NOU Norges offentlige utredninger 2013: 1

Det livssynsåpne samfunn

En helhetlig tros- og livssynspolitikk

Norges offentlige utredninger
2013

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

---

1. Det livssynsåpne samfunn.
   Kulturdepartementet.

Omslagsillustrasjon: Terje Tønnessen/byHands

NOU Norges offentlige utredninger 2013: 1

Det livssynsåpne samfunn

En helhetlig tros- og livssynspolitikk

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. juni 2010.
Avgitt til Kulturdepartementet 7. januar 2013.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2013

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1159-8

07 Aurskog AS

Til Kulturdepartementet

Tros- og livssynspolitisk utvalg ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 25. juni 2010. Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og fremme forslag som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet. I dette arbeidet skulle utvalget ta som utgangspunkt at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten, slik denne er forankret i internasjonale konvensjoner og nasjonal rett. Utvalget skulle også legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, innenfor rammene av sentrale prinsipper i det norske samfunnet som demokrati, rettsstat og menneskerettighetene.

Utvalget legger med dette fram sin utredning og sitt forslag til en helhetlig tros- og livssynspolitikk.

Oslo, 7. januar 2013

Sturla J. Stålsett
Leder

Bente Sandvig
Nestleder

Jan Fridthjof Bernt	Ingunn Folkestad Breistein	Hege Fjellheim
Valgerd Svarstad Haugland	Andreas Hompland	Lavleen Kaur
Oddbjørn Leirvik	Guri Melby	Rolf Reikvam
Bente Sandvig	Rune Johan Skjælaaen	Tove Strand
Shoaib Sultan	Malgorzata Tumidajewicz	

Lars Fjell Hansson
Beate Solli
Guri Jørstad Wingård

Oversikt over innhold

Del I Innledning 15

1 Sammendrag og hoved-synspunkter 17

2 Utvalgets mandat og arbeid 26

Del II Bakgrunn 35

3 Religion og livssyn i Norge – historie og nåtid, dialog-arbeidet 37

4 Tros- og livssynspolitikk og integrering 57

5 Oversikt over gjeldende regulering og finansiering av tros- og livssynsaktivitet i Norge 63

6 Oversikt over tros- og livssyns-politikken i de nordiske land og i et utvalg andre land 73

Del III Prinsipper for tros- og livssynspolitikken 83

7 Mulige modeller for statlig tros- og livssynspolitikk 85

8 De internasjonale menneske-rettighetene – et vern om tros- og livssynsfrihet 95

9 Prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk 106

10 Tillegg til del III. En framtidig tros- og livssynspolitikk, ut over forutsetningene i kirke-forliket 113

Del IV Praktisering av tro og livssyn i det norske samfunnet 119

11 Tro og livssyn i det offentlige rom 121

12 Normativt mangfold knyttet til tro og livssyn 137

13 Plagg og symboler 147

14 Livssynsåpne seremonirom 159

15 Tros- og livssynstjeneste i offentlige institusjoner 167

16 Helligdagsregler og annen fri til utøvelse av tro og livssyn 188

17 Offentligrettslige funksjoner – tros- og livssynssamfunnenes vigselsmyndighet 193

18 Gravferdsforvaltning 211

19 Barns interesser og rettigheter 227

20 Avveininger i forholdet mellom religionsfrihet og andre rettigheter og interesser 256

21 Konfliktløsning på tros- og livssynsfeltet – Prinsipper og dialog 291

Del V Offentlig økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene 303

22 Om tros- og livssyns-samfunnenes økonomi og offentlige finansierings-ordninger 305

23 Vilkår for støtte, særlig ordning 324

24 Utmåling av støtte, særlig ordning 360

25 Medlemskap og telling av tilskuddsberettigede 375

26 Vurdering av andre finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn 401

Del VI **Et samordnet regelverk for tros- og livssynssamfunn** 411

27 **Ny felles lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn** 413

28 **Behov for endringer i andre lover** 417

29 **Merknader til ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn** 420

30 **Lov om tilskudd til tros – og livssynssamfunn** 422

Del VII **Økonomiske og administrative konsekvenser** 427

31 **Økonomiske og administrative konsekvenser** 429

Litteraturliste 438

Detaljert innhold

Del I **Innledning** 15

1 **Sammendrag og hoved-synspunkter** 17
1.1 Innledning 17
1.2 Åtte grunnleggende prinsipper 17
1.3 En ny tid 18
1.4 Tros- og livssynsfriheten – og grenser for denne 19
1.5 Likebehandling 20
1.6 Livsfaser 21
1.7 Tilskuddsordning og medlems-registrering 22
1.8 Ny lov 23
1.9 Debatt og dialog i et livssynsåpent samfunn 24

2 **Utvalgets mandat og arbeid** 26
2.1 Oppnevning og mandat 26
2.2 Utvalgets sammensetning 28
2.3 Utvalgets forståelse av mandatet .. 29
2.4 Utvalgets arbeid 30
2.5 Dialog med tros- og livssyns-samfunn 32
2.6 Utredningsprosjekt 33

Del II **Bakgrunn** 35

3 **Religion og livssyn i Norge – historie og nåtid** 37
3.1 En historisk oversikt 37
3.1.1 Utviklingen fram til 1814 37
3.1.2 Situasjonen fra 1814 og utviklingen framover 38
3.1.3 Dissenterlovkomitéen og lov om trudomssamfunn og ymist anna ... 41
3.2 Utvikling i grunngivning av politiske vedtak 42
3.3 Utviklingen fram mot grunnlovs-endringene i 2012 43
3.4 Fra et homogent livssynslandskap til et mer pluralistisk bilde 45
3.4.1 Utviklingen i Den norske kirke 45
3.4.2 Human-Etisk Forbund 46
3.4.3 Religiøs pluralisme som følge av innvandring 47
3.4.4 En reduksjon i andelen som er medlem av tros- eller livssyns-samfunn 49
3.5 Tros- og livssyns-Norge i dag. Kan utviklingen beskrives som sekularisering? 49
3.6 Dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn i Norge – historiske linjer og status 51
3.6.1 Et historisk riss og sentrale aktører i dag 51
3.6.2 Dialoggrunnlag i skolen 55

4 **Tros- og livssynspolitikk og integrering** 57
4.1 Innledning 57
4.2 Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 57
4.3 Utvalgets vurderinger 60

5 **Oversikt over gjeldende regulering og finansiering av tros- og livssynsaktivitet i Norge** 63
5.1 Bakgrunn og grunnprinsipper 63
5.2 Grunnloven 63
5.2.1 Grunnloven 63
5.2.2 Kirkeforliket 63
5.3 Menneskerettigheter og antidiskriminering 66
5.4 Ytringsfrihet og grenser for ytringsfriheten 67
5.5 Lovregulering og finansiering av tros- og livssynssamfunnene 67
5.6 Familie og barn 68
5.7 Gravferd 69
5.8 Helligdager 70
5.9 Opplæring 70
5.10 Offentlige institusjoner 71
5.11 Øvrige bestemmelser 72

6 **Oversikt over tros- og livssyns-politikken i de nordiske land og i et utvalg andre land** 73
6.1 Innledning 73
6.2 Sverige 74
6.3 Danmark 76
6.4 Finland 77
6.5 Island 78
6.6 England 78
6.7 Frankrike 79
6.8 Tyskland 79
6.9 Nederland 80
6.10 Belgia 81
6.11 USA 81

Del III **Prinsipper for tros- og livssynspolitikken** 83

7 **Mulige modeller for statlig tros- og livssynspolitikk** 85
7.1 Generelt om statsmakt og religion/livssyn 85
7.2 Innledning om hovedmodeller 86
7.3 Ulike hovedsyn på forholdet mellom stat og religion/livssyn 86
7.3.1 Staten støtter ett livssyn og styrer ett livssyn – en livssynsdikterende stat 87
7.3.2 Staten støtter ingen livssyn og styrer ingen livssyn – idealet om liberal nøytralitet 87
7.3.3 Staten støtter alle livssyn, men styrer ingen livssyn. Livssynsmangfold som verdi i seg selv 88
7.3.4 Staten støtter alle livssyn og styrer (lett) alle livssyn – livssyn som et velferdsgode 90
7.3.5 Staten støtter alle livssyn og styrer (og favoriserer) ett livssyn – kulturarvidealet 92
7.4 Konsekvenser av ulike hovedsyn på livssyn i offentlige institusjoner og livssynsbaserte særregler 93
7.5 Utvalgets hovedvurdering 93

8 **De internasjonale menneskerettighetene – et vern om tros- og livssynsfrihet** 95
8.1 Innledning 95
8.2 Religion og overbevisning; hvilke tankesett og handlinger er beskyttet etter konvensjonene? 96
8.3 Statens plikter og adgangen til å begrense tros- og livssynsfriheten 97
8.4 Særlig om likebehandling og statskirkeordninger 99
8.5 Særlig om betaling av skatt 100
8.6 FNs barnekonvensjon og foreldreretten 101
8.7 Tros- og livssynsfriheten og forskjellsbehandling av kvinner og homofile 102
8.8 Oppsummering og vurderinger ... 104

9 **Prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk** 106
9.1 Tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle 106
9.2 Den enkeltes tros- og livssynspraksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter 107
9.3 Ikke-diskriminering: Staten må ikke utsette noen for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling på grunn av deres tros- eller livssynspraksis 108
9.4 Det legges aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis 108
9.5 Likebehandling: Staten bør tilstrebe at enhver borger får – i prinsipp og i rimelig praksis – samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse 111
9.6 Statens aktive tros- og livssynspolitikk må i sin utforming vurderes opp mot sentrale fellesverdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikkediskriminering og likestilling 111
9.7 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 111
9.8 Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom 112

10 **Tillegg til del III. En framtidig tros- og livssynspolitikk, ut over forutsetningene i kirkeforliket** 113
10.1 Innledning 113
10.2 Grunnleggende prinsipper 113
10.3 Alternativer for framtiden 114

Del IV **Praktisering av tro og livssyn i det norske samfunnet** 119

11 **Tro og livssyn i det offentlige rom** 121
11.1 Behovet for felles begrunnelser for offentlig politikk 121
11.1.1 Felles begrunnelser, en favorisering av sekulære livssyn? 122
11.1.2 Kan vi begrense demokratiet til ikke å vektlegge religiøse verdier? 123
11.2 Formålsparagrafen for skolen 124

11.3 Religion og Forsvaret 127
11.3.1 Kirken og Forsvaret i historisk belysning 127
11.3.2 Dagens ordning for tro- og livssyn i Forsvaret 127
11.3.3 Ulike modeller for kirken og Forsvaret 129
11.3.4 Utvalgets vurderinger 132
11.4 Andre koblinger mellom statsmakt og religion 133
11.4.1 Nasjonale symboler, markeringer 133
11.4.2 Gjennomføring av valg 134

12 Normativt mangfold knyttet til tro og livssyn 137
12.1 Innledning 137
12.2 Normativt mangfold og rettslig pluralisme som en normal-situasjon 137
12.3 Grunnleggende prinsipper for vurdering 139
12.4 Utfordringer 140
12.4.1 Familierett 140
12.4.2 Maktforhold mellom grupper og individer. 143
12.5 Utvalgets vurderinger og anbefalinger 144

13 Plagg og symboler 147
13.1 Innledning 147
13.2 Prinsipper 148
13.3 Bruk av religiøse symboler og plagg i offentlig tjeneste 149
13.3.1 Gjeldende regler og praksis 149
13.3.2 Særlig om politiet, domstolene og Forsvaret 149
13.3.3 Stortingsdebatten 150
13.4 Bruk av religiøse symboler og plagg i offentlige tjenester i andre land 151
13.4.1 Generelt 151
13.4.2 Bruk av religiøse hodeplagg og symboler i de europeiske landene 152
13.4.3 Særlig om Sverige og Danmark ... 152
13.4.4 Canada 153
13.4.5 Praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 153
13.5 Utvalgets vurderinger og forslag .. 153
13.5.1 Hovedsynspunkter 153
13.5.2 Spesielt om politi og dommere 154
13.5.3 Drøfting av grunnlaget for eventuell regulering 154
13.5.4 Utvalgets anbefalinger 158

14 Livssynsåpne seremonirom 159
14.1 Innledning 159
14.2 Prinsipielt utgangspunkt 159
14.3 Sakens bakgrunn 160
14.4 Dagens situasjon – behov 161
14.5 Spesielt om gravferder 163
14.6 Oppfølging etter kirkeforliket 163
14.7 Utformingskrav til et livssyns-åpent seremonirom i et lokalsamfunn 164
14.8 Ulike modeller for løsninger 165
14.9 Utvalgets vurderinger 166

15 Tros- og livssynstjeneste i offentlige institusjoner 167
15.1 Innledning 167
15.2 Prinsipielt utgangspunkt og utvalgets generelle vurderinger 168
15.3 Kriminalomsorgen 170
15.3.1 Dagens situasjon 170
15.3.2 Andre land 171
15.3.3 Vurdering og anbefalinger 171
15.4 Forsvaret 172
15.4.1 Dagens situasjon 172
15.4.2 Andre land 173
15.4.3 Vurdering og anbefalinger 173
15.5 Offentlige sykehus 174
15.5.1 Dagens situasjon 174
15.5.2 Andre land 176
15.5.3 Vurdering og anbefalinger 177
15.6 Andre døgnbaserte helse og omsorgstjenester 178
15.6.1 Dagens situasjon 178
15.6.2 Vurdering og anbefalinger 179
15.7 Utdanningsinstitusjoner 180
15.7.1 Dagens situasjon 180
15.7.2 Vurderinger og anbefalinger 181
15.8 Kriseberedskap og dødsbudskap .. 182
15.8.1 Dagens situasjon 182
15.8.2 Vurderinger og anbefalinger 183
15.9 Enkelte spesifikke spørsmål 184
15.9.1 Livssynsuavhengig førstelinje 184
15.9.2 Reisestøtte 184
15.9.3 Utdanning av personell 184
15.9.4 Mat i offentlige institusjoner 186
15.9.5 Rom for religiøs og livssyns-messig aktivitet 186

16 Helligdagsregler og annen fri til utøvelse av tro og livssyn 188
16.1 Innledning 188
16.2 Prinsipper 188
16.3 Gjeldende ordning 188
16.3.1 Norske offisielle helligdager 188
16.3.2 Ulike religioners helligdager 189

16.4 Andre land og internasjonal rett ... 190
16.5 Utvalgets vurderinger og anbefalinger ... 190

17 Offentligrettslige funksjoner – tros- og livssynssamfunnenes vigselsmyndighet ... 193
17.1 Innledning ... 193
17.2 Gjeldende regler om vigsel i tros- og livssynssamfunn ... 193
17.2.1 Innledning ... 193
17.2.2 Hvem har vigselsmyndighet i tros- og livssynssamfunn? ... 194
17.2.3 Regler om vigsel og adgangen til å nekte vigsel ... 195
17.2.4 Tilsyn og straffeansvar ... 196
17.3 Kort om lovreguleringen av borgerlig vigsel ... 196
17.4 Faktiske forhold og praktiske utfordringer ... 196
17.5 Vigselsmyndighet i andre land ... 197
17.6 Utvalgets vurderinger av vigselsmyndighet ... 200
17.6.1 Generelt utgangspunkt ... 200
17.6.2 Bør tros- og livssynssamfunnene fortsatt ha vigselsmyndighet? ... 201
17.6.3 Nødvendige tiltak og vurderinger ved en overgang til sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning ... 207
17.6.4 Vilkår for vigselsmyndighet, ved en opprettholdelse av delegert vigselsmyndighet ... 207
17.6.5 Andre spørsmål ved en opprettholdelse av delegert vigselsmyndighet ... 208
17.7 Funksjon som mekler i familiesaker ... 209

18 Gravferdsforvaltning ... 211
18.1 Innledning ... 211
18.2 Dagens ordning ... 212
18.3 Nærmere om tilsatte og om gravferdsforvaltningens ressursbruk ... 212
18.4 Ordningen i andre land ... 213
18.5 Tidligere behandling av spørsmålet om ansvaret for gravferdsforvaltningen ... 214
18.6 Prinsipielle perspektiver ... 218
18.7 Ulike alternativer ... 220
18.8 Nærmere om kommunalt ansvar for gravferdsforvaltningen ... 220
18.9 Nærmere om Den norske kirkes rettigheter, og om eiendomsforhold ... 223
18.10 Nærmere om krav om medlemskap i Den norske kirke i stillinger knyttet til gravplassen .. 224
18.11 Utvalgets tilrådinger ... 225

19 Barns interesser og rettigheter ... 227
19.1 Innledning ... 227
19.2 Barnekonvensjonen og andre menneskerettighetskonvensjoner ... 227
19.3 Barns rett til å bestemme selv i tros- og livssynsspørsmål ... 230
19.3.1 Innledning ... 230
19.3.2 Generelle regler om barns rett til å bestemme selv og til å si sin mening ... 230
19.3.3 Særlige regler for inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn ... 231
19.3.4 Når bestemmer barna selv om de vil være med i aktiviteter i tros- og livssynssamfunnene? ... 231
19.3.5 Andre særlige aldersgrenser i norsk lovgivning ... 232
19.3.6 Tidligere vurderinger av barns selvbestemmelsesrett i tros- og livssynsspørsmål ... 232
19.3.7 Utvalgets vurderinger ... 233
19.4 Om skoletilbudet for barn – i privatskoler og i den offentlige skolen ... 234
19.4.1 Om retten til støtte til private religiøse skoler i Norge ... 234
19.4.2 Utviklingen av den offentlige skolen i Norge ... 242
19.5 Foreldrerettigheter og behovet for beskyttelse av barn ... 245
19.5.1 Ivaretakelse av barns helse ... 245
19.5.2 Omskjæring av guttebarn ... 246
19.6 Sikring av barns rettigheter – spørsmål om ratifisering av tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon ... 254

20 Avveininger i forholdet mellom religionsfrihet og andre rettigheter og interesser ... 256
20.1 Ulike kriterier for vurdering av beskyttelsesbehov ... 257
20.1.1 Nærmere om hvilke interesser som skal beskyttes ... 257

20.1.2 Nærmere om hvilke overbevisninger som gir grunnlag for beskyttelse 257
20.2 Spørsmål knyttet til helse- og sikkerhet 261
20.3 Reservasjonsrett i arbeidsforhold 264
20.4 Betingelser knyttet til mottak av trygdeytelser 269
20.5 Ansettelser i tros- og livssynssamfunn 273
20.6 Oppholdstillatelser for religiøse ledere og lærere 278
20.7 Slakting av dyr uten bedøvelse 281
20.7.1 Innledning 281
20.7.2 Høringsrunden rundt ny dyrevernlovgivning 284
20.7.3 Departementets vurderinger i ny lov om dyrevelferd 285
20.7.4 Utvalgets sortering av argumenter 285
20.7.5 Utvalgets avveininger og tilråding 289
20.8 Om prinsipper, konkrete situasjoner og behovet for dialog 290

21 Konfliktløsning på tros- og livssynsfeltet – prinsipper og dialog 291
21.1 Konfliktløsning i et demokrati, og dialogens plass 291
21.2 Dialogens styrke og begrensninger 292
21.2.1 Positive effekter av dialog 292
21.2.2 Dialog kan bidra til mobilisering om felles interesser 293
21.2.3 Deltakelse, kunnskaper og engasjement 294
21.3 Utvalgets forslag for bedret dialog – forutsetninger og innhold 295
21.3.1 Dialog må ikke bety harmonisering og undertrykking av uenighet 295
21.3.2 Dialogens form og innhold kan forbedres 296
21.4 Utvalgets forslag for bedret dialog – institusjonelle rammer 297
21.4.1 Kobling til statlige myndigheter ... 298
21.4.2 Kobling til annet dialogarbeid 299
21.4.3 Den sentrale politiske samordning og dialog 300
21.5 Forslag for å bedre grunnlaget for dialog og meningsbrytninger . 301

Del V Offentlig økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene 303

22 Om tros- og livssynssamfunnenes økonomi og offentlige finansieringsordninger 305
22.1 Innledning 305
22.2 Støtteordninger til frivillige organisasjoner i Norge 305
22.2.1 Støttens former 305
22.2.2 Støtte ut fra ulike vilkår 306
22.3 Viktige ordninger for tros- og livssynssamfunn 307
22.3.1 Den særlige støtten til tros – og livssynssamfunn 307
22.3.2 Tilskudd til private kirkebygg 311
22.3.3 Støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner – fra Fordelingsutvalget 311
22.3.4 Støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner fra Frifond 313
22.3.5 Støtte til studieforbund 313
22.3.6 Støtte til livssynsbaserte skoler 315
22.3.7 Statlig merverdikompensasjon for frivillige organisasjoner 319
22.3.8 Fradragsrett for gaver til visse frivillige organisasjoner 319
22.3.9 Inntekter fra spill og lotterier 321
22.4 Om offentlige tilskudds betydning for tros- og livssynssamfunnenes økonomi 321

23 Vilkår for støtte, særlig ordning 324
23.1 Finansiering av tros- og livssynssamfunn 324
23.1.1 Generelle prinsipper for finansiering 324
23.1.2 Forholdet til utvalgets mandat og kirkeforliket 325
23.2 Vurdering av vilkår for støtte 326
23.2.1 Krav til organisering som vilkår for støtte? 326
23.2.2 Støtte som refusjon av kirkeskatt? 328
23.2.3 Den økonomiske støtten til tros- og livssynssamfunnene – noen prinsipielle vurderinger 330
23.2.4 Behov for en ny felles ordning 332
23.3 Krav til innhold for å bli regnet som et tros- eller livssynssamfunn 332
23.3.1 Krav til trossamfunn– gjeldende ordning 332

23.3.2 Krav til livssynssamfunn – gjeldende ordning 334
23.3.3 Krav til tros- og livssynssamfunn – vurderinger av mulige endringer 334
23.3.4 Lovforslag 338
23.4 Krav til etisk innhold/verdier 338
23.4.1 Krav om å oppfylle lov 338
23.4.2 Ytterligere verdikrav til tros- og livssynssamfunn 342
23.4.3 Forslag til lovformuleringer 350
23.5 Krav til organisering, krav til virksomhet og administrative krav 351
23.5.1 Krav til organisering og krav til virksomhet 351
23.5.2 Administrative krav 351
23.6 Gjennomføring av endrede betingelser for støtte 356
23.6.1 Etablere en ny ordning 356
23.6.2 Sentralisering av administrativ oppfølging 357
23.6.3 Etablering av nemnd 358
23.6.4 Erklæringer ved søknader om støtte 358

24 Utmåling av støtte, særlig ordning 360
24.1 Føringer for utvalgets arbeid 360
24.1.1 Om mandatets føringer 360
24.1.2 Nærmere om «på lige Linje» 360
24.1.3 Nærmere om de økonomiske rammevilkårene for Den norske kirke 362
24.2 Fortsatt utmåling av lik støtte per medlem? 363
24.2.1 Forskjellige muligheter og hensyn for utmåling av støtte 363
24.2.2 Overgang til aktivitetsrelatert støtte? 364
24.2.3 Behovsrelatert støtteutmåling 364
24.2.4 Kostnadsrelatert støtteutmåling («kompensasjon for smådrifts-ulemper») 365
24.2.5 Oppsummerende vurdering 366
24.3 Endring i beregningsgrunnlaget .. 366
24.3.1 Bevilgning versus regnskap 366
24.3.2 Andre utgifter inn i grunnlaget 367
24.3.3 Utfører Den norske kirke tjenester som bør ut av beregningsgrunnlaget? 370
24.3.4 Oppsummerende vurdering 371
24.4 Endring i forvaltningsopplegg 372
24.4.1 Alternativ med hel statliggjøring .. 372

25 Medlemskap og telling av tilskuddsberettigede 375
25.1 Innledning 375
25.2 Dagens regulering og praksis 375
25.2.1 Lovreguleringen 375
25.2.2 Særlig om dobbeltmedlemskap 379
25.2.3 Behandling av dobbelt-medlemskap i praksis 381
25.2.4 Opplysningstjenesten for medlemskap i tros- og livssyns-samfunn 383
25.3 Statistikk 383
25.3.1 Generelt om antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn 383
25.3.2 Særlig om dobbeltmedlemmer 383
25.4 Momenter og hensyn 384
25.4.1 Personvern og partsinnsyn 384
25.4.2 Om ulike krav til medlemskap 385
25.4.3 Sverige og Danmark 386
25.5 Vurderinger 386
25.5.1 Om betydningen av avklaring av medlemmer i tros- og livssyns-samfunn 386
25.5.2 Er nivået på antall medlemmer i Den norske kirke fortsatt for høyt? 388
25.5.3 Ordningen med automatisk medlemskap/tilhørighet 389
25.5.4 Om hensynet til personvern 391
25.5.5 Mulige tiltak mot dobbelt-medlemskap 392
25.5.6 Særlig om norske statsborgere bosatt i utlandet og om utlendinger uten norsk fødsels-nummer 397
25.6 Utvalgets samlede tilrådinger 399

26 Vurdering av andre finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn 401
26.1 Spørsmål om likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn 401
26.1.1 Støtten går i all hovedsak til organisasjoner med kristent grunnlag 401
26.1.2 Nærmere om ordningen med momskompensasjon – sammen-likning med ordningen for Den norske kirke 403
26.1.3 Nærmere om ordningen med gavefradrag – kravet til nasjonalt omfang 404
26.2 Spørsmål om vilkår for støtte 405
26.3 Støtte til bygging av private kirkebygg 407

26.4 Støtte til pensjonsordninger 408
26.5 Bevilgninger ut fra utviklingen i antallet medlemmer også for Den norske kirke 408

Del VI Et samordnet regelverk for tros- og livssynssamfunn 411

27 Ny felles lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn 413
27.1 Lovparagrafer i lov om trudomssamfunn og ymist anna som ikke foreslås videreført i ny lov 413
27.2 Lovparagrafer i lov om trudomssamfunn og ymist anna som foreslås flyttet til andre lover 415
27.3 Håndtering av øvrige paragrafer i lov om trudomssamfunn og lov om tilskott til livssynssamfunn 416

28 Behov for endringer i andre lover 417
28.1 Gjennomgang av behov for endring av lover 417

29 Merknader til ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn 420

30 Lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn 422

Del VII Økonomiske og administrative konsekvenser 427

31 Økonomiske og administrative konsekvenser 429
31.1 Økonomiske konsekvenser 430
31.1.1 Uendret tros- og livssynsspolitikk – et referansealternativ 430
31.1.2 Forslag til endringer i den særlige støtteordningen for tros – og livssynssamfunn 432
31.1.3 Endringer i andre ordninger 434
31.1.4 Utvalgets tilråding – oppsummeringer 436
31.2 Administrative konsekvenser 437
31.3 Andre vesentlige konsekvenser 437

Litteraturliste 438

Elektronisk vedlegg

– Loga, Jill: Trossamfunn, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt

Del I
Innledning

Kapittel 1
Sammendrag og hovedsynspunkter

1.1 Innledning

Tros- og livssynspolitisk utvalg ble oppnevnt 25. juni 2010. Utvalgets oppgave har vært å legge fram forslag til en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk.

Utvalgets mandat slår fast at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten. Utvalget ble også bedt om å legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk.

Utvalget skulle videre legge til grunn den tverrpolitiske kirkeforliksavtalen fra 2008. Slik har kirkeforliket på den ene side fungert som en føring for arbeidet, en føring som definerer noen grenser for utvalgets arbeid. På den annen side kan en se på kirkeforliket og grunnlovsendringene våren 2012 som politiske initiativer som har bidratt til å sette økt søkelys på tros- og livssynspolitikken i de seinere åra, og som dermed er et viktig bakteppe for og stimulans til de drøftingene som utvalget har gjort.

Utvalget mener at dette er et stort, utfordrende og betydningsfullt saksfelt. En slik gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk under ett er et arbeid som det er behov for i vår tid. Vi har som samfunn behov for å diskutere og finne løsninger for hvordan vi som fellesskap skal leve med et tros- og livssynsmessig mangfold og hvordan vi ved politikkutforming og i offentlige institusjoner skal gi rom for tro og livssyn. Det har vært en spennende, lærerik og viktig prosess, og utvalget har et håp om at utredningen vil stimulere til en bred, reflektert og nyansert debatt om tros- og livssynsspørsmål i norsk offentlighet.

1.2 Åtte grunnleggende prinsipper

Det er viktig for utvalget å trekke opp noen grunnleggende prinsipper for tros- og livssynspolitikken. Hensikten med dette er å gi en basis for en helhetlig tros- og livssynspolitikk i en tid som er preget både av mer mangfold og av en større aksept for mangfold. En slik helhetlig politikk må være både robust og fleksibel. Den må kunne gi rom for de ulike livene vi lever, og den må kunne danne en trygg basis for at vi kan fungere og høre sammen som storsamfunn, med alle dertil hørende ordninger og institusjoner, midt i mangfoldet. Utredningen peker mot et samfunn der retten til å ha og praktisere en tro eller et livssyn, og på samme måte retten til å la være, skal kunne være en synlig og legitim del av samfunnet og livet. Utvalget mener at dette stiller krav til staten om aktivt å beskytte denne retten – for alle.

Utvalget formulerer i kapittel 9 åtte grunnleggende prinsipper for en slik helhetlig politikk. Disse åtte prinsippene er fundamentet for den øvrige utredningen og de vurderingene og forslagene vi presenterer. Målet er at disse prinsippene også skal kunne peke ut over denne utredningen og brukes som grunnlag for en framtidig tros- og livssynspolitikk, som også kan dreie seg om andre saker enn dem vi har drøftet her.

Dette er prinsippene:

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 livssynspolitikk 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.

De tre første prinsippene følger klart av våre menneskerettslige forpliktelser. Utvalget presiserer imidlertid at disse internasjonale føringene også åpner for et nasjonalt handlingsrom når det gjelder de valg som kan gjøres for vår tros- og livssynspolitikk i Norge. Det er de valgene vi gjør innenfor dette nasjonale handlingsrommet, som definerer tros- og livssynspolitikken videre. Vi har som utvalg lagt vekt på dette handlingsrommet og de vurderinger og valg som kan gjøres her.

De neste fire prinsippene følger av at utvalget tilrår en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Dette er basert på mandatets retningslinjer og den politiske tradisjonen som finnes i Norge for et aktivt statlig engasjement på sentrale samfunnsområder. En aktiv statlig støtte til tros- og livssynssamfunnene innebærer å bidra til et materielt grunnlag for å realisere tros- og livssynsfriheten, gjennom et mangfold av tros- og livssynssamfunn og ved at det gis juridiske, økonomiske og institusjonelle rammer som muliggjør tros- og livssynspraksis. Tros- og livssynssamfunnene ivaretar ritualer i viktige faser i livet og bidrar til et samfunnsmessig engasjement i og en felles offentlig refleksjon om verdier og om tros- og livssynsspørsmål. Dette er en verdi for samfunnet som helhet, som begrunner en slik aktiv støtte.

Et slikt aktivt statlig engasjement, kombinert med presiseringen av at tros- og livssynsfriheten skal sikres for alle, stiller krav til en bevisst likebehandling innen offentlige institusjoner og øvrige offentlige tiltak. Dette likebehandlingsprinsippet står sentralt blant utvalgets prinsipper. Det vil for eksempel gi seg utslag i hvordan direkte økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn blir utmålt (se del V), og i hvordan det gis rom for tros- og livssynsutøvelse innenfor offentlige institusjoner. Religion eller livssyn bør få være en synlig og akseptert del av dagliglivet i slike institusjoner. Dette kan innebære behov for tilgjengelige stillerom eller bønnerom eller andre nødvendige rammer for tros- og livssynsmessige ritualer. Det kan innebære tilgjengelighet til religiøse eller livssynstilknyttede ledere eller samtalepartnere fra eget tros- eller livssynssamfunn. Det kan ikke minst innebære en forståelse innenfor den enkelte offentlige institusjonen om at tro og livssyn er faktorer som må tas i betraktning når planer skal legges og virksomheten skal organiseres. (Se mer om dette i kapittel 15.)

Det nasjonale handlingsrommet som rammen av internasjonale menneskerettslige forpliktelser gir, forplikter oss ikke som nasjon til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk med offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn. Det er et *valg* vi gjør som samfunn. Et mindretall i utvalget framsetter i kapittel 9 sin prinsipielle argumentasjon for en helhetlig tros- og livssynspolitikk som i stedet vektlegger en nøytralt beskyttende tilnærming.

Det siste prinsippet utvalget legger fram, setter opp et samfunnsideal om åpenhet for tros- og livssynsutøvelse. Utvalget mener at religion og livssyn ikke bare hører hjemme i folks private rom og liv – eller i lukkede fellesskap knyttet til tros- og livssynssamfunnenes interne virksomhet. Tros- og livssynspraksis må også kunne utfolde seg i det offentlige rom. Dette prinsippet innebærer for eksempel en raus og åpen tilnærming til for eksempel bruk av symboler og klesplagg med religiøst eller livssynstilknyttet opphav (se kapittel 13).

1.3 En ny tid

Denne utredningen legges fram i en tid da tros- og livssynspolitikk settes på dagsordenen på nye måter. Enhver samfunnsdebatt finner sted i en kontekst preget både av historisk bakgrunn og lange linjer – og av det som rører seg i samtiden. Vi har håp om at tiden er moden for å åpne perspektivene, bringe med seg både erfaringer og historisk bevissthet og ønske og vilje til å bygge gode fellesskap for framtiden

Norge har gått fra å være et samfunn med streng styring av tro og religiøs tilhørighet og en sterk kobling mellom statsmakt og majoritetskirke, til et samfunn med større aksept for et religiøst og livssynsmessig mangfold og med en noe løsere kobling mellom stat og majoritetskirke. Etablering av religionsfrihet som grunnleggende samfunnsprinsipp har vært en langvarig og gradvis historisk prosess. Den norske Grunnloven av 1814 ga ingen konstitusjonell forankring av religionsfriheten. Det sentrale religionspolitiske fundamentet i 1814-grunnloven var den allerede etablerte statskirkeordningen. Det ble slått fast at den evangelisk-lutherske lære skulle være statens offentlige religion.

Religionsfrihet ble gradvis innarbeidet i tros- og livssynspolitikken. Dissenterloven av 1845 ga norske borgere adgang til å melde seg ut av statskirken og på visse betingelser etablere andre kristne trossamfunn. Dissentere fikk imidlertid ikke samme rettigheter som statskirkemedlem-

mer. Religionsfrihet kom først inn i Grunnloven så sent som i 1964.

Grunnlovsendringene våren 2012 har ført til at staten og Den norske kirke i større grad er blitt selvstendiggjort i forhold til hverandre. Den norske kirke har imidlertid fortsatt en spesiell posisjon sammenliknet med andre tros- og livssynssamfunn i det norske samfunnet, med en egen kirkelov og en spesiell forankring i Grunnloven der den omtales som «Norges Folkekirke».

Utvalget presenterer den norske tros- og livssynspolitikken i et historisk perspektiv i kapittel 3 og redegjør for kirkeforliket og de seneste grunnlovsendringene i kapittel 3 og 5.

Utvalget har vært pålagt å forholde seg til de politiske rammene som ble lagt i kirkeforliket fra 2008, og utredningen er skrevet innenfor disse rammene. I et tillegg til utredningens del III (se kapittel 10) gis det imidlertid et perspektiv ut over kirkeforlikets rammer, der det vektlegges hvordan den igangsatte prosessen kan videreføres. Dette er basert på utredningens sentrale prinsipper og gir et blikk utover de rammene kirkeforliket setter. Utvalget ser det som rimelig at den adskillelsesprosessen som er startet i forholdet mellom staten og Den norske kirke, videreføres, slik at alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, kan behandles på lik linje.

1.4 Tros- og livssynsfriheten – og grenser for denne

Tros- og livssynsfriheten beskyttes av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Kapittel 8 redegjør for disse grunnleggende menneskerettighetene som et fundament for utredningen. Menneskerettighetene er utgangspunktet for de tre første prinsippene som utvalget bygger utredningen på:

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.

Menneskerettighetene har fått en særlig posisjon i norsk lovgivning gjennom Grunnloven § 110 og menneskerettsloven. Viktige menneskerettskonvensjoner er gitt særskilt vekt i forhold til annen lovgivningig. Tros- og livssynsfriheten er en individuell rettighet for alle mennesker. Den gjelder altså også for eksempel barn, pasienter og klienter i institusjoner, innsatte i fengsler, Forsvarets personell, asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Denne friheten innebærer retten til å praktisere en hvilken som helst religion eller et hvilket som helst livssyn, både alene og sammen med andre. På lik linje beskyttes retten til ikke å ha en tro.

Tros- og livssynsfriheten står imidlertid ikke alene. Den må veies opp mot andre grunnleggende rettigheter og friheter. Det vil være viktige og vanskelige avveininger i dette grenseområdet. Noen ganger er det nødvendig at tros- og livssynsfriheten må begrenses ut fra hensynet til andre mennesker. Utvalget gir i kapittel 20 en del holdepunkter for hvordan slike avveininger kan gjøres. I dette kapitlet gjelder dette tilfeller der det må vurderes om de generelle reglene samfunnet setter opp for adferd, fører til at det blir vanskelig for enkeltpersoner eller tros- og livssynssamfunn å leve eller fungere etter sin overbevisning, slik at de bør gis adgang til særlige ordninger. Kapitlet drøfter blant annet spørsmålet om reservasjon mot visse pålagte oppgaver i arbeidsforhold og spørsmålet om håndtering av slakt av dyr. Sentralt hele veien i disse drøftingene er avveiningen mellom tros- og livssynsfriheten og andre rettigheter og hensyn.

I kapittel 13 diskuterer utvalget spørsmålet om bruk av plagg og symboler knyttet til religion eller livssyn. Utvalget legger her vekt på at det grunnleggende er enkeltmenneskets frihet til selv å velge plagg. Symboler forstås som prinsipielt åpne og mangetydige. Det gjelder i særlig grad religiøse og livssynstilknyttede symboler. Dette gjør det etter utvalgets syn problematisk å forby bruk av religiøse symboler ut fra en bestemt formening om hva det enkelte symbol betyr. Utvalget tar avstand fra generelle forbud mot og restriksjoner på religiøse og livssynstilknyttede plagg og symboler, og går som hovedregel inn for at det bare skal kunne være praktiske hensyn som eventuelt legger begrensninger på bruk av plagg og symboler knyttet til religion og livssyn. Utvalget drøfter dette også opp mot spesielle yrkesgrupper, som politi og dommere. Utvalgets flertall går inn for at hovedregelen skal gjelde også her, slik at det bare skal være praktiske hensyn som eventuelt begrenser bruk av for øvrig uniformstilpassede plagg og symboler med religiøs eller livssynsmessig opprinnelse. Et mindretall i utvalget går inn for at det ikke åpnes for religiøse plagg eller symboler i tilknytning til politiuniformen eller for juridiske dommere.

Tros- og livssynsfriheten er knyttet til en anerkjennelse av samfunnsmessig mangfold. I et plura-

listisk samfunn skal det være rom for mange måter å tro på og mange måter å leve på. Demokratisk vedtatt nasjonal lov og rett og internasjonale forpliktelser er den juridiske rammen for dette mangfoldet. Men rettslige forhold overskrider imidlertid landegrenser, og mange lever i dag liv på tvers av nasjonale juridiske systemer. Slik er et mangfold av normative og juridiske systemer normalt i alle land. Utvalget drøfter i kapittel 12 hvordan ulike normsystemer, delvis med bakgrunn i ulike religioner og livssyn, kan fungere sammen og samtidig. Dette innebærer på den ene side perspektiver på hvordan lovfortolkning av gjeldende nasjonale lover der det passer må kunne ta hensyn til ulike religiøse eller livssynsbaserte normer eller sedvaner som spiller inn i konkret saker – på lik linje. På den annen side dreier det seg om det å gi innbyggere med svak tilgang til norsk rett og lovfestede ordninger hjelp til en bedre forståelse og tilgang til dette felles nasjonale lovverket, en tilgang som kan fungere uavhengig av og uten å være i strid med deres varierende religiøse eller livssynsmessige tilhørighet. Utvalget slår imidlertid fast at det er uaktuelt å opprette offentlige rådgivningsorganer som skal baseres på religiøs rett.

Hensynet til barn er spesielt vektlagt i utredningen. Barn har tros- og livssynsfrihet på linje med voksne. Samtidig har også barn krav på spesiell beskyttelse, noe som innebærer at valg og prioriteringer også må tas på vegne av barn. Foreldres rett til å gjøre religiøst eller livssynsmessig baserte valg på vegne av sine barn er også en beskyttet rett. Gjennomgående i utredningen peker utvalget på hvordan hensynet til barn, som ikke i samme grad selv velger tilhørighet til et tros- og livssynssamfunn, kan gjøre det nødvendig å begrense tros- og livssynsfriheten på visse områder. Spørsmål som spesielt dreier seg om barn, diskuteres i kapittel 19. Utvalget mener at det er viktig å beskytte barn mot voksnes utøvelse av tros- og livssynsfriheten, der denne friheten går på bekostning av barnas egen tros- og livssynsfrihet og andre rettigheter. For eksempel må barn ha rett til selv å velge sin religion eller sitt livssyn så snart de er i stand til å gjøre seg opp en mening om spørsmålet. I tillegg til dagens 15-års grense for selvbestemt ut- eller innmelding i tros- og livssynssamfunn foreslår utvalget en ny grense på 12 år for når inn- og utmelding krever samtykke fra barnet. Utvalget foreslår også at grunnskoleelever får en selvstendig rett til fritak etter opplæringsloven § 2-3a fra de er 12 år, og et krav om skriftlig samtykke fra barn fra de er 12 år hvis de skal gå på en privatskole, for eksempel basert på religiøst grunnlag.

Skole blir i kapittel 19 framhevet som et spesifikt samfunnsfelt der forholdet mellom barns rettigheter, statens ansvar og foreldrenes rettigheter må drøftes opp mot hverandre. Utvalget har blant annet sett spesielt på privatskolers adgang til alternativ utforming av grunnskoleopplæringen. Utvalget tilrår at en ikke aksepterer å redusere timeantallet i andre fag for å kunne øke omfanget av privatskolers «RLE-fag». Videre mener utvalget at privatskolenes undervisning i øvrige fag må følge ordinære læreplaner, mens religiøst eller livssynsmessig grunnlag kan aksepteres ved alternative utforminger av det som tilsvarer RLE-faget. Utvalget tilrår at lovverket eksplisitt åpner for at livssynsbaserte skoler kan være basert på sekulære livssyn. Utvalgets flertall mener at skolegudstjenester fortsatt bør være mulig, forutsatt en likebehandling av ulike trossamfunn. Et mindretall mener at gudstjenester som en kirkelig, religiøs handling ikke hører hjemme i en fellesskole.

Omskjæring av guttebarn drøftes spesielt i kapittel 19. Utvalget drøfter dette opp mot vektleggingen av å beskytte de svakestes interesser i en avveiningssituasjon. Utvalgets flertall mener at omskjæring av guttebarn ikke skader barn slik at det må innføres et forbud. Et mindretall går inn for forbud mot omskjæring av guttebarn.

1.5 Likebehandling

Likebehandlingsprinsippet er presentert som prinsipp nummer 5. Likebehandling er i seg selv en konsekvens av valget om å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Skal en stat føre en slik aktivt støttende politikk innenfor menneskerettighetenes rammer, må denne politikken bygge på likebehandlingsprinsippet.

Prinsippet har blant annet klare konsekvenser for forholdet til tro og livssyn innen sentrale offentlige institusjoner (kapittel 15), for tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn (se del V) og når det gjelder helligdager (se kapittel 16).

I kapittel 15 drøftes offentlige institusjoner som fengsel, Forsvaret, offentlige sykehus og andre helse- og omsorgsinstitusjoner, utdanningsinstitusjoner og kriseberedskapen. Tradisjonelt i Norge har disse institusjonenes ansvar for tros- og livssynsmessig tjeneste vært preget av Den norske kirkes majoritetsposisjon i samfunnet. Likebehandling av den enkeltes tros- og livssynsfrihet, uavhengig av om vedkommende er knyttet til et stort eller lite tros- eller livssynssamfunn, innebæ-

rer at det må være en bredere tilnærming til tros- og livssynsbetjening i offentlige institusjoner. Utvalget mener at det er et offentlig ansvar å sørge for tilgjengelige og egnede samtalepartnere for tros- og livssynsspørsmål og tilgjengelig religiøs og livssynsmessig betjening i institusjonene. Utvalget anbefaler at rekruttering av personell til tros- og livssynsbetjening gjøres bredere og tilpasses dem som er brukere av institusjonen. Dette vil kunne gjennomføres på ulike måter og bør tilpasses den lokale situasjonen og behovet der.

Et mindretall mener at det må være tros- og livssynssamfunnene selv og ikke institusjonene som har ansvaret for å sørge for tros- og livssynsbetjening innenfor institusjonene.

Utvalget mener også at likebehandlingsprinsippet må ligge til grunn for tilgang til bønnerom eller stillerom. Offentlige institusjoner, som for eksempel sykehus og skoler, må være rause og tilretteleggende med hensyn til å tilby rom for slike behov.

Norske helligdager følger i all hovedsak de kristne høytidene. Utvalget støtter det gjeldende regelverket som gir arbeidstakere rett til to dager fri per år for å kunne delta i egne religiøse høytider. Utvalget mener videre at denne retten også må gjøres eksplisitt gjeldende for studenter i høyere utdanning, slik at disse etter nærmere regler om frister kan søke om fri fra eksamen eller obligatorisk undervisning inntil to dager når de kolliderer med religiøse helligdager. Utvalget vil generelt oppfordre til fleksibilitet i arbeidsliv og studiesituasjoner i forhold til religiøse og livssynsbaserte begrunnelser for tilpasninger. Spørsmål knyttet til helligdager drøftes i kapittel 16.

Grunnloven § 16 understreker at Den norske kirke «understøttes som saadan» og andre tros- og livssynssamfunn «understøttes paa lige Linje». Dette er et sentralt uttrykk for likebehandlingsprinsippet innenfor en stat som gir aktiv støtte, deriblant økonomisk støtte, til tros- og livssynssamfunnene. Utvalget gjør en grundig gjennomgang av den særlige støtteordningen i del V ut fra prinsippet om likebehandling og andre hensyn, se 1.7 nedenfor.

1.6 Livsfaser

Livsfaseriter er ritualer knyttet til sentrale livsfaser og spesielt overganger mellom livsfaser. Ulike kulturer, religioner og livssyn har ulike former for overgangsritualer. Hvilke livsfaser som markeres, og særlig på hvilken måte dette gjøres, varierer sterkt. Utvalget vil peke på at prinsippene om åpenhet for andres tros- og livssynsutøvelse, statens aktive støtte til alles tros- og livssynsutøvelse og prinsippene om ikke-diskriminering og om likebehandling må være sentrale for offentlig politikk i møtet med den store variasjonen av livsfaseritualer. Det er grunnleggende at livsfaseritualer i ulike tros- og livssynssamfunn likebehandles, og at det er en åpenhet for at slike ritualer kan finne sted i egnede rom og lokaler.

Kapittel 16 peker på behovet for å kunne få fri fra arbeid, skole eller høyere utdanning i forbindelse med religiøse høytider.

Kapittel 15 framhever behovet for å gi gode rammer for tros- og livssynsutøvelse for pasienter, innsatte, vernepliktige og andre som er i heldøgns offentlige institusjoner over tid. Dette vil også i en del tilfeller omfatte livsfaseritualer. Utvalget oppfordrer til en generell kompetanseheving om variasjonen av livsfaseritualer og ulike menneskelige behov knyttet til dem. Dette er spesielt viktig i tilknytning til alvorlig sykdom, dødsleie og død i institusjoner.

I kapittel 14 drøftes temaet livssynsåpne seremonirom. Et livssynsåpent seremonirom er et rom eller et bygg som er utformet slik at mennesker fra ulike tros- og livssynssamfunn og mennesker uten noen tilhørighet til noe tros- eller livssynssamfunn kan ta rommet eller bygget i bruk til sentrale seremonier, for eksempel ekteskapsinngåelse eller gravferd. Slike rom i et lokalsamfunn kan også gi en åpen felles ramme for alle grupper i samfunnet ved felles minnemarkeringer, for eksempel ved ulykker eller katastrofer. Utvalget ser behovet for å etablere slike livssynsåpne seremonirom i et større og mer landsdekkende omfang enn hittil. Dette bør være et kommunalt ansvar, tilpasset lokale forhold og lokale behov. En prøveordning med økonomisk støtte kan bidra til erfaringsinnhenting både med hensyn til utforming av slike rom og bygg og til eventuelle framtidige støtteordninger.

Kapittel 18 i utredningen tar for seg gravferdsforvaltningen. Gravferd og ritualer rundt dødsfall står sentralt i de fleste religioner og livssyn. En helhetlig tros- og livssynspolitikk basert på likebehandling og ikke-diskriminering forutsetter at minoriteters behov blir ivaretatt gjennom de rammer gravferdsforvaltningen legger opp til. Også de som ikke er tilknyttet noe bestemt tros- eller livssynssamfunn må ivaretas godt. Dette gjelder både for de seremonier og ritualer som tilhører dødsfall og gravferd, og for selve gravferdsforvaltningen. Utvalget ser det ikke som en rimelig ordning i et pluralistisk samfunn at ett trossamfunn skal ivareta gravferdsforvaltningen. Utvalget går

inn for et kommunalt ansvar for gravferdsforvaltningen.

Prinsippet om likebehandling ved seremonier og ritualer omkring dødsfall, kremasjon og gravlegging er grunnleggende. Livssynsåpne seremonirom kan gi mulighet for lokaler for ulike typer seremonier. For dødsfall i sykehjem og sykehus er det viktig med kunnskap og innsikt i ulike behov og tilgjengelighet til religiøse ledere eller autorisert personell som kan utføre ønskede ritualer.

Ekteskapsinngåelse er en offentligrettslig handling med viktige sivilrettslige konsekvenser i folks liv. Samtidig er det et sentralt livsfaserituale som for mange er sterkt knyttet til deres tros- eller livssynsmessige tilhørighet. I dag kan den offentligrettslige handlingen delegeres til enkelte tros- og livssynssamfunn, mens det også finnes mulighet for borgerlig vigsel.

Utvalget drøfter ekteskapsinngåelse i kapittel 17. Utvalget har lagt vekt på at en aktiv støtte til tros- og livssynsutøvelse må omfatte at det legges til rette for at religiøse og livssynsmessige seremonier kan gjennomføres. Utvalget har også lagt vekt på menneskerettslige hensyn, spesielt hensyn til kvinner og homofile/lesbiske.

Utvalget er delt i synet på ordning for ekteskapsinngåelse. Et flertall i utvalget går inn for at det innføres sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning. Det vil da fortsatt være mulig å supplere den sivile ekteskapsinngåelsen med tros- og livssynsmessige seremonier etter eget ønske. En slik ordning tydeliggjør at den rettslige siden ved ekteskapsinngåelse er adskilt fra det tros- og livssynsmessige, og det understreker at det er sivil lovgivning og ikke en teologisk forståelse som regulerer ekteskap, foreldreansvar, skilsmisse, arv osv. Dette flertallet mener også at dagens ordning kan reise tvil om staten legitimerer diskriminering av for eksempel homofile eller kvinner.

Et mindretall går inn for at tros- og livssynssamfunn beholder vigselsmyndigheten, slik ordningen er i dag. Det begrunnes med at dette er en ordning med dype røtter i det norske samfunnet, og at den fungerer godt. Utfordringer knyttet til ordningen bør løses gjennom informasjons- og tilsynstiltak, over tid og i dialog med trossamfunnene. Den delegerte vigselsretten forplikter tros- og livssynssamfunnene på å anerkjenne ekteskapslovgivningens gyldighet.

1.7 Tilskuddsordning og medlemsregistrering

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere ordninger for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, blant annet med hensyn til kontrollmuligheter, personvern og partsinnsyn. Utvalget er også bedt om å vurdere eventuelle vilkår for økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn. Kirkeforliksavtalen fra 2008 slår fast at gjeldende finansieringsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal videreføres. Dette legger noe av premissene for den drøftingen utvalget kan gjøre av disse spørsmålene, slik denne drøftingen er ført i kapitlene i utredningens del V.

Utvalget mener at likebehandling av tros- og livssynssamfunnene og hensynet til religionsfrihet er sentrale premisser for utformingen av tilskuddsordningen. Det foreslås en ny felles lov for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, se utredningens del VI. Utvalget mener i utgangspunktet at en bør gi en likeverdig støtte til alle tros- og livssynssamfunn uavhengig av samfunnsnytte og uavhengig av hvordan tros- og livssynssamfunnet organiserer seg og utvikler sin religion eller sitt livssyn.

I den grad tros- og livssynssamfunnets aktivitet påvirker andres rettigheter og interesser, kan det finnes grunner til å stille vilkår for støtte.

Utvalget tilrår at tros- og livssynssamfunnet kan fratas støtte dersom det avdekkes vesentlige og vedvarende brudd på andre lover og samfunnet ikke iverksetter tiltak som kan hindre slike brudd i framtiden. Særlig vekt legges på brudd på lover som skal beskytte barns interesser og rettigheter, brudd på diskrimineringslovgivning og brudd på lover som skal hindre oppfordring til hat og vold.

Videre setter utvalget opp noen ytterligere vilkår, som går ut over den generelle forutsetningen om at et støtteberettiget tros- eller livssynssamfunn ikke må bryte norsk lov. Disse vilkårene dreier seg blant annet om å beskytte barn og å sette noen grenser for oppfordringer til illegitim vold fra en støttemottakers side. Se nærmere beskrivelse av vilkårene nedenfor, under avsnitt 1.8 om forslag til ny lov.

Utvalget drøfter krav til likestilling mellom kjønnene med hensyn til adgang til styrende organer i støtteberettigede tros- og livssynssamfunn, sett i forhold til religionsfrihet og organisasjonsfrihet. Et flertall i utvalget slår fast at det ikke bør stilles krav til trossamfunnene som griper inn i deres trosmessig forankrede selvforståelse og praksis, så lenge disse er lovlige, saklige og for-

holdsmessige. Dette flertallet mener imidlertid at når det er foreslått som en betingelse for å motta statsstøtte at tros- og livssynssamfunnet har vedtekter som fastsetter en styringsstruktur som står ansvarlig overfor staten for forvaltningen av tilskuddet, må deltakelse i denne styringsstrukturen være åpen for personer av begge kjønn. Utvalgets mindretall vil på dette punktet ikke tilrå at det legges inn vilkår i støtteordningen som strammer inn det handlingsrommet som lovgivningen i dag gir knyttet til styringsorganer i trossamfunn.

Utvalget setter fram forslag for avgrensning av hvilke organisasjoner som kan regnes som tros- og livssynssamfunn. Det stilles også visse krav til organisering og administrasjon. Utvalget har diskutert krav om antall medlemmer for å være støtteberettiget, og foreslår i ny lovtekst at kravet settes til hundre medlemmer. Et mindretall i utvalget foreslår et antallskrav på ti medlemmer.

For å stå for en uavhengig vurdering av om vilkårene for støtte oppfylles, foreslår utvalget at det opprettes en faglig nemnd som kan gi råd til departementet om godkjenning av rett til tilskudd og ved spørsmål om å frata noen rett til tilskudd.

Medlemsregistrering er sentralt for tilskuddsordningen. Tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke får tilskudd basert på antall medlemmer. Støttebeløpet per medlem er basert på bevilgningen til Den norske kirke delt på antall registrerte medlemmer i Den norske kirke. Utvalget konkluderer med at den særlige tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn fortsatt bør beregnes på denne måten. Utvalget gir i kapittel 25 en vurdering av og forslag til forbedring av medlemsregistreringsordningen, særlig for å hindre dobbeltmedlemskap. Utvalget legger også stor vekt på personvernhensyn knyttet til medlemskapsregistreringen.

Utvalget foreslår at tilskuddsberettiget medlemskap skal forutsette en melding til tros- eller livssynssamfunnet fra personen selv, eller fra foreldrene for barn under 15 år. Dette skal også gjelde for Den norske kirkes medlemsregister. Videre foreslår utvalget at alle medlemmer når de er fylt 15 år, får et brev der de gjøres oppmerksomme på medlemskapet og at de selv kan ta stilling til det. Ved dobbeltmedlemskap skal de personene dette gjelder, varsles i brev fra Brønnøysundregistrene, slik at de selv kan ordne opp. Tros- og livssynssamfunnene skal ikke lenger få informasjon om hvilke medlemmer som er registrert som dobbeltmedlemmer. Alle registrerte opplysninger om medlemskap slettes i Brønnøysundregistrene etter utbetaling av støtte.

Utvalget går inn for at alle som skal utløse tilskudd, må være bosatt i Norge og aktivt ha registrert seg i et tros- og livssynssamfunn.

Utvalget gjennomgår hvilke bevilgninger til Den norske kirke som bør legges til grunn for beregningen av støtte til de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Det foreslås at den støtten Den norske kirke får til å dekke deler av sine pensjonsforpliktelser, legges inn i beregningsgrunnlaget. Utvalget foreslår videre at deler av ordningen med rentekompensasjon legges inn i beregningsgrunnlaget, mens midlene til fengselsprester tas ut av ordningen.

Utvalget går inn for å endre forvaltningen av tilskuddsordningen til en rent statlig ordning. Dette vil gi en betydelig administrativ gevinst og i større grad sikre likebehandling. Dette utelukker ikke at kommunene kan gi støtte til lokale tros- og livssynssamfunn på frivillig basis, utenom den ordinære støtteordningen. Videre foreslås det at administreringen av tilskuddsordningen legges til ett fylkesmannsembete for å bidra til likebehandling og tilstrekkelig kompetanse.

Når det gjelder andre støtteordninger til tros- og livssynsformål, utenom den særlige støtteordningen til tros- og livssynssamfunn, drøfter utvalget en rekke slike ordninger i kapittel 26. Blant sakene som tas opp her er vilkår for økonomisk støtte til religiøse og livssynsbaserte barne- og ungdomsorganisasjoner. Et flertall i utvalget mener at reglene for tildeling av støtte til barne- og ungdomsorganisasjonene bør strammes inn, slik at forskjellsbehandling knyttet til kjønn eller seksuell orientering i disse organisasjonenes styringsstruktur medfører at det ikke gis støtte. Et mindretall ønsker ikke en slik innstramming, ut fra en bekymring for at dette i praksis vil føre til at de fleste religiøse barne- og ungdomsorganisasjoner vil kunne bli fratatt støtte.

1.8 Ny lov

Utvalget foreslår en ny lov om tilskudd for tros- og livssynssamfunn. Se del VI. Lovens formål er å sikre offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn på likeverdig nivå som Den norske kirke.

Skillet mellom registrerte og ikke-registrerte trossamfunn foreslås ikke videreført. For å være et støtteberettiget tros- eller livssynssamfunn må følgende vilkår oppfylles:

1. 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.

2. Et livssynssamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og holdning til sentrale etiske spørsmål.
3. 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.
4. Samfunnet må ha vedtekter som fastsetter hvem som kan være medlem av samfunnet, styringsstruktur i samfunnet, og hvem som representerer og kan forplikte samfunnet utad. Deltakelse i samfunnets styringsstruktur må være åpen for personer av begge kjønn. Det må også være bestemmelser om hvordan vedtekter kan endres og hvordan midler disponeres ved endringer, sammenslåinger mv.
5. Samfunnet må ha 100 medlemmer eller aktivt registrert tilhørige i henhold til § 3-2.

Utvalget har, som presentert under 1.7, valgt å presisere en del ytterligere vilkår til støtte.

Disse er:

1. Samfunnet må ikke
   a. Organisere eller oppmuntre til oppvekstvilkår 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.

Loven presiserer også reglene for beregning av tilskudd, for medlemsregistrering og krav til bruk av tilskuddet, opprettelsen av sakkyndig nemnd, regler for tilsyn, rapportering og sanksjoner.

Det mindretall i utvalget som ønsker å opprettholde dagens ordning med delegert vigselsmyndighet til en del tros- og livssynssamfunn, framsetter forslag om hvordan dette kan reguleres av samme lov, med egne bestemmelser om vigselsmyndighet.

Utvalget foreslår også en opprydning der en del paragrafer i gjeldende lov om trudomssamfunn oppheves eller flyttes til andre lover.

1.9 Debatt og dialog i et livssynsåpent samfunn

Utvalget legger fram en helhetlig utredning til offentlig debatt. Norge har en historie og mange innarbeidede tradisjoner for hvordan tros- og livssynsspørsmål håndteres og diskuteres. Dette gir seg uttrykk i nasjonal debatt og i måten lovverk og offentlige ordninger og institusjoner er ordnet på. At det finnes tradisjoner og vante måter å organisere seg på, og at en har respekt og forståelse for historie og tradisjon, kan ikke være et hinder for at tros- og livssynspolitikk ved behov tas opp til ny debatt, og at eventuelle nye vurderinger kan gjøres. En framtidig helhetlig tros- og livssynspolitikk for Norge må bygge på ansvarlige beslutninger basert på innsikt og reflektert debatt og dialog – i dagens samfunn. En helhetlig tros- og livssynspolitikk i et samfunn preget av mangfold og et samfunn som vektlegger menneskerettighetene sterkt, må ta dette mangfoldet og beskyttelsen av religionsfriheten som utgangspunkt.

Dialog mellom ulike tros- og livssynsretninger og om tros- og livssynsrelaterte spørsmål på tvers i samfunnet har ikke vært en selvfølge gjennom historien. Kapittel 3 beskriver hvordan dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn i Norge har vokst fram og etter hvert satte en rekke sentrale tros- og livssynspolitiske spørsmål på dagsordenen.

Utvalget vil slå fast at dialog mellom mennesker og grupper med ulikt livssyn og ulik tro må være åpen og preget av respekt for forskjeller og uenighet. Dialog har en verdi for å oppnå forståelse og fellesskap, ikke bare for å oppnå enighet.

Det er viktig å bidra til at sentrale samfunnsinstitusjoner fører an i en slik åpen og respektfull dialog. Dette gjelder politisk debatt, men også for eksempel hvordan dialog skjer på fellesarenaer som den offentlige skolen, eller hvordan disse spørsmålene håndteres i Forsvaret eller ved store nasjonale markeringer. Kapittel 11 tar opp den offentlige debatt og hvordan fellesskap også formes gjennom formuleringer og seremonier. Utvalget understreker at et pluralistisk samfunn må tilstrebe en felles tilnærming til hvordan konflikter, uenighet og mangfold skal håndteres. Utvalget mener at utviklingen av dialog på tros- og livssynsfeltet bidrar positivt til dette. Utvalget peker på at fellesinstitusjoner bør gis en form og en framstilling som kan favne mangfoldet. Et flertall i utvalget går inn for en revurdering av gjeldende formålsparagraf for skolen for å gi større vekt på verdier som samler på tvers av livssyn enn på disse

verdienes opprinnelse eller begrunnelse, mens et mindretall ser ikke behov for en endring.

Det norske forsvaret har en tett kobling til Den norske kirke. Utvalget mener at det er viktig at tros- og livssynsmessig betjening ikke utnyttes for å bedre de militære styrkenes samhold og stridsmoral – eller til å lede eller legitimere krigshandlinger. Utvalget mener at religiøse ritualer ikke bør gjøres til felles uttrykk for Forsvarets kollektive verdigrunnlag. Representanter for ulike religioner eller livssyn bør ikke være ansvarlige for obligatoriske fellesarrangementer eller inngå i militær rangordning. Dette standpunktet står ikke i motsetning til utvalgets understreking av at det må sørges for at tros- og livssynsmessig betjening er tilgjengelig for at personell i Forsvaret, blant annet gjennom fast ansettelse av tros- og livssynspersonell i Forsvaret, jf. drøfting av dette i kapittel 15.

Felles nasjonale markeringer ved høytid, sorg eller krise er et offentlig ansvar, og dette ansvaret bør ikke delegeres til ett tros- og livssynssamfunn alene, heller ikke til Den norske kirke. En må ivareta både behovene til de enkelte i ulike tros- og livssynssamfunn og behovet for felles markeringer på tvers av religioner og livssyn.

Utvalget mener at en åpen politisk debatt og en god dialog vil bidra til å skape gode løsninger for slike fellesinstitusjoner. Utredningen som helhet går inn på en rekke konkrete saksfelt og drøfter avveininger som kan foretas på disse feltene. Det finnes mange saksfelt som ikke er drøftet her. Utvalget vil understreke behovet for dialog for å få fram de mange spesifikke forholdene ved ulike konflikt- og avveiningsspørsmål for framtiden. Dette tas spesielt opp i kapittel 21. Dialog kan bidra til forståelse og aksept for at ikke alle saker kan løses slik at alle blir enige, og dialog kan videre bidra til å finne ordninger for å leve med uenighet og allikevel opprettholde et fellesskap.

Utvalget ble i mandatet spesielt bedt om å vurdere hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i vårt samfunn. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har utarbeidet en kunnskapsoversikt om spørsmålet, se utrykt vedlegg og drøfting i kapittel 4. Utvalget mener at tros- og livssynspolitikken kan ha effekter på integrering, og at dette kan være interessant, men at det ikke foreligger sikker kunnskap på dette feltet. Det sentrale i tros- og livssynspolitikken vil etter utvalgets syn imidlertid være å sikre retten til og muligheten for fri religionsutøvelse, ikke eventuelle mer instrumentelle effekter på eksempelvis integrering.

Utvalget vil framheve debatt og dialog som integrerende faktorer i et demokratisk samfunn. Dette kan knyttes til begrepet uenighetsfellesskap. Utvalget vil videre understreke at et mål om integrering innebærer en respekt for mangfold og vekt på gjensidig tilpasning i et større fellesskap.

Utvalget mener at et bærekraftig grunnlag for det framtidige fellesskapet i vårt samfunn best legges ved at vi som samfunn identifiserer oss med og aksepterer et synlig og reelt kulturelt og livssynsmessig mangfold og lager institusjonelle rammer som gjør det mulig å «være norsk» og leve i det norske samfunnet på mange måter. Det er i den sammenheng også viktig med en debatt om grensene for den enkeltes og kollektivenes religionsfrihet, den enkeltes og kollektivenes ansvar for fellesskapet og hvordan ulike samfunnshensyn skal kunne veies opp mot hverandre. Vi håper denne utredningen er et bidrag til en slik debatt.

Utredningen har fått tittelen *Det livssynsåpne samfunn*. Med det ønsker vi å framheve to sentrale intensjoner. For det første at samfunnet bør *gi rikelig rom* for tros- og livssynsutfoldelse, i all dets engasjement og synlighet, på ulike arenaer, individuelt og kollektivt. Her kan «livssynsåpent» signalisere en politikk der myndighetene aktivt verdsetter og legger til rette for borgernes tro og livssyn.

For det andre vil «livssynsåpent» betegne åpenhet for borgernes *ulike* livssyn, religiøse så vel som sekulære, og majoritetens så vel som minoritetenes livssyn. I denne forstand er det livssynsåpne samfunn preget av at myndighetene fører en politikk der de ulike tros- og livssynsgruppene, og også de som står utenfor disse gruppene, blir *behandlet som likeverdige*.

Samlet sett peker dette på et livssynsåpent samfunn, preget av romslighet og likeverd.

Kapittel 2
Utvalgets mandat og arbeid

2.1 Oppnevning og mandat

Tros- og livssynspolitisk utvalg ble oppnevnt i statsråd 25. juni 2010 og ble gitt følgende mandat:

Bakgrunn og utgangspunkt
Regjeringen har besluttet å nedsette et utvalg som skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk. Utvalget skal fremme forslag som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet.

De siste tiårene har det norske samfunnet gjennomgått store endringer. Det er blitt et økt kulturelt og religiøst mangfold. Ca. 80 % av befolkningen tilhører Den norske kirke, men både antall tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke og antall personer som tilhører disse samfunnene, er økende. I 2009 var det vel 400 000 tilskuddsberettigede medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke og i overkant av 600 tros- og livssynssamfunn

I de senere årene har forholdet mellom stat, samfunn, individ, religion og livssyn i stadig sterkere grad kommet på den politiske dagsordenen i Norge og i mange andre land. Spørsmålene handler både om hvilket ansvar offentlige myndigheter, samfunnet og individene har for religion og livssyn, og om hvilket ansvar representanter for tros- og livssynssamfunn har overfor staten, samfunnet og individene. I flere sammenhenger pågår det diskusjoner om tradisjon, mangfold og pluralitet og hvilken rolle tro og livssyn bør ha i ulike offentlige rom.

Dette har også ført til at flere aktører har pekt på behovet for en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk og tatt til orde for en offentlig utredning på dette feltet.

Statens tros- og livssynspolitikk er utviklet over en lang tidsperiode. Med utgangspunkt i statskirkeordningen og et prinsipp om økonomisk likebehandling og ikke-diskriminering har offentlige myndigheter utviklet en aktivt støttende politikk overfor tros- og livssynssamfunnene.

Retten til tros- og livssynsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet. Tros- og livssynsfriheten omfatter både den enkeltes rett til å tro det han eller hun vil, til å skifte tro og til å ha et livssyn som innebærer ikke å ha en religiøs tro og ikke måtte overholde religiøse normer. Religion er også et kollektivt fenomen, og tros- og livssynsfriheten har derfor en kollektiv side. Den omfatter frihet til å komme sammen om religiøse formål, å delta i religiøse ritualer og den innebærer rett til å organisere et felles religiøst liv.

Mandat:
Utvalget skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og fremme forslag til endringer som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på området.

Utvalget skal ta utgangspunkt i at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten, slik denne er forankret i internasjonale konvensjoner og nasjonal rett.

Videre skal utvalget legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk innenfor rammene av sentrale prinsipper i det norske samfunnet som demokrati, rettsstat og menneskerettighetene. Den individuelle og kollektive tros- og livssynsfriheten er ikke absolutt. Den kan begrenses ved lov dersom det er nødvendig ut fra andre tungtveiende hensyn, særlig andre menneskerettigheter slik som ytringsfriheten og forbudet mot diskriminering. I den senere tid har flere saker i den offentlige debatten illustrert spenningsforholdet som kan oppstå mellom tros- og livssynsfriheten på den ene siden og andre grunnleggende normer og verdier i det norske samfunnet på den andre. Det er nødvendig å finne en balansegang som ivaretar både tros- og livssynsfriheten og andre rettigheter og sentrale prinsipper.

Utvalget kan vurdere om det er andre grunnleggende normer og verdier som bør prege utformingen av politikken på feltet.

Utvalget skal legge til grunn avtalen 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen.

Med dette som utgangspunkt skal utvalget:

Vurdere ordninger for tilskudd, registrering av trossamfunn og offentligrettslige funksjoner i tros- og livssynssamfunn basert på at staten skal ha en aktivt støttende holdning, og komme med forslag til endringer, med dagens finansieringsordning for Den norske kirke som premiss. Utvalget skal blant annet i gjennomgangen av tilskuddsordningen vurdere hensyn til kontrollmuligheter, personvern og partsinnsyn. Utvalget skal også drøfte i hvilken utstrekning det kan eller bør stilles vilkår for økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn.

Vurdere om ordningen med registrering av trossamfunn bør opprettholdes, og i så fall om skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn bør videreføres. Utvalget skal i tillegg vurdere i hvilken grad tros- og livssynssamfunn skal utøve offentlig rettslige funksjoner og om det for eventuell utførelse av offentlig rettslige funksjoner bør stilles ytterligere vilkår om for eksempel antall medlemmer mv.

Vurdere behovet for samordning av lov- og regelverk og forvaltning på ulike samfunnsområder for å sikre en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk, og komme med forslag til tiltak for bedre samordning.

Vurdere hvilken plass religion og livssyn bør ha i ulike offentlige institusjoner, blant annet med hensyn til religiøs og livssynsmessig betjening, tilgang til bønne-/seremonirom, særlige krav til mat, klesdrakt osv.

Vurdere hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i vårt samfunn. Utvalget skal også vurdere om flere av dagens finansieringsordninger som berører tros- og livssynssamfunn har konsekvenser for deltakelse på samfunnets fellesarenaer og eventuelt foreslå endringer.

Innhente opplysninger om og drøfte tros- og livssynspolitikk i de øvrige nordiske landene og i et utvalg av andre land det er naturlig å sammenligne Norge med.

Utrede økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

Det er ønskelig at utvalget arbeider i dialog med tros- og livssynssamfunn og andre aktuelle aktører i samfunnet. Det bør være et siktemål at utvalget kan komme fram til forslag som kan samle bredest mulig oppslutning. Utvalget skal legge fram sin utredning innen utgangen av 2012.

Utvalget har fått to tilleggsbestillinger:

I brev av 3. februar 2011 bad Kulturdepartementet om følgende:

> Det vises til utvalgets mandat. Utvalget skal bl.a. vurdere tilskuddsordningen for tros og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke (Dnk) og foreslå endringer, med dagens finansieringsordning for Dnk som premiss. Kulturdepartementet gir herved en tilleggsbestilling til utvalget som faller inn under dette mandatpunktet. Utvalget bes svare på tilleggsbestillingen i innstillingen som skal avgis innen utgangen av 2012.
>
> Tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk kan i dag ikke kreve tilskudd for personer som tilhører Dnk eller som et annet tros- eller livssynssamfunn utenfor Dnk er berettiget til tilskudd for, jf. lov om trudomssamfunn og ymist anna §§ 8 og 19a annet ledd og lov om tilskott til livssynssamfunn § 5 første ledd. Tros- og livssynssamfunnene må hvert år sende inn fødselsnummer for alle medlemmer det kreves tilskudd for. Medlemsoversikten jevnføres med Den sentrale folkeregister [sic], Den norske kirkes medlemsregister og øvrige tros- og livssynssamfunns innsendte medlemsoversikter. Formålet med kontrollen er å sikre et mest mulig korrekt grunnlag for utbetaling av tilskudd. Det kontrolleres bl.a. at hver enkelt bare står oppført i ett tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk og at vedkommende ikke står oppført i Dnks medlemsregister.

Tilleggsbestilling

Vi ber utvalget utrede lovendringer og andre tiltak som kan bidra til å begrense omfanget av dobbeltmedlemskap, og forenkle og effektivisere behandlingen av klagesaker om avkorting av tilskudd grunnet dobbeltmedlemskap. Vi ber utvalget herunder vurdere om kun personer over 18 år bør inkluderes ved beregningen av tilskudd, både i fastsettelsen av tilskuddssatsen og i antallet medlemmer det gis tilskudd for. Utvalget kan vurdere om en annen aldersgrense vil være mer hensiktsmessig.

Gjennomgangen skal omfatte reglene for medlemskap og tilhørighet, herunder om inn- og utmelding, inkl. i kirkeloven, i den grad disse har betydning for dobbeltmedlemskap.

I dag gis det ikke tilskudd for personer som tilhører Den norske kirke, og en person kan kun være tilskuddsberettiget medlem i ett tros- eller livssynssamfunn om gangen. Utvalget skal legge dette til grunn i sitt svar på tilleggsbestillingen.

Kulturdepartementet er klageinstans i saker etter lov om trudomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn. Vi ber utvalget utrede konsekvensene av at klagesaksbehandlingen overføres til et annet organ og eventuelt foreslå egnede instanser. Utvalget kan også vurdere oppretting av et nytt klageorgan.

Utvalget bes fremme konkrete forslag til lovendringer og andre tiltak. Dersom personvernet berøres, skal hensynet til dette vektlegges i utformingen av forslagene.

Kulturdepartementet understreker at tilleggsbestillingen ikke skal virke innskrenkende på utvalgets vurdering av og forslag om andre og eventuelt større endringer av tilskuddsordningen.

I brev av 9. juli 2012 ble utvalget av Kulturdepartementet bedt om følgende:

Vi viser til utvalgets mandat. Utvalget skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og fremme forslag til endringer som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på området.

Gravferdsforvaltning
I kirkeforliket, som gjelder ut stortingsperioden 2009–2013, ble samtlige partier på Stortinget enige om at gjeldende lovgivning på gravferdsområdet skulle videreføres. Samtidig skulle det gjøres tilpasninger for å ivareta minoritetene. Lovgivningen på området har blitt endret for å følge opp dette punktet i forliket.

Kirkelig fellesråd har fortsatt forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene, mens det økonomiske ansvaret ligger til kommunene. Forvaltningsansvaret kan overtas av kommunen etter avtale mellom fellesrådet og kommunen.

Kirkelig fellesråd utfører oppgavene som gravferdsmyndighet på vegne av det offentlige. Gravplassene er åpne for alle. Enhver har rett til å bli gravlagt der, uansett tro eller livssyn. Ved flere av gravplassene er bestemte områder avsatt til gravsteder for medlemmer av ikkekristne trossamfunn. Registrerte trossamfunn utenfor Den norske kirke har for øvrig adgang til å anlegge egne gravplasser, jf. lov om trudomssamfunn og ymist anna § 18.

Tros- og livssynsmangfoldet i Norge er økende. Flere har på denne bakgrunn tatt til orde for å overføre forvaltningsansvaret for gravplassene til kommunene.

Gravplassrådgiverstillingen ivaretar viktige funksjoner knyttet til forvaltning av gravplasser og gravferdslovgivningen ved bl.a. følgende oppgaver:

- Bistå kirkedepartementet i arbeidet med å forvalte og utvikle gjeldende lov- og regelverk for gravferdssektoren.
- Være rådgiver for bispedømmeråd og fylkesmenn hvor disse er tillagt avgjørelsesmyndighet i gravferdsloven.
- Gi generell veiledning om stell av gravplasser gjennom konferanser, kurs og annen informasjonsvirksomhet.

Gravplassrådgiveren var tidligere ansatt av departementet med ansvar for gravferdsloven. Lønnsansvaret og det personalmessige ansvaret ble ivaretatt av Tunsberg bispedømmeråd. Stillingen er nå flyttet til Tunsberg bispedømmeråd.

Tilleggsbestilling
Vi ber utvalget vurdere plasseringen av både forvaltningsansvaret for gravplassene og gravplassrådgiverstillingen.

Utvalget skal utrede rettslige, økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.

Utvalget bes svare på tilleggsbestillingen i innstillingen som skal avgis innen utgangen av 2012.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning (I parentes er gjengitt den tilknytning som ble oppført ved oppnevnelsen hvis denne er endret):

- *Leder:* Sturla J. Stålsett, Oslo, generalsekretær, dr. theol., Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo.
- *Nestleder:* Bente Sandvig, Bærum, fagsjef, Human-Etisk Forbund (leder av Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn).
- Jan Fridthjof Bernt, Bergen, professor, dr. juris., Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen.
- Ingunn Folkestad Breistein, Kristiansand, førsteamanuensis, dr. theol., Institutt for reli-

gion, filosofi og historie.Universitetet i Agder (Ansgar teologiske høyskole i Kristiansand).
- Hege Fjellheim, Karasjok, avdelingsdirektør, Sametinget.
- Valgerd Svarstad Haugland, Asker, fylkesmann i Oslo og Akershus (kirkeverge i Oslo).
- Andreas Hompland, Oslo, sosiolog og skribent (fra mars 2011).
- Lavleen Kaur, Strømmen, skuespiller og stipendiat, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.
- Oddbjørn Leirvik, Oslo, professor, dr. theol., Det teologiske fakultet, Universitetet Oslo.
- Guri Melby, Oslo, høgskolelektor, Høgskolen i Oslo og Akershus (lektor ved Høgskolen i Sør- Trøndelag).
- Rolf Reikvam, Sørum, sjølstendig næringsdrivande.
- Rune Johan Skjælaaen, Bergen, pasient- og brukerombud i Hordaland (sykehusprest, Haraldsplass diakonale sykehus).
- Tove Strand, Oslo, viseadministrerende direktør, Oslo universitetssykehus.
- Shoaib Sultan, Oslo, rådgiver, Antirasistisk Senter (generalsekretær, Islamsk Råd Norge).
- Malgorzata Tumidajewicz, Oslo, aspirant, ambassadesekretær, Utenriksdepartementet (rådgiver, Oslo katolske bispedømme).

Ottar Grepstad, Volda, forfatter og direktør for Nynorsk Kultursentrum, trakk seg fra utvalget i januar 2011. Han ble erstattet av Andreas Hompland.

Ved oppstarten av arbeidet i 2010 fungerte ansatte i Samfunns- og frivillighetsavdelingen i Kulturdepartementet som sekretariat for utvalget fram til desember 2010. Geir Helgeland startet som leder av sekretariatet i desember 2010, og Lars Fjell Hansson startet i sekretariatet i desember 2010. Geir Helgeland sluttet som sekretariatsleder i desember 2011 og gikk over i annen jobb. Lars Fjell Hansson overtok fra samme tidspunkt lederansvaret for sekretariatet. Guri Jørstad Wingård begynte som seniorrådgiver i januar 2012, mens Beate Solli begynte som rådgiver i sekretariatet i august 2012.

2.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Departementet har i sitt mandat spesielt bedt om at visse spørsmål blir tatt opp. Særlig vektlagt er tilskuddsordningen, offentligrettslige funksjoner og religion i offentlige institusjoner. Den første tilleggsbestillingen fra Kulturdepartementet fra februar 2011 gir utvalget et enda mer detaljert oppdrag knyttet til tilskuddsordningen. Utvalget gir en grundig drøfting av disse spesifikke spørsmålene og foreslår bl.a. en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

Utvalget har videre i sitt arbeid lagt vekt på at det skal bidra til en helhetlig tros- og livssynspolitikk. Utvalget har derfor gitt en grundig overordnet drøfting av forholdet mellom livssyn og offentlig politikk, både ved en historisk gjennomgang og ved en gjennomgang av ulike modeller for dette forholdet. Utvalget foreslår ut fra dette åtte prinsipper for en offentlig tros- og livssynspolitikk. Utvalget har videre ut fra disse prinsippene lagt opp til en bred drøfting av tros- og livssynsspørsmål på en rekke områder. Utvalget drøfter ulike avveininger som bør gjøres, for eksempel innenfor helse, skole, justissektor, forsvar og dyrevern. Utvalget vil på disse feltene gi bidrag til en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk.

Mandatet fra Kulturdepartementet har lagt to viktige prinsipielle føringer for utvalgets arbeid.

Utvalget skal «legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk». Ikke alle medlemmene i utvalget er enig i at staten bør føre en slik politikk. Utvalget drøfter dette spørsmålet nærmere i kapittel 9, som setter opp prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk.

Utvalget skal videre «legge til grunn avtalen 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen». Siden Den norske kirke i og med denne avtalen på mange måter vil behandles annerledes enn andre tros- og livssynssamfunn, ikke minst på det økonomiske området, legger dette betydelige begrensninger på hva utvalget kan foreslå av endringer for å kunne bidra til større grad av likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Det innebærer at utvalget i meget begrenset grad vil kunne foreslå endringer i forholdet mellom Den norske kirke og staten.

Utvalget vil gi noen kommentarer til denne føringen.

For det første er det grunn til å bemerke at kirkeforliksavtalen med alle sine punkter er tidsbegrenset til stortingsperioden 2009–2013. Denne avtalen har riktignok medført at Grunnloven er blitt endret på visse viktige punkter, og at dette har varige konsekvenser ut over 2013. Det er likevel slik at det er viktige elementer i kirkeforliket som ikke blir nedfelt i grunnlovsparagrafer. Det er videre slik at avtalepartene, dvs. de politiske partiene, for eksempel i sitt programarbeid for neste stortingsperiode, vil kunne framsette forslag som

går ut over kirkeforliket. De er i sin utforming av framtidig politikk ikke bundet til kirkeforliket. Utvalget, som er bredt sammensatt og bedt om å komme med en helhetlig tros- og livssynspolitikk, er på sin side bedt om å legge det tidsbegrensede kirkeforliket til grunn.

For det andre er det slik at departementets mandat legger opp til at utvalget må drøfte forhold som går ut over kirkeforlikets formuleringer. I dette forliket står det at dagens tilskuddsordninger for tros- og livssynssamfunn videreføres. Samtidig er det i utvalgets mandat åpnet opp for å kunne foreslå «større endringer» av tilskuddsordningen. Et annet mandatpunkt som går ut over kirkeforlikets formuleringer, er tilleggsbestillingen om å vurdere gravferdsforvaltningens plassering. Det er antydet at ansvaret for denne kan overføres til kommunene. I kirkeforliket er det lagt til grunn at dagens lovgivning videreføres.

Utvalget legger til grunn at det skal gi en grundig drøfting av de pålagte mandatpunkter, og vil innrette seg etter de føringer som ligger i mandatet. Samtidig ønsker utvalget å komme med framtidsrettede forslag og innspill som går ut over 2013. Utvalget legger til grunn at det er et stort handlingsrom for å kunne foreslå tiltak for en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk innenfor mandatet. Formuleringen av åtte prinsipper for en slik politikk er en del av denne helhetlige tilnærmingen. Men utvalget har funnet grunn til å skrive et eget tillegg om en framtidig tros- og livssynspolitikk som går ut over forutsetningene i kirkeforliket. Dette er lagt inn som et tillegg til Del III (kapittel 10).

Det er i enkelte kapitler gjort mer spesifikke vurderinger av hvordan mandatpunkter kan forstås, og hvordan drøftingen i utvalget forholder seg til mandatet.

2.4 Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte i august 2010. Det ble høsten 2010 avholdt to dagsmøter:

15. oktober 2010 i Humanismens hus i Oslo: Ulike innlegg: Human-Etisk Forbund ved Bente Sandvig; Menneskerettigheter, religion og politikk ved Njål Høstmælingen, direktør ved International Law and Policy Institute (ILPI); Stat-kirkeforliket: Bakgrunn, status og veien framover – sett fra Den norske kirke ved direktør i Kirkerådet Jens-Petter Johnsen og generalsekretær i Mellomkirkelig råd Berit Hagen Agøy; Hva er en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk? Bakgrunn og aktuelle utfordringer ved prost Trond Bakkevig og forsker Ingvill Thorson Plesner.

26. november på Ullevål sykehus: Tro og livssyn i helsesektoren. Innlegg ved Tove Strand og hovedprest Egil Eide; Tro og livssyn i fengslene. Innlegg av Inger Furseth, KIFO; Tro- og livssyn i Forsvaret. Innlegg ved feltprost Alf Petter Bu Hagesæther.

I 2011 ble det avholdt seks møter:

3. februar 2011 ble det avholdt utvalgsmøte i lokalene til Det Mosaiske Trossamfund, etter en presentasjon og omvisning i synagogen. 4. februar fortsatte utvalgsmøte i R-5 i Regjeringskvartalet med gjennomgang av utvalgsdokumenter.

16. mars 2011 ble det avholdt utvalgsmøte på Ansgar teologiske høgskole i Kristiansand. Dag Nygård fra Norges Kristne Råd holdt innlegg, og utvalgsdokumenter ble gjennomgått. Flere av utvalgets medlemmer deltok 14.–15. mars på et fagseminar om religionsstatistikk og medlemsforståelse, som ble arrangert på Ansgar teologiske høgskole. Utvalget hadde 15. mars også møte med Forum for tro og livssyn i Kristiansand.

6.–8. juni 2011 ble det arrangert studietur til Stockholm og København. En gruppe dro til Stockholm og hadde 7. juni møter med Socialdepartementet, Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST), som bl.a. er ansvarlig for støtte til trossamfunn, og med personer fra islamsk, frikirkelig og humanistisk hold. En annen gruppe dro til København og møtte Familiestyrelsen, som er et direktorat som har ansvar for godkjenning av trossamfunn og tildeling av vigselsmyndighet. Videre møtte gruppen Rikshospitalets Etnisk Ressourceteam om tjenester på sykehus og Kriminalforsorgen om religiøs betjening i danske fengsler. Hele utvalget samlet seg i København og hadde et utvalgsmøte bl.a. med innledning av professor i religionssosiologi Margit Warburg fra Københavns Universitetet om dansk tros- og livssynspolitikk.

1. september 2011 hadde utvalget møte på Islamic Cultural Center i Oslo. I tillegg til refleksjoner i utvalget etter tragedien 22. juli 2011, og gjennomgang av utvalgsdokumenter, ble det gitt en presentasjon av menigheten, en omvisning i moskeen og en samtale med generalsekretær Mehtab Afsar i Islamsk Råd Norge.

18.–19. oktober 2011 ble det holdt utvalgsmøte på Gardermoen med gjennomgang av utvalgsdokumenter.

24. november 2011 ble det avholdt utvalgsmøte i R-5 i Regjeringskvartalet. Forsker Jill Loga fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig

sektor gav en presentasjon av sitt oppdrag for utvalget om tros- og livssynspolitikk og integrering. I forlengelsen av møtet deltok utvalget på et rådslag i regi av Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn (STL) om rettighetskonflikter. Innledninger ble gitt av Jorunn Økland, professor i tverrfaglig humanistisk kjønnsforskning, og Lars Gule, postdoktorstipendiat.

I 2012 ble det avholdt til sammen sju utvalgsmøter:

2.–3. februar 2012 ble det avholdt utvalgsmøte på Gardermoen med gjennomgang av utvalgsdokumenter.

15.–16. mars 2012 var det utvalgsmøte i Drammen. I tillegg til å gjennomgå utvalgsdokumenter, møtte utvalget DOTL, Drammen og omegn tros- og livssynsforum, og ble vist Drammen krematorium, tilrettelagt som livssynsåpent seremonirom. Videre møtte utvalget representanter fra Drammen kommune, som orienterte om Drammen kommunes arbeid på tros- og livssynsfeltet. 14. mars, i forkant av utvalgsmøtet, arrangerte Mellomkirkelig råd og Human-Etisk Forbund et møte om religion i det offentlige rom på Litteraturhuset, der flere av utvalgsmedlemmene var til stede.

23.–24. mai 2012 var det utvalgsmøte i R-5 i Regjeringskvartalet i Oslo, med gjennomgang av utvalgsdokumenter.

29.–30. august 2012 var det utvalgsmøte på Voksenåsen hotell i Oslo, med gjennomgang av et førsteutkast av utredningen.

26.–27. september 2012 var det utvalgsmøte i Regjeringskvartalet, med gjennomgang av utredningen.

24.–25. oktober 2012 var det utvalgsmøte på Katarinahjemmet i Oslo, med gjennomgang av utredningen.

Utvalgets leder, nestleder og/eller sekretariat har hatt møter med ulike organisasjoner som har kunnet gi innspill til utvalgets arbeid. Blant disse kan nevnes:

- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Kulturdepartementet
- Arbeidsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Utdanningsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus
- Barneombudet
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Datatilsynet
- Pastoralklinisk tjeneste ved Akershus universitetssykehus HF.
- Feltprestkorpset
- Inkluderingsutvalgets leder og sekretariat
- Grundutvalgets sekretær
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)
- Kirkerådet
- Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
- Mira- senteret
- LLH (Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner)
- Åpen Kirkegruppe
- Senter for medisinsk etikk
- International Law and Policy Institute (ILPI)
- Prosjektet Tros- og livssynsbetjening i sykehus (Oslo universitetssykehus)
- Fagråd for kristendomskunnskap og religionsvitskap
- Stortingsrepresentanter fra partiet Høyre
- Samråd om medlemskap i regi av STL

Videre har utvalgsleder og sekretariat deltatt på en rekke seminarer mv. Utvalgsleder har hatt bidrag på en rekke møter og seminarer, blant annet i regi av LNU (samarbeidsorgan for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner), Fagseminar ved Samfunnsvitenskapelig fakultet ved Universitetet i Oslo, Norske Kirkeakademier, Ungdommens kirkemøte, KIFO, Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, Presteforeningens representantskap, Den norske kirkes bispemøte, Det teologiske Menighetsfakultet, Det teologiske fakultet ved universitetet i Oslo, Bekkelagshjemmet, Areopagos, Skien KFUK-KFUM, Religions- og livssynslederforum.

Utvalgets leder har også bidratt med kronikker om utvalgets arbeid i dagspressen.

I tillegg har sekretariatet innhentet synspunkter og informasjon fra mange enkeltpersoner, organisasjoner og institusjoner som har bidratt til den beskrivelsen og de vurderinger som utvalget kommer med.

Utvalget sendte i juni 2012 en forespørsel til 11 politiske partier med forespørsel om det var «spesielle forhold eller nyere utviklingstrekk innen partienes vurderinger av det tros- og livssynspolitiske feltet som partiene ønsket å gjøre utvalget oppmerksom på». Partiet Høyre oversendte innstillingen fra Høyres livssynspolitiske utvalg. Utvalgsleder og sekretariat hadde i september 2012 et møte med personer i Høyres stortingsgruppe.

Utvalget skrev i april 2012 et brev til Kulturdepartementet med visse spørsmål om praktiserin-

gen av og forståelsen av tilskuddsordningen. Departementet besvarte henvendelsen i august 2012 blant annet på bakgrunn av innhentede vurderinger fra noen fylkesmannsembeter.

2.5 Dialog med tros- og livssynssamfunn

Det er i mandatet uttrykt at det «er ønskelig at utvalget arbeider i dialog med tros- og livssynssamfunn og andre aktuelle aktører i samfunnet.». Utvalget henvendte seg i mars 2011 til tros- og livssynssamfunn om innspill til utvalgets arbeid.

Utvalget ønsket i henvendelsen å få belyst utfordringer det enkelte tros- eller livssynssamfunn har i forhold til de ulike ordninger som gjelder på tros- og livssynsfeltet i dag. Det kunne handle om problemer med å overholde religiøse plikter i hverdagen, i skole, på jobb og i samfunnet generelt, om manglende tilrettelegging eller om økonomiske forhold.

Henvendelsen gikk til de store paraplyorganisasjonene på feltet: Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Norges Kristne Råd, Islamsk Råd Norge og til enkelte større trossamfunn som ikke er medlem i disse organisasjonene (Jehovas vitner, Brunstad Christian Church, Menigheten Samfundet Kristiansand og Ahmadiyya Muslim Jama'at). Paraplyorganisasjonene ble bedt om på hensiktsmessig måte å distribuere henvendelsen til sine medlemsorganisasjoner og gi tilbakemelding til utvalget om det var andre tros- og livssynssamfunn som burde få en egen henvendelse.

Vi har mottatt innspill og svar på henvendelsen fra følgende organisasjoner: Norges Kristne Råd (NKR), Human-Etisk Forbund (HEF), Humanistisk Ungdom, Kristensamfunnet i Norge, Den katolske kirke i Norge, Menigheten Samfundet (Kristiansand og Egersund), Holistisk Forbund, Jehovas vitner, Bahà'í-samfunnet i Norge. I tillegg har vi mottatt en henvendelse fra Hedningesamfunnet.

STL gav ikke et eget samlet svar på henvendelsen. De rådslag som STL arrangerte, jf. ovenfor, gav innspill til utvalgets arbeid på viktige områder.

Utvalget kommer tilbake til en nærmere drøfting av en del innspill. I det følgende oppsummeres innspillene:

Offentlige institusjoner: Human-Etisk Forbund og Humanistisk Ungdom ønsker en livssynsnøytral førstelinjetjeneste i omsorgssektoren, fengsel, skole, domstoler, politi osv. og trekker fram skolegudstjenestene som et inngrep i tros- og livssynsfriheten. Alternativene er i mange tilfeller langt fra likeverdige med avslutningen i kirken. Norges Kristne Råd mener forholdene må legges bedre til rette for at alle trossamfunn kan betjene sine medlemmer på omtrent samme vilkår som Den norske kirke. For eksempel bør en andel av utgiftene til Den norske kirkes institusjonsprester legges inn i beregningsgrunnlaget for offentlige tilskudd til tros- og livssynssamfunnene. Det bør også gis reisetilskudd ved lange avstander. Jehovas vitner gir uttrykk for at helseinstitusjoner stort sett er imøtekommende når det gjelder å kunne gi et fullverdig behandlingstilbud uten bruk av blodoverføringer. Trossamfunnet trekker videre fram at det ikke opplever likebehandling når det gjelder å utføre livssynstjenester i fengsler.

Offentligrettslige funksjoner: Menigheten Samfundet og Den katolske kirke ønsker å beholde vigselsretten. Norges Kristne Råd mener også at dagens ordning stort sett fungerer tilfredsstillende. Human-Etisk Forbund ønsker obligatorisk borgerlig vigsel for alle.

Den særlige tilskuddsordningen: Den katolske kirke mener dagens tilskuddsordning er tilfredsstillende, men at et bedre alternativ er å innføre en særskatt som den enkelte bestemmer om skal gå til organisasjoner innenfor kultur, idrett eller religion. Norges Kristne Råd understreker at når staten støtter trossamfunnene, må prinsippet om likebehandling legges til grunn. Det mener den offentlige støtten må ses som en refusjonsordning, og at det derfor ikke kan stilles andre betingelser til støtten enn en presisering av vilkåret om «rett og sømd»/«rett og moral». Videre støtter Norges Kristne Råd endringene i arbeidsmiljøloven knyttet til kvinner og homofile i trossamfunnene, men mener det vil være respektløst å bruke økonomisk stimulans for å endre trossamfunnenes teologi knyttet til kvinner og homofili. Eventuelle endringer må komme innenfra. Human-Etisk Forbund og Humanistisk Ungdom er kritisk til den automatiske tilhørighetsordningen for barn av medlemmer i Den norske kirke. Human-Etisk Forbund mener til dels store beløp unntas fra beregningsgrunnlaget for den offentlige støtten, ved at tilleggsbevilgninger til Den norske kirke ikke tas med. Det peker også på at manglende oppdatering av Den norske kirkes registre ved årsslutt fører til redusert tilskudd til deres forbund. Kristensamfunnet, Norges Kristne Råd og Menigheten Samfundet peker på problemene med dobbeltmedlemskap mot Den norske kirke, og at de ikke får vite hvem dette er. Dermed kan de ikke kontakte de aktuelle medlemmene med tanke på å få strøket dem i sine medlemslister.

Holistisk Forbund mener det bør klargjøres hva som kreves av den skriftlige utmeldingen etter trossamfunnsloven § 9. De foreslår også årlige brev fra fylkesmannen til alle dobbeltmedlemmer, for avklaring av medlemskapet.

Overholdelse av religiøse plikter: Menigheten Samfundet understreker at indre forhold i trossamfunn fortsatt bør være unntatt fra krav om likestilling mellom kjønnene. Norges Kristne Råd skriver at medlemmer av kristne minoritetssamfunn i liten grad møter problemer i arbeidslivet og med overholdelse av religiøse plikter. Human-Etisk Forbund og Humanistisk Ungdom går inn for livssynsnøytrale seremonilokaler.

Integrering: Humanistisk Ungdom etterlyser en mer helhetlig politikk som gir minoriteter og majoriteten de samme rettigheter og muligheter i samfunnet. Den katolske kirke framhever integreringsarbeidet som gjøres i mange menigheter, der kirken er en sosial, samlende faktor for troende med bakgrunn fra hele verden.

Annet: Norges Kristne Råd mener at samme person bør kunne være prest eller forstander for flere trossamfunn samtidig. Menigheten Samfundet har mistet gavefradragsordningen for sine medlemmer og ønsker den gjeninnført. Den katolske kirke mener at dagens sats for gavefradrag bør dobles, og at momsutgifter for trossamfunnene bør kompenseres 100 %.

Av andre innspill som utvalget har fått fra organisasjoner innen tros- og livssynsfeltet kan nevnes at utvalget har mottatt brev fra Holistisk Forbund om retten til å utøve sitt livssyn uten utidig innblanding fra andre livssyn og fra Tromsø stift om registrering av tros- og livssynssamfunn i Enhetsregisteret (Brønnøysundregistrene).

2.6 Utredningsprosjekt

I tillegg til de møter og den informasjonsinnhenting som det er redegjort for ovenfor, har utvalget innhentet informasjon fra forskning, utredninger og offentlige dokumenter. Utvalget har også gitt et oppdrag til Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor om å utarbeide en kunnskapsoversikt om innvandring og integrasjon. Rapporten med tittelen *Trossamfunn, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt* ble ferdigstilt våren 2012. Rapporten er redegjort for og drøftet i kapittel 4 og følger utvalgets rapport som utrykt vedlegg.

Del II
Bakgrunn

Kapittel 3
Religion og livssyn i Norge – historie og nåtid

I dette kapitlet beskrives utviklingslinjer for tro og livssyn i Norge, forholdet mellom statsmakt og tros- og livssynsuttrykk, nåsituasjonen og et riss av dialogutviklingen og dialoglandskapet.

3.1 En historisk oversikt

I dette avsnittet[1] gis det en oversikt over utviklingen fra kristningen av landet, via reformasjonen og utviklingen av eneveldets statskirke, til grunnlovsbestemmelsene i 1814, Dissenterlovkomitéens forslag, og til nye grunnlovsbestemmelser våren 2012.

3.1.1 Utviklingen fram til 1814

Fram til reformasjonen var kirken i Norge en del av det romersk-katolske kirkefellesskapet. Ved hjelp av kristningskongene rundt år 1000 ble kristendommen offisiell religion. Biskopene var nært knyttet til kongen og inngikk i hans stab. Etter hvert bygde kirken opp sitt eget organisasjonsapparat og skaffet seg store økonomiske ressurser. Konge og kirke var fra midten av 1100-tallet de to store maktsentrene i samfunnet. De samarbeidet og støttet hverandre, men samtidig konkurrerte de og lå i strid.

Den dansk-norske kongen Christian III innførte reformasjonen i Danmark–Norge gjennom ny kirkelov kalt Kirkeordinansen (1537). Reformasjonen medførte store endringer både politisk og kirkelig. Kirken ble nasjonalisert, og staten ble konfesjonell (evangelisk-luthersk). Kongen ble kirkelivets øverste leder, som i tillegg til å beskytte folket mot fiender også tok ansvar for folkets religiøse velferd. Kongen overtok store deler av kirkegodset og etablerte en ny kirkelig forvaltning.

For å fremme den nye og svekke den gamle tro ble fremmedartiklene av 1569 innført. De nedla innvandringsforbud for mennesker av annen tro enn den lutherske. Senere ble det også forbudt for dansk-norske borgere å studere ved jesuittuniversiteter i Europa. For å dra nytte av reformerte eller katolske borgeres industrielle eller merkantile virksomhet ble det likevel etablert enkelte fristeder for dem.

Det vektlegges i NOU 2006: 2, *Staten og Den norske kirke*, at reformasjonstidens kirke var en kongestyrt lands- eller folkekirke med et visst selvstyre. Kongens makt i kirken ble tydeligere da enevoldsstyret ble innført i 1660. I enevoldstiden møter vi statskirkesystemet i det som kan kalles dets klassiske utforming. Kirkestyret betraktes som en integrert del av den lutherske konges funksjon som lovgiver og myndighetsutøver «av Guds nåde». Kristenplikt var borgerplikt. Politiet og domsapparatet virket hånd i hånd med den kirkelige øvrighet, som blant annet håndhevet kirketuktsanksjoner. Enevoldskongen hadde suveren makt og var både styrer, lovgiver, dommer og feltherre.

Kongeloven av 1665 gav kongen uinnskrenket myndighet over «all Clericiet fra den høyeste till den Laweste» (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 82). Ulike pedagogiske og strafferettslige virkemidler ble brukt for å sikre den konfesjonelle enheten. Kongens oppgave var å «holde landet rent for falsk lære og sikre utfoldelsen av det åndelig livet» (NOU 2006: 2: 37). Det var dåpsplikt og nattverdsplikt, og det ble innført obligatorisk krav til kirkegang på søndager (Sabbatsforordningen fra 1735). Det var obligatorisk å være medlem av Den norske kirke helt fram til dissenterloven fra 1845 gav tillatelse til å melde seg ut av kirken.[2] Embetets makt ble formalisert gjennom den såkalte Konventikkelplakaten fra 1741, som regulerte den pri-

[1] Framstillingen er i stor grad bygd på den historiske oversikten i NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, og på Ingunn Folkestad Breisteins bok *Har staten bedre borgere? Dissenternes kamp for religiøs frihet 1891–1969* (2003).

[2] I politiforordninger på 1700-tallet var det innskjerpet at politiet skulle passe på at ingen fremmed religion ble utøvet, og at ingen undersått skiftet religion (Dissenterlovkomitéen 1962: 6f).

vate religionsutøvelsen. Det var forbudt for lekmenn å forkynne uten prestens tillatelse. Hans Nielsen Hauge og den vekkelsen han ledet fra rundt 1800, kan betraktes som den til da sterkeste konfrontasjonen med embetskirken.

Statsmakten ble brukt til å gjennomtvinge religiøs (dvs. luthersk) moral. Etter reformasjonen ble statsmakten i større grad enn tidligere brukt til å opprettholde kirkens seksualmoral.[3] Fra 1617 ble det innskjerpet offentlig straffeforfølging av «leiermål», dvs. samleie mellom ugifte. Både menn og kvinner skulle betale bot til kongen for leiermål. Prestene som førte kirkebøker, ble beordret til å levere lister til fogdene om kvinner som «fødte for tidlig» i forhold til ekteskapsinngåelsen, slik at fogdene kunne reise tiltale. Biskop Hersleb i Oslo bad litt før 1750 sine prester å slutte med å sende slike lister, og praksisen falt bort (Nedkvitne 2011: 253f). Også andre regler ble håndhevet med til dels meget strenge straffer. Seksuelle forhold mellom søskenbarn ble straffet med dødsstraff nesten fram til år 1700 (Nedkvitne 2011: 230). Utover på 1700-tallet ble den disiplinerende seksuallovgivningen bygd ned, inntil leiermål ble avkriminalisert i 1812.[4]

Den dansk-norske kongen Kristian 6. (1730–1746) var pietistisk inspirert og opptatt av å heve det religiøse og moralske nivået i befolkningen. Konfirmasjon ble innført i 1736. Uten å være konfirmert var det vanskelig å kunne skaffe seg fast arbeid, og en kunne ikke gifte seg (Telhaug og Mediås 2003: 49). Skoleforordningen i 1739 innførte obligatorisk skole i Norge, riktignok med beskjedent krav til omfang. Kravet var skole i 3 md. i året i alderen 7 til 10–12 år. De obligatoriske fagene var kristendomskunnskap og lesing, og de færreste fikk mer enn dette. Obligatorisk skriving og regning kom med allmueskolelovene for landsbygden i 1827 (Telhaug og Mediås 2003: 54). Målet med forordningen fra 1739 var å etablere skoler slik at

> alle og enhver, end og de fattigste Børn over alt på Landet kunde tilstrækkeligen undervises om Troens grund samt salighedens Vey, Orden og Middeler, efter Guds Ord og den Evageliske Kirkes sande i Børne Lærdommen korteligen forfattede Lære, … (Sitert i Telhaug og Mediås 2003: 39).

Den helt dominerende lærebok de første 100 år i norsk skole var E. Pontoppidans katekismeforklaring *Sandhed til Gudfrygtighed,* som inneholdt 759 spørsmål med svar som skulle innlæres. På regionalt nivå ble skolen styrt av stiftsdireksjonen der biskopen var sentral, mens på lokalt nivå var det prester og proster som kontrollerte skoleutviklingen, for eksempel ved tilsettinger (Telhaug og Mediås 2003: 46ff).

3.1.2 Situasjonen fra 1814 og utviklingen framover

Den nye norske staten fra 1814 var, relativt vurdert, en liberal og demokratisk rettsstat, men de liberale ideene fikk ikke fullt gjennomslag.[5] På det kirkelige området ble enevoldstidens ordninger og forvaltning videreført. Grunnloven fastslo at den evangelisk-lutherske religion fortsatt skulle være statens offentlige religion, og religionsfriheten ble ikke konstitusjonelt sikret. Jesuitter, munkeordener og jøder var utelukket fra riket. Kongen måtte bekjenne seg til den evangelisk-lutherske religion, håndheve og beskytte den. Som kirkelivets øverste leder hadde Kongen konstitusjonelt ansvar for at prestene holdt seg til normene de var forpliktet på, og alle Kongens embetsmenn måtte tilhøre statsreligionen og sverge Kongen og konstitusjonen troskap. Landets borgere som bekjente seg til statsreligionen, var pålagt å oppdra sine barn i denne. Kulturelt, sosialt og rettslig var religion, stat og samfunn vevd sammen. Selve kirkestyret ble i Grunnloven fastholdt som en særrettighet (prerogativ) for Kongen.

Formannskapslovene i 1837 ga lokalnivået større politisk ansvar. Bønder og embetsmenn sto sammen i bestrebelsene for større lokalt selvstyre. På 1800-tallet fikk kommunene flere og utvidede oppgaver. Men fattigloven av 1845 og skoleloven av 1860 stadfestet sogneprestens sentrale stilling innen skole- og fattigvesenet ved å lovfeste at han skulle være ordfører for skole- og fattigkommisjonene. Det lokale selvstyret fant sin form og overtok etter hvert funksjoner som tidligere var lagt til kommisjonene. Fattiglovene av 1863 bestemte at formannen i fattigkommisjonen nå skulle velges blant medlemmene. Presten var fortsatt medlem av kommisjonen, men hadde ikke lenger noen særstilling i forhold til de øvrige kom-

---

[3] Historikeren Arnved Nedkvitne drøfter utviklingen i boka *Ære, lov og religion i Norge gjennom tusen år* (2011).

[4] De siste restene av denne type straffelovgivning forsvant da forbudet mot samboerskap («konkubinatparagrafen») ble opphevet i 1972, samtidig med forbudet mot seksuell omgang mellom menn.

[5] I april 1814 vedtok Eidsvoldsforsamlingen at «[a]lle Religionssecter tilstædes fri Religions-Øvelse», men med unntak for jøder. Ved endelig vedtak av Grunnloven i mai falt denne religionsfrihetssetningen bort, og det ble innført forbud mot jesuitter og munkeordener (Dissenterlovkomitéen 1962: 7f).

misjonsmedlemmene. Det samme skjedde for skolestyrets del ved skolelovene av 1889. Prestens formelle rolle ble redusert til å føre tilsyn med undervisningen i kristendomskunnskap. Prestens posisjon var fortsatt sterk i lokalsamfunnet, og ofte ble han fortsatt valgt som formann i skole- og fattigstyrene. Sognepresten fortsatte som medlem av skolestyret helt fram til 1959 og av forsorgsstyret fram til 1964 (Masdalen, udatert).

Det ble utover på 1800-tallet arbeidet for å endre religionslovgivningen. Det førte i første omgang til at et enstemmig Storting i 1842 opphevet Konventikkelplakaten fra 1741, tross motstand fra kongen, regjeringen, flertallet av biskopene og det teologiske fakultetet ved universitetet. En fikk fra denne tiden en utvikling av organisert «indremisjon» og «ytremisjon». I starten var gjerne slike initiativ dominert av de geistlige, men etter flere rivninger overtok fra 1870-tallet lekfolket i stor grad styringen. Men disse lavkirkelige bevegelsene ble beholdt innenfor Den norske kirke (Seip 1981: 67ff).

I 1845 ble dissenterloven vedtatt. Den ga norske borgere generell rett til å melde seg ut av statskirken og på visse betingelser etablere andre kristne trossamfunn under offentlig kontroll. Men religiøse møter kunne ikke holdes for lukkede dører. Og dissentere fikk ikke de samme borgelige rettighetene som statskirkens medlemmer. De ble utelukket fra visse stillinger i arbeidslivet knyttet til statens virke og til skolen. Etter at loven ble vedtatt, ble flere samfunn godkjent som dissentere. Metodistkirken ble etablert i 1856 og den første baptistmenighet i 1860. Den første menighet i Den evangelisk lutherske frikirke, som hadde det samme konfesjonelle grunnlaget som statskirken, men som brøt ut på grunn av uenighet om kirkesynet, ble dannet i 1877. Dette var såkalt «anerkjente» eller «ordnede» menigheter som meldte sin virksomhet til myndighetene med plikt til å vise menighetsprotokoller, og der prest/pastor måtte love å overholde statens lover.[6] Viktige ikke-ordnede dissentere var Plymouth-brødrene og De Frie Evangeliske Forsamlinger, som ikke ville oppgi medlemsoversikter til myndighetene (og som heller ikke hadde det selv).

Den såkalte jødeparagrafen, som nektet jøder adgang til kongeriket, ble opphevet i 1851 ved fjerde gangs behandling i Stortinget. Det Mosaiske Trossamfund ble dannet i 1893. Det generelle forbudet mot munkeordener ble fjernet i 1897.

Mormonerne søkte flere ganger på 1800-tallet, sist gang i 1883, om å komme inn under dissenterlovens rett til fri religionsutøvelse. Dette ble nektet hver gang, blant annet ved en Høyesterettsdom i 1853. Kirkekommisjonen i 1859 mente at mormonerne med sin lære stod i en prinsipiell motsetning til grunnsetningene den norske stat bygget på, og at de stod i strid med den moral den norske stat prøvde å verne med sin lovgivning. Det ble her siktet til mormonernes aksept for flerkoneri (Breistein 2003: 71).[7]

Helt fram til 1878 måtte en være medlem av Den norske kirke for å kunne være embetsmann i den norske stat. Dommere måtte være kirkemedlemmer fram til 1892.

I 1891 ble dissenterloven revidert, uten at den ble endret på avgjørende punkter. Visse forhold er imidlertid verd å merke seg. Mens personer utenfor statskirken fra 1845 måtte gifte seg borgerlig,[8] ble det først fra 1891 gitt vigselsrett til ordnede dissentermenigheter. Dette var spesielt viktig for den katolske kirke i Norge og førte i utgangspunktet til en tilfredshet med den nye loven (Breistein 2003: 88f). Det ble imidlertid ikke gjort endringer i reglene for hvem som kunne undervise i den offentlige skolen, der kirkemedlemskap ble krevd helt fram til 1915/1917. Dette var en viktig sak og en stor skuffelse for frikirkelige menigheter, som i hovedsak ikke ville danne egne skoler, i motsetning til katolikkene, som i større grad satset på å danne egne skoler.

Dissenterloven av 1891 medførte at dissentere rundt om i kommunene (i motsetning til på Stortinget) ikke kunne behandle kirkesaker i kommunestyrene. Dette varte helt til 1969, da den nye trossamfunnsloven kom og kommuneloven ble endret på dette punktet (Breistein 2003: 134ff).

Dissentere (også personer uten medlemskap i noe trossamfunn) hadde fra 1845 rett til fritak for kommunale skatter som gikk til finansiering av lokale kirkeformål. Da kommunale skatter som finansieringsgrunnlag for den lokale kirke ble viktigere ved en omlegging på 1890-tallet og kirkeskatten dermed økte, ble det rapportert at personer med høyt inntektsgrunnlag meldte seg ut av kirken for å spare skatt, mens resten av familien (kone og barn) fortsatte som medlemmer. Ved en endring i 1904 ble fritaksretten strammet inn ved

---

6 Antakelig den første dissenter på Stortinget, Hans Andersen, som møtte for Venstre på 1890-tallet, var på prinsipielt grunnlag mot at den frikirkelige menighet skulle bli «anerkjent» av staten. Det å bli anerkjent av staten var som å være statskirke (Breistein 2003: 77).

7 Aksepten for flerkoneri innenfor Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige ble for øvrig fjernet i 1890.

8 Med dette ble muligheten for borgerlig ekteskap innført i Norge.

at fritak ble gitt kun hvis hele husholdningen var utmeldt, og ved at en måtte være medlem i et ordnet dissentersamfunn.

Selv om lite formelt ble endret ved dissenterloven av 1891, ble praksis knyttet til håndhevingen liberalisert. Mens det var eksempler før 1900 på at forstandere som brøt reglene i dissenterloven kunne bli fengslet (gjerne for voksendåp i strid med reglene), ble det etter 1900 stort sett bare gitt advarsler (Breistein 2003: 207). Dette må også ses i sammenheng med innføringen av ny straffelov av 1902/1905, da religionsutøvelse generelt ble gjort fri, så sant den ikke stred mot annen lovgivning (Breistein 2003: 255f).

NOU 2006: 2 viser til at fra midten av 1800-tallet og i nesten 100 år framover satte myndighetene i gang en fornorskningsprosess som førte til en kulturell undertrykkelse av minoriteter som samer, kvener og omstreifere. En norsk nasjon skulle etableres med en enhetlig kultur og identitet. Kirken var, sammen med skolen, et viktig verktøy for de statlige myndighetene i denne prosessen. Samtidig var kirken et fristed ved at samisk språk lød i gudstjenestene og ved kirkelige handlinger. Bibel, salmebok, katekisme og bibelhistorie ble lest på samisk. Læstadianismen ble en sterk kirkelig motkultur mot fornorskningen. Mange steder ble det et motsetningsforhold mellom læstadianerne og presteskapet (NOU 2006: 2: 25f).

Det moderne gjennombrudd[9] beskriver et vendepunkt i det norske samfunnet rundt 1870–1880 der kirken mister sin makt over ulike samfunnsområder. En viktig endring skjedde på universitetet. Med brødrene Sars' ansettelser ved universitetet på 1870-tallet ble et positivistisk og evolusjonistisk vitenskapssyn introdusert, noe som representerte en overgang mot det livssynsnøytrale universitet.[10] Men så sent som i 1878 skrev professor Broch at den moderne vantro knapt hadde vunnet innpass hos det norske folk. «Dette skyldes i vesentlig grad Universitetet, som inntil nå har vært uberørt av rasjonalisme og ateisme» (sitert i Haanes 1998: 262). Dette var på det tidspunkt i ferd med å endre seg, blant annet gjennom Bjørnstjerne Bjørnsons artikler og skrifter. Haanes skriver at en såkalt fritenker knapt risikerte å bli utstøtt av samfunnet på 1880-tallet, mens derimot en teologistudent, som det fra dette tidspunkt ble mange færre av, kunne føle seg temmelig utstøtt av eller mindreverdig blant den yngre akademiske slekt (Haanes 1998: 274).

Forfatningskampen i 1870–80-årene om forholdet mellom den lovgivende (Stortinget) og utøvende statsmakt (Kongen) endte med fastsetting av parlamentarismen som statsskikk. Fra venstrekreftenes side var forfatningsstriden dessuten et oppgjør med embetsstandens, og dermed også presteskapets, kulturelle og politiske herredømme. Mens det kirkelige lekfolket og dissenterne støttet Venstre, var den offisielle kirke en sterk forsvarer av det bestående i forfatningskampen (Breistein 2003: 56ff; Nerbøvik 1993: 153). I 1883 ble *Opraabet til Christendommens Venner i vort Land* mot den politiske radikalismen, dvs. Venstre, publisert i Morgenbladet og underskrevet av alle landets biskoper og de fleste teologiske professorene. Til tross for at teologiprofessoren Gisle Johnson, som hadde inspirert mye lavkirkelig virksomhet fra 1860 og utover, stod bak Opraabet, fikk det ikke gjennomslag ute i det lavkirkelige Norge (Nerbøvik 1993: 140).

Utdannelsen av prester for Den norske kirke ble delt i to utdanningsinstitusjoner da det ble etablert en egen presteutdannelse i 1908 ved Menighetsfakultetet (MF). Sammenliknet med teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo var MF teologisk konservativ. Bakgrunnen for denne splittelsen, som preget og fortsatt preger debatten og personalsammensetningen i Den norske kirke, var utnevningen av en såkalt liberal teolog, Johannes Ording, i systematisk teologi i 1906.

Menighetsråd ble etablert i Den norske kirke fra 1920. Bispedømmeråd ble opprettet i 1933, og en bispemøteordning ble formalisert i 1934. Kirkeråd ble etablert i 1969 og Kirkemøte i 1984. Denne utbyggingen av kirkens struktur gjorde Den norske kirke mer lik den svenske kirken i struktur og mindre lik den danske folkekirken (Thorkildsen 2002: 121). Den norske kirke fikk etter hvert en egen styringsstruktur som var uavhengig av det tradisjonelle statlige kirkestyret. En viktig økonomisk endring skjedde i 1957, da finansieringen av prestenes lønn gikk over fra kommunene til staten (NOU 1975: 30: 30f). En beholdt en delvis kommunal refusjonsplikt for lønningene, inntil også den ble opphevet i 1975. Men fortsatt er det slik at mer enn halvparten av utgiftene til Den norske kirke finansieres av kommunene.

En viktig utvidelse av religionsfriheten kom i 1956, da grunnlovsparagrafen som hindret jesuitter adgang til riket, ble opphevet. Regjeringen hadde i 1923 fremmet forslag om opphevelse av forbudet, men dette ble da avvist i Stortinget.

---

9 Jf. f.eks. Slagstad (1998) og Haanes (1998).

10 Da Ernst Sars ble utnevnt til professor i historie i 1874, bemerket Kirkedepartementet at dersom Sars virkelig hadde vært positivist, kunne han ikke blitt tilsatt. Men ifølge Haanes (1998: 258) var nok Kirkedepartementets vurdering av Sars her ikke riktig.

Utenriksdepartementet foreslo i 1950 å oppheve paragrafen. Da Norge ratifiserte den europeiske menneskerettighetskonvensjonen i 1951, måtte det skje med et forbehold, som det eneste landet i Europa, knyttet til jesuittparagrafen. Det var delte meninger på kirkelig hold. Professor Hallesby på Menighetsfakultetet gikk mot oppheving av forbudet ut fra en vurdering av «jesuittmoralens samfunnsoppløsende virkninger» (sitert i Breistein 2003: 280f). Regjeringen gikk inn for en oppheving av forbudet, og ved stortingsbehandlingen i 1956 var det et stort flertall (111 mot 31) for oppheving. Alle KrFs 14 representanter stemte mot, sammen med 7 fra Bondepartiet, 7 fra Høyre, 2 fra Venstre og 1 fra Arbeiderpartiet.[11]

3.1.3 Dissenterlovkomitéen og lov om trudomssamfunn og ymist anna

I 1957 ble Dissenterlovkomitéen opprettet. Den ble ledet av Trygve Leivestad, som etter hvert ble høyesterettsdommer. To «dissentere» deltok, advokat Ragnar Horn, som var metodist, og forstander Martin Ski, som var pinsevenn. Ellers deltok kirkehistoriker Einar Molland, biskop Johannes Smidt og lektor, senere statssekretær for Arbeiderpartiet, Kjell Aabrek. Innstillingen kom i 1962. Komiteen sendte et forslag til Stortinget om å vedta en bestemmelse om religionsfrihet i Grunnloven. Dette skjedde til 150-års-jubileet for Grunnloven i 1964, da vi fikk vår nåværende bestemmelse om at «Alle indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.», nå plassert i § 16.

Et viktig prinsipielt utgangspunkt for komiteen var at full religiøs frihet, i tillegg til uttrykk for tro (eller ikke tro), også forutsatte religiøs likestilling:

> Staten må ikke gjøre offentlige rettigheter og plikter avhengige av noen bestemt religiøs bekjennelse. Den må ikke gjøre forskjell på religionene, tillate noen og forby andre, eller støtte noen og ikke andre. (Dissenterlovkomitéen 1962: 17).

Det ble fremmet forslag om en ny lov om trossamfunn med blant annet opplegg for en ny økonomisk støtteordning. Mens retten til fritak for kommunal kirkeskatt i den gamle dissenterloven var et individuelt fritak knyttet til ordnede dissentermenigheter, foreslo komiteen at den skulle omgjøres til et statlig og kommunalt tilskudd til trossamfunn, og at disse trossamfunnene også kunne være for muhammedanere, mormonere[12], Jehovas vitner eller buddhister (Dissenterlovkomitéen 1962: 20).

Et viktig tema for komiteen var spørsmålet om hvem som kunne undervise i kristendomskunnskap i skolen.[13] Komiteens flertall foreslo å utvide retten fra bare medlemmer av statskirken (og andre med luthersk tro) til også å innbefatte medlemmer av «trossamfunn som i det vesentligste har samme lære som statskirken. Kongen avgjør hvilke trossamfunn dette skal gjelde.» (Dissenterlovkomitéen 1962: 179). Mindretallet (kirkehistoriker og biskop) ønsket ikke endringer. Spørsmålet ble behandlet i forbindelse med ny grunnskolelov, og resultatet i kirke- og undervisningskomiteens innstilling var at ethvert krav til medlemstilhørighet forsvant som vilkår for å undervise i kristendomskunnskap. Selv om plikten til å undervise i samsvar med den evangelisk lutherske læren ble beholdt, ble oppfatningen av at kristendomsundervisningen i skolen var å betrakte som Den norske kirkes egen dåpsundervisning, svekket (Breistein 2003: 374f).

Etter en lengre prosess[14] ble lov om trudomssamfunn og ymist anna vedtatt i mai/juni 1969. Noe senere (1981) ble også ikke-religiøse livssyn samt ikke-registrerte trossamfunn inkludert i den økonomiske ordningen som ble etablert for trossamfunn, og som er et uttrykk for en likeverdig behandling av ulike tros- og livssynssamfunn i Norge. Kampen for en slik likeverdig behandling ble ført av dem som ikke ble likeverdig behandlet; i stor grad kristne frikirkelige menigheter og samfunn, men etter hvert også av Human-Etisk Forbund. Den norske kirke virket i perioden fram til 1970 i stor grad som forsvarer av de gjeldende ordningene og dermed de privilegier den hadde

---

[11] Ifølge Breistein (2003: 284) var den ene motstanderen fra Arbeiderpartiet pinsevenn.

[12] Så sent som i 1954 søkte Oslo-menigheten av Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige om å bli godkjent som ordnet dissentermenighet. Dette ble avvist av departementet etter innhentede negative vurderinger fra blant annet bispemøtet (Breistein 2003: 297). Et utgangspunkt for avvisningen var at den gjeldende loven var for kristne dissentermenigheter.

[13] Gitt at en bare ansatte en lærer som måtte kunne undervise i kristendomskunnskap i en skolekrets, utelukket dette dissentere fra mange stillinger (Breistein 2003: 253). Fram til skoleloven av 1959 var det bekjennelsesplikt for skolebestyrere og inspektører i folkeskolen (Dissenterlovkomitéen 1962: 138).

[14] Ifølge Breistein (2003: 347) skyldtes de sju årene fra 1962 til 1969 som prosessen tok, uenighet mellom Kirkedepartementet og Justisdepartementet. I tillegg til diskusjon om kristendomslærere vakte det stor motstand i Den norske kirke (som Kirkedepartementet forsvarte) at flertallet i Dissenterlovkomitéen hadde foreslått at en kunne bli medlem av Den norske kirke uten å døpes først.

som statskirke.[15] I stor grad holdt de protestantiske frikirkemenighetene fram et prinsipielt forsvar for religionsfriheten. Men også blant disse var det eksempler på at prinsippene ikke gjaldt fullt ut. Da det frikirkelige dissentertinget laget et utkast til egen dissenterlov i 1905 og foreslo fjernet kravet om at menighetene skulle være kristne, ble likevel følgende setning beholdt: «Dog må jesuitter ikke taales.» (Breistein 2003: 167).[16]

3.2 Utvikling i grunngivning av politiske vedtak

Som nevnt ovenfor i avsnitt 3.1 oppfattet statsmakten sin oppgave under enevoldstiden som å hindre «falsk lære» i landet. Falsk lære var det som stred mot de trosbekjennelser som lå til grunn for den lutherske kirke. I dag vil offentlige lover og regler måtte begrunnes ut fra premisser som i prinsippet kan deles ut fra ulike livssyn.

Arnved Nedkvitne (2011) beskriver i sin bok hvordan begrunnelsen for statlig lovgivning endret seg ut over på 1700-tallet. Ludvig Holberg trekkes fram. Han formulerte i 1716 at staten bare skulle straffe de lastene som «foruroliger et Rige eller Republik» (sitert i Nedkvitne 2011: 250). De andre lastene skulle en overlate til guds hevn.[17]

Rune Slagstad har belyst utviklingen i rettstenkningen blant annet gjennom innflytelsen til Anton Martin Schweigaard. For Schweigaard fantes ikke noen annen rett enn den positive, lovskapte rett. Rett var lik lov, og «Al Lov» var «et menneskelig Værk» (Slagstad 2011: 498).

Endringen av blasfemibestemmelsen i lovverket er et eksempel på en endring i tilnærming. Kong Christian Den Femtis Norske Lov fra 1687 inneholdt en blasfemibestemmelse som forordnet dødsstraff for den som hadde «lastet Gud, eller bespottet hans hellige navn, Ord og Sacramenter» (Haanes 1998: 247). Denne bestemmelsen ble formelt opphevet i den nye straffeloven av 1902, hvor blasfemibestemmelsen (paragraf 142), som fortsatt gjelder,[18] betoner en subjektiv betydning der straffen utmåles til den som

> Offentlig forhåner eller på en krenkende eller sårende måte viser ringeakt for nogen trosbekjennelse hvis utøvelse her i riket er tillatt eller noget lovlig her bestående religionssamfunds troslærdommer eller gudsdyrkelse …

Det er den troendes krenkede følelser som står i sentrum, ikke guddommen selv.[19] Den siste som ble offentlig tiltalt for blasfemi i Norge, var Arnulf Øverland i 1933 etter å ha holdt foredraget «Kristendommen, den tiende landeplage» i Studentersamfundet. Han ble frikjent samme år.

Innholdet i lovene ble gjerne oppfattet å være i overensstemmelse med kristen moral, selv om en etter hvert gav mer generelle begrunnelser for hvorfor lovene var som de var. Innføringen av ny abortlov, først i 1975 med vekt på sosiale hensyn og deretter med kvinnens avgjørelsesrett fram til 12 uker i 1978, ble av mange i kirken oppfattet som en avvikling av at den norske stat i sin lovgivning skulle være bundet av det som ble oppfattet som kristen etikk. Biskop Per Lønning markerte dette ved å gå av, mens sokneprest Børre Knudsen frasa seg sin statlige del av sitt embete. Hans sak endte i Høyesterett, og Høyesterett fastslo i dommen fra 1983 at statskirkeordningen og Grunnlovens § 2 og 4 ikke gav «skranker for statens alminnelige lovgivning.» (Høyesterett 1983).

---

15 Et eksempel: Breistein beskriver i sin avhandling hvordan biskop Berggrav i Oslo i 1939 vurderte en søknad fra en del franske dominikanerinner som ønsket å opprette et nonnekloster i Norge: «… slike klostre med utenlandske nonner og utenlandske prester, vil bety et fremmedelement i landet, til dels stående under et annet statsoverhode, paven i Rom. Dette gjør at andragendet ikke er så uskyldig som det ser ut til …» (Berggrav sitert i Breistein 2003: 229). Breistein konkluderer slik: «Flertallet blant statskirkens ledere ønsket overhodet ikke en tilnærmet likestilling mellom statskirken og andre trossamfunn. De ønsket å beholde sine privilegier så langt det var mulig. I den grad statskirkens menn kan sies å ha fremmet religionsfrihet, må dette forstås som frihet internt i Den norske kirke.» (Breistein 2003: 386). Breistein finner på dette punktet ikke forskjell mellom MF og TF eller mellom konservative og liberale biskoper.

16 Breistein refererer til at adventistene protesterte og framholdt at å nekte jesuittene opphold var en «intolerance, hvorimod alle frisinnede kristne bør protestere.» (Sitert i Breistein 2003: 177). Også forslaget som dissenterrepresentantene i Dissenterlovkomitéen støttet om medlemsregler for Den norske kirke (se fotnote 16), kan vurderes som et utslag av liten vilje til å vurdere Den norske kirke som et eget trossamfunn.

17 Christian Colbjørnsen, som var høyesterettsjustitiarius i Danmark–Norge fra 1804 til 1814, definerte i 1783 en forbrytelse som en handling som hadde til hensikt å skade andre. Ut fra dette mente han at leiermål ikke var noen forbrytelse (Nedkvitne 2011: 250).

18 Ved iverksettelse av ny straffelov blir denne bestemmelsen også fjernet.

19 I Salomonsens konversasjonsleksikon fra 1915–1930 heter det om blasfemi: «Opr. Straffede man ud fra det Synspunkt, at Vedk. krænkede Gud; men nu om Stunder er man klar paa, at Blasfemistraffen, om den overhovedet skal kunne forsvares, maa forsvares ud fra det Standpunkt, at blasfemiske Ytringer saarer den religiøse Følelse.» (Salomonsens konversasjonsleksikon 1915).

3.3 Utviklingen fram mot grunnlovsendringene i 2012

Det statlig oppnevnte Sivertsen-utvalget som utredet forholdet mellom stat og kirke, kom med sin innstilling i 1975. Et flertall gikk inn for å avvikle statskirkeordningen, for å gi kirken en styreform som bedre ivaretok kirkens egenart som trossamfunn, og for bedre å sikre ikke-medlemmers rettigheter. Mindretallet mente bl.a. at den statskirkelige styreformen sikret Den norske kirke som en åpen og tjenende kirke, og mente at statskirkeordningen ikke brøt med religionsfriheten. I 1980 kom St.meld. nr. 40 *Om stat og kirke,* som ble lagt fram av kirkestatsråd Einar Førde. Den konkluderte med fortsatt statskirke. Meldingen viste til at kirkefolket og opinionen ellers overveiende og klart ønsket å beholde statskirken. Det ble videre uttrykt at et skille kunne medføre at dagens kirke ville dele seg i flere trossamfunn og eventuelle framtidige frikirker ville fange opp færre sjeldne kirkegjester/kirkefremmede enn i dagens statskirke. Følgende prinsipielle vurdering ble gitt:

> Religiøse behov finnes hos sikkert det store flertall av vårt folk, også i en såkalt sekularisert tidsalder. Det bør være en statlig oppgave å medvirke til at også disse åndelige behov kan imøtekommes hos flest mulig av landets borgere. Departementet vil her med tilsutning vise til den sannhet som ligger i uttrykket «Religionsfrihet er frihet til religion». Departementet antar at slik frihet og mulighet best kan sikres innenfor rammen av statskirken. (St.meld. nr. 40 (1980–81): 21).

Etter en omfattende prosess ble det i 1996 vedtatt en ny lov om Den norske kirke. Den nye kirkeloven klargjorde at soknet var et eget rettssubjekt med menighetsråd og fellesråd som sine organer. Kommunens økonomiske forpliktelser for den lokale menigheten ble videreført. Samtidig kom gravferdsloven av 1996, som fastslo at kirkegårdene er soknets eiendom, og at fellesrådet har ansvar for bygging, drift og vedlikehold av kirkegårder og kirkebygg. Kirkelig fellesråd gjør dette på vegne av det offentlige. Kirkelig fellesråd overtok de kirkelige funksjonene som tidligere hadde ligget til kommunen. Det eneste ansvaret

Boks 3.1 Aktivt støttende tros- og livssynspolitikk

Den grunnleggende tanken bak Bakkevig-utvalgets introduksjon av uttrykket «aktivt støttende religionspolitikk» synes å være at religion og livssyn er bærere av viktige fellesskapsverdier: «Religiøs tru og andre livssyn, slik dei vert formidla og utfalda i ritual, tradisjonar, haldningar og fellesskap, er viktige verdiar og berande element for den einskilde og for fellesskapet mellom menneske» (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002: 62). Utvalget la mindre vekt på det konfliktpotensialet som religioner og livssyn også representerer. Her nøyer utvalget seg med den knappe formuleringen «Tru og livssyn kan vere kjelder til konflikt» (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002: 63).

Fire år senere tok det statlige Gjønnes-utvalget opp formuleringen, nå presisert som en «aktivt støttende tros- og livssynspolitikk» (NOU 2006: 2: 104). «Statskirkeordningen kombinert med prinsippet om likebehandling har gjort at staten har ført en aktivt støttende politikk også overfor de andre tros- og livssynssamfunnene. Konkret har dette først og fremst gitt seg utslag i finansieringsordninger.» (NOU 2006: 2: 104). Med en oppheving av statskirkeordningen må grunnlaget for støtte være et annet. Det trekkes blant annet fram at tros- og livssynssamfunnene kan ha en stor verdi for den enkelte og for samfunnet – fordi de kan hjelpe menneskene til å finne mening i tilværelsen og være med på å dekke behovet for å ha noen grunnleggende verdier å bygge på og samles om.

Den samme tankegangen kommer til uttrykk i og blir en viktig premiss for kirkeforliket av 2008. Stortingsmeldingen slår fast at den støttende tros- og livssynspolitikken som staten allerede fører, ikke hviler på statskirkeordningen og behovet for å kompensere for denne, men på «at staten anerkjenner tro og livssyn som et fellesgode i samfunnet.» (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 18). For departementet er det derfor «et hovedmål at staten skal legge til rette for og bidra til tros- og livssynsmangfoldet i samfunnet, og at staten også, økonomisk og på andre måter, aktivt skal støtte opp om tros- og livssynssamfunnene og deres virksomhet.» (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 18).[1]

[1] En analyse av argumentasjonen for en aktivt støttende politikk er gitt i Leirvik (2009).

Boks 3.2 Tilrådinger i NOU 2006: 2

Utredningens tre hovedmodeller for en framtidig kirke:

Grunnlovsforankret folkekirke: Dagens statskirkeordning videreføres, og gjeldende grunnlovsbestemmelser om statskirkeordningen forblir uendret. Staten sikres fortsatt politisk kontroll og innflytelse ved at Kongen (regjeringen) er øverste kirkestyre og Stortinget lovgivende myndighet.

Lovforankret folkekirke: Grunnlovens nåværende regler om statskirkeordningen oppheves, og Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt med egne styringsorganer og med selvstendig ansvar for alle saker som har med kirkens tro og virksomhet å gjøre.

Selvstendig folkekirke: Den norske kirke likestilles med andre tros- og livssynssamfunn i Norge og får fullt selvstyre. Alle grunnlovsbestemmelser om Den norske kirke oppheves, og alle former for statlig styring i forhold til kirken avvikles. Trossamfunnsloven legger rammer for Den norske kirkes virksomhet, slik som for andre tros- og livssynssamfunn.

14 av medlemmene gikk inn for at Den norske kirke organiseres som en lovforankret folkekirke.[1] I hovedbegrunnelsen for valg av modell for framtidig kirkeordning viser flertallet bl.a. til følgende:

> Statskirkeordningen ble til i en annen tid og i et mer homogent samfunn. I møte med samtidens krav er det stadig nødvendig å tilpasse kirkens ordninger til nye utfordringer. Det synes ikke lenger å være rom for ytterligere reformer innenfor Grunnlovens rammer. Flertallet mener at en lovforankret folkekirke ivaretar stillingen som Den norske kirke har i landets historie og understreker kontinuiteten mellom nåværende og ny kirkeordning. Samtidig uttrykker ordningen at kirken, i likhet med andre tros- og livssynssamfunn, er et trossamfunn med en egenart forskjellig fra statens. Flertallet legger avgjørende vekt på at Den norske kirke fortsatt skal være en landsdekkende kirke med bred kontaktflate og med rom for ulike grader av trosengasjement og aktivitet blant sine medlemmer. Kirkens selvforståelse og egenart som trossamfunn må ivaretas slik at den kan oppfylle sin oppgave som kirke og styrke sin rolle som folkekirke. (NOU 2006: 2: 13).

Utvalgets ene mindretall på fire medlemmer[2] anbefaler at Den norske kirke organiseres som en selvstendig folkekirke:[3]

> Dette mindretallet legger avgjørende vekt på at Den norske kirke fullt ut må betraktes og behandles som et trossamfunn og at politiske organer ikke kan bestemme noe som gjelder kirkens grunnlag, oppdrag og måte å fremtre på ut fra sin egenart. Etter dette mindretallets mening er dette den kirkeordningen som synliggjør det klarest, samtidig som den best ivaretar kravet om likebehandling for alle tros- og livssynssamfunn. (NOU 2006: 2*:* 13f).

Utvalgets andre mindretall på to medlemmer[4] anbefaler en fortsatt grunnlovsforankret folkekirke som modell for framtidens kirkeordning. Hovedbegrunnelsen er:

> Etter dette mindretallets mening er det dagens statskirkeordning som best sikrer at Den norske kirke er der for alle som ønsker det, og som best sikrer en tilstrekkelig lav terskel for at alle skal kunne føle seg hjemme i kirken uansett trosengasjement. Disse medlemmer mener det er av stor betydning at Grunnlovens bestemmelser som angår kirken videreføres, og frykter at fjerning av paragrafene som omtaler den lutherske lære og de tilhørende ordninger vil skape et konstitusjonelt tomrom som vi ikke skuer rekkevidden av. (NOU 2006: 2: 14).

[1] Dette flertallet bestod av utvalgslederen og blant annet av personer med bakgrunn fra Den norske kirke. Også representanten fra Islamsk Råd Norge støttet dette synet.
[2] Dette mindretallet bestod av representanter fra frikirkehold, Human-Etisk Forbund, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti.
[3] Ett medlem i dette mindretallet reserverer seg mot bruken av begrepet folkekirke i denne sammenheng.
[4] Disse to representerte Kystpartiet og Senterpartiet.

som etter kirkeloven tilligger kommunen, er finansiering av definerte oppgaver.

Kirkerådet nedsatte i 1998 et utvalg (Bakkevig-utvalget) som skulle utrede forholdet mellom kirke og stat. Denne utredningen, *Samme kirke – ny ordning,* som forelå i 2002, la til grunn at staten bør legge til rette for likestilling mellom tros- og livssynssamfunn i Norge, og at staten bør føre en aktivt støttende religionspolitikk, som legger forholdene til rette for tros- og livssynssamfunnene og deres virksomhet i Norge.

> Det må vere ein reell rett til å velje religion eller livssyn for alle innbyggjarane i landet. Det gjeld både (negativt) at ingen vert hindra i å velje religion eller livssyn eller å leve i samsvar det og (positivt) at ein får positiv støtte til utfalding av tru og livssyn. (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002: 61f).

Videre sies det at «Religion og livssynsspørsmål bør ha ein viktig plass i det offentlege rommet, nasjonalt og lokalt. Staten må ta ansvar for å leggje til rette for at religion og livssyn kan vere ein viktig del av det sivile samfunnet.» (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002: 62). En aktivt støttende religionspolitikk bør gi økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn, gi støtte til tros- og livssynsundervisning som skjer innen tros- og livssynssamfunn, gi undervisning i religion og livssyn i skolen og fortsatt ha en tros- og livssynstjeneste i sykehusene.

Sider ved dagens ordning kunne etter Bakkevig-utvalgets vurdering hindre full likestilling mellom trossamfunnene. Flertallet på 15 av 17 medlemmer anbefalte en ny kirkeordning som innebar et nytt rettsgrunnlag for Den norske kirke med en tydelig selvstendighet overfor staten. Alle grunnlovsparagrafene som gjelder Den norske kirke, ble foreslått opphevet eller endret.

Regjeringen oppnevnte på bakgrunn av et vedtak i Stortinget i mars 2003 et offentlig utvalg på 20 medlemmer, ledet av fylkesmann Kåre Gjønnes, som leverte sin innstilling i 2006 i form av NOU 2006: 2 *Staten og den norske kirke.*

Utredningen ble sendt på høring. Fra lokale menighetsråd var det stor motstand mot flertallsforslaget fra utredningen, og et stort ønske om å beholde statskirkeordningen. Våren 2008 var det forhandlinger om et statskirkeforlik. 10. april 2008 ble det tverrpolitiske forliket inngått. Dagen etter, 11. april, kom Regjeringens stortingsmelding *Staten og Den norske kirke*, St.meld. nr. 17 (2007–2008), der forliket var innarbeidet. På bakgrunn av dette forliket ble Grunnloven endret våren 2012. Forliket og dets betydning er nærmere redegjort for i kapittel 5.

3.4 Fra et homogent livssynslandskap til et mer pluralistisk bilde

I det følgende gis noen riss av utviklingen fra ca. 1970, da lov om trudomssamfunn trådte i kraft, fram til i dag. Utviklingen kjennetegnes av at Den norske kirke endres, en vekst i organisert livssynshumanisme, en vekst i nye religioner i Norge og en reduksjon i andelen av befolkningen som er medlem av noe tros- eller livssynssamfunn.

3.4.1 Utviklingen i Den norske kirke

Ved folketellingen i 1970 hadde Den norske kirke om lag 3,64 millioner medlemmer, dvs. 94 prosent av befolkningen.[20] Denne andelen har sunket jevnt, delvis ved utmeldelser, delvis ved at andelen av døpte barn som er medlem av Den norske kirke er mindre enn andelen av dem som blir begravet, og delvis ved en vekst i innvandrere til Norge som ikke har blitt medlem ved ankomst til landet. Andelen hadde sunket til knapt 88 prosent og antallet til 3,6 millioner i 1980. Ved inngangen til 2012 var det 3,85 millioner medlemmer i Den norske kirke, noe som tilsvarer 77 prosent av befolkningen. I de senere år har antallet medlemmer i Den norske kirke vært svakt synkende. Noe av dette kan være reelt, og noe kan skyldes en opprydding i medlemsregisteret. Hvis antallet fortsetter å synke svakt i tråd med utviklingen de siste årene, og hvis folkeveksten blir som forventet,[21] vil andelen synke til 63 prosent av befolkningen i 2030, jf. drøftingen i kapittel 31. Den norske kirke går fra å være helt dominerende i 1970, til å bli dominerende i dag, og så til «bare» å bli majoritetskirken i framtiden.

I årlige tilstandsrapporter for Den norske kirke beskrives utviklingen blant annet av kirkelige handlinger. Begravelser i regi av Den norske kirke utgjorde i 2011 91 ½ prosent av alle dødsfall. Men i 1990 var andelen over 96 prosent. Andelen konfirmerte i Den norske kirke har sunket fra 81 prosent i 1990 til 65 prosent i 2010. Andelen døpte har sunket fra om lag 81 prosent i 1990 til om lag 67 prosent i 2010.[22]

---

[20] 1,2 prosent var oppført som uoppgitt.

[21] Jf. SSBs befolkningsframskriving fra 2011, middelalternativ, som antar at antallet innbyggere i Norge vil være nesten 6,1 millioner i 2030.

Organisatorisk har Den norske kirke utviklet seg ved en utbygging av rådsstrukturen ved at det ble etablert et nasjonalt kirkemøte i 1984. Det ytre inntrykket av kirken har også endret seg ved at mens Den norske kirke fikk sin første kvinnelige prest i 1961, var i 2007 om lag 20 prosent av prestestillingene i bispedømmene besatt av kvinner (Gresaker 2009: 20). På Det teologiske fakultet er det i dag flere kvinner enn menn blant studentene (Det teologiske fakultetet 2009a: 2).

En annen endring av kirkens plass og rolle i det norske samfunnet kan knyttes til at vektlegging og form i kirkens forkynnelse er forandret. For eksempel har holdningen til visse individualetiske spørsmål som samlivsspørsmål endret seg noe over tid. Mens forbudet mot mannlig homofili i norsk lov ble opphevet i 1972, holdt Den norske kirke det som uakseptabelt for ansatte å leve i homofilt samliv inntil relativt nylig (bekreftet ved vedtak i 1995 og 1997). Et vedtak på Kirkemøtet i 2007 åpnet opp for å akseptere to syn på saken, dvs. også akseptere ansatte i vigslede stillinger som lever i homofilt partnerskap (se Kirkerådet, udatert).

Fra å framstå som en del av den samfunnsbevarende embetsstaten viser eliteundersøkelsen som ble foretatt i forbindelse med den siste maktutredningen, at blant samfunnets eliter er kirkelederne den gruppen som er mest opptatt av miljøvern og utviklingshjelp, mest skeptisk til overnasjonal myndighet og internasjonal storkapital og mest opptatt av økonomisk utjevning og sosial trygghet (NOU 2003: 19: 53).[23]

Den såkalte helvetesdebatten på 1950-tallet kan belyse to forhold. Den kan belyse en endring i innholdet i kirkens forkynnelse. Mens Kristian Schjelderup som biskop i Hamar stod ganske alene[24] i sin protest mot indremisjonshøvdingen og den første professor i systematisk teologi på Menighetsfakultet Ole Hallesbys forkynnelse om helvete i NRK-radio i 1953, vil det i dag være få prester som gjør som Hallesby i sin faktiske forkynnelse, og kanskje også få prester som ville tatt avstand fra Schjelderups syn. Men saken viser også hvordan en på denne tiden kunne tenke om styringen av kirken. Kristian Schjelderup bad i 1953 Kirkedepartementet om bekreftelse på at det var plass for ham i kirken. Etter å ha innhentet vurderinger som var negative på Menighetsfakultetet og relativt positive på Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo, bestemte Kirkedepartementet at det var plass for Schjelderup i kirken, dvs. at han ikke hadde stilt seg utenfor bekjennelsen. Kirkedepartementet hadde forelagt de rettslige spørsmål ved saken for professor i statsrett Frede Castberg. Castberg hevdet i sin betenkning at det var regjeringens sak å ta stilling til hva bekjennelseskravet innebar, og regjeringen hadde ingen rettslig forpliktelse til å rådspørre biskopene eller følge deres råd. Dette synet vakte sterke reaksjoner. Biskop Berggrav hevdet at kirken var et åndelig suverent samfunn og kirkens liv og bekjennelse ikke uten videre kunne underkastes voteringer i Storting og Regjering (NOU 1975: 30: 32f).[25] Et stadig tilbakevendende tema innenfor Den norske kirke har vært spørsmålet om i hvilken grad Den norske kirke, med sine privilegier som statskirke, blir anerkjent som et selvstendig trossamfunn med de rettigheter som andre trossamfunn har.[26]

3.4.2 Human-Etisk Forbund

Human-Etisk Forbund (HEF) ble dannet i 1956, fem år etter at den første borgerlige konfirmasjonen ble arrangert i Oslo. Forbundet markerte seg allerede fra starten i den offentlige debatten, men medlemstallet vokste langsomt. Det var lite aksjonspreget (jf. Knutsen 2006). I 1970 hadde forbundet rundt 1000 medlemmer, hvorav mange heller ikke hadde meldt seg ut av Den norske kirke. Fra 1976 (med knapt 2000 medlemmer),

---

22 Tallene fra 1990 er hentet fra *Tilstandsrapport for Den norske kirke 2002–2003*, mens tallene for 2011 er fra SSB.

23 Pål Repstad drøfter ulike forklaringer på den «radikale kirkeeliten» i en artikkel med tittelen «Radikal kirkeelite – tegn på makt eller avmakt» (Repstad 2003: 73–81). Et perspektiv som Repstad trekker fram, er at en enten kan fremstille kirkelederne som livsfjerne idealister som ingen hører på, eller at det kan være gunstig for helheten i samfunnet at noen har en posisjon der de kan tale andres sak enn maktelitenes egne interesser.

24 På det frivillige kirkemøtet med biskoper og andre ledere i kirken i 1957 ble det mot bare få stemmer vedtatt en resolusjon med klar brodd mot Schjelderup. (For helvetesstriden, se Repstad 1989: 349–389.)

25 Saken ble også behandlet i Stortinget, og Odelstinget uttalte at det var tilfreds med at Regjeringen hadde rådført seg med «de ansvarlige kirkelige og teologiske instanser». Protokollkomiteens flertall uttalte blant annet: «Komiteens flertall vil uttale at det her dreier seg om et bekjennelsesspørsmål av absolutt karakter som etter sin natur unndrar seg beslutninger på det menneskelige plan. Det er uten videre gitt at den evige skjebne menneskene er undergitt ikke kan endres ved en beslutning i statsrettslige former.» (Sitert i NOU 1975: 30: 33).

26 Det kirkelige statsråd med krav om at statsrådene skal være medlem av Den norske kirke, er ut fra ett perspektiv et kirkelig organ (og ikke noe som styrer Den norske kirke «utenfra»). Men selv om en godtar dette synspunktet, kan det oppfattes som problematisk at statskirkeordningen har ført til at Stortinget kan gå, og har gått, vesentlig lenger i å regulere Den norske kirke ved lov enn det en har gjort overfor andre trossamfunn.

med aksjoner for utmelding av statskirken og med flere saker der Den norske kirke for mange av HEFs potensielle medlemmer framstod som «bakstreversk»[27], økte veksten sterkt. I 1979 nådde antallet medlemmer nesten 6000, mens 20 000 ble nådd i 1983 og 30 000 i 1986. I dag har HEF om lag 83 000 (tilskuddsberettigede) medlemmer, og veksten er stabil om enn relativt beskjeden.

HEF fikk rett til offentlig støtte på linje med trossamfunnene fra 1981 og opplevde en sterk vekst i sitt økonomiske grunnlag ut over på 1980-tallet. Det ser ikke ut som om en kan forklare veksten i antall medlemmer med den offentlige støtteordningen, selv om ordningen fra 1981 gav et godt utgangspunkt for videre vekst og organisatorisk konsolidering.

Mens veksten fra 1970-tallet kom ut fra en klar opposisjonsrolle mot Den norske kirke, har HEF hele tiden arbeidet med å etablere et eget ritualtilbud, først med konfirmasjon, navnefester og begravelser, og i de senere år også vigsler. Holdningen til organisert religion har også blitt mer forsonlig. I 1996 var HEF med på å danne Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), og har senere hatt lederverv i dette organet for forsvar av religionsfrihet og selvstendighet overfor staten (også for Den norske kirke) og likeverdig behandling av ulike tros- og livssynssamfunn. (For nærmere omtale, se kapittel 3.7.) Norge utmerker seg internasjonalt med en godt organisert og godt finansiert livssynsbevegelse.[28]

HEF har i de senere år i stor grad vektlagt arbeidet for de internasjonale menneskerettighetene og i avveiningen mellom religionsfrihet og andre rettigheter i stor grad vektlagt religionsfriheten.[29]

3.4.3 Religiøs pluralisme som følge av innvandring

Utenom medlemmer i Den norske kirke og personer uten noe livssynsmedlemskap fantes det i 1970 i Norge nesten bare medlemmer i protestantisk kristne menigheter. Av de vel 110 000 personene som det i 1971 ble gitt støtte til under den nye loven om trossamfunn, tilhørte om lag 100 000 protestantiske menigheter, hvorav ulike pinsemenigheter utgjorde den største grupperingen. Knapt 10 000 tilhørte den romersk-katolske kirken.

I 2011 ble det gitt støtte til drøyt 480 000 medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Drøyt 80 000 tilhørte Human-Etisk Forbund. Antallet medlemmer som det ble gitt støtte til i «protestantiske» menigheter, økte med om lag 70 000,[30] mens den øvrige veksten (dvs. om lag 220 000), kommer som følge av vekst i antallet medlemmer i ikke-protestantiske kristne kirker og medlemmer i andre verdensreligioner enn kristendommen.

Med den økte innvandringen til Norge fra land utenfor Europa fra rundt 1970 økte etter hvert også antallet medlemmer i trossamfunn utenfor kristendommen. Det skjer ved to mekanismer. Det blir flere mennesker i Norge med en annen religiøs kulturbakgrunn, og disse medlemmene blir i større grad medlemmer i organiserte trossamfunn.

Det var i 1980 om lag 1000 medlemmer i islamske trossamfunn, og dette utgjorde 10 prosent av alle innvandrere med muslimsk bakgrunn. I 2011 var det nesten 110 000 medlemmer i islamske trossamfunn, noe som kan anslås til om lag 60 prosent av alle med muslimsk landbakgrunn.[31] Buddhistiske trossamfunn hadde nesten 15 000 medlemmer, mens hinduistiske trossamfunn hadde nesten 6000 medlemmer. Den romersk-katolske kirke har vært i sterk vekst og kom i 2011 opp i 83 000 medlemmer. Også antallet med ortodoks kristen bakgrunn har økt, men er fortsatt under 10 000. Også veksten i katolsk/ortodoks kristendom kan knyttes til økt innvandring.

En viktig bakgrunn for oppslutning om ulike trossamfunn for personer med innvandrerbakgrunn kan være at trossamfunnet tilbyr ikke bare religiøs tilknytning, men også sentral informasjon knyttet til bolig, arbeid, om juridiske rettigheter etc. Den rolle trossamfunnet fyller, er ikke nødvendigvis primært av religiøs art, men kan også

---

[27] For å bruke uttrykket fra Paul Knutsen (2006: 236).

[28] Oddbjørn Leirvik bemerker at undersøkelser tyder på et lavt aktivitetsnivå blant medlemmene: «Kanskje vil mange nøye seg med å ha HEF som ein knagg å henge sin livssynsidentitet på, gi passiv støtte til organisasjonens livssynspolitiske kamp, og elles nyte godt av seremonimeistarfunksjonen. … I så fall er humanetikarane religionssosiologisk sett i ferd med å kome i same båt som folkekyrkja – med ein stor medlemsmasse som lèt seg tena av seremonimeistrar og leie av ein aktiv kjernetropp.» (Leirvik 2010: 25).

[29] For en drøfting av dette, se kapittel 10 i Knutsen (2006).

[30] De nordiske kirkene (svenske, finske og islandske menigheter) som ikke ble medregnet i 1971, hadde i 2011 noe over 27 000 medlemmer, mens Jehovas vitner, som først fikk støtte fra 1986, hadde nesten 12 000 medlemmer i 2011. De tradisjonelle dissentermenighetene hadde i perioden en meget stabil medlemsmasse, med noen unntak. Det har vært en betydelig reduksjon i Metodistkirken og en betydelig vekst av støtteberettigede medlemmer i Misjonsforbundet.

[31] Basert på anslagene fra Leirvik (2010: 26ff).

handle om sosiale, økonomiske og praktiske funksjoner, jf. drøfting i Loga (2012: 63f).[32]

Hvordan kan vi si at veksten i antallet medlemmer i nye trossamfunn i Norge som følge av innvandring har påvirket religiøse uttrykk i Norge? To trekk kan fange opp noe av utviklingen.

En hypotese er at mange innvandrere og deres etterkommere er mer religiøst aktive, og at religion betyr mer for mange innvandrere og deres etterkommere enn for personer som har kulturell bakgrunn fra Norge. Inkluderingsutvalget gir et slikt bilde (NOU 2011: 14: 280). Det vises til tall fra en SSB-studie om levekår blant innvandrere (Tronstad 2008: 65ff). Det ble i studien foretatt intervjuer blant innvandrere fra 10 større innvandrergrupper – fra Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Somalia og Chile. 65 prosent av de spurte var oppdratt til islamsk tro. 11 prosent var oppdratt i katolsk kristendom, 7 prosent til ingen tro, 6 prosent til buddhisme og 6 prosent til hinduisme. 7 av 8 bekreftet at de hadde beholdt religionen de var vokst opp med. Om lag halvparten av alle iranere sa de ikke lenger tilhørte religionen de hadde vokst opp med, mens tilsvarende for personer fra Somalia og Pakistan var bare 1–2 prosent. På en skala fra 1 til 10 om hvor viktig religion var i livet deres, der verdien 1 står for ingen betydning og 10 står for svært viktig, var gjennomsnittsskåren 6,9. Kvinner oppgir større viktighet av religion enn menn. Særlig folk fra Iran oppgir lav betydning av religion (under 4), mens innvandrere fra Somalia og Pakistan oppgir henholdsvis 9,8 og 9,0. Det finnes dessverre ikke en helt sammenliknbar studie av religiøsitet i hele befolkningen. Men den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS) fra 2006 har et nesten tilsvarende opplegg. Gjennomsnittskåren justert for sammenliknbarhet viser for hele befolkningen 3,8, noe som er en betydelig lavere oppfattet betydning av religion blant den generelle befolkningen enn blant innvandrerbefolkningen fra en del innvandrerland. Norge utmerker seg ved å være blant de mest sekulære i Europa, etter Sverige (3,6), men noe mer sekulært enn Danmark (4,3).

I kultur- og mediebruksundersøkelsen fra 2008 ble det foretatt en tilleggsundersøkelse for innvandrere (Vaage 2009). Ifølge den er andelen blant innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS om lag like stor som andelen i hele befolkningen[33] (rundt 40 prosent), som de siste 12 md. har deltatt på det som betegnes «tros- og livssynsmøte». Men det gjennomsnittlige antallet ganger de har deltatt er høyere blant innvandrere – henholdsvis 7,8 hos innvandrere og 3,0 i hele befolkningen. Det er stor variasjon her. Mens deltakelsesantallet er svært lavt for personer fra Bosnia-Herzegovina (under 1 i snitt), er det høyt for personer fra Pakistan (over 15) (Vaage 2009: 50). Deltakelsen er betydelig høyere for pakistanske menn enn for pakistanske kvinner (Vaage 2009: 51).[34]

Selv om det er grunnlag for å si at det er høyere aktivitet og høyere vurdering av hvor viktig religionen er i ens liv blant innvandrere enn blant befolkningen generelt, kan det være grunn til også å understreke at dette varierer mellom ulike grupper. Oddbjørn Leirvik viser til en undersøkelse fra 2006 som kan tyde på at det er en større andel av muslimer som aldri deltar i religiøs aktivitet enn blant innbyggerne samlet sett (Leirvik 2010: 28f).

En annen hypotese er at nye religioner i Norge gir seg uttrykk på en annen og mer fysisk måte. I hovedstrømmer av «norsk» protestantisk religion uttrykkes religion ved tale og skrift. I noen grad vil også uttrykk for kristen tro være av fysisk art i form av kirkebygg, gravferdsskikker og helligdager. Samfunnet er i sin fysiske struktur og i ulike ordninger innrettet ut fra disse kristne tradisjonene. Andre religioner har egne krav og ønsker knyttet til disse forholdene (bygg, begravelse mv.), men har i tillegg ulike fysiske uttrykk knyttet til mat mv. Innen blant annet islam og jødedom er det egne regler for tillatt mat og hvordan denne maten skal produseres (blant annet knyttet til slakt). Disse religionene krever også et fysisk inngrep ved at guttebarn omskjæres.

Ved at de nye religionene i Norge gir seg slike fysiske uttrykk, er det også mulig at en i flere tilfeller kan komme opp i konfliktsituasjoner mellom ulike trossamfunn og storsamfunnets reguleringsønsker, knyttet til f.eks. mat og medisinske forhold. Men en må huske på at etter for eksempel 2. verdenskrig har det vært mange konflikter også mellom representanter for kristne syn og offentlige ordninger og lover. Et eksempel er striden om endringen av abortlovgivningen på 1970-tallet. Når det gjelder en del andre uttrykk for kristen

[32] Språk har en samlende funksjon for mange menigheter i Norge ved at menighetene er etnisk baserte. Det gjelder mange muslimske menigheter (Sultan 2012: 169), men også for eksempel for en del kristne menigheter.

[33] Tallene for hele befolkningen er vektet ut fra demografiske karakteristika til innvandrere i undersøkelsen fra Asia og Afrika (Vaage 2009: 7).

[34] Det er ellers ganske lik bruk av andre kulturtilbud (som kino, bibliotek mv.) blant kvinner og menn med innvandrerbakgrunn fra Pakistan.

religion, er disse lagt til grunn for samfunnets ordninger (f.eks. kalenderen), og er dermed ikke et konfliktfelt mellom kristendommen og samfunnets generelle ordninger.

3.4.4 En reduksjon i andelen som er medlem av tros- eller livssynssamfunn

Det er over tid blitt en økende andel av befolkningen som hverken er medlem i Den norske kirke, andre trossamfunn eller livssynssamfunn. Det er usikkerhet koblet til hvor gode dataene er fra de ulike folketellingene. Men ifølge folketellingen fra 1960 var det bare vel 22 000 som ikke tilhørte noe trossamfunn (Rolland 2011: 28), dvs. bare litt over en halv prosent av hele befolkningen. I 1970 kan andelen beregnes til om lag 4 prosent. I 1995, da vi hadde hatt tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn i mange år, var det anslagsvis 6,5 prosent som ikke tilhørte noe organisert tros- eller livssynssamfunn. I 2006 var andelen litt over 8 prosent, mens den i 2012 kan anslås til 12 ½ prosent. En stor del av befolkningsveksten i de senere år skyldes netto innvandring. Så lenge andelen av innvandrere som har registrert seg i et tros- eller livssynssamfunn er lavere enn andelen registrerte blant ikke-innvandrere, vil det kunne bidra til at andelen uten medlemskap i noe tros- eller livssynssamfunn øker.

3.5 Tros- og livssyns-Norge i dag. Kan utviklingen beskrives som sekularisering?

I boka *Religion i dagens Norge* (Botvar og Schmidt 2010) tegnes et bilde av religionens plass i det enkelte menneskets oppfatninger og handlinger ut fra ulike spørreundersøkelser. Et videre spørsmål er hvilken plass religion har i dagens Norge, både hos individer og i samfunnet. Et spørsmål er om eller på hvilken måte det har skjedd en sekularisering. En vanlig og nyttig tredeling av et slikt spørsmål, basert på den amerikanske religionssosiologen José Casanovas arbeid (se Botvar 2010: 12 og Breistein 2003: 416ff), spør om det har skjedd en sekularisering i form av 1) differensiering, 2) redusert religiøs tro og praksis og 3) en mer privatisert religionsutøvelse. I det følgende drøftes kort hva en kan si om situasjonen i Norge ut fra disse spørsmålene.

Sekularisering som differensiering: Med differensieringsbegrepet menes at ulike samfunnssektorer blir adskilt og selvstendige. Historisk sett har stat og religion vært tett sammenvevet. Statskirkens prester har vært ledende embetsmenn, utnevnt av de ordinære statlige myndighetene. Og offentlige oppgaver har vært utført og/eller styrt av kirkelige ansatte. Særlig skoleoppgaver har vært under kirkelig ansvar, i form av tilsyn og styringsansvar. Dette har vært under avvikling i de siste 200 år, slik det framgår av dette kapitlet. Et viktig element i denne differensieringen er at det ikke lenger gis religiøse begrunnelser for offentlig politikk, jf. kapittel 3.3. I perioden 1991 til 2008 er det også vist at det er blitt en større skepsis i befolkningen mot at religiøse ledere burde påvirke offentlige beslutninger (Henriksen og Schmidt 2010: 83ff). Det gjenstår fortsatt en del elementer der en ikke kan skille klart mellom kirke og stat, dvs. der det ikke er en klar differensiering. Et eksempel er forsvaret, se nærmere drøfting i kapittel 11. Men i det store og det hele har det skjedd en betydelig grad av sekularisering forstått som differensiering.

Sekularisering som redusert religiøs tro og praksis: Det er vanskelig å si hvor religiøse fortidens nordmenn var. Det finnes ikke sammenliknbare tidsserier i spørreundersøkelser som går langt tilbake. En del av den aktivitet fra fortiden som vi kan dokumentere, var knyttet til plikt til å bli konfirmert eller å gå til gudstjeneste hver søndag. I hvilken grad dette var uttrykk for personlige religiøse oppfatninger, kan imidlertid være mer usikkert. Det er likevel ikke urimelig å legge til grunn at det har skjedd en utvikling der vanlige former for religiøs tro og religiøs aktivitet har blitt redusert, hvis vi for eksempel sammenlikner situasjonen i 1814 med situasjonen i dag.[35] Spørsmålet er om dette er en utvikling som vi kan si har skjedd også de siste 20 år? I de såkalte *Religionsundersøkelsene* som ble gjennomført i 1991, 1998 og 2008, er det spurt om oppfatninger og aktivitet (Botvar 2010: 11–24). Respondentene ble blant annet bedt om å angi hvilket svaralternativ som passer best med eget syn. Andelen som sier de ikke tror på gud, er gått opp fra 10 prosent i 1991 til 18 prosent i 2008, mens det andre ytterpunktet, som uttrykker tro på gud uten tvil, er i samme periode gått ned fra 20 prosent til 15 prosent. Det er mindre forskyvninger i midtkategoriene. Andelen som tror på et liv etter døden (sum av antakelig eller absolutt), har gått ned fra 48 prosent i 1991 til 41 prosent i 2008, mens andelen som absolutt ikke

[35] Nettopp det at det var behov for en sabbatsforordning i Danmark–Norge med tvungent oppmøte til gudstjeneste kan kanskje tilsi et manglende eget religiøst engasjement. I en studie fra Danmark refereres rapporter fra 1700-tallet som beskrev liten interesse blant bøndene for gudstjenester og prestens budskap (Bregnsbo 1997: 76 ff).

eller antakelig ikke tror på et liv etter døden, har gått opp fra 32 prosent til 46 prosent. Andelen som praktiserer bønn, går ned, og hyppigheten avtar. En tilsvarende utvikling skjer for deltakelse i gudstjenester, der andelen som deltar månedlig (utenom ved dåp, begravelser og bryllup), i følge Religionsundersøkelsene har gått ned fra 11 prosent til 7 prosent. En hypotese kunne være at religiøse oppfatninger og praksis omdannes fra dem vi kjenner fra institusjonalisert kristendom (tro på visse dogmer og deltakelse i kirkelige ritualer og møteformer), til en mer alternativ religionsform som ikke baserer seg på institusjonalisert trosinnhold mv. Men Religionsundersøkelsene gir bare begrenset grunnlag for slike slutninger. Ulike alternative mål for religiøsitet (for eksempel tro på reinkarnasjon) er i stor grad stabile, mens troen på stjernetegn (astrologi) ble kraftig redusert fra 1998 til 2008 (fra 23 prosent til 13 prosent).

En må ut fra disse funnene kunne konkludere med at det har skjedd en klar sekularisering i Norge i de siste 20 år forstått som redusert oppslutning om religiøse trosoppfatninger og religiøs aktivitet. Dette kan sies å være i tråd med den utviklingen som en mer generelt kan finne i Europa. I en artikkel basert på data fra European Social Survey konkluderes det med at i at alle land som gjennomgås, er hver kohort (generasjon) gjennomgående mindre religiøs enn den kohorten som er eldre. Artikkelen argumenterer for at dette ikke kan forklares ut fra et livsløpsperspektiv, dvs. at en blir religiøs med alderen (Voas 2009: 155–168). Det betyr i så fall at religiøsitet i Europa vil svekkes over tid. I en studie fra 2011 (Kaufmann, Goujon og Skirbekk 2012) er det imidlertid pekt på at demografiske faktorer som forskjeller i fertilitet mellom religiøse og sekulære og effekter av innvandring kan gi en økning i religiøs oppslutning i Vest-Europa på sikt.

Sekularisering som mer privatisert religionsutøvelse: Med privatisert religionsutøvelse kan en forstå flere ting. Blant annet på grunn av større vekt på individualisert religion der trosuttrykk ikke defineres som tilslutning til gitte sannheter, men ut fra å finne sin egen vei, kan religion gi seg mindre utslag i organisert religiøs aktivitet. En slik utvikling er relativt tydelig. Religion kan videre gi seg mindre utslag i det offentlige rom, ved handlinger og ved anvendelse av religiøse argumenter i den offentlige debatt. En kan tenke seg at selv om oppslutningen om religiøse trosoppfatninger og religiøs aktivitet blir redusert, kan religion bli mer synlig i det offentlige rom. Som det er drøftet ovenfor i kapittel 3.3.3, gir de økte innslagene av nye religioner i Norge med stort innslag av innvandrere økt religiøs synlighet i samfunnet og bidrar til en mindre privatisert religionsutøvelse.

I et avslutningskapittel i boka diskuterer Ulla Schmidt hvorvidt religion i dagens Norge er sekularisert, privatisert eller pluralisert (Schmidt 2010: 196–204). På spørsmålet om Norge er sekularisert, er svaret:

> Ja, på noen viktige punkter fremstår Norge som et sekularisert samfunn, i tråd med de gjengse beskrivelsene av religion i Europa. Og det fremstår som et samfunn der endringen går i retning av ytterligere sekularisering. (Schmidt 2010: 203).

Hun viser til diskusjonen blant annet knyttet til Habermas om «postsekulære samfunn». I den grad begrepet

> brukes til å referere til overvinnelsen og tilbakeleggingen av en historisk periode, nemlig sekulariseringens periode, er det opplagt feilslått som beskrivelse av det norske samfunnet. (Schmidt 2010: 204).

Schmidt peker på at en bør være varsom med å sammenfatte religion i Norge under én overskrift og ett begrep. Men selv om begrepet sekularisering

> alene er for snevert til å gi en dekkende forståelse av det mangesidige og motsetningsfylte ved religion i Norge, er det likevel flertydig nok til å fange inn noen av de mest iøynefallende og dominerende tendensene. (Schmidt 2010: 204).

3.6 Dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn i Norge

3.6.1 Et historisk riss og sentrale aktører i dag

I det følgende beskrives hvordan organisert samarbeid og dialogtiltak mellom ulike tros- og livssynsretninger har utviklet seg i Norge,[36] og hvordan dialogforutsetningene har utviklet seg i den offentlige skolen.

Den første organiseringen mellom trossamfunn var etableringen av Norges Dissenterting i 1902 for å ivareta frikirkelige trossamfunns interesser i politiske saker som berørte frikirkene. Organisasjonen var særlig opptatt av å endre, og

[36] Med dialog menes samtaler med utgangspunkt i likeverdighet mellom samtalepartnerne.

helst avskaffe, dissenterloven med det stigmatiserende dissenterbegrepet og å få en mer konfesjonsnøytral religionsundervisning i skolen. I 1966 ble Dissentertinget omorganisert og fikk navnet Norges Frikirkeråd. Norsk fellesråd av evangeliske trossamfunn med deltakelse fra Den norske kirke og de fleste frikirker, ble dannet i 1977. Dette ble omdannet til Norges Kristne Råd i 1992, da også den katolske kirke ble med, mens pinsebevegelsen ikke ble med i det nye rådet (Breistein 2012: 87). Med samlingen av Norges Frikirkeråd og Norges Kristne Råd i 2006 ble for første gang pinsebevegelsen og den katolske kirke med i samme samarbeidsorgan for trossamfunn.

Nansenskolen (Norsk humanistisk akademi), kirkeakademiet i Gausdal og den lokale avdelingen av Human-Etisk Forbund gikk i 1985 sammen om et religions- og livssynsseminar på Nansenskolen. Temaet var *Human-etikere og kristne – hva skiller og hva forener?* Dette var ifølge Inge Eidsvåg første gang det i Norge ble gjennomført organiserte samtaler av lengre varighet mellom kristne og human-etikere. Dette ble etterfulgt av årlige religions- og livssynsseminarer på Nansenskolen (Eidsvåg 2009: 13f).

Den organiserte dialogen mellom muslimer og kristne i Norge begynte i 1988 da Den norske kirke for første gang inviterte muslimer i Norge til dialog. Rammen for dialogen var konferansen *Norge som flerkulturelt samfunn.* I 1991 tok Buddhistmisjonen initiativ til et dialogarbeid i Norge, på Oslos østkant. Arbeidet ble kalt Emmaus og var forankret i Paulus kirke.

I 1992 ble det opprettet en fast kontakt mellom Mellomkirkelig råd og Islamsk Råd. Dette var begynnelsen på en mer formell organisatorisk kontakt mellom majoritetsreligionen og den største minoritetsreligionen.

Et mer multilateralt arbeid var dialogprosjektet *Fellesskapsetikk i et flerkulturelt Norge* i regi av Nansenskolen og med deltakere fra Den norske kirke, Den katolske kirke, Metodistkirken, islam, Human-Etisk Forbund, jødedommen, hinduismen, sikhismen, buddhismen og Baha'i-samfunnet. Målet var

- Å knytte personlige bånd mellom mennesker fra ulike religiøse og livssynsmessige miljøer.
- Å formidle kunnskaper om hverandres religioner og livssyn.
- Å prøve ut mulighetene for å etablere en grunnleggende fellesskapsetikk i et flerkulturelt Norge.
- Å søke løsninger på praktiske konflikter som oppstår når mennesker med ulike religioner og livssyn møtes og skal leve sammen. (Eidsvåg 2009: 15).

Forslaget til et nytt KRL-fag i skolen i 1995 vakte stor motstand blant livssynsmessige minoriteter. Mens Norges Frikirkeråd og Human-Etisk Forbund (HEF) hadde samarbeidet om felles interesser knyttet til den økonomiske tilskuddsordningen, foranlediget KRL-faget en større samling av minoritetssamfunn. I 1995 ble *Aksjon livssynsfrihet i skolen* dannet som en allianse mellom HEF, Islamsk Råd, Det Mosaiske Trossamfund, Buddhistforbudet og Alternativt Nettverk. Deretter ble Norges Frikirkeråd og Den norske kirke spurt om de ville være med på å danne et felles forum for tros- og livssynsspørsmål i Norge. Dermed ble *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn* (STL) dannet i 1996.

I regi av Nansenskolen ble det med statlig støtte i 1996 etablert et dialogprosjekt med tittelen *Religion, livssyn og menneskerettigheter i Norge.* Representanter for følgende religioner/livssyn ble med i arbeidet: Den norske kirke, Den katolske kirke, Den ortodokse kirke, Norges Frikirkeråd, Det Mosaiske Trossamfund, hinduismen, buddhismen, islam, sikhismen, Baha'i-samfunnet, Alternativt Nettverk og Human-Etisk Forbund. En rekke felles anbefalinger innenfor områdene kirke/stat, skole, barn/familie ble formulert. Eksempelvis kan nevnes:

> Staten må gi aktiv beskyttelse mot overgrep mot barn, kvinner og andre som skjer under dekke av religiøse, kulturelle eller familiære tradisjoner, herunder sørge for vern mot dem som forfølges for apostasi, konversjon eller innmelding i tros- og livssynssamfunn (Eidsvåg og Larsen 1997: 210).

STL arrangerte høsten 1998 *Oslo-konferansen om religions- og livssynsfrihet,* med deltakere fra hele verden. Den resulterte bl.a. i *Oslo-deklarasjonen*, hvor deltakerne forpliktet seg til å arbeide for tros- og livssynsfrihet. Deklarasjonen førte til opprettelsen av *Oslo-koalisjonen for tros- og livssynsfrihet.*

Verdikommisjonen ble opprettet av den norske regjering i januar 1998. Det var en kommisjon med 49 medlemmer fra alle samfunnslag og fra hele Norge. Hovedmålet var «å bidra til en bred verdimessig og samfunnsetisk mobilisering for å styrke positive fellesskapsverdier og ansvar for miljøet og fellesskapet.» Et av kommisjonens tiltak var opprettelsen av et nasjonalt forum for religions- og livssynsdialog. Dette ble ledet av et

Boks 3.3 Tro- og livssynsdialog og karikaturstriden i Norge

Redaktør Vebjørn Selbekk i den kristne avisen Magazinet (med et opplag på 5000 og utgivelser tre dager i uken) valgte 10. januar 2006 å publisere de danske Muhammed-karikaturene som først ble trykket i Jyllandsposten 30. september 2005. I en fellesuttalelse fra ledere i Den norske kirke, Norges Kristne råd og Islamsk Råd fra 3. februar 2006 het det:

> [Vi] tar avstand fra publiseringen av karikaturtegninger av profeten Mohammed, så vel som fra de voldelige reaksjonene tegningene har forårsaket.
> – Karikaturtegningene av profeten Mohammed som er blitt publisert i danske og norske aviser, virker støtende på muslimers religiøse følelser. Vår sympati går til muslimer i Norge og resten av verden som føler seg såret på grunn av denne unødvendige respektløsheten. Når det som er hellig for en religion blir angrepet, er det en smerte for alle religioner.
> – Ytringsfrihet er en fundamental rett som må respekteres, men den må praktiseres med ansvar og klokskap.
> – Uansett hvor beklagelig en ytring er, må den møtes med fredelige midler. Vi tar avstand fra alle voldelige handlinger i kjølvannet av publiseringen av karikaturtegningene.
> – Det store flertall av muslimer og kristne i Norge har respekt for hverandre i en atmosfære som er preget av åpenhet og dialog. Vi ber religiøse mennesker i alle deler av verden om å løse konflikter gjennom dialog og felles møtepunkter… (Den norske kirke 2006).

4. februar ble den norske og danske ambassaden i Damaskus stormet og satt fyr på.

På en felles pressekonferanse 10. februar 2006 mellom leder av Islamsk Råd Norge og redaktør Selbekk leste Selbekk opp en beklagelse og berømmet hvordan norske muslimer hadde taklet situasjonen. Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen var til stede på pressekonferansen (VG 2006a).

Noen dager senere reiste blant annet leder i Islamsk Råd Norge og domprosten i Oslo på en dialogreise til Midtøsten, delvis finansiert av Utenriksdepartementet. Ifølge Ann-Magrit Austenå lente utenriksminister Støre og regjeringen seg på dialogmiljøet i håndteringen av karikatursaken nasjonalt og internasjonalt (Austenå 2011: 155).

Håndteringen i Norge avvek betydelig fra håndteringen i Danmark, der den danske statsministeren Anders Fogh Rasmussen viste en steil holdning ved ikke å ville møte 11 ambassadører fra muslimske land og det ikke fantes en etablert og institusjonalisert, offisiell dialog mellom Den danske folkekirke og muslimske organisasjoner.

Håndteringen av karikaturstriden i 2006 kan også ses i kontrast til det som skjedde i forbindelse med Rushdie-saken med fatwaen fra 1989 og skuddene mot redaktør William Nygaard i 1993. Det islamske forsvarsrådet ble dannet ad hoc mot publiseringen av romanen *Sataniske vers* og ble ifølge Mehboob-ur Rehman, som er imam ved Islamic Cultural Center i Oslo, dannet «*uten felles definerte konkrete mål.*» (Austenå 2011: 255f). Forsvarsrådet gikk etter hvert i oppløsning. Islamsk Råd ble dannet i 1993 og ble utfordret kort tid etter attentatet på Nygaard. I en TV-debatt kom representanten for rådet til å si at dersom Salman Rushdie hadde blitt drept, var det fordi han hadde fortjent det. Holdninger, strukturer og kontroll med talspersoner endret seg imidlertid over tid. Ifølge Rehman kom norske muslimer nærmere det norske samfunnet under karikaturstriden på grunn av det tette og etablerte samarbeidet Islamsk Råd hadde med myndighetene og de kristne organisasjonene i Norge (Austenå 2011: 255f).

Bildet av konflikthåndtering via dialog er imidlertid sammensatt. Det ble arrangert et demonstrasjonstog i 2006 også etter forsoningen mellom Selbekk og IRN. Og etter Dagbladets karikaturforside i februar 2010 ble det arrangert et demonstrasjonstog, til tross for rådet fra Islamsk Råd om ikke å demonstrere, der appellantene blant annet hevdet at Islamsk Råd ikke kunne stoles på siden de hadde inngått kompromiss med myndighetene (Larsen 2010; Vårt Land 2010).

Boks 3.4 Ulike organisasjoner innen dialogfeltet

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) er en paraplyorganisasjon for 14 ulike tros- og livssynssamfunn, eller sammenslutninger av disse. Medlemmer er: Islamsk Råd Norge, Det norske baha'í-samfunnet, Buddhistforbundet, Den norske kirke v/Mellomkirkelig råd, Det Mosaiske Trossamfund, Gurduara Sri Nanak Dev Ji, Holistisk Forbund, Human-Etisk Forbund, Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige, Kristensamfunnet, Norges Kristne Råd, Oslo Katolske Bispedømme, Sanatan Mandir Sabha, Norway og Norges Hindu Kultur Senter. Rådet er STLs øverste organ. Rådet møtes ca. fire ganger i året og består av to (eller tre fra paraplyorganisasjoner) representanter fra hvert medlemssamfunn. Medlemssamfunnene oppnevner selv sine representanter til Rådet. Rådet arbeider etter konsensusprinsippet. Det er ifølge vedtektene et minstekrav til medlemskap i STL at organisasjonen har 1000 medlemmer.

Rådet har fra starten i 1996 vært ledet av en person fra Norges Kristne Råd, Buddhistforbundet, Det Mosaiske Trossamfund og Human-Etisk Forbund, og ledes i 2012 av en fra Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige.

Ifølge vedtektene har STL som formål

- Gjennom dialog å fremme gjensidig forståelse og respekt mellom tros- og livssynssamfunn
- Å arbeide for fremme av likestilling mellom tros- og livssynssamfunn i Norge basert på FNs konvensjoner om menneskerettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.
- Å arbeide internt og eksternt med sosialetiske spørsmål i et tros- og livssynsperspektiv.
- Å arbeide med tros- og livssynspolitiske spørsmål. (Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn 2012).

STL har fra 1999 mottatt statsstøtte. I 2012 mottok STL 1,9 millioner kroner i støtte. Inkludert i denne støtten er 0,4 millioner kroner i støtte til lokalt dialogarbeid som drives i Tromsø, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Oslo. For 2013 er det i Prop. 1 S lagt opp til å bevilge 2,3 millioner kroner.

Religions- og livssynslederforum er en uformell plattform for samtale om religiøse og verdirelaterte spørsmål for toppledere fra tros- og livssynssamfunnene. Dette forumet møtes en gang i halvåret. Forumet tilrettelegges av STL, mens ansvaret for å være vertskap går på rundgang mellom religiøse ledere og lederne fra livssynssamfunnene.

Oslokoalisjonen: STL har tre av sju medlemmer i styret for Oslokoalisjonen. Norsk senter for menneskerettigheter er sekretariat for Oslokoalisjonen. Koalisjonen er et internasjonalt nettverk av representanter for ulike tros- og livssynsorganisasjoner, andre organisasjoner både nasjonalt og internasjonalt, og forskningsinstitutt. Oslokoalisjonen arbeider for å fremme religions- og trosfridom og vil fremme mangfold gjennom å bygge nettverk og fremme samarbeidsprosesser, prosjekt og dialoger knyttet til religions- og trosfrihet. I 2009 ble det for eksempel publisert «etiske regler» for misjonsaktiviteter.

Norges Kristne Råd: Norges Kristne Råd er et resultat av sammenslåingen av Norges Frikirkeråd (NFR) og Norges Kristne Råd (Nkr) i 2006. Norges Kristne Råd har i dag 18 medlemssamfunn og 7 observatørorganisasjoner. Den norske kirke er medlem sammen med Den katolske kirke, en rekke frikirker og utenlandske kirker med virksomhet i Norge. Norges Kristne Råd mottok i 2012 knapt 2,3 millioner kroner i støtte fra staten. I Prop. 1 S (2012–2013) er det lagt opp til å bevilge 2,66 millioner kroner. Norges Frikirkeråd begynte å få støtte fra staten i 1986, mens Norges Kristne Råd fikk støtte fra 2001. Medlemskontingentinntekter utgjør vel 800 000 kroner, hvorav nesten 40 prosent fra Den norske kirke. Det er ifølge vedtektene et krav til medlemskap at trossamfunnet har minst 1000 medlemmer. Imidlertid ble den etiopiske ortodokse kirken i Norge medlem av Norges Kristne Råd i 2011 til tross for at den har under 200 medlemmer.

Boks 3.4 forts.

Rådets formål er ifølge vedtektene bl.a. å

> fremme gjensidig forståelse, respekt og samhandling lokalt og nasjonalt mellom kristne kirker og trossamfunn … fremme forståelse for kristen tro, moral og kultur i samfunnet og styrke kristent nærvær i det offentlige rommet, … fremme samarbeid om kirkens misjonsoppdrag lokalt, nasjonalt og globalt, fremme respekt for religionsfrihet og menneskerettigheter, både i lovgivning og praksis på alle plan. … ivareta medlemmenes felles interesser overfor det offentlige og å være et kontaktledd og bistå medlemmene i felles spørsmål av juridisk og forvaltningsmessig art i forhold til det offentlige. (Norges Kristne Råd 2009).

Islamsk Råd Norge: Rådet ble formelt dannet i 1993. IRN er en paraplyorganisasjon som, basert på årsmeldingen for 2010, representerer 34 organisasjoner, derav 31 trossamfunn, med en samlet medlemsmasse på mer enn 55 000. IRN omfatter 9 av de 10 største muslimske trossamfunnene og 81 prosent av det totale medlemsantallet til muslimske trossamfunn med over 500 medlemmer (som er et krav for IRN-medlemskap).

Formålet med IRN er å

> [a]rbeide for at muslimer kan leve i samsvar med islamsk lære i det norske samfunnet og bidra til å bygge opp en norsk-muslimsk identitet…. Fremme samhold blant muslimer i Norge og ivareta medlemsorganisasjonenes rettigheter og interesser …Være brobygger og dialogpartner som skaper gjensidig forståelse og respekt mellom muslimer og ikke-muslimer i Norge, med hensyn til religion, kultur og moralske verdier. (Islamsk Råd Norge, udatert).

Islamsk Råd Norge mottok i 2012 575 000 kroner i støtte under Kulturdepartementets budsjett. I Prop. 1 S (2012–2013) er det lagt opp til å bevilge 763 000 kroner. Det første året med støtte til IRN var 2007.

Kontaktgruppa for Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og Islamsk Råd Norge: Kontaktgruppa mellom MKR og IRN ble opprettet i 1993 og er et nasjonalt kontaktforum for kristne og muslimer i Norge. Det økumeniske Norges Kristne Råd er også representert i Kontaktgruppa. I 2007 ble det, på bakgrunn av arbeidet i kontaktgruppen, publisert en fellesuttalelse fra MKR og IRN om at alle fritt skal kunne velge sin tro. Det skal være første gang at en kirke og en representativ muslimsk nasjonal organisasjon sammen anerkjenner retten til å konvertere. Kontaktgruppen spilte også en viktig rolle i forbindelse med håndteringen av den såkalte karikaturstriden i 2006.

Areopagos (tidligere Buddhistmisjonen) er en kristen organisasjon som arbeider blant annet med religionsdialog. Dialogsenteret Emmaus i Oslo som ble dannet av denne organisasjonen på begynnelsen av 1990-tallet, var en viktig aktør for å berede grunnen for det senere dialogarbeidet. Det er nå etablert lokale kirkelige dialogsentra i Oslo, Bergen og Stavanger.

The European Council of Religious Leaders med kontor i Oslo er en av fem regionale interreligiøse råd innenfor nettverket til Religions for Peace. Rådet samler religiøse ledere fra jødedom, kristendom, islam, buddhisme, hinduisme, sikhisme og zoroastrisme, og bidrar til mobilisering for forsoning og fred.

arbeidsutvalg med representanter både fra Verdikommisjonen og fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Invitasjoner ble sendt ut til samtlige tros- og livssynssamfunn med flere enn 1000 medlemmer. Alle, unntatt Jehovas vitner, sa ja til å delta. Og nesten alle valgte sine øverste ledere. 50 mennesker deltok. Det nasjonale forum for religions- og livssynsdialog møttes i plenum og i seks permanente arbeidsgrupper, som hver tok opp ett tema. Temaene var: skolen; samliv, seksualitet og likestilling; familien; forbruk og rettferdighet; vold og krig; religions- og livssynsfrihet.

Arbeidet ble avsluttet med en omfattende rapport, der bl.a. de politiske partiene ble bedt om å forme en helhetlig religions- og livssynspolitikk. Den burde bygge på tre grunnleggende verdier:

- Full religionsfrihet slik det uttrykkes i menneskerettighetskonvensjonene.
- Likebehandling av tros- og livssynssamfunn i offentlig politikk.

– Religion og livssyn må ikke reduseres til en privatsak. Det betyr at trosytringer har sin plass i det offentlige rom og at vi går inn for offentlig økonomisk støtte til tros- og livssynsorganisasjoner – også etter et eventuelt skille mellom stat og kirke. (Verdikommisjonens sluttrapport bind 2 2001: 117).

Av konkrete forslag/påpekinger kan nevnes (Verdikommisjonens sluttrapport bind 2 2001: 117f):
– Vi bør få en ny formålsparagraf for grunnskolen.
– Vi bør få et felles religions- og livssynsfag i skolen, men med full fritaksrett i dette faget på småskoletrinnet.
– Det er problematisk at Den norske kirke – som er et trossamfunn – skal få sin økonomi styrt og sine øverste ledere utnevnt av politiske myndigheter.
– Det er ikke naturlig at halve regjeringen – og Kongen – må tilhøre et bestemt trossamfunn.
– Det bør legges til rette for likestilling og mangfold når det gjelder religiøs og livssynsmessig betjening på sykehus, i fengsler og i det militære.
– Kommunene bør pålegges å disponere lokaler der det er mulig å legge til rette for gravferdsseremonier som er tilpasset de ulike tros- og livssynssamfunns behov.
– Det foreslås at det nedsettes et offentlig utvalg med bred representasjon for å utrede den norske stats framtidige religions- og livssynspolitikk.

I forlengelsen av dialogarbeidet knyttet til Verdikommisjonen og i regi av STL er det organisert lokale dialogforum rundt om i landet.

Viktige utslag av samordning av synspunkter/dialogresultater finner vi i de høringsuttalelser som STL gir til løpende saker av tros- og livssynsbetydning. Av viktige dialogresultat/prosjekter fra de senere år kan nevnes de initiativ som ble tatt i forbindelse med den såkalte karikaturstriden i 2006, se boks 3.3. Videre er det gitt felles uttalelser fra kontaktgruppen mellom Den norske kirke og Islamsk Råd Norge om konvertering (2007) og vold i nære relasjoner (2009). Livsfaseriteprosjektet fra 2009 i regi av STL gjennomgår utfordringer for ulike tros- og livssynssamfunn knyttet til ulike livsfaseriter.

Et viktig kjennetegn ved den norske livssynsdialogen er at den ikke bare er intrareligiøs, men også omfatter sekulære livssyn. Et annet viktig kjennetegn er at i hovedsak har initiativtaker til dialogen vært de ulike tros- og livssynssamfunnene, og selv om dialogen har fått offentlige midler, har den ikke vært et resultat av statlig initiativ eller styring.

En oversikt over viktige organer knyttet til dialog mellom ulike livssyn er gjengitt i en egen boks.

3.6.2 Dialoggrunnlag i skolen

Et viktig grunnlag for dialog, og en viktig del av dialogen mellom ulike tros- og livssynsuttrykk, vil oppstå på fellesarenaen skolen, der undervisning og samtale om tro- og livssyn vil foregå.

Den norske skole har en stor del av sin bakgrunn i undervisningen i den lutherske protestantiske kristendomsform. Elever med foreldre i trossamfunn utenfor Den norske kirke kunne tidligere få helt eller delvis fritak fra kristendomsundervisningen. Denne fritaksretten ble innført i 1845. I Mønsterplanen fra 1974 kom det en plan for alternativ livssynsundervisning. 1994 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle vurdere tros- og livssynsundervisningens framtid. Ifølge mandatet skulle utvalget

> fremme forslag til hvordan opplæringen kan
> – gi alle barn og unge innsikt i og forståelse for kristen tro og tradisjon
> – og kulturarv
> – gi innsikt i og forståelse for andre religioner og livssyn, og øke ferdighetene i dialog mellom livssyn … (NOU 1995: 9: 3).

Utvalgets innstilling kom i 1995 med tittelen *Identitet og dialog* (NOU 1995: 9). Innstillingen la grunnlaget for innføringen av KRL-faget (opprinnelig Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering) som ble innført fra 1997. Med opphevingen av muligheten for fullt fritak skulle alle elever samles og grunnlaget for dialog bedres.

Tros- og livssynsminoriteter i Norge samlet seg i en aksjon mot faget ut fra en vurdering av at faget var for konfesjonelt preget av luthersk kristendom, og at en ut fra dette mente en måtte ha mulighet for fullt fritak fra faget. Etter tap i alle norske rettsinstanser ble det gjennomslag for disse synspunktene internasjonalt, først i FNs menneskerettighetskomité i 2004 (FNs menneskerettighetskomité 2004), og deretter i EMD i 2007 (EMD 2007b) (med en beslutning med 9 mot 8 stemmer), der den norske stat ble dømt for manglende fritaksrett gitt den utformingen faget hadde. Reglene for faget ble endret i 2001 og 2005, og etter den siste dommen ble det også gjort jus-

teringer. Fagets navn ble endret til religion, livssyn og etikk. Da dommen fra EMD kom i juni 2007, uttalte daværende kunnskapsminister Øystein Djupedal:

> Intensjonen med et religions- og livssynsfag er at det skal være åpent, bidra til innsikt, respekt og dialog på tvers av tros- og livssynsgrenser samt fremme forståelse og toleranse i religiøse og moralske spørsmål. – Dette er ikke minst viktig i vår tid med mange konflikter med underliggende religiøse begrunnelser. En forutsetning for å lykkes med dette er at elevene så langt som mulig deltar i en samlet undervisning. Derfor må faget ikke være forkynnende, men gi likeverdig kunnskap om de ulike religioner og livssyn… (Kunnskapsdepartementet 2007).

I opplæringsloven § 2.4 heter det nå blant annet følgende: «Undervisninga i religion, livssyn og etikk skal bidra til forståing, respekt og evne til dialog mellom menneske med ulik oppfatning av trudoms- og livssynsspørsmål.»

Kapittel 4
Tros- og livssynspolitikk og integrering

4.1 Innledning

I kapittel 3 beskrives en utvikling i de siste 40 årene med en betydelig vekst i trossamfunn som rekrutterer medlemmer som ikke er født i Norge, eller som har foreldre som ikke er født i Norge. Særlig har det vært en betydelig framvekst av og vekst i antallet medlemmer av katolske og islamske menigheter.

Ifølge utvalgets mandat skal utvalget

> [v]urdere hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i vårt samfunn. Utvalget skal også vurdere om flere av dagens finansieringsordninger som berører tros- og livssynssamfunn har konsekvenser for deltakelse på samfunnets fellesarenaer og eventuelt foreslå endringer.

Utvalget har bedt Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor utarbeide en kunnskapsoversikt om spørsmålet. Rapporten med tittelen *Trossamfunn, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt* (Loga 2012) ble ferdigstilt våren 2012. Rapporten følger utvalgets rapport som utrykt vedlegg.

I oppdraget til senteret ble mandatpunktet for utvalget delt i to spørsmål: 1) Hvordan virker den generelle livssynspolitikken, for eksempel Den norske kirkes stilling og plass i offentlige institusjoner? 2) Hvordan virker tilskuddsordningen(e) i forhold til dette feltet? En hypotese for tilskuddsordningenes effekt kan være at de bidrar til religiøs organisering langs etniske skillelinjer til fortrengsel for organisering ut fra andre interesser / på tvers av etniske grenser. Dette kan styrke tradisjonelt lederskap i disse etniske gruppene som vil kunne befeste kulturtrekk fra hjemlandet. Ut fra en slik hypotese kan en mene at finansieringsordningene hemmer integrering. En alternativ hypotese kan være at tilskuddsordningene bidrar til organisering og opplæring i ferdigheter til å virke i sivilsamfunnet, noe som kan ha positive ringvirkninger for integreringen i samfunnet. Tilskuddsordningene kan sies å ta på alvor den bakgrunn og kultur som innvandrere kommer fra, og bidrar til opplevd likebehandling på tros- og livssynsfeltet. Ut fra dette kan en mene at tilskuddsordningene bidrar til integrering.

4.2 Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Selve forståelsen av begrepet integrering er viktig for å kunne gi en vurdering av forholdet mellom tros- og livssynspolitikken og integrering. Kunnskapsoversikten beskriver begrepet integrasjon som «en slags gyllen middelvei mellom andre begreper» (Loga 2012: 16), nemlig på den ene side «assimilasjon», og på den annen side «segregasjon». Assimilering kan være negativt ladet som en politikk for å «absorbere minoriteter inn i majoritetens kultur» (Loga 2012: 18), mens segregasjon også kan være negativt å forstå som et samfunn der «ulike kulturelle grupperinger [lever] side om side med adskilte liv og liten grad av kontakt og kulturell utveksling på tvers av kulturelle grenser.» (Loga 2012: 18). Oversikten viser til Grete Brochmanns definisjon av integrasjon: «læring av og tilpasning til samfunnets verdigrunnlag, prosesser som knytter individet til samfunnet (økonomisk og sosialt), og skaper tilhørighet og lojalitet» (Brochmann sitert i Loga 2012: 20).

Kunnskapsoversikten viser til at Inkluderingsutvalget i NOU 2011: 14 *Bedre integrering, Mål, strategier og tiltak* foreslo å utvikle måleredskaper med levekårsdata der man sammenlikner majoritets- og minoritetsbefolkningen og hvordan ulike minoritetsgrupper skårer på disse målingene, knyttet til f.eks. boligstandard, inntekt, arbeidsdeltakelse, medlemskap i organisasjoner og valgdeltakelse. Inkluderingsutvalget skiller mellom fire ulike områder der minoriteter kan være mer eller mindre integrert: arbeidslivet, skole og utdanning, politikk og sivilsamfunnet, og verdifellesskapet.

Et sentralt begrep for å forstå hvordan trossamfunn kan virke på integrering er begrepet *sosial kapital*. Kunnskapsoversikten tar utgangspunkt i begrepet slik det har blitt utformet av den amerikanske statsviteren Robert Putnam. Sosial kapital på samfunnsnivå

> viser til kvaliteter ved et samfunn og blant annet til dets sammenbindende kraft og grad av solidaritet. Sosial kapital, og høy grad av tillit, knyttes til et bredt spekter av positive egenskaper som er gunstige for et lands økonomi, for borgeres skattevillighet og solidaritet på tvers av sosiale forskjeller, for folkehelsen, for å holde kriminalitet på et lavt nivå og for å redusere korrupsjon … (Loga 2012: 23).

Putnam differensierer mellom ulike former for sosial kapital. Det viktigste skillet går mellom sammenbindende (bonding) og overskridende (bridging) sosial kapital.

> Sammenbindende sosial kapital er sosiale bånd mellom individer som er like langs flere sentrale dimensjoner. Denne kapitalen virker således til å forsterke identiteten i homogene grupper. Den styrker «vi-identiteten», og ofte skjer dette i kontrast til relasjonen til «de andre». Foreninger som er dannet omkring etnisitet, religion eller nasjonalitet brukes ofte som eksempler på dette. Overbyggende sosial kapital fungerer motsatt, og innebærer at det knyttes sosiale bånd på tvers av slike sosiale skiller. … Det er vanlig å peke på at sammenbindende (bonding) sosiale nettverk kan være viktige for marginaliserte personer, fordi nettverkene skaper samhold og en følelse av tilhørighet. Overskridende (bridging) sosial kapital fremheves imidlertid som viktig for å bygge gode lokalsamfunn, en mer generell vi-identitet, en tilhørighet til et større fellesskap. I sosialøkonomiske sammenhenger er det disse overskridende … sosiale båndene som særlig fremheves som «oljen i samfunnsmaskineriet». Det er den generaliserte tilliten mellom individer i et større «vi», det vil si mellom individer som ikke er like eller står hverandre veldig nær, som anses som spesielt verdifull. Denne tilliten knyttes til graden av solidaritet på tvers av økonomiske, etniske, religiøse og sosiale forskjeller. (Loga 2012: 24).

Et viktig studieområde er hva som kan påvirke utviklingen av sosial kapital og dens ulike former.[1] Den svenske statsviteren Bo Rothstein hevder som en kritikk av Putnam og hans versjon av begrepet sosial kapital at det

> ikke er frivillige organisasjoner og lokalsamfunn som produserer tillit og sosial kapital i et samfunn. Det skapes snarere gjennom måten statlige organisasjoner utformes, måten institusjonene opererer på og i hvilken grad de er demokratiske og uten korrupsjon. … Et … interessant aspekt er at det ikke er noe som tyder på et tilsvarende fall i den sosiale kapitalen (og organisasjonsdeltakelse) i Sverige, … slik Putnam observerte i USA fra 1950-tallet og fremover … . Dette på tross av at de nordiske samfunnene også gjennomgår de samme utviklingstrekkene som Putnam peker på som årsaker til nedgangen, som for eksempel økt TV-titting, urbanisering, pendling, forvitring av familiebasert tillit, kvinnefrigjøring og to-inntektsfamilien etc. (Loga 2012: 29f).

Hovedtemaet i rapporten er en drøfting av hvordan trossamfunn og religion virker inn på utviklingen av sosial kapital. Problemstillingen blir formulert slik:

> [V]il religiøse foreninger og trossamfunn i det relativt sekulære Norden, og ikke minst ulike typer religiøse foreninger og trossamfunn, gi en tilsvarende skolering i den bestemte nordiske organisasjonsforståelsen? (Loga 2012: 34).

Kunnskapsoversikten viser til at den klassiske samfunnsvitenskap i stor grad var opptatt av religionens virkninger i samfunnet, eksemplifisert ved verker av Max Weber og Emile Durkheim. Men det trekkes fram at

> [R]eligion som tema forsvant … fra de samfunnsvitenskapelige disiplinene omkring midten av 1900-tallet. En årsak til dette var sekulariseringsprosesser i de vestlige landene som medførte at religion som sådan ble stadig mer betraktet som et irrasjonelt fenomen. Studier av religion har gradvis forsvunnet fra den generelle samfunnsvitenskapen, og har i stedet

[1] Rapporten drøfter for eksempel hvordan etnisk mangfold kan påvirke den sosiale tilliten i et samfunn. Putnam har blant annet argumentert for at etnisk mangfold på kort og mellomlang sikt medfører en nedgang i den sosiale tilliten i et samfunn. «Diversity, at least in the short run, seems to bring out the turtle in all of us» (Putnam sitert i Loga 2012: 23). Kunnskapsrapporten viser til at Putnam i Norge i denne forbindelse er blitt ansett som kontroversiell.

> blitt spesialfelt i utkanten av de brede disiplinene. (Loga 2012: 35).

I de senere år har det imidlertid blitt en økt interesse for religionens betydning og effekter. Rapporten beskriver sentrale utviklingstrekk i amerikansk og europeisk forskning på effekter av religion og trossamfunn. Det er klare forskjeller i perspektiv. Mens amerikanske studier gjerne trekker fram positive effekter av religion på sosial kapital, er europeiske studier gjerne mer negative og religionskritiske (Loga 2012: 50). Det er få studier i Norge og Norden som særlig vurderer trossamfunns effekter på integrasjon og dannelse av sosial kapital. Rapporten drøfter særlig en studie som kan belyse både positive og mer negative sider ved hvordan trossamfunn kan virke, jf. boks 4.1.

Kunnskapsoversikten skriver følgende på spørsmålet om effekt av tilskuddsordning på integrering:

Boks 4.1 Betydningen av den katolske menigheten St. Paul i Bergen

Det foreligger en kvalitativ studie av overskridende og sammenbindende sosial kapital i lokalmiljøet omkring St. Paul i Bergen. Studien er basert på intervjuer med beboere i området og deltakere mv. i foreninger, og ikke på intervjuer med medlemmer av selve trossamfunnet (Loga 2011).

> St. Paul blir ansett som en svært gunstig skole å være tilknyttet for nye, tilflyttede minoriteter, fordi den også omfatter et stort og viktig sosialt miljø for nykommerne og har en bredde i språklige tilbud. Ettersom trossamfunnet er så etablert tilbyr det ikke bare sosial tilknytning, men også sentral informasjon knyttet til bolig, informasjon og arbeid, om juridiske rettigheter etc. På grunn av manglende norskkunnskaper fungerer trossamfunnet med andre ord som en viktig informasjonskanal for mange innvandrere … Den rolle trossamfunnet fyller er ikke nødvendigvis primært av teologisk art, men kan vel så mye handle om sosiale, økonomiske og praktiske (språklige) funksjoner. (Loga 2012: 63).

Men det kan være innvendinger mot at en menighet som St. Paul med tilhørende skole[1] utelukkende er positivt for integrering. Et forbehold kan knyttes til oppfatninger om at ressurstilgangen på den private skolen er bedre enn på den kommunale. Videre kan det hevdes at det ikke er de mest ressursfattige minoritetene som benytter seg av det katolske trossamfunnet og skolen. Det kan også sies at det katolske trossamfunnet helt klart representerer «overskridende sosial kapital mellom medlemmer med ulik etnisk og kulturell bakgrunn.» (Loga 2012: 64). Men når det gjelder integrasjon i lokalsamfunnet, så er bildet mer tvetydig. Foreldre i nærmiljøet opplever en ulike deltakelseskultur blant de som er tilknyttet det katolske trossamfunnet, sammenlignet med andre. Det pekes på at trossamfunnet tilbyr egne fritidsaktiviteter, på minoriteters eget språk, at medlemmene av trossamfunnet foretrekker denne deltakelsesarenaen på fritiden sammenlignet med det lokale foreningslivet knyttet til (ikke religiøse aktiviteter) blant annet idrett og musikk. (Loga 2012: 64).

En ytterligere innvending mot verdien av overskridende sosial kapital i det katolske trossamfunnet, kan være

> at trossamfunnet representerer brobygging primært over etniske og kulturelle skiller (for enkelte landbakgrunner), mens trossamfunnet også bidrar til å styrke sammenbindende sosial kapital (bonding) langs en religiøs (katolsk) dimensjon og langs en religiøs-sekulær dimensjon. De sosiale deltakelsesformene i lokalsamfunnet handler for majoritetsbefolkningen i liten grad om religiøse aktiviteter. Hovedaktiviteter her er knyttet til barne- og ungdomsaktiviteter, arrangement omkring Frivillighetssentralen og arrangementer i regi av Velforeninger som Parkdag, 17. Mai og Naboskapsdag. … [T]rossamfunnet kan få en flerkulturell, internasjonal eller global integrasjon (og en diasporaidentitet), i større grad enn en lokal («bergensk-» eller «Møhlenpris-/Møllar»-) identitet og integrasjon … (Loga 2012: 64).

[1] Skolen er organisert som en kirkelig stiftelse under Oslo katolske bispedømme og er barne- og ungdomsskole med 340 elever fra første til tiende trinn. Skolen ble etablert som menighetsskole i 1873 og er først og fremst for katolske barn i St. Paul menighet.

> Litteraturgjennomgangen gir ikke et konkret svar om effekten av den norske tilskuddsordningen på hvorvidt deltakelse i trossamfunn fremmer eller hemmer integrering. Forskningsfeltet er foreløpig for spredt, har nasjonale variasjoner og er også preget av ulike disipliner/paradigmer. Spørsmål knyttet til de norske tilskuddsordningenes effekt på integrering i Norge er med andre ord så konkret at selv den spredte forskningen fra de andre nordiske landene blir for upresis til at man får et godt svar. (Loga 2012: 9).

Kunnskapsoversikten konkluderer videre slik:

> I denne rapporten er det blitt fremhevet at man må være oppmerksom på nasjonale forskjeller i forskning om integrasjon generelt, og om religion og integrasjon spesielt. … På bakgrunn av forskningen fra særlig de nordiske landene tyder mye på at forholdet mellom deltakelse i trossamfunn og integrasjon avhenger av følgende tre aspekt: 1) Trosinnholdet, 2) Grad av religiøsitet, og 3) Type organisering. Trosinnholdet er knyttet til at ulike trossamfunn formidler verdier som kan være tilpasset eller i kontrast til det nye vertslandets verdier. I de relativt sekulære nordiske landene kan [dette] særlig omhandle demokrati, kjønns- og familieorganisering. En slik potensiell kontrast handler videre ikke kun om type religion, men kanskje mer om grad av religiøsitet (på tvers av religion). Dette vil videre også kunne avspeiles i type organisering av religionen (trossamfunnet). Grad av demokrati, kjønnsdeling eller styrken i den familiebaserte sosiale kapitalen som forvaltes i trossamfunnet (og avspeiles i deltakelsesformen i trossamfunnet) vil ha relevans for hvorvidt deltakelse i trossamfunnet bidrar til å fremme eller hemme integrasjonen.
>
> Dersom man studerer integrasjon og sosial kapital/sosial kohesjon på individnivå, organisasjonsnivå, lokalsamfunnsnivå, på nivået på by/kommune eller nasjon, vil man kunne få ulike svar. På alle nivåer kan sosial kapital utgjøre en ressurs, men det kan samtidig være nettverk som kan fungere som terskler for deltakelse. Det kan være viktig å være oppmerksom på at tillit på ulike samfunnsnivå både er noe som kan bygges opp og fornyes, og samtidig er det noe som … kan brytes ned og forvitre. (Loga 2012: 76f).

4.3 Utvalgets vurderinger

Tros- og livssynspolitikken, både generelt og når det gjelder utformingen av tilskuddsordninger, kan ha effekter på integrering. Utformingen av den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn både når det gjelder nivå og betingelser, kan oppfattes som gunstig i forhold til andre støtteordninger for andre typer frivillig organisering, jf. beskrivelse i kapittel 22. Dette *kan* føre til økt organisering av personer med innvandrerbakgrunn i tros- og livssynssamfunn framfor i andre typer organisasjoner.[2] Denne «tilskuddseffekten» kan være av stor betydning eller være meget svak. Det *kan* videre tenkes at dette kan ha effekter på integrering. Disse effektene kan være negative i form av at samfunnene virker lukkende og befester maktforhold som vil virke negativt inn på integrering. Men effektene kan også være positive, ved at organiseringen i trossamfunn fungerer positivt for utviklingen av overskridende eller brobyggende sosial kapital, for å bruke terminologi fra faglitteraturen.[3]

Utvalget vurderer det slik at det ikke foreligger kunnskap som gjør det mulig å fastslå på hvilken måte disse effektene kan virke, og hvor sterke de eventuelt vil være. Kunnskapsoversikten som utvalget har fått laget, viser at forskningen som har vært gjort på dette feltet, har vært beskjeden og i liten grad har muliggjort å kunne svare på denne type spørsmål. Utvalget vil peke på at det ikke foreligger mye kunnskap om tilskuddsordningers effekt på utvikling av trossamfunn, og heller ikke mye kunnskap om trossamfunns virkninger på integrering.[4]

En mulig tilnærming for å kunne svare på spørsmålet om tros- og livssynspolitikkens effekter (inkludert effekt av tilskuddsordninger) på integrering, kunne være å foreta en mer systematisk sammenlikning av de nordiske land, som har

---

[2] I kunnskapsoversikten *Frivillighet, innvandring og integrasjon* sies det blant annet om hvordan offentlige ordninger kan påvirke organisasjonslivet: «Svensk og dansk forskning antyder … at staten selv har spilt en rolle i dette ved at tilskuddsordningene driver innvandrerorganisasjonene i retning av utelukkende å være 'kulturbevarende'» (Hagelund og Loga 2009: 79).

[3] Også en studie fra Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) av fem migrantmenigheter i Oslo, fire protestantiske og en katolsk, som ble publisert høsten 2012 (Synnes 2012), bekrefter at det kan være vanskelig å gi generelle vurderinger av hvordan trossamfunn virker inn på integrering. På den ene siden virker menighetene sammenbindende, noe som kan virke isolerende. Men samtidig kan menighetene også bidra med brobyggende sosial kapital der menighetsmedlemmene får tilgang til viktige ressurser og informajon om det norske samfunnet (Synnes 2012: 86).

klare forskjeller i utformingen av politikken, jf. nærmere beskrivelse i kapittel 6. Mens en i Norge har en omfattende tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn, har en i Sverige en mindre støtteordning for trossamfunn og i Danmark ingen støtteordning for tros- og livssynssamfunn. Men selv i et omfattende forskningsprosjekt vil det være metodisk meget krevende og kontroversielt å fastslå at tros- og livssynssamfunn har forskjellige effekter på integrering i de ulike nordiske land. I tillegg vil det være meget krevende å kunne sannsynliggjøre at disse eventuelle forskjellene i effekt skulle skyldes tros- og livssynspolitikken og ikke andre forhold som den historiske bakgrunnen, kulturelle forhold, den generelle innvandringspolitikken og sammensetningen av innvandrerbefolkningen.

Den manglende eksistensen av kunnskap i dag og store utfordringer knyttet til å kunne skaffe seg mer kunnskap om sammenhengen mellom trossamfunn og integrering, utelukker ikke at spesifikke endringer i tilskuddsordningen(e) for tros- og livssynssamfunn kan gjøres slik at effekten på integrering vil kunne være positiv. Men også når det gjelder slike spesifikke endringer, vil effekten være usikker. Utvalget merker seg at Inkluderingsutvalget mener at

> [t]ilskuddsordninger på integreringsfeltet må benyttes til å stimulere til ønsket utvikling. Tilskuddene bør gjøres mer avhengige av organisasjonenes integreringsprofil, at de arbeider utadrettet og på tvers med nettverksbygging/brobygging, og at de bidrar til å skape felles arenaer. (NOU 2011: 14: 302).

Det er mulig å argumentere for at også den særlige tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn kan instrumentaliseres på denne måten ved å etablere ulike vilkår for tilskuddet knyttet til integreringstiltak. Utvalget vil imidlertid understreke at kunnskapen også om hvordan slike endringer vil kunne slå ut, vil være meget usikre. Utvalget kommer tilbake til en drøfting av vilkår for tilskuddsordninger i kapittel 23 og kapittel 26. Et viktig spørsmål vil være om det er rimelig og riktig å vurdere tilskudd som er ment å sikre likebehandling mellom ulike tros- og livssynssamfunn som et instrument i statens generelle integreringspolitikk.

Når det gjelder de endringer som utvalget foreslår på andre områder enn tilskuddsordninger som er viktige for den mer overordnede tros- og livssynspolitikken, for eksempel når det gjelder betjening av tro og livssyn i offentlige institusjoner, er det mulig at de kan ha effekter på integrering, både av positiv og mer negativ karakter. Utvalget har imidlertid i slike spørsmål vektlagt et prinsipp om likebehandling og ikke effekter på integrering.

Utvalget vil knytte en kommentar til integreringsbegrepet og hvordan det vektlegges. For utvalget innebærer et mål om integrering av majoritet og minoriteter en respekt for mangfold, og en vektlegging av gjensidig tilpasning og likeverdighet i et større fellesskap. Det er viktig å arbeide for utjevning av levekår og sikring av reelt sett like muligheter, uavhengig av etnisk bakgrunn. Men målet er ikke at alle skal bli like.

Inkluderingsutvalget kan synes å formulere seg på en noe annen måte:

> Inkluderingsutvalget legger til grunn at det både er mulig og helt nødvendig å oppnå større grad av resultatlikhet mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig enn det som er situasjonen i dag … Utvalget tilrår et høyere ambisjonsnivå og mål for det langsiktige integreringsarbeidet enn det tradisjonelle målet om like muligheter. (NOU 2011: 14: 25).

Mål knyttet til like resultater formuleres på de ulike områdene: arbeidsliv, skole, sivilsamfunn mv. Målet for deltakelse i sivilsamfunnets organisasjoner formuleres slik: «Innvandreres deltakelse i frivillig virksomhet skal være forholdsmessig lik resten av befolkningen. Frivillige organisasjoner skal gjenspeile mangfoldet i befolkningen.» (NOU 2011: 14: 301). Denne målsetningen er enstemmig i utvalget. Det foreligger imidlertid en dissens knyttet til mål om resultatlikhet på arbeidsmarkedet: Ett medlem (Inés Hardoy) uttaler at «målsettingen om å 'Øke sysselsettingsgraden blant personer med innvandrerbakgrunn til samme nivå som befolkningen som helhet i løpet

[4] En tilsvarende konklusjon gis av Inkluderingsutvalget (NOU 2011: 14) som sier: «Kunnskapsgrunnlaget er … tynt når det gjelder trossamfunnene og andre religiøse organisasjoners innflytelse, eller mangel på innflytelse, på politisk makt og på integrering. Gir deltakelse i trossamfunn og religiøse foreninger samme type sosial kapital (og skole i demokrati) som for eksempel barne- og ungdomsorganisasjonene? Og videre, deltar barn/unge med innvandrerbakgrunn både på koranskolen og på fotballaget, eller både i aktiviteter i det katolske trossamfunnet og i nærmiljøets foreningsliv? Hvordan er deres deltakelse sammenliknet med barn/unge med norsk bakgrunn som er aktive i ulike trossamfunn? 'Forskningen på interne forhold er svært begrenset og det lille som er, peker i ulike retninger. Der noen ser åpenhet og brobygging, viser andre et mer ustabilt og lukket organisasjonslandskap'…» (NOU 2011: 14: 305).

av ti år fra 2013 til 2022', er problematisk.» (NOU 2011: 14: 161). Blant annet sier hun:

> [Man vil] blant personer med innvandrerbakgrunn kunne finne personer som har andre preferanser og kulturelle normer med hensyn til deltakelse i arbeidslivet. Et liberalt samfunn bør tillate at personer kan velge «et annet liv» enn gjennomsnittspersonen blant innfødte, gitt at man tar de økonomiske konsekvensene av slike valg. … Det som er viktig … er at det utformes en inkluderingspolitikk i forhold til arbeidslivet som legger til rette for at alle som vil og kan jobbe får mulighet til det. Det betyr at det skal legges opp til mulighetslikhet … (NOU 2011: 14: 161).

Tros- og livssynspolitisk utvalg vil understreke at et mål om resultatlikhet knyttet til deltakelse i frivillige organisasjoner er problematisk. Særlig vil dette være problematisk i lys av de forskjeller i deltakelse i ulike frivillige organisasjoner vi ser i dag. Innvandrere deltar generelt mindre enn majoritetsbefolkningen i frivillige organisasjoner bortsett fra i religiøse organisasjoner. En målsetning om å endre dette, innebærer etter utvalgets vurdering mer et mål om assimilering enn om likeverdig integrering. En likeverdighet i integreringspolitikken må innebære respekt for ulike syn på deltakelse på tradisjonelle fellesarenaer som frivillige organisasjoner og en aksept for mangfold i kulturelle uttrykk.

Kapittel 5
Oversikt over gjeldende regulering og finansiering av tros- og livssynsaktivitet i Norge

5.1 Innledning

Utvalgets mandat peker ut at utvalget «skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og fremme forslag til endringer som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på område.». Videre presiseres det at utvalget skal «legge til grunn avtalen [av] 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen».

Dette kapitlet viser en oversikt over *gjeldende* regelverk på området for statens tros- og livssynspolitikk. Senere kapitler utdyper de ulike temaene ytterligere. Dette er en bakgrunn for den videre drøftingen av feltet.

Oversikten tar utgangspunkt i overordnet lovgivning, Grunnloven, med de seneste endringene våren 2012, og menneskerettighetslovgivningen, herunder også antidiskrimineringslovgivningen.

Deretter gjennomgås den konkrete lovgivningen for tros- og livssynsfeltet, i hovedsak kirkeloven og lov om trudomssamfunn og ymist anna. De etterfølgende avsnittene går gjennom ulike saksfelt, slik som gravferdslovgivning, lovgivning om familie og barn, lovgivning på opplæringsfeltet osv.

5.2 Grunnloven

5.2.1 Grunnloven

Grunnloven har tre paragrafer som legger fundamentet for den norske tros- og livssynspolitikken, § 2, § 4 og § 16:

> § 2 Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.
>
> § 4 Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion.
>
> § 16 Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk Kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.

Disse paragrafene definerer et verdigrunnlag for staten Norge knyttet til det som betegnes som «vor kristne og humanistiske Arv». Dette verdigrunnlaget settes sammen med verdier som demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettighetene. Religionsfrihet er det grunnleggende prinsippet for § 16. Samtidig som Den norske kirke erklæres å være en statlig støttet folkekirke, presiseres det at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Dette legger premisser for hvordan den videre tros- og livssynspolitikken kan utformes.[1]

5.2.2 Kirkeforliket

Kapittel 3 redegjør for den politiske og kirkelige debatten omkring statskirkeordningen fra 1990-tallet og framover. Sentrale etapper i denne prosessen er knyttet til det kirkelig oppnevnte Bakkevig-utvalgets framleggelse av innstillingen *Samme kirke – ny ordning* i 2002 og det offentlig oppnevnte Gjønnes-utvalgets utredning, NOU 2006: 2 *Staten og den norske kyrkja*.

10. april 2008 inngikk alle de representerte politiske partiene på Stortinget (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre) en avtale om det framtidige forholdet mel-

[1] Kong Christian den Femtis Norske Lov fra 1687 definerer læregrunnlaget for Den norske kirke: «Den Religion skal i Kongens Riger og Lande alleene tilstædis, som overeens kommer med den Hellige bibelske Skrift, det Apostoliske, Nicæniske og Athanasii Symbolis, og den Uforandrede Aar et tusind fem hundrede og tredive over given Augsburgiske Bekiendelse, og Lutheri liden Catechismo.»

lom staten og Den norske kirke. Avtalen hadde gyldighet ut stortingsperioden 2009–2013, og inneholdt en plan for grunnlovsendringer og andre sentrale tiltak. Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008), *Staten og Den norske kirke*, la fram de samme grunnlovsforslagene som kirkeforliket bygger på.

St. meld. nr. 17 (2007–2008) ble behandlet i Stortinget våren 2008, jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008) og debattert i Stortinget 13. juni, 2008. Følgende henstilling ble oversendt regjeringen uten votering: «Det henstilles til Regjeringen å komme tilbake til Stortinget med nødvendige forslag til endringer i kirkeloven som gir anledning til forsøk med blant annet enhetlig ledelse.» (Stortinget 2008).

Kirkeforliket er en politisk avtale som dreier seg om ordningene *rundt* Den norske kirke. På oppdrag fra Kirkerådets direktør la Bakkevig III-utvalget høsten 2011 fram rapporten *Kjent inventar i nytt hus*, som går gjennom Den norske kirkes valgmuligheter *innenfor* en nyordning av forholdet mellom stat og kirke. Rapporten skal være grunnlag for Den norske kirkes egen prosess innen den nye ordningen.

Mandatet for tros- og livssynspolitisk utvalg presiserer at det tverrpolitiske kirkeforliket fra 2008 skal ligge til grunn for denne utredningen og dette utvalgets forslag. I det følgende gjennomgås avtalens punkter:

Avtalen er seksdelt, og det er presisert at alle punktene hører sammen som en helhet.

Første punkt dreier seg om utnevning av biskoper og proster og om kirkens demokratireform.

Dette punktet har to hovedelementer. For det første presiserer avtalepartene en enighet om at «det igangsettes en prosess hvor partenes felles mål er at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirkelig statsråd til kirkelig organ som kirkemøte eller bispedømmeråd» (St. meld. nr. 17 (2007–2008): 67). For det andre forutsettes det at det igangsettes en demokratireform, i tråd med Den norske kirkes egne forslag, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet. «Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra overnevnte forhold er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011.» (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 67).

Avtalens andre punkt dreier seg om kirkelig statsråd og kirkeordningen. Når prosessen i punkt en er gjennomført, vil det ikke lenger være behov for vedtak i kirkelig statsråd, noe som ligger til grunn for opphevelsen av bestemmelsene i Grunnloven § 12 annet ledd og § 27, slik dette ble gjennomført våren 2012.[2]

Den framtidige relasjonen mellom Den norske kirke og staten skal bygge på en del avtalte ordninger, som videreføres fra statskirkeordningen. Disse listes i avtalens punkt to:

> 1) Den norske kirke skal ha særskilt forankring i Grunnloven, jmf. ny § 16.
>
> 2) Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved en egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt.
>
> 3) Staten skal fortsatt lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for biskoper, proster, prester og andre som tilsettes i kirkelige stillinger av regionale og sentrale kirkelige organer, dvs. at disse fortsatt skal være statstjenestemenn.
>
> 4) Den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen skal fortsatt være en del av statsforvaltningen.
>
> 5) Forvaltningsloven og offentlighetsloven skal fortsatt gjelde for lovbestemte kirkelige organer.
>
> 6) Staten skal fortsatt sørge for at kommunene har lovbestemt plikt til å finansiere den lokale kirkes virksomhet.
>
> 7) Den kommunale representasjonen i kirkelig fellesråd videreføres som i dag. (St. meld. nr. 17 (2007–2008): 67).

Avtalens tredje del tar for seg forslagene til endring av Grunnloven.[3] Som presisert i første del, ble det forutsatt at kirkens demokratireform måtte være gjennomført før grunnlovsendringene kunne vedtas.

> 3. Grunnlovsendringer:
>
> Når prosessen i punkt 1 er gjennomført, gjøres følgende endringer i grunnloven [sic]:

---

[2] Grunnloven § 12 annet ledd før grunnlovsendringen våren 2012: «Af Statsraadets Medlemmer skulle over det halve Antal bekjende sig til Statens offentlige Religion.» Grunnloven § 27 før grunnlovsendringen våren 2012: «Alle Statsraadets Medlemmer skulle, naar de ikke have lovligt Forfald, være nærværende i Statsraadet, og maa ingen Beslutning tages der, naar ikke over det halve Antal Medlemmer ere tilstede. Medlem af Statsraadet, der ikke bekjender sig til Statens offentlige Religion, deltager ikke i Behandlingen af Sager, som angaa Statskirken.»

[3] Reglene for Grunnlovsendringer er fastlagt i Grunnloven § 112. Grunnlovsforslag må legges fram i løpet av de tre første årene av en stortingsperiode og behandles i løpet av de tre første årene i den neste stortingsperioden. Det skal altså være et valg mellom forslagsstilling og behandling, slik at velgerne har en mulighet til å påvirke resultatet. Grunnlovsendringer må vedtas med 2/3 flertall, og 2/3 av representantene må være tilstede.

Grl. § 2 endres til: *«Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskerettighederne.»*[4]

Grl. § 4 endres til: *«Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion.»*[5]

Grl. § 16 endres til: *«Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.»*[6]

Grl. §§ 21 og 22 *«geistlige»* tas ut.[7]

Grl. § 12, annet ledd: oppheves

Grl. § 27, annet ledd: oppheves

Kapittel A endres til: Om Statsformen

Kapittel B endres til: Om den udøvende Magt, Kongen og den kongelige Familie og om Religionen. (St. meld. nr. 17 (2007–2008): 68).

Avtalens siste tre punkter tar opp tre konkrete forhold:

4. Finansiering. Dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Det innebærer blant annet at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke.

5. Gravferdsforvaltning. Dagens lovgivning på området videreføres. Samtidig gjøres det tilpasninger som ivaretar minoritetene.

6. Livssynsnøytrale seremonier. Det skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom finnes til bruk ved gravferd og ved ekteskapsinngåelse. Utredningen skal blant annet utrede spørsmålet om finansiering. (St. meld. nr. 17 (2007–2008): 68).

Kirkeforliket innebærer en viss lovmessig og styringsmessig fristilling av Den norske kirke, samtidig som det opprettholdes en del ordninger som fortsatt gir Den norske kirke en særstilling blant tros- og livssynssamfunnene. Dette gjelder en fortsatt forankring i Grunnloven, fortsatt egen kirkelov, statlig arbeidsgiveransvar og lønningsansvar for biskoper og prester og andre i kirkelige stillinger i Den norske kirke, regional og sentral kirkeadministrasjon skal fortsatt regnes som del av statsforvaltningen, forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for lovbestemte oppgaver, kommunene skal ha lovbestemt finansieringsplikt i forhold til kirken og den kommunale representasjonen i kirkelig fellesråd fortsetter, opprettholdelse av separate finansieringsordninger for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene og opprettholdelse av gravferdsforvaltningen.

Samtidig presiserer avtalen prinsippet om at gravferdsforvaltningen tilrettelegges for minoriteter, og det legges opp til et arbeid i retning av å tilrettelegge for større grad av livssynsåpenhet gjennom en utredning om kommunalt ansvar for livssynsnøytrale seremonirom.

Revidert kirkelov for Den norske kirke ble vedtatt våren 2012. Lovendringene var nødvendige oppfølginger av grunnlovsendringene i kirkeforliket. Loven gir fortsatt Den norske kirke en særegen posisjon blant norske trossamfunn, siden den er regulert av en egen offentlig lov, jf. Grunnloven § 16. Kirkeloven tydeliggjør etter endringene Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste organ, med selvstendig myndighet til å fastsette regler om bruk av kirken utenom kirkelige handlinger, tilsettingsmyndighet for biskoper og myndighet til å fastsette alle gudtjenestlige bøker og liturgier. Læresak vedrørende en biskop kan bare reises av Kirkemøtet. Kravet om at kirkestatsråden og embetsmenn i departementets kirkeavdeling er medlemmer av Den norske kirke er opphevet. Dersom læresaker reises av departementet, er det nå forankret i kirkeloven at det skal innhentes uttalelse fra gjeldende biskop eller lærenemnda.

Som presisert i mandatet er utvalgets arbeid bundet opp til punktene i kirkeforliket. Utvalgets vurdering av finansieringsordningene tar dermed utgangspunkt i en videreføring av finansieringsordningene. Dette redegjøres for og drøftes videre i del V av utredningen. Utvalgets vurdering av spørsmålet om livssynsåpne seremonirom tas opp

---

4 Grunnloven § 2 fram til grunnlovsendringen våren 2012: «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage deres Børn i samme.» (Første ledd flyttet til Grunnloven § 16 som ledd i reformene.)

5 Grunnloven § 4 fram til grunnlovsendringen våren 2012: «Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion, haandhæve og beskytte denne.»

6 Grunnloven § 16 fram til grunnlovsendringen våren 2012: «Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaser, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer.»

7 Paragrafene handler om utnevning og avskjedigelse av embetsmenn, og dreier seg etter endringen om «alle civile og militære Embedsmænd.»

i kapitlene 14 og 15. Gravferdsforvaltningen tas opp i kapittel 18, jf. tilleggsmandat til utvalget.

5.3 Menneskerettigheter og antidiskriminering

Tros- og livssynsfriheten står sentralt i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge har sluttet seg til. Spesielt sentralt står den beskyttelsen av tanke-, samvittighets- og religionsfrihet som erklæres i disse to konvensjonene:

- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), artikkel 9.
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), artikkel 18.[8]

I norsk lovgivning er menneskerettigheten gitt en spesiell posisjon i Grunnloven § 110c: «Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne.»

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett ble vedtatt i 1999. Menneskerettsloven viser til de internasjonale konvensjonene som skal regnes som tilsvarende norsk lov, og til at ved eventuell motstrid er det menneskerettighetskonvensjonene som har forrang.[9] Den retten til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet som ble nevnt innledningsvis fra EMK og SP, er dermed inkorporert som norsk lov.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. fra 2005, har som formål å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

Loven skal gjelde alle samfunnsområder, unntatt familieliv og personlige forhold.

Det presiseres imidlertid i § 3 at forbudet mot diskriminering på grunn av religion og livssyn ikke gjelder for handlinger og aktiviteter som skjer i regi av tros- og livssynssamfunn eller virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål, dersom disse aktivitetene er sentrale for gjennomføringen av samfunnets eller virksomhetens religiøse eller livssynsmessige formål. Dette unntaket gjelder imidlertid ikke for arbeidslivsspørsmål innen tros- og livssynssamfunnene.

Loven gjelder både direkte og indirekte diskriminering. Utvalget vil særlig vise til hvordan indirekte diskriminering omtales i lovteksten:

> § 4 Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av forhold som nevnt i første ledd.[10]

Diskrimineringsloven stiller også eksplisitte betingelser mht. innhenting av opplysninger om arbeidssøkere.

> § 7 Arbeidsgiver må ikke i utlysning etter nye arbeidstakere eller på annen måte be om at søkerne skal gi opplysninger om hvordan de stiller seg til religiøse eller kulturelle spørsmål. Arbeidsgiver må heller ikke iverksette tiltak for å innhente slike opplysninger på annen måte.
>
> Forbudet i første ledd gjelder ikke dersom innhenting av opplysninger om hvordan søkerne stiller seg til religiøse eller kulturelle spørsmål er begrunnet i stillingens karakter, eller det inngår i formålet for vedkommende virksomhet å fremme bestemte religiøse eller kulturelle syn og arbeidstakerens stilling vil være av betydning for gjennomføringen av formålet. Dersom slike opplysninger vil bli krevet, må dette angis i utlysningen av stillingen.

Lov om likestilling mellom kjønnene fra 1978 har som formål å fremme likestilling mellom kjønnene. Også denne loven har et unntak for forskjellsbehandling på grunn av kjønn innenfor trossamfunn, jf. § 3 femte ledd:

> Forskjellsbehandling i trossamfunn på grunn av kjønn som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, er tillatt. Ved ansettelser i trossamfunn må kravet til et bestemt kjønn i tillegg ha

[8] Se utdyping og gjengivelse av artiklene i kapittel 8.

[9] FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK), Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (KDK).

[10] Disse er etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

avgjørende betydning for utøvelsen av arbeid eller yrke.

Graver-utvalgets utredning *Et helhetlig diskrimineringsvern* (NOU 2009: 14) la fram forslag om en ny samlet diskrimineringslov, enkelte endringer i andre lover og et eget grunnlovsvern mot diskriminering. En delutredning fra utvalget i 2008 førte til at arbeidsmiljøloven ble endret i 2010, slik at det tidligere særlige unntaket for trossamfunn til å forskjellsbehandle homofile ved ansettelser ble opphevet.

5.4 Ytringsfrihet og grenser for ytringsfriheten

Grunnloven slår fast i § 100 at «Ytringsfrihed bør finde Sted».

På noen områder som berører feltet for tros- og livssynspolitikk, finnes det lovregler som setter visse skranker for ytringsfriheten. Straffelovens «rasismeparagraf» (§ 135a) presiserer en strafferamme for diskriminerende og hatefulle ytringer:

> Den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år. Likt med en offentlig fremsatt ytring, jf. § 7 nr. 2, regnes en ytring når den er satt frem slik at den er egnet til å nå et større antall personer. Som ytring regnes også bruk av symboler. Medvirkning straffes på samme måte.
>
> 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, eller
> c) homofile legning, leveform eller orientering.

Straffelovens «blasfemiparagraf» (§ 142) som retter seg mot hån eller ringeakt mot religionsutøvelse, har lenge vært en sovende paragraf. Lovparagrafen er nå vedtatt opphevet, men dette er foreløpig ikke trådt i kraft.

5.5 Lovregulering og finansiering av tros- og livssynssamfunnene

Det er tre lover som står sentralt i lovreguleringen av tros- og livssynssamfunn i Norge. Disse er lov om Den norske kirke, lov om trudomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn.[11]

Lov om Den norske kirke

Kirkeforliket fra 2008 presiserer at Den norske kirkes organisering og virksomhet fortsatt skal reguleres ved en egen kirkelov. Lov om Den norske kirke, kirkeloven, ble endret våren 2012. Erklært formål for loven er å «legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.» (§ 1).

Loven tar for seg den indre organiseringen av Den norske kirke, lokalt, regionalt og sentralt. § 3 regulerer medlemskap og tilhørighet, se gjennomgang av dette i kapittel 25. § 15 regulerer kommunenes økonomiske ansvar for kirkebygg, gravplasser og drift og administrasjon i de lokale kirkesoknene. Loven har også ulike bestemmelser om kirkens virksomhet og ansvar, slik som ansvar for kirkebokføring over døpte, konfirmerte, vigde og gravlagte – og at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for kirkens virksomhet. (Se avsnitt 5.2.2. om endringer i kirkeloven som følge av kirkeforliket.)

Den norske kirke finansieres med bevilgninger over stats- og kommunebudsjettene, prinsipielt uavhengig av medlemsutvikling. Dette er i motsetning til øvrige tros- og livssynssamfunn som får støtte avhengig av antall medlemmer og basert på en utregning i forhold til Den norske kirkes bevilgning fordelt på Den norske kirkes medlemmer. Se nærmere om støtteordningene i del V.

Opplysningsvesenets fond

Fondets historie startet med statens (kongens) overtagelse av den katolske kirkens store jordeiendommer ved reformasjonen i 1536. Store deler av eiendommene ble solgt for å skaffe inntekter. Prestegårdene/presteboligene var imidlertid stort sett fortsatt i statens/kongens eie i 1814. Grunnloven § 106 ble vedtatt for å sikre at avkastning av disse eiendommene tilfalt kirken. Senere ble lov om benefisert gods vedtatt i 1821. Ved denne loven ble disse eiendommene holdt adskilt fra statens øvrige eiendommer og Opplysningsve-

[11] Kulturdepartementet (2012d) har utarbeidet en veileder for forstandere i trossamfunn. Veilederen gjennomgår oppgaver som forstandere i trossamfunn har etter lov om trudomssamfunn og ymist anna og lov om ekteskap. Heftet gir også veiledning i andre sentrale gjøremål for en forstander.

senets fond ble dannet. Avkastningen av fondet er en inntektskilde for Den norske kirke i tillegg til øvrig finansiering. Deler av fondets midler har gjennom historien også blitt benyttet til undervisningsformål av verdslig karakter, og et årlig tilskudd til Universitetet i Oslo ble opprettholdt fram til 1963.

Fondet er i dag styrt av Grunnloven § 106 og en egen lov fra 1996, som gir mindre detaljerte retningslinjer for fondet enn den tidligere lovgivningen innebar. Lovens § 2 angir formål for fondet: «Lova skal sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode og at verdiane blir bevarte og gir avkastning i samsvar med Grunnlova § 106.» Fondet har siden 1821 vært eget rettssubjekt. Det er siden 2001 styrt av et eget styre som en virksomhet under departementet (FAD). Fondet gir betydelige ytelser til Den norske kirke gjennom naturalytelser (boliger som stilles til disposisjon), tilskudd og lån.

Siden fondet ble opprettet, har eiendomsretten til fondet vært et sentralt diskusjonspunkt, det vil si om det er staten eller er det Den norske kirke som eier fondet.[12]

Lov om trudomssamfunn og ymist anna

Lov om trudomssamfunn og ymist anna ble vedtatt i 1969 – og avløste lov om kristne dissentere og andre som ikke hører til statskirken, fra 1891. Lovvedtaket kom etter en lang prosess innledet med Dissenterlovkomiteens arbeid på 1950-tallet (se kapittel 3). Loven slår fast religionsfrihetsprinsippet i § 1: «Alle har rett til å driva religiøs verksemd åleine eller saman med andre, og til å skipa trudomssamfunn når rett og sømd ikkje vert krenkt.»

Loven regulerer medlemskap i trossamfunn og gir retningslinjer for innmelding, utmelding, barns tilhørighet m.m. Dette utdypes i utredningens kapittel 25.

Loven setter også opp reglene for registrering av trossamfunn. Registrerte trossamfunn har flere formelle krav som må oppfylles enn uregistrerte trossamfunn, men den offentlige støtteordningen er lik. Muligheten for vigselsrett gjelder bare registrerte trossamfunn, se nedenfor under avsnitt 5.6. Vigselsrett er for øvrig regulert i forskrift om trossamfunn, og i ekteskapsloven. Se mer om vigsel i kapittel 17.

Hovedprinsippet for offentlig støtte til trossamfunn utenfor Den norske kirke er at denne skal tilsvare den offentlige støtten til Den norske kirke fordelt på antall medlemmer. Se mer om støtteordningen til trossamfunn i del V.

Lov om trudomssamfunn § 27a gir medlemmer av trossamfunn utenfor Den norske kirke rett til to dagers fri per år i forbindelse med egen religions høytidsdager. Se mer om helligdager i kapittel 16.

Lov om tilskott til livssynssamfunn

Lov om tilskott til livssynssamfunn ble vedtatt i 1981. Loven gir livssynssamfunn samme rettigheter til tilskudd som trossamfunn fikk gjennom lov om trudomssamfunn og ymist anna. Prinsippet er også her at tilskuddet skal tilsvare statens overføringer til Den norske kirke per medlem. Det stilles imidlertid et krav om minimum 500 medlemmer for å få statsstøtte.

5.6 Familie og barn

Ekteskap

Ekteskapsinngåelse er et sivilrettslig anliggende. Lov om ekteskap, vedtatt 1991, i kraft fra 1993, fastsetter juridiske vilkår for inngåelse av ekteskap, slik som alder, frivillighet, forbud mot ekteskap mellom nære slektninger og krav om lovlig opphold i landet. Prøving av ekteskapsvilkår foretas av folkeregisteret. Loven regulerer også konsekvenser av inngått ekteskap slik som gjensidig underholdsplikt, forpliktelser i forhold til gjeld, fordeling av eiendom etc.

Selve ekteskapsinngåelsen er regulert av ekteskapsloven §§ 11 til 18.

Samtidig som ekteskapsinngåelse og ekteskap er et sivilrettslig anliggende, står ekteskapsinngåelse – vigsel – også sentralt blant livsfaseriter innenfor ulike religioner. Ulike tros- og livssynssamfunn har egne ritualer og seremonier knyttet til det å inngå ekteskap. Det er allikevel den sivilrettslige siden av ekteskapsinngåelsen som gjør at ekteskapet har en offentlig juridisk status. Enkelte tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, ivaretar også disse sivilrettslige ordningene, de har vigselsrett etter loven.

Prest i Den norske kirke og forstandere eller sermoniledere i enkelte (registrerte) tros- og livssynssamfunn har vigselsrett og kan dermed også

[12] En kan ha ulike svar på dette spørsmålet. Dersom fondets midler betraktes som annektert gods, altså annektert fra kirken til staten, så tilhører det Den norske kirke. Dersom fondets midler betraktes som statens eiendom, uavhengig av forhistorie, så videreføres det som statlig eiendom. Dette har vært den rådende juridiske tolkningen. Dette vil kunne ha betydning ved et eventuelt framtidig skille mellom kirke og stat.

foreta den formelle sivilrettslige delen av en vigsel, i tillegg til den religiøst-seremonielle siden.[13] Dette er regulert i ekteskapsloven.

Kapittel 17 i utredningen drøfter ekteskapsinngåelse ytterligere.

Barn

Lov om barn og foreldre fra 1981 regulerer blant annet forholdet mellom barn og foreldre.

Barneloven er ikke spesielt rettet inn mot forholdet til tro og livssyn eller til tros- og livssynssamfunn. Barns posisjon i forhold til tros- og livssynspolitikk er imidlertid et sentralt tema for utvalgets vurderinger og arbeid, se mer om dette i kapittel 19.

Her kan det allikevel pekes på barneloven §§ 30, 31, 32 og 33, som på ulikt sett tar opp spørsmålet om foreldres ansvar for beslutninger på vegne av sine barn og barns rett og mulighet til å ta beslutninger eller påvirke beslutninger selv. Spesielt sentralt er barneloven § 33: «Foreldra skal gje barnet stendig større sjølvråderett med alderen og fram til det er myndig.»

Dette er av relevans for vurderinger av barns (individuelle) rett til religionsfrihet, forstått som rett til å ta beslutninger helt eller delvis selv i religiøse og livssynsmessige spørsmål.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 nr. 4 slår fast at foreldres rett til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med deres egen overbevisning skal respekteres. Dette beskriver foreldrenes rett i forhold til staten. Foreldrenes rett på dette området, sett i forhold til barnets rettigheter, begrenses imidlertid etter hvert av barns rett til gradvis økt selvstendighet, jamfør barneloven og internasjonal rett på området.

En kan også peke spesielt på barneloven § 32, som gjelder rett til inn- og utmelding i organisasjoner. Retten til å foreta slike inn- og utmeldinger på egen hånd er her satt til 15 år. Dette gjelder også tros- og livssynsorganisasjoner.

Videre drøftinger av barns rett til religionsfrihet kommer i kapitlene 8 og 19.

5.7 Gravferd

Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd av 1996 regulerer gravferdsforvaltningen i Norge. I kirkeforliket fra 2008, se ovenfor under 5.2, ble det lagt inn som en forutsetning at gjeldende gravferdsforvaltning skulle videreføres. Det ble i forliket lagt til et premiss om at det skulle gjøres tilpasninger som ivaretar minoritetene. Gravferdsloven ble endret i 2011 ut fra formålet om å legge bedre til rette for religiøse og livssynsmessige minoriteter.

Utvalget vil her peke på noen sentrale elementer i gjeldende gravferdslov, og viser for øvrig til behandlingen i kapittel 18.

Det er gjennomført en mer livssynsnøytral bruk av betegnelser i lovverket. I dag er lovteksten fokusert på å gjelde *gravplasser*, framfor den tidligere lovteksten, som var rettet mot kirkegårder og brukte uttrykket kirkegårder som sentral betegnelse. Loven gjelder både gravplasser og krematorier.

Det er innført en ny faneformulering i § 1 som angir en hovedmålsetting for gravferdsforvaltningen: «Gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn.»

Gravferdsloven § 3 slår fast at kirkelig fellesråd i kommunen har ansvar for gravplasser og bygninger knyttet til gravplassene.

§ 5 i gravferdsloven gir en presisering som er spesielt rettet inn mot å ivareta mangfoldet av tros- og livssynsmessige hensyn. Her er fokuset på seremoniell innvielse av gravplasser, uten at det tradisjonelle uttrykket innenfor Den norske kirke – nemlig vigsling – blir brukt.

> Innvielse av ny gravplass. Tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, skal gis anledning til å gjennomføre en seremoni når en ny gravplass tas i bruk. En slik høytidelighet må ikke utformes eller gjennomføres slik at den forhåner eller på en krenkende eller sårende måte viser ringeakt for de andre tros- eller livssynssamfunnene som gravlegger sine medlemmer på den samme gravplassen.

Innbyggere i kommunen har rett til fri grav på gravplass i kommunene. I § 6 presiseres det at kirkelig fellesråd også kan gi tillatelse til at personer uten bopel i kommunen kan gravlegges på gravplass i kommunen. I tillegg er et spesielt hensyn til religiøse og livssynsmessige minoriteter lagt inn i § 6 annet ledd tredje punktum:

[13] Ekteskapsloven § 12: «Vigslere er prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.» Loven omfatter også øvrige vigslere, utenfor tros- og livssynssamfunn.

> 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.

Spesiell ivaretakelse av tros- og livssynsmessige minoriteter ligger også til grunn for et nytt tredje ledd i § 23:

> Den som har forvaltningsansvaret for gravlegging i kommunen, innbyr minst en gang i året de tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet til et møte for å drøfte hvordan tros- og livssynssamfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas. Møtet kan avholdes som et felles møte for flere kommuner.

5.8 Helligdager

Lov om helligdager og helligdagsfred fra 1995 gir retningslinjer for offisielle helligdager i Norge. Disse er fastsatt ut fra en kristen tradisjon.

Lov om trudomssamfunn og ymist anna gir som nevnt ovenfor medlemmer i trossamfunn utenfor Den norske kirke rett til to fridager i forbindelse med egen religions markeringer.

Helligdager drøftes videre i kapittel 16.

5.9 Opplæring

Skoleverket

Allmueskolen, den opprinnelige forløperen til dagens grunnskole, ble innført i 1739 som forberedelse til den den gang obligatoriske konfirmasjonen. Katekismen var det sentrale opplæringsinnholdet. Slik var kristendomsopplæring det sentrale i den felles grunnskoleopplæringen som utviklet seg. Fra 1848 har det vært en lovformulert formålsparagraf for grunnskoleopplæringen i Norge. Denne har også gjennom tidene vært preget av den posisjonen kristendomsopplæringen hadde i skolen.

Dagens opplæringslov (lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, vedtatt og trådt i kraft i 1998) gjelder både grunnskolen og videregående skole.

Ny formålsparagraf for grunnskolen og videregående opplæring ble vedtatt i 2008, noen måneder etter den tverrpolitiske avtalen om forholdet mellom stat og kirke. Gjeldende formålsparagraf er slik (§ 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 vitskapleg tenkjemåte.
>
> Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, 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.

Privatskoleloven har på sin side ingen referanse til bestemte religioner eller livssyn i sin formålsparagraf.

Kunnskap om religioner og livssyn finnes i dag i faget RLE, Religion, livssyn, etikk. Etter en omfattende samfunnsdebatt om hvordan skolen skulle drive undervisning på feltet for religion og livssyn, ble navnet på faget endret,[14] det ble gjort visse endringer i opplæringsloven og læreplanen ble justert i henhold til disse endringene (se omtale i kapittel 3).

Faget RLE er omtalt spesielt i en egen paragraf i opplæringsloven (opplæringsloven § 2-4). Dette er det eneste faget som har en slik uthevet posisjon i loven. Der presiseres det at RLE er et ordinært skolefag som skal samle alle elevene, og at undervisningen i faget ikke skal være forkynnende.

[14] Begrunnelsen for navneendringen fra det tidligere Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL) var denne: «Navneendringen skal tydeliggjøre at religioner og livssyn skal behandles på en kvalitativ likeverdig måte.» (Kunnskapsdepartementet 2008).

Faget beskrives i gjeldende læreplan som et allmenndannende fag som skal bidra til felles kunnskap og referanserammer og bidra til ny innsikt og dialog. Faget beskrives som en møteplass for elever med ulik bakgrunn der alle skal bli møtt med respekt. Kristendomskunnskap skal ha den kvantitativt største andelen av faget. Dette begrunnes ut fra historie og tradisjon.

Opplæringsloven har en egen religionsfrihetsparagraf, § 2-3 der det presiseres at skolen skal vise respekt for elevenes og foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning og sikre likeverdig opplæring. Paragrafen regulerer også en fritaksordning, der elever kan fritas fra undervisning ved skriftlig melding fra foreldrene, dersom undervisning oppleves krenkende eller oppleves som tilslutning til en annen religion eller et annet livssyn. Fritaksmeldinger trenger ikke grunngis. Det skal ikke gis fritak for kunnskapsinnholdet i de ulike elementene i læreplanen.

Barnehage

Lov om barnehager fra 2005 regulerer barnehagefeltet.

Også her ble formålsparagrafen (§1) endret i desember 2008:

> Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.
>
> Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.
>
> Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Private barnehager gis en noe større frihet til å definere eget verdigrunnlag og eget forhold til tro og livssyn, jf. barnehageloven § 1a:

> Eiere av private barnehager kan i vedtektene bestemme at verdiene i loven § 1 ikke skal forankres i den kristne og humanistiske arv og tradisjon.
>
> Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke kan i vedtektene fastsette særlige bestemmelser om tros- eller livssynsformål.

5.10 Offentlige institusjoner

Utvalgets mandat refererer spesielt til offentlige institusjoner og oppgaven med å vurdere hvilken plass religion og livssyn bør ha i ulike offentlige institusjoner.

Det finnes en del offentlige ordninger som ikke er lovfestet på dette feltet. Tros- og livssynsfriheten gjelder alle, også innsatte i fengsler, personell i Forsvaret og pasienter og andre innenfor helse- og omsorgssektoren. Den norske kirke har imidlertid i praksis hovedansvaret for religiøs betjening i offentlige institusjoner som sykehus, sykehjem og øvrig omsorgssektor, fengsel og Forsvaret. Ansatte fengselsprester, sykehusprester eller feltprester kommer primært fra Den norske kirke. Andre religiøse ledere fra andre trossamfunn, eller støttepersoner fra livssynssamfunn, kan bli tilkalt etter behov.

Det finnes også et behov for tilgang til rom for religiøs praksis innenfor slike offentlige institusjoner. Tradisjonelt har dette vært bønnerom, kapell eller liknende med en relativt klar religiøs tilknytning til kristen religion. Det er en utvikling i retning av tilrettelegging for et større mangfold innenfor institusjonene.

Det finnes også en innarbeidet praksis der det ofte er en prest, knyttet til Den norske kirke, som går med dødsbudskap. Lokale prester i Den norske kirke har tradisjonelt blitt trukket inn i den offentlige kriseberedskapen.

Disse temaene blir tematisert videre i kapittel 14 og 15.

5.11 Øvrige bestemmelser

De foregående avsnittene har gitt en oversikt over lovverk som forholdsvis eksplisitt regulerer det tros- og livssynspolitiske feltet i Norge og andre

innarbeidede, men ikke lovregulerte ordninger på feltet.

Det finnes imidlertid en rekke andre lovreguleringer og ordninger som har betydning for det tros- og livssynspolitiske feltet. Sentralt her står de lovreguleringer og ordninger som får betydning på grunn av sin «religionsblindhet», det vil si at ordningene *ikke* tar hensyn til en tros- og livssynspolitisk dimensjon i sin regulering av et felt. Gjennom en tilsynelatende nøytral tilnærming der tro og livssyn ikke dras eksplisitt inn i vurderinger, målsettinger og reguleringer, kan enkelte uttrykk for religiøs praksis bli hindret. Sentralt for en helhetlig tros- og livssynspolitikk er vurderinger av om reguleringer på disse feltene hindrer religiøs praksis. Utvalget kommer tilbake til en drøfting av disse problemstillingene i utredningens del IV.

Ulike uniformbestemmelser knyttet til bestemte yrker kan oppfattes som å gjøre det vanskelig for personer som følger bestemte religiøse klesbestemmelser å delta i disse yrkene. Politiyrket og politiuniformen har vært gjenstand for debatt i forhold til dette. Politiuniformen er i utgangspunktet utformet for å være nøytral og kun representere politiet.

Det finnes en rekke forskrifter og bestemmelser som har som mål å bidra til sikkerhet og trygghet i samfunnet. Enkelte av disse bestemmelsene kan oppfattes som å hindre bestemte religiøse grupper i å kunne bruke sentrale religiøse symboler i det offentlige rom eller i bestemte aktiviteter. Et eksempel er sikhers bruk av turban og problemer ved pålegg om bruk av hjelm for eksempel ved anleggsarbeid eller motorsykkelkjøring. Pålegg om hjelm er en generell og i utgangspunktet nøytral sikkerhetsforskrift, men den får ulike konsekvenser for ulike grupper sett i forhold til disse gruppenes religiøse tilhørighet. Utvalget kommer tilbake til slike spørsmål om klær og andre symboler i kapittel 13 og i kapittel 20.

Norske regler for slakt og dyrevern er også i utgangspunktet utformet ut fra andre hensyn enn tros- og livssynspolitiske hensyn. Allikevel kan disse reglene ha konsekvenser inn i det tros- og livssynspolitiske feltet, ved at det for eksempel blir vanskelig for bestemte religiøse grupper å skaffe mat slaktet eller tilberedt etter egen religions regler. Spørsmål om mat og slakt drøftes videre i kapittel 20.

Kapittel 6
Oversikt over tros- og livssynspolitikken i de nordiske land og i et utvalg andre land

6.1 Innledning

Ifølge mandatet skal utvalget «innhente opplysninger om og drøfte tros- og livssynspolitikk i de øvrige nordiske landene og i et utvalg av andre land det er naturlig å sammenligne Norge med».

Kapitlet presenterer noen hovedelementer i religions- og livssynspolitikken i de nordiske landene og i England, Frankrike, Tyskland, Nederland, Belgia og USA. Følgende hovedelementer er vektlagt:

- Regulering av religionsfriheten.
- Majoritetstrossamfunnets stilling.
- Statlig støtte til andre tros- og livssynssamfunn.
- Religiøs betjening i fengsel, sykehus og forsvar.
- Aktuelle konflikter.

Alle de omtalte landene har lovfestet religionsfrihet, vanligvis som en del av grunnloven. Dette innebærer et grunnleggende fundament for tros- og livssynsutøvelsen i de ulike landene. Det er imidlertid store variasjoner i hvordan forholdet mellom staten og tros- og livssynssamfunnene organiseres og lovfestes – og i hvilken grad denne grunnleggende menneskerettslige forpliktelsen tolkes som en plikt til en aktiv statlig støtte til tros- og livssynsutøvelse. En kan også observere en viss forskjell mellom USA og Europa med hensyn til om det er en mer individbasert orientering av religionsfriheten (USA) eller en mer kollektiv orientering, med fokus på trossamfunnene som kollektive organer (Europa).

Europa var fra middelalderen av preget av kristne kirker med en sterk kobling til de ulike lands statsmakt. Religionen var i stor grad valgt og opprettholdt av den regjerende fyrste eller konge. Da de første nyere grunnlovene ble utformet på slutten av 1700-tallet – den franske og den amerikanske – ble forholdet mellom statsmakt og religion et sentralt tema. Disse tidlige grunnlovene etablerte i større grad et tydelig skille mellom statsmakt og religion enn de landene som utviklet sine grunnlover på et seinere tidspunkt (se Askeland 2011). Den historiske konteksten på slutten av 1700-tallet gjorde det til et sentralt behov å markere et slikt skille. Seinere konstitusjoner har hatt en tendens til i større grad å legge til grunn ulike former for samarbeidsmodeller.

Alle de nordiske landene og England har folkekirker som kjennetegnes ved en særskilt tilknytning til staten og et generelt ansvar for å tilby religiøse tjenester i alle deler av landet og til hele befolkningen.

Tyskland, Frankrike, Belgia og Nederland bygger sin tros- og livssynspolitikk på prinsippet om den sekulære stat og et klart skille mellom staten og trossamfunnene. Prinsippet gjennomføres likevel ikke fullt ut. Landene gir forskjellige former for støtte til religiøs virksomhet, til dels også med særbehandling av de tradisjonelle kirkesamfunnene. I USA er også prinsippet om statlig nøytralitet og et skarpt skille mellom stat og religion grunnleggende.

En kan skille mellom de statene der det er gjennomført et klart skille mellom stat og religion – og der det i større grad er etablert et samarbeid mellom staten og (enkelte) trossamfunn. Et klart skille, basert på et prinsipp om statlig livssynsnøytralitet og der statlig virksomhet ikke skal innebærer noen religiøs virksomhet, finner vi for eksempel i Frankrike. I Frankrike omtales dette prinsippet som laïcité.

Mer etablert samarbeid mellom stat og trossamfunn finner vi for eksempel i Tyskland. Her er utgangspunktet et formelt skille mellom religion og stat, men med egne innarbeidede samarbeidsforhold mellom trossamfunn og staten.

Enkelte land går lenger og gir et bestemt trossamfunn en spesiell offentlig anerkjennelse som statskirke eller folkekirke. Dette innebærer også en særlig posisjon i lovverket. Norge er et eksempel på dette, men det er også for eksempel Danmark og England.

Disse ulike måtene å organisere forholdet mellom stat og tros- og livssynssamfunn på kan videre knyttes til en bred variasjon når det gjelder finansiering av tros- og livssynssamfunnene, fra de som har en fullt ut medlemsfinansiert ordning – til de land der det er stor grad av offentlig finansiering. Norge står her for et ganske tydelig ytterpunkt (jf. Askeland 2011), der statlige bevilgninger og kommunale tilskudd danner det meste av ressursgrunnlaget for Den norske kirke, og der andre tros- og livssynssamfunn får tilsvarende offentlig tilskudd per medlem

Ingen land gir samme grad av økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene som Norge. Den finske staten gir noe støtte per medlem til andre trossamfunn enn folkekirken, men støtten har et betydelig lavere nivå enn i Norge[1].

I enkelte land sørger staten for innkreving av medlemsavgift. Dette skjer blant annet i Sverige, der det i tillegg gis noe direkte støtte til trossamfunnene. Andre land som krever inn medlemsavgift, er Island og Tyskland.

De øvrige landene gir indirekte støtte gjennom skattefordeler, blant annet ved at medlemsavgift eller gaver til trossamfunnene gir rett til skattefradrag. Fradrag for medlemsavgift eller gaver gis i Frankrike, Danmark, Nederland og England. Skattefritak finnes også i USA.

I mange av landene er det etablert formell tilknytning mellom offentlige institusjoner og andre trossamfunn enn majoritetssamfunnet, blant annet med ansatte imamer i forsvaret, i fengsler og ved sykehus. I Nederland er det også lang tradisjon for statsfinansierte humanister i den livssynsmessige betjeningen i offentlige institusjoner.

Bruk av religiøse symboler og plagg har vært diskutert i mange av landene. Diskusjon om forbud har først og fremst vært knyttet til skolen. Forbudene er dels begrunnet i sikkerhet og behovet for kommunikasjon og dels i behovet for å sikre at offentlige institusjoner og rom forblir sekulære. Sistnevnte begrunnelse er særlig brukt i Frankrike.

6.2 Sverige

Den svenske Regeringsformen, som er en av Sveriges grunnlover, fastsetter i kapittel 2 § 1 religionsfrihet og rett til å danne trossamfunn.

Den svenske staten endret sitt forhold til majoritetskirken i 2000. Svenska kyrkan ble på samme måte som andre trossamfunn et eget rettssubjekt. Svenska kyrkan er imidlertid fortsatt gjenstand for særskilt lovregulering, ved lov om Svenska kyrkan. Loven fastsetter blant annet at Svenska kyrkan skal være en landsdekkende og åpen folkekirke med et evangelisk-luthersk trosgrunnlag. Loven pålegger også alle som tilhører Svenska kyrkan, å betale en regional og en lokal kirkeavgift. Den lokale kirkeavgiftens størrelse fastsettes av den enkelte menighet. Stiftet fastsetter den regionale kirkeavgiften.[2]

I henhold til Lag om trossamfund § 16 innkreves kirkeavgiften av skattemyndighetene. Staten dekker utgiftene til innkrevingen. Videre får Svenska kyrkan statlig støtte til vedlikehold av antikvariske bygninger. I tillegg har kirken inntekter fra fast eiendom og fond. Svenska kyrkans totale årlige utgifter er rundt 17 milliarder svenske kroner.

Tall fra 2011 viser at 6,5 millioner svensker er medlem av Svenska kyrkan. Dette utgjør 68,8 prosent av den svenske befolkningen. Både antall og andel er synkende. I 2011 ble 53 prosent av alle nyfødte døpt i Svenska kyrkan (kilde: Svenska kyrkan).

Den svenske staten støtter også de andre trossamfunnenes religiøse virksomhet, jf. Lag om stöd till trossamfund. Trossamfunnene kan få to for-

[1] En oversikt lagt fram på Nordisk kirkerådsmøte i september 2012 tyder imidlertid på at Svenska kyrkan og Den danske folkekirken råder over større beløp per kirkemedlem enn Den norske kirke gjør (budsjettallene for 2012 som oppgis i dette notatet, er hhv. 2,3 milliarder euro for Svenska kyrkan med 6,5 millioner medlemmer; 1 milliard euro for Den danske folkekirken med 4,5 millioner medlemmer, og 600 millioner euro for Den norske kirke med 3,8 millioner medlemmer. Den samme tendensen kan tolkes ut av oversiktens anslag på antall årsverk i de ulike nordiske folkekirkene. Svenska kyrkan oppgir 22 797 årsverk, mens Den norske kirke (som har et medlemstall som er snaut 60 % av medlemstallet for Svenska kyrkan) oppgir et tall på 5838 årsverk (altså ca 37 % av antall årsverk i Svenska kyrkan). Disse tallene fra de ulike nordiske folkekirkene kan gi et bilde av at Den norske kirke har mer begrensede ressurser til rådighet enn de øvrige nordiske folkekirkene (National Church Council Directors 2012). Tendensen til færre årsverk per medlem ble også påpekt i St. meld. nr. 14 (2000-2001).

[2] Per Pettersson har gjort en analyse av i hvilken grad dagens ordning i Sverige gir grunnlag for å betegne den svenske staten som sekulær og nøytral i forhold til mangfoldet av religioner. Hans vurdering er at Svenska kyrkan fortsatt har en dominerende posisjon i Sverige, den er fortsatt en semi-offentlig kirke i landet, med en form for public service funksjon. Staten pålegger Svenska kyrkan en del bestemte oppgaver og funksjoner, slik som åpenhet, demokratisk styre og landsdekkende tilbud. Svenska kyrkan har det primære ansvaret for vedlikehold av gravlunder, den er eier av sentrale nasjonale kulturarvbygg, og den svenske kongen er pålagt medlemsskap i Svenska kyrkan. Pettersson konkluderer at den svenske staten er ideologisk sett sekulær, men den er ikke fullt ut nøytral i forhold til religion (Pettersson 2011).

skjellige typer statlig støtte: hjelp med å kreve inn medlemsavgift og ordinære statlige tilskudd. I henhold til loven gis slik statlig støtte bare til trossamfunn som bidrar til å «upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och är stabilt och har egen livskraft».

Kravet er utdypet i de svenske lovforarbeidene:

> För att anses bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar bör trossamfundet motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet. Samfundet bör också verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare bör samfundet verka för att dess medlemmar och betjänade vägleds av etiska principer som är förenliga med samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Detta innebär dock inte något krav på att t.ex. samfundets lära eller åskådning ska utformas i demokratisk ordning. Inte heller krävs det att beslutsprocessen i samfundet vid utseende av exempelvis präster vilar på demokratisk grund. Av väsentlig betydelse är i stället att trossamfundet verkar för att dess medlemmar och betjänade deltar i samhällslivet och att samfundet klart markerar avståndstagande från antidemokratiska strömningar i samhället. (Regeringens proposition 1998/99:124: 64).

I tillegg kreves det at trossamfunnet betjener minst 3000 personer, og at virksomheten drives flere steder i Sverige. Samfunn som er en del av et stort internasjonalt trossamfunn kan få unntak fra kravet om 3000 personer. Det er også et krav at samfunnet i hovedsak finansieres av medlemmer bosatt i Sverige.

Godkjenning med rett til statsstøtte gis av regjeringen. Hvilke trossamfunn som til enhver tid er godkjent, framgår av en egen forskrift. I dag er det 22 trossamfunn eller sammenslutninger av trossamfunn som er godkjent. Fire samfunn er nektet statlig støtte: kvekerne, scientologene, Mandeie community (Mandéerne) og Jehovas vitner.[3] Sekulære livssynsorganisasjoner gis ikke godkjenning som trossamfunn og får derfor ikke støtte.

Mange av de godkjente trossamfunnene er omfattet av ordningen med statlig innkreving av medlemsavgiften. Medlemsavgiften fastsettes av de enkelte trossamfunnene og betales fullt ut av de enkelte medlemmene. Vanligvis velger trossamfunnene samme prosentsats som i Svenska kyrkan, det vil si 1 % av inntekten. De statlige skattemyndighetene sørger for at medlemsavgiften blir innkrevd, og dekker utgiftene i den forbindelse.

I tillegg gis det tre typer statlig tilskudd: organisasjonstilskudd, virksomhetstilskudd og prosjekttilskudd. Organisasjonstilskuddet gis til trossamfunnets sentrale og lokale virksomhet. Virksomhetstilskuddet omfatter støtte til åndelig omsorg på sykehus og nærmere bestemte teologiske utdanninger. Prosjekttilskudd kan være tilskudd til lokaler, etablering av trossamfunn for innvandrere og utdanningstilbud til religiøse ledere i trossamfunn som ikke har egne utdanningsinstitusjoner i Sverige.

I 2012 ble det gitt ca. 60 millioner kroner i statlige bidrag til trossamfunn utenfor Svenska kyrkan. Beløpet omfatter også skattemyndighetenes utgifter til innkreving av medlemsavgift.

Trossamfunn kan søke om vigselsmyndighet. Slik myndighet er tildelt mange forskjellige trossamfunn, herunder kristne, muslimske, jødiske, hinduistiske og buddhistiske. Inntil 2010 hadde prestene i Svenska kyrkan automatisk vigselsmyndighet, men i dag må også dette trossamfunnet søke om vigselsmyndighet for hver enkelt av sine prester.

Som hovedregel er det trossamfunnene selv som stiller personale til religiøs betjening i offentlige institusjoner. De fleste prestene som arbeider ved sykehus eller i forsvaret, er tilsatt i Svenska kyrkan. Prestene tilkaller religiøse ledere fra andre trossamfunn ved behov. Godkjente trossamfunn kan få statlig økonomisk støtte til sin virksomhet ved sykehusene.

Alle institusjonene i kriminalomsorgen har en nemnd som står for religiøs betjening til de innsatte, kalt *Nämnden för Andlig Vård*. Nemndene består hovedsakelig av prester i Svenska kyrkan eller frikirkene. Ved større fengsler har nemndene også medlemmer fra katolske, ortodokse og muslimske trossamfunn.

Bruk av religiøse symboler og bekledninger (f.eks. hijab, turban eller kippa) er generelt tillatt, også i politiet og forsvaret.

En vurdering fra de statlige svenske skolemyndighetene fra 2003 slår fast at skolene har rett til å forby plagg som skjuler ansiktet til elevene. I en uttalelse fra det svenske diskrimineringsombudet 30. november 2010[4] legges det imidlertid til grunn at slike forbud ikke kan være generelle.

---

[3] Scientologene og Jehovas vitner fikk avslag fordi de ikke bidrar tilstrekkelig til å opprettholde og styrke grunnleggende verdier i det svenske samfunnet. Kvekerne har for få medlemmer, og Mandeie (Mandéerne) mangler stabilitet og livskraft.

Ifølge ombudet må det gjøres en konkret vurdering av elevens forutsetninger for å delta i den aktuelle utdanningen.

Noen peker på at det har skjedd en dreining av den svenske politikken fra å regne det offentlige rom som et rent sekulært og ikke-religiøst rom der det ikke skal tas noen religiøse hensyn – til i større grad å ta hensyn til individualitet og mangfold ved å åpne for å ta flere hensyn til religiøs variasjon (Pettersson 2011).

En av den nyeste offentlige utredningen på religions- og livssynsfeltet er SOU 2009:52. *Staten och imamerna – Religion, integration, autonomi*. Utredningen fraråder å etablere en statlig imamutdanning. Staten bør begrense seg til å gi tilbud om relevant videreutdanning innen det alminnelige utdanningssystemet.

6.3 Danmark

Den danske grunnloven fastsetter religionsfrihet og rett til å danne trossamfunn. Samtidig slår grunnloven fast at den danske folkekirken er en evangelisk-luthersk kirke som støttes av staten.[5]

Ifølge tall per 1. januar 2012 har den danske folkekirken 4,45 millioner medlemmer, det vil si 79,8 prosent av den danske befolkningen. Antallet er synkende. I 2011 ble 79,2 prosent av alle nyfødte døpt i folkekirken (kilde: Danmarks statistik).

Folkekirken finansieres i hovedsak gjennom medlemsavgift som kreves inn av skattemyndighetene. Utgiftene til innkrevingen dekkes av staten. I tillegg får folkekirken årlige bevilgninger fra den danske statskassen, i 2010 ca. 850 millioner danske kroner. Folkekirken har også inntekter fra fast eiendom og fond. De totale årlige utgiftene er ca. 7 milliarder danske kroner.

Støtte til innkreving av medlemsavgift og direkte statstilskudd gis kun til folkekirken, ikke til andre tros- eller livssynssamfunn.

Forholdet mellom det direkte statstilskuddet og ikke-medlemmers generelle skatteinnbetalinger har vært vurdert i sak for danske domstoler. En katolikk krevde tilbakebetaling av skatt tilsvarende det direkte statstilskuddet til folkekirken. I dom av 5. november 2007 kom dansk høyesterett til at et slikt indirekte bidrag til folkekirken ikke var i strid med vedkommendes religionsfrihet.

I september 2012 satte Folketinget ned et utvalg som skal komme med forslag til en mer sammenhengende og moderne struktur for den danske folkekirken.

Andre trossamfunn kan få en særskilt statlig godkjenning som gir rett til forskjellige typer skattefritak. For eksempel blir godkjente trossamfunn fritatt for selskapsskatt og eiendomsskatt. Godkjenningen gir også grunnlag for å søke om vigselsmyndighet, oppholdstillatelse for samfunnets religiøse funksjonærer og etablering av egne gravlunder.

I henhold til den danske grunnlovens § 67 kan godkjenning gis til trossamfunn eller menigheter når «intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden». Videre må samfunnet oppfylle en del formelle vilkår, for eksempel krav om vedtekter og personer som kan representere samfunnet overfor myndighetene. Det foretas også en prøving av om samfunnet er religiøst, med blant annet en vurdering av samfunnets lære (Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund 2011).[6] Godkjente trossamfunn må ha minst 150 voksne medlemmer. Dersom det søkes om godkjenning som menighet, kreves det normalt minst 50 medlemmer.

Godkjenning gis av Familiestyrelsen, et Direktorat under Social- og Integrationsministeriet. Før Familiestyrelsen avgjør om et trossamfunn skal bli godkjent, innhenter de uttalelse fra Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund. Det Rådgivende Udvalg ble opprettet i 1998 og består av fire professorer, innen fagområdene jus, religionssosiologi, religionshistorie og kirkehistorie. Medlemmene oppnevnes av Familiestyrelsen.

I tillegg til kristne trossamfunn er det blant annet godkjent muslimske, buddhistiske, jødiske og hinduistiske samfunn, men også andre trossamfunn basert på for eksempel alevisme og åsatro. Scientologikirkens søknad om godkjenning er så langt blitt avslått.

Gaver til trossamfunnet kan trekkes fra før beregning av inntektsskatten. Dette krever at trossamfunnet har en særskilt godkjenning fra skattemyndighetene. Slik godkjenning gis uavhengig av om samfunnet er godkjent av Familiestyrelsen eller ikke. Skattemyndighetene legger imidlertid de veiledende retningslinjene fra Det Rådgivende Udvalg til grunn for sin godkjenning.

---

4 Beslutning fra Diskrimineringsombudsmannen av 30. november 2010.

5 Biskoper i folkekirken blir formelt utnevnt av dronningen på grunnlag av avstemning i bispedømmets egen valgforsamling.

6 Veiledningen inneholder blant annet vurderinger av hva religion er og hva det ikke er.

Andre livssynsorganisasjoner enn trossamfunnene har ikke vigselsrett eller skattefordeler.

Den danske folkekirken har noen egne oppgaver på vegne av det offentlig. Dette gjelder, med få unntak, både gravferdsforvaltning og fødselsregistrering av alle danske spebarn, uavhengig av foreldrenes livssynstilhørighet. Dette er et uttrykk for den sterke koblingen som har vært mellom staten og folkekirken i Danmark[7].

Prester som er tilsatt for religiøs betjening i offentlige institusjoner, tilhører vanligvis folkekirken. Dette gjelder blant annet sykehusprester, fengselsprester og feltprester. I tillegg er det tilsatt fengselsimamer som lønnes av den danske kriminalomsorgen.

Rigshospitalet og tre andre sykehus i København har etablert et etnisk ressursteam, som hjelper personer med annen etnisk bakgrunn enn dansk med å få likeverdige tjenester fra helsevesenet. Teamet bistår også ansatte og pårørende og har religiøs tilrettelegging og betjening som en av sine oppgaver. Teamets prosjektkoordinator fungerer også som imam ved sykehuset, men dette skjer som frivillig og er ubetalt.

Feltprestene i det danske forsvaret står utenfor den militære rangorden.

Det har vært omfattende diskusjoner i Danmark om bruk av religiøse symboler.

Verken politi eller militæret har åpnet for bruk av religiøse plagg blant sitt personale.[8] Fra 2008 har det vært forbudt for juridiske dommere å ha på seg religiøse symboler eller plagg som for eksempel hijab, krusifiks eller kippa i danske rettssaler.[9]

Etter en nærmere utredning gikk den danske regjeringen ikke inn for et generelt forbud mot bruk av burka og niqab på offentlige steder. I stedet oppfordret regjeringen til å benytte eksisterende adgang til å nekte tildekning av ansiktet i arbeidslivet, på utdanningsinstitusjoner og i møte med offentlig myndigheter (Regeringen 2010).[10]

6.4 Finland

Finlands grunnlov § 11 fastsetter religionsfrihet og rett til å danne trossamfunn.

To kirkesamfunn har en særlig tilknytning til den finske staten og kan betegnes som Finlands folkekirker. Av de to er den evangelisk-lutherske kirken klart størst med 4,2 millioner medlemmer, noe som utgjør 77,3 prosent av befolkningen. Den andre er det ortodokse kirkesamfunnet, med 1,1 prosent av befolkningen som medlemmer.[11] Andelen som tilhører den evangelisk-lutherske kirken, er synkende, mens andelen som tilhører den ortodokse kirken, er stabil.

Det er fastsatt egen lov, Kyrkolag, om den evangelisk-lutherske kirken. Selv om loven er omfattende, gir den kirken stor grad av selvstyre. Kirken fastsetter selv sin lære og velger selv sine biskoper. Loven fastsetter også at lovgivningen for den evangelisk-lutherske kirken kun kan endres etter forslag fra kirken selv.

Liknende lovgivning er også vedtatt for det ortodokse kirkesamfunnet. Dette kirkesamfunnet er imidlertid ikke gitt enerett til å foreslå lovendringer, slik ordningen er for den evangelisk-lutherske kirken.

Medlemmene i de to folkekirkene betaler en kirkeavgift som kreves inn sammen med inntektsskatten. En liten del av kirkeavgiften går til dekning av innkrevingskostnadene. I tillegg går en andel av næringslivsskatten til folkekirkene. I 2009 hadde den evangelisk-lutherske kirken totale skatteinntekter på ca. 950 millioner euro.

Andre trossamfunn kan søke om statlig registrering. En slik registrering gir trossamfunnet grunnlag for å søke om vigselsmyndighet og statlig økonomisk støtte. Den økonomiske støtten beregnes på grunnlag av samfunnets medlemstall. I 2009 ble det gitt totalt 200 000 euro i støtte til forskjellige trossamfunn utenfor de to folkekirkene.

Registrerte trossamfunn har også enkelte skattefordeler. Medlemmene får imidlertid ikke skattefradrag for medlemsavgiften eller andre bidrag til trossamfunnet.

Trossamfunn som skal registreres, må ha minst 20 voksne medlemmer og oppfylle en del formelle vilkår. Videre stiller Religionsfrihetslagen §§ 7 og 8 krav til samfunnets formål:

> Ett registrerat religionssamfunds syfte är att ordna och stöda den individuella, gruppbaserade samt offentliga verksamhet som hör till bekännandet och utövandet av religion och

---

7 Nielsen og Kühle (2011) mener at det er tegn på at denne tette koblingen kan være i endring. Det gjøres skritt i retning av større grad av selvstyre for Folkekirken og koblingen til den politiske styringen blir diskutert på nye måter.

8 Sikher som bruker turban er imidlertid unntatt fra påbudet om motorsykkelhjelm.

9 Retsplejelov § 56: «En dommer må i retsmøder ikke fremtræde på en måde, der er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om den pågældendes eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold eller om den pågældendes holdning til religiøse eller politiske spørgsmål i øvrigt.»

10 Dokumentet «Burka og niqab hører ikke hjemme i det danske samfund» ble sendt ut av den danske regjeringen i januar 2010. Dokumentet redegjør for eksisterende lovhjemler.

11 Kilde: den finske Statistikcentralen

som baserar sig på trosbekännelse, skrifter som betraktas som heliga eller på andra sådana särskilt angivna inarbetade grunder för verksamheten som betraktas som heliga.

Samfundet skall förverkliga sitt syfte med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Patent- og registerstyrelsen bestemmer om samfunnet kan registreres eller ikke. I den forbindelse innhenter styrelsen uttalelse fra en sakkyndig nemnd.

Andre livssynssamfunn er ikke omfattet av registreringsordningen og mottar heller ikke statsstøtte på samme grunnlag som trossamfunnene. De to største ateist- og humanistorganisasjonene mottar imidlertid statstilskudd fra andre deler av statsbudsjettet.

I det finske forsvaret er det ansatt feltprester fra folkekirkene. Feltprestene er befal og er underlagt en feltbiskop som er offiser i generalstaben. Prester fra folkekirkene er også tilsatt ved sykehus[12] og i fengsler.

6.5 Island

Religionsfriheten følger av den islandske grunnloven. Videre gir grunnloven den evangelisk-lutherske kirken status som Islands folkekirke og slår fast at denne kirken skal støttes og beskyttes av staten.

Ifølge tall fra 2012 har folkekirken ca. 245 500 medlemmer, noe som utgjør 77 prosent av befolkningen (kilde: Hagstofa Íslands). Folkekirkens utgifter betales dels gjennom en statlig livssynsavgift og dels ved statlige tilskudd. Mange av folkekirkens prester er statsansatte med lønn betalt direkte fra staten.

Islendinger betaler en statlig fastsatt livssynsavgift som kreves inn av skattemyndighetene. Samme beløp kreves inn av alle innbyggere over 16 år, for 2012 tilsvarende ca. 380 norske kroner. Pengene fordeles til trossamfunnene – herunder folkekirken – etter medlemstall.

For å få del i livssynsavgiften, og for å kunne søke om vigselsmyndighet, må andre trossamfunn enn folkekirken ha statlig godkjenning. Trossamfunn som skal godkjennes, må blant annet være stabile og godt etablert.

Åsatrusamfunnet er et av de godkjente trossamfunnene, med rett til en del av livssynsavgiften og vigselsmyndighet. Samfunnet gikk til sak mot den islandske staten fordi de ikke fikk statstilskudd i tillegg til livssynsavgiften, slik som folkekirken. Samfunnet tapte saken i nasjonale domstoler.

Tidligere gikk avgift innbetalt av dem som ikke var medlem av et godkjent trossamfunn, til universitetet. Etter en lovendring i 2009 forblir avgiften fra ikke-medlemmer i statskassen. Kun 3,2 prosent av befolkningen er ikke medlem av noe trossamfunn.

Ingen andre livssynsorganisasjoner enn trossamfunnene mottar statlig støtte per i dag, men dette diskuteres.

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

6.6 England

Den britiske konstitusjonen inneholder ingen spesifikk grunnlovsklausul som garanterer religionsfrihet. Denne friheten er i stedet nedfelt i alminnelig lov, særlig den britiske menneskerettighetsloven av 1998.

Church of England er den offisielle kirken i England. Den britiske dronningen er kirkens overhode. Regjeringen utnevner biskoper etter forslag fra en kirkelig komité. Church of England er representert i det engelske overhuset med 26 biskoper.

Ingen trossamfunn mottar direkte støtte fra den engelske staten, heller ikke Church of England. Staten gir imidlertid økonomisk støtte til vedlikehold av kirker og andre gudshus og private religiøse skoler (kristne, muslimske, sikhiske, hinduistiske, jødiske).

De fleste trossamfunnene er godkjent som veldedige organisasjoner og er dermed unntatt fra skatt på de fleste typer inntekt, samt merverdiavgift. Videre er det knyttet visse skattefordeler til gaver. Blant de godkjente organisasjonene er det både kristne og muslimske trossamfunn, samt humanistorganisasjoner. Myndighetene har imidlertid nektet scientologikirken godkjenning som veldedig organisasjon.

Staten sørger for religiøs betjening i offentlige institusjoner som fengsler, sykehus og forsvaret. De forskjellige institusjonene har ansatt religiøst personell (chaplains) fra de ulike verdensreligionene, herunder kristendom, islam og jødedom.

Bruk av religiøse symboler og bekledninger (f.eks. hijab, turban eller kippa) er som hovedre-

[12] Per august 2010 var det 120 fulltids og 17 deltids sykehusprester fra den evangelisk-lutherske kirken ved finske sykehus.

gel tillatt, også i politiet og forsvaret. Sikher er unntatt fra påbudet om å bruke hjelm når de kjører motorsykkel eller arbeider på byggeplasser.

Det har vært mye debatt om bruk av religiøse symboler i skolen. Så langt har dette spørsmålet vært overlatt til den enkelte skole å bestemme. Domstolene har behandlet flere saker om enkeltskolers forbud mot bruk av religiøse symboler og plagg. Domstolene har blant annet godkjent et forbud mot at lærer bar slør og forbud mot elevers bruk av jilbab (plagg som dekker hele kroppen utenom hode og hender).

6.7 Frankrike

Fransk grunnlov fastsetter religionsfrihet og at Frankrike er en sekulær republikk. Videre slår fransk lov fast at staten ikke skal støtte noen religion. Det franske lovverket setter på denne måten opp et klart skille mellom religion og stat. Dette kalles prinsippet om *laïcité*: Staten skal ikke blande seg i religiøse forhold, og trossamfunnene skal ikke blande seg i statens saker.

Den franske staten skal således ikke gi økonomisk støtte til trossamfunn. Indirekte gis det likevel statlig støtte gjennom skattefritak for trossamfunn, herunder skattefradrag for gaver til trossamfunnet. Videre betaler den franske staten for vedlikehold av kirkebygg fra før 1905 og for presteboliger.

Det er også andre unntak fra prinsippet om *laïcité*. Den franske staten støtter private religiøse skoler og anerkjenner religiøse fridager. Videre gis det offentlig støtte til religiøst personell i fengsler, sykehus, skoler og forsvaret.[13] De offentlige institusjonene har ansatt personell fra jødiske, katolske, protestantiske og muslimske trossamfunn.

Det er en omfattende offentlig diskusjon om det skal gis offentlig støtte til bygging av moskeer.

En lov fra 2004 forbyr elever i offentlige skoler å ha på seg synlige religiøse symboler eller klær, for eksempel hijab, store krusifikser og turban. Forbudet var et av forslagene fra den såkalte Stasikommisjonen, som på oppdrag fra regjeringen vurderte hvordan prinsippet om *laïcité* skulle anvendes i det franske samfunnet. Kommisjonen kom også med andre forslag, for eksempel skolefri på jødiske og muslimske helligdager og forbud mot å bære synlige symboler på politisk tilhørighet. Forbudet mot religiøse symboler i skolene var imidlertid det eneste forslaget som fikk oppmerksomhet, og som ble gjennomført.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har i flere saker vurdert forskjellige lands forbud mot bruk av religiøse hodeplagg. I den forbindelse har domstolen også vurdert forbud mot bruk av hijab ved franske skoler.[14] Under henvisning til unntaksregelen i EMK artikkel 9 nr. 2 og en konkret vurdering har domstolen så langt godtatt slike forbud.

I Frankrike trådte et forbud mot burka, niqab eller annen tildekning av ansiktet på offentlige steder i kraft våren 2011. Kvinner som bruker burka eller niqab på offentlig sted, skal bli bøtelagt eller pålagt å gjennomføre kurs i statsborgerskap. Personer som tvinger kvinner til å bruke slike klesdrakter, skal også bli bøtelagt og kan i tillegg få fengselsstraff.

Ifølge franske myndigheter er bruk av burka og niqab en trussel mot den sekulære staten og kvinners rettigheter. Amnesty International og andre menneskerettighetsorganisasjoner har protestert mot forbudet. Organisasjonene hevder at forbudet er i strid med internasjonale menneskerettigheter. Muslimske ledere har også protestert mot forbudet og vist til at forbudet vil bidra til en ytterligere stigmatisering av franske muslimer.

6.8 Tyskland

Den tyske forfatningen slår fast tros- og livssynsfrihet og skille mellom stat og kirke.[15] Grunnloven inneholder også mer detaljerte regler om religion og livssyn og tros- og livssynssamfunn. Blant annet reguleres tros- og livssynssamfunnenes rett til å kreve inn medlemsavgift gjennom skattesystemet, trossamfunnenes rett til å bestemme over religionsundervisningen i skolen og adgang til religiøs betjening i offentlige institusjoner. Forfatningen legger på denne måten opp til et samarbeid mellom staten og trossamfunnene på enkelte områder.

Den mest sentrale statlige støtteordningen er retten til å innkreve medlemsavgift over skatteseddelen. Denne retten er forbeholdt tros- og livssynssamfunn med en særskilt statlig godkjenning.

---

[13] Den franske loven av 9. desember 1905 om adskillelse av kirke og stat, artikkel 2, gjør unntak for offentlig støtte til religiøs betjening i nærmere bestemte offentlige institusjoner.

[14] Se blant annet dom i saken Dogru mot Frankrike (EMD 2008a).

[15] Grundgesetz art. 4 om religions- og livssynsfrihet og art. 140 som viderefører enkelte bestemmelser i den tyske grunnloven av 11. august 1919 (Weimar-republikken).

Det er imidlertid ikke alle de godkjente samfunnene som benytter seg av denne innkrevingsordningen. Samfunn som er med i ordningen, må betale deler av medlemsavgiften til staten.

Vilkår for godkjenning er at samfunnets grunnlag og antall medlemmer garanterer stabilitet. Videre kreves det at samfunnet tilslutter seg visse forfatningsmessige grunnverdier. Livssynssamfunn er gitt de samme rettighetene som trossamfunn.

Godkjente trossamfunn har også andre fordeler. De mottar statsstøtte, for eksempel til egne lokaler. De godkjente trossamfunnene har også styring med den religiøse opplæringen i offentlig skole og kan utnevne religiøs representanter til tjeneste i hæren, på sykehus, i fengsler og ved andre offentlige institusjoner.

Om lag 180 trossamfunn har en slik statlig godkjenning.

Muslimske trossamfunn har problemer med å få godkjenning, fordi samfunnene ikke praktiserer formelt medlemskap og ikke har en sentralisert organisasjon. Ingen muslimske trossamfunn er så langt godkjent. Muslimske trossamfunn og statlige myndigheter samarbeider likevel om etablering av religiøs opplæring i skolene. Det er ulike samarbeidsforhold på dette feltet i de ulike tyske delstatene. Videre har det tyske forsvaret forsøkt å etablere en egen muslimsk religiøs tjeneste.

Flere tyske delstater har forbudt lærerne å bruke forskjellige typer religiøse symboler, blant annet hijab. I enkelte delstater er forbudet også gjort gjeldende for andre grupper statsansatte. I noen av delstatene er imidlertid kristen religiøs bekledning eller kristne religiøse symboler unntatt fra forbudet, og i andre finnes det ikke et slikt forbud. Menneskerettighetsorganisasjonen Human Rights Watch hevder i sin rapport *Discrimination in the Name of Neutrality* (2009) at forbudene er i strid med de internasjonale menneskerettighetene.

Religionsundervisningen i de offentlige skolene er konfesjonelt inndelt, i evangelisk, romersk-katolsk, jødisk, ortodoks eller muslimsk undervisning. Bortsett fra i tre delstater skal alle skoler som ikke er regnet som «bekjennelsesfrie», tilby religionsundervisning. Det er i hovedsak statlige lærere som underviser, men det er trossamfunnene selv som har ansvaret for undervisningen. Dermed har også hvert enkelt trossamfunn selv rett til å observere og rettlede undervisningen. Religionslærerne er lønnet fra ordinære skattemidler.

6.9 Nederland

Den nederlandske grunnloven fastsetter tros- og livssynsfrihet, men inneholder for øvrig ingen bestemmelser om forholdet mellom kirke og stat. Det er likevel klart at prinsippet om den sekulære stat med et skille mellom stat og religion er utgangspunktet for nederlandsk tros- og livssynspolitikk.

Staten gir således ingen generell økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene. Staten støtter imidlertid religiøse privatskoler. Tradisjonelt har dette vært kristne skoler, men i den senere tid er det også gitt statstilskudd til et større antall muslimske privatskoler.

Staten har også gitt støtte til kulturell aktivitet som bidrar til integrering og likestilling, noe religiøse organisasjoner har nytt godt av.

Tros- og livssynssamfunnene og deres medlemmer er omfattet av enkelte skattefordeler, herunder skattefradrag for gaver til samfunnene. Slike skattefordeler gis både til religiøse organisasjoner og til sekulære livssynsorganisasjoner som de nederlandske humanistorganisasjonene.

Nederland har lang tradisjon for å tilby et mangfold av livssynsmessig betjening i offentlige institusjoner, herunder fra humanister. I forsvaret og i fengsel og ved sykehus er det ansatt både kristne, jødiske, hinduistiske, muslimske og humanistiske[16] sjelesørgere. Åndelig veiledning i samsvar med pasientens tro og livssyn er en lovfestet del av den nederlandske spesialisthelsetjenesten.[17]

Nederlandsk tros- og livssynsdebatt har i de senere årene vært preget av enkelte svært profilerte saker om hatefulle og diskriminerende ytringer. Videre har det vært diskusjon om bruk av religiøse symboler og plagg både i offentlige institusjoner som politi og skole og i det private arbeidslivet. Generelt har forbud mot religiøse plagg kun vært akseptert når forbudene har praktiske grunner, for eksempel hensynet til sikkerhet.

Den tidligere nederlandske regjeringen arbeidet lenge med et forbud mot ansiktsdekkende plagg på offentlige steder. Det er nå foreslått et forbud fra 2013.

---

16 Ifølge vedlegg til utredningen Religiøst mangfold og militær enhet er 38 av 150 stillinger for sjelesørgere i det nederlandske forsvaret forbeholdt humanister (PACEM 2009: 147).

17 Den nederlandske organisasjonen for sjelesørgere som arbeider i helsevesenet, har avdelinger for katolske, protestantiske, humanistiske, muslimske, hinduistiske og jødiske sjelesørgere.

6.10 Belgia

Den belgiske grunnloven fastsetter religionsfrihet og skille mellom stat og kirke. Den belgiske stat er nøytral i forhold til de ulike religionene. Flertallet i befolkningen tilhører Den katolske kirke. Den største religiøse minoriteten er islam.

Det er grunnlovsfestet lønn til geistlige fra staten, men nivået er opp til lovgiver å bestemme. Dette dekker også lønn til geistlige i forsvaret og i fengslene. Seks trossamfunn er godkjent; disse er den anglikanske kirke, den romersk-katolske kirke, den gresk-ortodokse kirke, den protestantiske kirke, islam og jødedommen. I tillegg godkjennes sekulære livssyn. Disse får dermed lønnet sine imamer, rabbinere, prester, humanistiske veiledere osv. Foreldre kan velge tros- eller livssynsopplæring i skolen fra en av de godkjente tros- eller livssynssamfunnene. Staten støtter også religiøse bygg – herunder moskeer – og lønn til religionslærere i den offentlige skolen.

Den total støtte til tros- og livssynssamfunnene er ca. 600 millioner euro per år.

Den katolske kirke har hatt en kraftig reduksjon i aktivitet, men har fortsatt brorparten av støtten. Det pågår en debatt om hvordan støtten skal fordeles på nytt.

Belgia har innført forbud mot burka, niqab eller annen tildekning av ansiktet på offentlige steder.

6.11 USA

Det er to hovedpilarer for amerikansk tros- og livssynspolitikk – den statlige nøytraliteten og prinsippet om at staten ikke skal støtte noe livssyn.

Den statlige nøytraliteten er forankret i formuleringene i det første tillegget til den amerikanske grunnloven (First Amendment). Her slås det fast at staten ikke har adgang til å etablere noen religion, for eksempel i form av noen nasjonalkirke eller i form av noen annen utstrakt statlig involvering i noen enkeltreligion. Videre slås det fast at staten ikke har adgang til å legge begrensinger på utøvelsen av noen religion[18].

«Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.»

Dette prinsippet er også utvidet til å gjelde deltstatene.

Den amerikanske høyesterett (The Supreme Court) har imidlertid etablert at retten til fri religionsutøvelse ikke er absolutt. For eksempel beskyttes ikke polygami som ledd i et trossamfunns religionsutøvelse. Høyesterett har slått fast at det er friheten til å *tro* som skal beskyttes, ikke alle sider ved religions*utøvelse*.

Den avstanden mellom religion og stat som den amerikanske grunnloven på denne måten etablerer, blir knyttet til et uttrykk fra USAs tredje president, Thomas Jefferson. Han erklærte i et brev fra 1802 at dette innebar «a wall of separation» – en «adskillelsens vegg» – mellom kirke og stat (Jefferson 1802). Dette er videreført som et ideal for forholdet mellom staten og tros- og livssynssamfunnene og innebærer klare begrensninger på statens involvering i religiøse spørsmål.

Offentlige skoler i USA gir ingen religionsundervisning. Religionsundervisning foregår i regi av trossamfunnene selv.

Det gis ikke offentlig støtte til tros- og livssynssamfunn. Det finnes imidlertid en ordning for skattefritak for trossamfunnene og som kommer disse til gode. Det er skattemyndighetene som avgjør om en organisasjon blir definert som trossamfunn og dermed kommer inn under denne ordningen. Det foregår en offentlig debatt om hvorvidt dette skattefritaket styrker den skarpe skillelinjen mellom religion og stat, ved at trossamfunnene blir mer selvstendige – eller om en slik spesialordning blir et privilegium som gjør trossamfunnene avhengig av staten.

---

[18] Se omtale av liberal nøytralitet under 7.3.2.

Del III
Prinsipper for tros- og livssynspolitikken

Kapittel 7
Mulige modeller for statlig tros- og livssynspolitikk

I mandatet for utvalget er det innledningsvis beskrevet at forholdet mellom stat, samfunn, individ, religion og livssyn i stadig sterkere grad er kommet på den politiske dagsordenen i Norge.

Dette kapitlet beskriver ulike hovedsyn på forholdet mellom stat og religion/livssyn.

7.1 Generelt om statsmakt og religion/livssyn

I det følgende gis det noen innledende vurderinger av hva som kjennetegner staten som sammenslutning, og hva som kjennetegner religion/livssyn som interesse.

Staten

Den moderne stat kjennetegnes av å være den høyeste politiske autoritet innenfor et bestemt territorium. Den tyske sosiologen Max Weber (1864–1920) definerte staten som den enhet som har monopol på legitim bruk av makt innenfor et land. Ved hjelp av monopol på politimakt, domstoler og fengsler kan en stat gjennomtvinge at statens innbyggere følger visse regler. Innbyggerne kan tvinges til å betale inn i skatt til statsfellesskapet, og ved mulighet for å etablere vernepliktsordninger kan i siste instans en statsmakt tvinge dets innbyggere til å ofre livet for statsfellesskapet.

Med unntak av anarkismen vil alle politiske ideologer forsvare behovet for en statsmakt. Et viktig verk i utviklingen av synet på staten er *Leviathan* (1651) av den engelske filosofen Thomas Hobbes (1588–1679). Uten en statsmakt vil tilværelsen bestå av en alles krig mot alle og være *«solitary, poor, nasty, brutish, and short»*. For Hobbes var nærmest enhver statsmakt bedre enn alternativet. Det var ikke behov for begrensninger på utøvelsen av statsmakt. I kontrast til Hobbes stod John Locke (1632–1704), som vektla den enkeltes rettigheter i forhold til statsmakten. Staten kan ikke gis så store fullmakter at det går ut over den enkeltes verdier og rettigheter. Dette liberale grunnsynet inspirerte den amerikanske og franske revolusjonen og har etter hvert utviklet seg til vårt moderne syn på staten. Som et felles syn blant alle partier på det norske Stortinget framholdes i dag at staten må være en rettsstat med begrensninger på form og innhold ved utøvelse av makt, og at den må være demokratisk basert.

Det er ulike syn på hva statens oppgaver bør være, og hvor omfattende ambisjoner staten bør ha. Et liberalistisk syn[1] vil vektlegge at staten først og fremst bør sikre privat eiendomsrett og lov og orden, og vil ha mer beskjedne ambisjoner for om staten skal levere fellesgoder og sikre utjevning av levekår. Et konservativt eller sosialdemokratisk syn på staten vil kunne ha noe mer omfattende ambisjoner knyttet til hva staten skal sikre eller frambringe. Dette vil også kunne påvirke synet på forholdet mellom staten og religion/livssyn.

Religion/livssyn

Det kan være hensiktsmessig å definere livssyn slik at religion inngår som en type livssyn. En vil da ha religiøse livssyn og sekulære livssyn. Et livssyn vil bestå av det et menneske mener om de «største» spørsmålene i livet. Et religiøst livssyn vil som oftest innbefatte en tro på en guddommelig makt, mens et sekulært livssyn ikke vil ha en slik oppfatning. Livssyn vil ellers ha oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og en holdning til sentrale etiske spørsmål.

En kan skille livssyn fra politiske ideologier der tilhengere av ideologier vil kunne ha ulike syn på de dypeste spørsmål i tilværelsen. Enkelte ideologier vil imidlertid være så ambisiøse og helhetsorienterte (eksempelvis fascismen og kommunismen), at de vil framstå som livssyn.

---

[1] Et liberalt syn framhever at staten bør styre etter rettsstatsprinsipper. Et liberalistisk syn inneholder også et syn på hvordan staten bør styre økonomien, nemlig ved å mene at staten i begrenset grad bør styre markedet og ved å ha begrensede ambisjoner knyttet til utjevning av inntekt og levekår.

Det er videre viktig å skille mellom et livssyn og en interesse. Selv om en kan være brennende engasjert i en interesse, slik som fotball, er det ikke hensiktsmessig å beskrive ens fotballinteresse som ens livssyn.

En annen ofte brukt distinksjon er å gjøre et skille mellom et menneskes kultur og et menneskes religion. En vil da gjerne kunne si at en praksis (for eksempel kjønnslemlestelse) ikke er religiøst begrunnet, men er et resultat at en spesifikk kultur. Det er imidlertid mulig at enkelte religioner er så tett knyttet til en gruppes kultur at det ikke er mulig å gjøre et slikt skille.[2]

Forholdet mellom statsmakt og religiøse livssyn har variert gjennom historien. Det har til tider vært preget av et gjensidig nytteforhold der statsmakten har sett nytten av å støtte opp under religionen, mens religionen, eller en religiøs retning, har brukt statsmakten til å støtte opp under eget syn. Men forholdet har også medført konflikter. Ofte opp igjennom historien er ens religion noe enkeltmennesker har vært villige til å kjempe for, og ofre tid og innsats for, til tider også på en fanatisk måte. Det har derfor ofte vært et anspent forhold mellom ulike religioner og statsmakten. Det er mange eksempler på kriger som har oppstått mellom ulike religiøse retninger, og forfølgelser av ulike religioner fra statsmaktens side. Mens staten ut fra sin natur krever monopol på maktutøvelse og dermed også kan ha ambisjoner om å regulere innbyggernes livssyn, vil ens religiøse livssyn kunne gi grunnlag og motivasjon for motstand mot slik statlig maktutøvelse. Forholdet mellom religion/livssyn og statsmakt er potensielt konfliktfylt, og det er derfor grunn til å vurdere nøye relasjonen mellom dem.

7.2 Innledning om hovedmodeller

Hovedsyn på forholdet mellom stat og religion kan skilles fra hverandre ut fra forskjellige syn på følgende tre spørsmål:

- *Bør staten støtte opp under ulike religioner/livssyn?* Støtten kan foregå på ulike måter. Staten kan for eksempel gi økonomisk støtte til livssynssamfunn og kan legge til rette for livssynsmessig tilbud i ulike offentlige institusjoner.
- *Bør staten kunne styre/kontrollere livssynssamfunn og innbyggernes livssyn?* Her kan det være ulike grader av styring – fra å påby visse livssyn og forby andre livssyn, til bare å gi økonomisk støtte til livssynssamfunn som tilfredsstiller visse samfunnsbestemte krav.
- *Bør staten likebehandle alle livssynssamfunn?* Hvis staten bare tillater ett livssyn, er dette den mest ekstreme forskjellsbehandling. Noen samfunn vil imidlertid i noen grad kunne «favorisere» ett livssyn, uten å forby øvrig livssyn.

Ulike svar på disse spørsmålene vil gi ulike hovedmodeller for synet på forholdet mellom statsmakt og religion. En kan støtte ingen, ett eller alle livssyn, og en kan styre ingen, ett eller alle livssyn. Enkelte kombinasjoner/modeller vil sjelden finnes. Det må for eksempel antas at det sjelden vil være slik at en stat styrer/kontrollerer livssynssamfunn uten samtidig å støtte slike samfunn.[3] Det er i det følgende lagt til grunn fem modeller av praktisk interesse.

Fem ulike hovedmodeller vil bli beskrevet og vurdert

1. Staten støtter ett livssyn og styrer ett livssyn.
2. Staten støtter ingen livssyn og styrer ingen livssyn.
3. Staten støtter alle livssyn, men styrer ingen livssyn.
4. Staten støtter alle livssyn og styrer alle livssyn.
5. Staten støtter alle livssyn og styrer ett livssyn.

Disse hovedmodellene vil begrunne ulike syn på hvordan statens livssynspolitikk bør utformes. Det kan dreie seg om synet på økonomiske støtteordninger, forskjeller i synet på livssyn i offentlige institusjoner og forskjeller i syn på unntak fra generelle regler begrunnet i livssyn.

7.3 Ulike hovedsyn på forholdet mellom stat og religion/livssyn[4]

Støtte og styring kan i ulike land «doseres» med forskjellig styrke. Selv om politikken i et land i hovedsak kan beskrives som å følge en hovedmodell, vil det ofte være innslag av andre modeller på visse områder i samfunnet. Modellene vil likevel kunne være nyttige som hovedkategoriseringer av ulike former for livssynspolitikk og ved prinsipiell vurdering av ulike argumenter i konkrete saker.

---

[2] Peter Beyer (2004) gjør eksempelvis et slikt poeng knyttet til shintoismen og delvis hinduismen.

[3] Nettopp muligheten til å stille betingelser ved tildeling av økonomiske midler, gir viktige styringsinstrumenter.

[4] I utredningen Religionsfrihet og religionspolitikk (Plesner 2001), som var en delrapport til kirke–stat-utvalget nedsatt av Kirkerådet, beskrives også fem ulike modeller. I noen grad overlapper og i noen grad adskiller modellene seg derfra med framstillingen her.

7.3.1 Staten støtter ett livssyn og styrer ett livssyn – en livssynsdikterende stat

En livssynsdikterende modell kan finnes i både en sekulær og en religiøs variant. Et kjennetegn ved et totalitært styresett er at en ønsker å styre også folks tanker og (tros)oppfatninger og ikke bare sikre adferdsmessig underordning.[5] Enkelte kommunistiske samfunn med en klar målsetting om å gjennomtvinge et ateistisk livssyn er eksempler på livssynsdiktatur.

I middelalderens Europa var det en vanlig kongedømmeideologi at kongen skulle regjere både stat og kirke (det «sakrale kongedømmet»). Innen den katolske kirke var det på den annen side en oppfatning om at paven, som Guds stedfortreder på jord, skulle være den øverste autoritet også i «timelige» spørsmål. Dette medførte store rivninger mellom konge/keisermakt og pavemakt. Også etter reformasjonen ble stat og religion tett sammenkoblet. I Genève (ca 1550 under Johan Calvin) ble et strengt religiøst basert styre gjennomtvunget. Selv om Martin Luthers utforming av sin «toregimentslære» kunne gi et grunnlag for et skille mellom det åndelige og det timelige styret, ble det i praksis ikke gjort. Ved freden i Augsburg 1555 ble det for store deler av det tyske keiserriket bestemt at de ulike fyrstenes undersåtter skulle følge den tro som fyrsten hadde. Den som ikke ville underlegge seg fyrstens religion, fikk tillatelse til å forlate fyrstedømmet.[6] I kapittel 3 beskrives hvordan denne politikken ble gjennomført i Norge.

Det manglende skillet mellom åndelig og verdslig makt kan generelt knyttes til det som kan kalles en førmoderne samfunnsorden der de ulike samfunnsfunksjoner/roller ikke er adskilt, men henger sammen. Det er i slike samfunn heller ikke noe klart begrep om å styre etter lov. Religion og statsmakt flyter over i hverandre, og det finnes ikke noe klart skille mellom religiøs og offentlig lovgivning. Moderne samfunn kjennetegnes ut fra dette perspektivet av en utpreget differensiering. Ut fra dette kunne en si at samfunn der religion og stat vanskelig kan skilles fra hverandre, tilhører fortiden. Men som nevnt kan det også være hensiktsmessig å rubrisere enkelte moderne diktaturer under samme modell.

Begrunnelsen for å gjennomtvinge et bestemt livssyn kan også knyttes til en oppfatning om at det er bra for innbyggerne i en stat å ha et bestemt livssyn. I en kristen teologisk sammenheng og med en oppfatning av at menneskers evige frelse avhenger av ens tro på jorden, er det ikke unaturlig at den tanke framkommer at statens oppgave må være å gjennomtvinge en slik tro. Et slikt syn kan knyttes til kirkefaderen Augustin og kan ha bidratt til den forfølgelse av ulike kjetterbevegelser som oppstod i middelalderen.[7]

Et livssynsdiktatur der staten har som oppgave å sørge for etterlevelse av en bestemt trosoppfatning, er en uaktuell modell. Den vil være klart i strid med de menneskerettighetskonvensjoner Norge har sluttet seg til. Men modellen har historisk vært viktig. Det er ikke lenge siden sentrale elementer i modellen slik den ble utformet i Norge, ble opphevet, jf. drøftingen i kapittel 3. I deler av verden vil det være konflikter mellom grupper som ønsker å gjennomtvinge religiøst begrunnede lover, og grupper som ønsker å fjerne slike lover som grunnlag for det allmenne lovverket i et land.

7.3.2 Staten støtter ingen livssyn og styrer ingen livssyn – idealet om liberal nøytralitet

Blant annet som en reaksjon på de innskrenkninger i individers frihet som følger av det synet som er drøftet ovenfor, fikk en på 1600–1700-tallet utviklingen av den politiske liberalismen. Erfaringene fra fortidens overtramp er et viktig grunnlag for det synet som kan kalles liberal nøytralitet. Stat og religion må holdes helt adskilt ifølge denne oppfatningen. Statsmakt må ikke brukes til å begunstige et bestemt livssyn.

Det kan være nyttig å beskrive den historiske utviklingen.

John Locke (1632–1704) publiserte i 1689 *A Letter Concerning Toleration,* som argumenterte for at staten ikke burde gjennomtvinge ett spesielt religiøst syn. Statlige myndigheter kan ikke på troverdig vis vurdere sannhetsinnholdet i religiøse trossetninger. Og selv om en stat kunne vurdere sannhetsinnholdet, kan en ikke ved bruk av makt tvinge folk til å tro. Å tvinge gjennom religiøs enhet ville føre til mer sosial uro enn om en tillot ulike religiøse syn.[8]

Det første tillegget til den amerikanske grunnloven, godkjent i 1791, inneholder formuleringen

---

[5] Et totalitært styresett skiller seg fra et autoritært styresett der tankekontroll ikke er noe mål.

[6] Prinsippet ble kalt cuius regio, eius religio, dvs. at herskeren av et område avgjør innbyggernes religion.

[7] Ifølge Nygård (2005: 94) knyttet Augustin dette til en tolkning av liknelsen «Det store gjestebudet» (Lukas 14), der det blant annet heter: «Gå ut på gater og streder og nød dem …»

«Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof». I et brev fra Thomas Jefferson (USAs tredje president) fra 1802 utlegges dette til å bygge «a wall of separation between Church & State» (Jefferson 1802). En annen av «the Founding Fathers», James Madison, mente at «religion & Govt. will both exist in greater purity, the less they are mixed together. … Religion flourishes in greater purity, without the aid of Govt.» (Madison 1822).

Innen liberal politisk filosofi utviklet det seg også en prinsipiell oppfatning av hva statsmakt kan brukes til. John Stuart Mill (1806–1873) gav ut sitt hovedverk *On Liberty* i 1859.

Hensikten med boka er å forsvare

> one very simple principle, … that the sole end for which mankind are warranted, individually or collectively, in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection. That the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others. His own good, either physical or moral, is not sufficient warrant. (Mill 1984 [1859]: 78).

Hensynet til for eksempel å opprettholde god moral er altså ikke et tilstrekkelig grunnlag for lovgivning. Prinsippet gir grunnlag for å avvise aktuelle lover i Mills samtid (dvs. ca 1860) – at muslimske land forbød alle i landet å spise svinekjøtt, at Spania forbød andre trosoppfatninger enn den katolske kirke, og at enkelte religiøse grupperinger ville forby underholdningsmusikk (Mill 1984 [1859]: 154–156).

John Rawls (1921–2002) har gitt flere viktige bidrag til utviklingen av moderne rettferdighetsteori. I en situasjon der det er ulike oppfatninger av det gode liv (for eksempel ulike religiøse livssyn), må statsmakten være nøytral overfor disse ulike livssynene. Representanter for ulike rimelige livssyn kan være enige om hvilke prinsipper som bør gjelde for samhandling mellom dem. En vil være enige om demokratiske prosedyrer og å sikre ulike rettigheter så som samvittighetsfrihet. Den enkelte kan ha ulike grunnsyn i bunn, men sammen kan en likevel bli enige om felles samhandlingsprinsipper (for nærmere drøfting, se kapittel 11.1).

Ut fra en amerikansk kontekst er idealet om at staten skal være nøytral overfor ulike livssyn også koblet sammen med at staten ikke skal støtte noen livssyn. Religionshistorikeren Torkel Brekke har i pamfletten *Frihet og religion* (2010) argumentert for at den norske statskirken bør avvikles, og at staten bør være nøytral overfor ulike livssyn. Ifølge Brekke vil avvikling av statsstøtte til tro og livssyn ut fra erfaringer fra USA føre til større ansvarsfølelse og sterkere engasjement (Brekke 2010: 72).[9]

Idealet om statlig likebehandling av ulike livssyn og kritikken av ordninger som begunstiger ett livssyn / én konfesjon er en naturlig reaksjon på det livssynsmonopolet og autoritære inngrep i folks liv som en godt inn i moderne tid har hatt i vestlige samfunn på dette feltet. Men en kan mene at en så skarp vektlegging av nøytraliteten som en eksempelvis finner i USA og Frankrike, lar pendelen svinge for langt tilbake.

Det kan være viktige verdier som realiseres gjennom menneskers religiøse og livssynsmessige utvikling, og som det ikke er urimelig å kunne støtte med offentlige midler. Likebehandling er ikke uforenlig med statlig tilrettelegging og støtte.

7.3.3 Staten støtter alle livssyn, men styrer ingen livssyn. Livssynsmangfold som verdi i seg selv

Et viktig moderne statsideal er oppfatningen om at staten aktivt skal støtte opp om ulike kulturer innen et samfunn. Opp til vår tid har et ideal om nasjonsbygging preget de aller fleste vestlige samfunn.[10] Det gav seg for eksempel utslag i den norske stats assimileringspolitikk overfor samene i Norge helt opp til vår tid. Nasjonsbyggingsidealet innebar at staten burde bygge en enhetskultur med felles verdier og i noen tilfeller også felles religion. I de siste 30–50 år har en, både innen ulike land og i utviklingen av internasjonale konvensjoner, gått vekk fra idealet om å bygge en homogen kultur og vektlagt at en bør støtte opp om og sikre ulike etniske/religiøse kulturtrekk.[11] Ut fra erkjennelsen av at ulike grupper har sær-

---

8 På flere punkter framstår imidlertid ikke Lockes syn som tolerant eller liberalt sett med nåtidens briller. I utgangspunktet skulle ikke ateister tolereres fordi en ikke kunne stole på edsavleggelser fra ateister. Og katolikker kunne heller ikke tolereres fordi katolikker er underlagt en annen, fremmed myndighet (dvs. paven).

9 Brekke legger også vekt på at den beste måten å sikre livssynssamfunnene mot statlig innblanding på er å overlate finansieringen til samfunnene selv. Dessuten vil personvernet styrkes ved at det ikke er behov for å sjekke medlemslister (Brekke 2010: 74f).

10 Jf. Kymlicka, som nevner Sveits som et lite unntak fra en slik politikk (Kymlicka 2007: 64).

egne kulturelle kjennetegn som ikke nødvendigvis bør behandles likt i et samfunn, har det blitt tatt til orde for å styrke grupperettigheter. Personer i slike grupper blir del av det politiske fellesskapet, ikke bare som individer, men også som medlem av en gruppe. En betegnelse på en slik politikk er multikulturalistisk politikk. Grupperettighet kan være i form av «interne restriksjoner», der gruppen kan begrense handlingsrommet til gruppens medlemmer, og «ekstern beskyttelse»[12] der gruppen oppnår beskyttelse mot beslutninger fra det politiske storsamfunnet. Interne restriksjoner kan innebære at enkeltindivider mister viktige individuelle rettigheter, noe som er grunnlaget for mye kritikk av multikulturalismen.[13] Ut fra et liberalt grunnsyn kan en være skeptisk til å la grupperettigheter også innbefatte restriksjoner på de enkelte gruppemedlemmers handlingsrom (Kymlicka 2002: 342). Men en kan likevel mene at å støtte grunnlaget for ulike gruppers kulturelle utfoldelse kan være både rettferdig og hensiktsmessig.

Multikulturalisme som modell for en livssynspolitikk vil kunne innebære å støtte opp under et mangfold av ulike livssynsmessige uttrykk og ikke legge opp til å styre de ulike tros- og livssynsgruppene. Dette mangfoldet har verdi i seg selv, og støtten bør ikke instrumentaliseres for å oppnå andre samfunnsmessige mål.

Anvendt på forholdet mellom staten og ulike religiøse samfunn / livssynssamfunn kan en ut fra et multikulturelt ideal gjøre dette på tre måter.[14]

- *Utvidelse:* Hvis majoritetskulturen/religionen støttes med offentlige midler, bør også minoritetskulturer/religioner støttes tilsvarende. I et samfunn med statskirke bør derfor også andre livssynssamfunn få tilsvarende offentlig støtte. Hvis statsreligionen har offentlig finansiert presteutdannelse og offentlige finansierte sykehusprester/fengselsprester/studentprester/feltprester, bør også staten legge til rette for etablering av tilsvarende ordninger for minoritetslivssyn.
- *Unntak:* Hvis det utarbeides generelle regler som alle innbyggere skal rette seg etter, bør en kunne gi livssynsbaserte unntak. Som eksempel på et slikt unntak kan nevnes at en i England i 1976 kort tid etter at en innførte et generelt påbud om bruk av motorsykkelhjelm, innførte unntak for sikher som ønsket å bruke turban.
- *Autonomi:* Idealet her vil innebære at det etableres avgrensede områder for kollektiv selvregulering, med utgangspunkt i religiøs tilhørighet. Regulering av ansettelsesregler og eventuell regulering av familieforhold overlates til det enkelte samfunn. Synet kan altså innebære en aksept for grader av rettslig pluralisme/parallelle rettssystem, jf. drøftingen i kapittel 12.[15]

Den kanadiske filosofen Will Kymlicka har preget den akademiske debatten om multikulturalisme i de senere år. Sentralt står hans bok *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory and Minority Rights* fra 1995. Med utgangspunkt i et liberalt grunnsyn[16] forsvarer han betydningen av å kunne ha medlemskap i ens egen kultur for å kunne foreta meningsfulle individuelle valg som kan støtte opp under ens selvidentitet (Kymlicka 1995: 105).

Det kan se ut som om det multikulturelle idealet står noe svakere på livssynsfeltet i Norge enn i enkelte andre land, for eksempel England og Canada. Avvisningen av bruk av hijab i politiet kan for eksempel tolkes slik. Men samtidig representerer støtten til tros- og livssynssamfunn et eksempel på en ordning som faller inn under det multikulturelle idealet om å styrke gruppers mulighet for å bevare sine verdier. Det er en viktig innsikt at mennesker formes av sin kulturelle bakgrunn, og at muligheten for et meningsfullt liv kan avhenge av en trygg kulturell identitet. Hvorvidt dette bør gi seg uttrykk i at samfunnet lager unntaksregler knyttet til ulike livssyn og tillater utstrakt «indre selvstyre», noe som, avhengig av utforming, kan føre til begrensninger på medlemmenes friheter, er en krevende debatt som det er naturlig å vurdere med utgangspunkt i konkrete

---

11 Se Kymlicka (2007) for en beskrivelse av den internasjonale utviklingen

12 For begrepsparet, se for eksempel Kymlicka (2002: 340f).

13 For en kritisk drøfting av multikulturalisme, se Civita-notat nr. 11/2012. Her likestilles i stor grad multikulturalisme med en «politisk ideologi med tendenser til gruppetenkning, der ulike etniske, religiøse eller kulturelle gruppe – eller særrettigheter settes høyere enn individers rettigheter.» (Gauden-Kolbeinstveit 2012: 1). Men multikulturalisme kan finnes også i en form der individers rettigheter kan ivaretas.

14 Hege Skjeie bruker denne inndelingen i sitt foredrag «Religiøs diskrimineringsrett eller -vern: Hva bør ha forkjørsrett?» på konferansen Religion og livssyn i framtidas Norge i 2008 (Skjeie 2008: 22f).

15 Men en aksept for parallelle rettssystem vil fort kunne være uakseptabel for en forsvarer av multikulturalisme som har et liberalt utgangspunkt, og som vil vektlegge individers rettigheter.

16 Sentralt i en liberal multikulturalisme vil stå et krav om at personer i de ulike kulturelle gruppene skal beholde liberale individuelle rettigheter. Mer illiberale multikulturalister vil kunne forsvare at ulike kulturelle grupper kan legge begrensninger på medlemmenes friheter og rettigheter.

problemstillinger. Utvalget kommer tilbake til disse spørsmålene, særlig i kapittel 20.

Et viktig aspekt ved det multikulturelle idealet er å støtte de ulike livssynssamfunnene uten å forsøke å styre livssynene. Et forhold som bør vektlegges, er om det multikulturelle idealet står i fare for å befeste majoritetssyn innen de ulike minoritetene på bekostning av minoriteter innen minoritetene. Den neste hovedmodellen legger vekt på å støtte ulike livssynssamfunn, men vil ha mindre forbehold når det gjelder styring av samfunnene.

7.3.4 Staten støtter alle livssyn og styrer (lett) alle livssyn – livssyn som et velferdsgode

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har fått gjennomført en såkalt innbyggerundersøkelse om folks oppfatninger av ulike statlige og kommunale virksomheter. Den norske kirke er den statlige virksomheten som får høyest samlet brukertilfredshet (Direktoratet for forvaltning og IKT 2010).[17] Ut fra denne hovedmodellen for forholdet mellom stat og religion/livssyn, tar en som utgangspunkt at staten bør støtte tjenester som folk vil ha, som realiserer viktige verdier (som fellesskap og tilhørighet), og som det er hensiktsmessig at offentlige myndigheter bidrar til å framskaffe. Modellen kan begrunnes på ulike måter, både ut fra en oppfatning om at religion og livssyn bidrar til å realisere viktige verdier og derfor bør støttes, og ut fra en oppfatning om at religioner potensielt sett er grobunn for konflikt og derfor må kontrolleres. Siden religion/livssyn vurderes ut fra effekt på andre verdier (en instrumentell tilnærming), vil støtten utformes slik at de ønskede resultatene oppnås. Det begrunner at støtten kan ha styringselementer. Omfanget av støtte og hensiktsmessigheten av støtte vil i noen grad kunne følge synet på hvor omfattende staten/velferdsstaten bør være.

Et uttrykk for et generelt støttende syn finnes i stortingsmeldingen om staten og Den norske kirke, som blant annet sier at

> statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk i dag prinsipielt ikke hviler på statskirkeordningen, men på at staten anerkjenner tro og livssyn som et fellesgode i samfunnet… [D]et [er] et hovedmål at staten skal legge til rette for og bidra til tros- og livssynsmangfoldet i samfunnet, og at staten også, økonomisk og på andre måter, aktivt skal støtte opp om tros- og livssynssamfunnene og deres virksomhet. Et tros- og livssynsmessig mangfold beriker samfunnet og stiller det overfor nye utfordringer. Tro, religion og livssyn er positive verdier for den enkelte og for samfunnet og kan binde sammen og skape fellesskap i et pluralistisk samfunn. Selv om tro, religion og livssyn kan være kilder til konflikt, skaper de også tilhørighet og har samfunnsmessig betydning som verdiformidlere og tradisjonsbærere. Det er viktig at det blir lagt til rette for gode praktiske løsninger som ivaretar borgernes ulike behov, blant annet i viktige faser i livet, sorg og høytid. (St. meld. nr. 17 (2007–2008): 18).

I det følgende utdypes enkelte av disse momentene:

Religion og livssyn som et fellesgode: En hovedbegrunnelse for statens virksomhet generelt er at staten kan bidra til å realisere bedre løsninger enn det som markedet i seg selv vil frambringe. To viktige former for såkalt markedssvikt er manglende produksjon av fellesgoder/kollektive goder, og at markedet ikke tar hensyn til eksterne effekter ved produksjonen. Et kollektivt gode kjennetegnes av at det er et «ikke-rivaliserende forbruk», dvs. at forbruksmulighetene ikke påvirkes av at mange bruker godet. I tillegg er det krav om «ikke-ekskluderbarhet».[18] Tjenester med slike kjennetegn vil være vanskelig å etablere i et marked der en er avhengig av at de personer som ikke kjøper tjenesten, heller ikke får tilgang til tjenesten. Hvis de ikke kan hindres, oppstår det et gratispassasjerproblem. Dette kan begrunne offentlig finansiering av tjenesten.

Kan religiøs virksomhet beskrives som kollektive goder i den tekniske forstand som det er redegjort for ovenfor?[19] To rapporter som fungerte som underlag for Gjønnes-utvalget, drøfter dette (Dalen, Moen og Riis 2004; Hylland 2006). Dalen m.fl. argumenterer for at store deler av den kirkelige aktiviteten kan ha karakter av et fellesgode.

[17] Tre kommunale virksomheter: folkebibliotekene, fastlegene og barnehagene, scorer marginalt bedre.

[18] Hvis en lege behandler en pasient, brukes legens tid og kompetanse på denne ene pasienten og andre må vente. Forbruket er rivaliserende og ekskluderbart. Men smitteforebyggende helsearbeid bidrar til et kollektivt gode, nemlig smittefrie omgivelser. Hvis en ved vaksinasjon bidrar til å redusere smittefare, vil alle, også personer som ikke blir vaksinert, nyte godt av vaksinasjonstilbudet. Andre eksempler på kollektive goder er fyrlykter og kollektivt forsvar.

[19] Enkelte religiøse grupperinger vil kunne hevde at forekomsten av bønn i et samfunn er et kollektivt gode. Hvis et visst antall i et samfunn ber, vil landet oppleve «Guds velsignelse» i form av velstand og fred. Dette vil i et pluralistisk samfunn selvsagt ikke kunne fungere som begrunnelse for at staten finansierer religiøs virksomhet.

Dette knyttes til at det ikke er rivaliserende forbruk i Den norske kirke – i og med at deltakelsen ved gudstjenestene er lav.[20] Begge rapportene viser til at det vil kunne bli produsert for lite av et fellesgode i et marked. Hylland (2006: 25) viser til at når det gjelder fellesgoder er det mulig å være gratispassasjer, noe som kan begrunne offentlig støtte.[21] Det er imidlertid vanskelig å se at dette er en dekkende beskrivelse av muligheten for å tilveiebringe religiøse tilbud uten å måtte basere dem på offentlig støtte. Det finnes faktisk et omfattende livssynstilbud også i samfunn (som USA) der staten ikke støtter slike tilbud. Muligheten for at enkelte vil være gratispassasjerer ødelegger ikke muligheten for privat finansiering.[22] Det er i mange religiøse samfunn betydelig vilje hos medlemmene til frivillig å bidra til å finansiere menighetens virksomhet. [23]

Et beslektet innslag av markedssvikt er forekomsten av såkalte eksternaliteter ved produksjonen av et gode. Dette er kostnader eller nytte som en ikke får tatt hensyn til ved en markedstransaksjon. Forurensing er en negativ eksternalitet som begrunner statlige tiltak i form av avgifter og reguleringer. Utdannelse kan gi positive eksternaliteter (dvs. gevinst for andre enn produsenten og mottakeren av tjenesten) som kan begrunne offentlig finansiering. Tilhengere av å støtte livssynstilbud vil kunne hevde at livssynstilbud gir positive eksternaliteter. Et mangfold av livssynstilbud kan skape samhold og fellesskap i hele samfunnet, jf. sitatet fra stortingsmeldingen ovenfor.[24]

En kan i forlengelsen av disse argumentene argumentere for at siden religion og livssyn er så viktig for mennesker i et samfunn, er det viktig å sikre alle lik tilgang til livssynstjenester. Ut fra et grunnsyn om at staten bør ha en aktiv rolle i produksjon og fordeling av velferd i samfunnet, vil en kunne mene at livssynstilbudet bør sikres gjennom en sterk offentlig finansiering.

Styringsargumenter: Et argument for offentlig støtte til trossamfunn kan være ønsket om å styre og kontrollere utviklingen innen samfunnet. Et argument for fortsatt statskirke i Norge er for noen at den styringen som skjer via politiske myndigheter, bidrar til en mer liberal og tolerant kirke. Som en begrunnelse for å slutte seg til flertallet i Gjønnes-utvalget sier Helge Kolstad (Ap, Østfold) blant annet følgende:

> Vi som fortsatt kan være urolige for at en helt selvstyrt kirke skal bli smalere og mindre inkluderende, kan finne en viss trøst i at den likevel blir lovregulert, og at finansieringen hovedsakelig forblir offentlig, med de styringsmuligheter dette gir. (NOU 2006: 2: 177f).

Livssynsorganisasjoner er viktige arenaer for menneskelig samhandling. Det er derfor for mange viktig at verdier og idealer som demokrati, likestilling og likeverd også bør prege livssynsorganisasjoner. Hvis en vurderer at slike verdier ikke blir ivaretatt godt nok innen slike organisasjoner, bør en, ut fra denne modellen, prøve å styre organisasjonene i en slik retning. Dette kan f.eks. gjøres ved å stille krav ved tildeling av økonomiske støtte.

Hvis en på den annen side legger til grunn at religioner og livssyn ikke nødvendigvis er positive samfunnsfaktorer, men mulige kilder for konflikt, kan også offentlig støtte være hensiktsmessig fordi støtteordninger gir grunnlag for kontrolltiltak.

Det kan virke rimelig at offentlige myndigheter i et utbygd velferdssamfunn støtter opp om tjenester som folk både ønsker og oppfatter som viktige. En begrunnelse for å gi støtte til livssynssamfunn kan også være at den i noen grad kan sammenliknes med å gi støtte til kulturaktivitet. Å knytte begrunnelsen for støtte til at religion og livssyn er viktig for samhold og konfliktdempning vil imidlertid være avhengig av hvordan religion og livssyn faktisk virker inn på samhold og kon-

---

[20] Det sies blant annet at den norske kirkes infrastruktur, for eksempel knyttet til antall menigheter, er overdimensjonert i forhold til etterspørselen. «Gitt at det er en målsetning at infrastrukturen skal opprettholdes, er trolig merkostnaden ved økt medlemsmasse svært lav i forhold til gjennomsnittskostnaden (per medlem) i Den norske kirke.» (Dalen, Moen og Riis 2004: 24). Det kan sies at det er denne forutsetningen som gjør at de kirkelige tjenestene ikke kjennetegnes av rivaliserende forbruk. Det er imidlertid ikke grunn til å ha en slik forutsetning for analysen. Forutsetningen om å ha en kirkelig infrastruktur må følge av argumentene for at de kirkelige tjenestene eventuelt har karakter av et fellesgode.

[21] Hylland konkluderer imidlertid ikke med å fastslå at tros- og livssynssamfunn definitivt er fellesgoder (Hylland 2006: 27).

[22] Torkel Brekke konkluderer slik: «Det er … ingen ting som tilsier at tro og livssyn virkelig er et fellesgode i en slik forstand, og empirien tyder altså på at det blir produsert færre og dårligere religiøse tjenester når det offentlige har en dominerende posisjon.» (Brekke 2010: 32).

[23] Det kan tenkes at mange menighetsmedlemmer vurderer personer som deltar på menighetens samlinger og som ikke betaler medlemspremie, mer som «misjonsmark» enn som gratispassasjerer.

[24] Det er imidlertid omdiskutert om et stort omfang av religiøs/livssynsmessig organisering faller sammen med andre positive trekk ved et samfunn. Oddbjørn Leirvik kritiserer Bakkevig-utvalget for å gi «ein einaste lang lovtale over tru og livssyn» (Leirvik 2009: 70), og å underkommunisere hvordan tro og livssyn kan være kilder til konflikt.

flikter, og om livssynsorganisasjoner er avhengige av offentlig støtte.

Siden hovedpremisset for denne modellen er at religion/livssyn er viktige for å realisere visse viktige verdier (som fellesskap, velferd, demokrati og likestilling) i samfunnet, vil modellen kunne innebære et manglende syn for religion og livssyns egenverdi. Livssynspolitikken blir i noen grad instrumentelt begrunnet. Hvis spesifikke livssynsutrykk ikke realiserer de ønskede verdiene, kan modellen også åpne for en styring av tros- og livssynssamfunn som mange vil mene svekker verdien av religionsfrihet.

7.3.5 Staten støtter alle livssyn og styrer (og favoriserer) ett livssyn – kulturarvidealet

Idealet om den liberale, nøytrale stat (modell 2) har blitt møtt med kritikk om at staten bør kunne ha en felles oppfatning om det gode og omfelles verdier som er noe mer enn en «tynn enighet» om felles rettferdighetsprinsipper for samhandling. Et samfunn må kunne beskytte «sin måte å leve på». En hovedkritikk av John Rawls kom i form av det som kalles kommunitaristisk politisk filosofi, representert med f.eks. Charles Taylor, Michael Sandel og Alasdair MacIntyre.[25]

Viktige elementer i forsvaret for statskirkeordningen kan knyttes til denne kommunitaristiske tradisjonen. Statskirken representerer for noen en felles verdigrunn og kan uttrykke et ønske om å beholde den religionsformen som har preget Norge de siste 1000 år. Denne religionsformen er en del av vår tradisjon og kulturarv og kan begrunne fortsatt særbehandling av Den norske kirke. Ut fra slik tankegang vil en kunne hevde at en enhetlig og favorisert majoritetskirke kan skape et «samfunnslim» som holder det norske samfunnet sammen.

Et tydelig uttrykk for motstand mot at staten skal være nøytral overfor ulike livssyn finnes for eksempel i en høringsuttalelse til stat–kirke-utredningen fra Høre sokneråd i Hamar bispedømme.

> Kristendommen har vært av de viktigste grunnleggende elementer som den norske statsdannelsen har vært bygd på siden 1100-tallet. Det er kristendommen som er bakgrunnen for den verdiforankringen som det norske samfunn har hatt i århundrer. Den norske kirke, slik den fremstår i dag, er den naturlige videreutvikling av dette. Sokneråd finner det uaktuelt å kaste vrak på denne tradisjonen ved at den norske stat heretter skal stille seg nøytral i religiøse spørsmål. Et samfunn som det norske bør ha en bevisst religiøs og verdimessig forankring, og dette bør komme til uttrykk i lovverket. Sokneråd mener derfor at vår 1000-årige tradisjon bør fortsette, ved at Den norske kirke får en lovmessig status som er annerledes enn de øvrige trossamfunn. Dette er spesielt viktig i vårt nåværende sekulariserte samfunn. (Høre sokneråd 2006: 1).

Høringsuttalelsen til stat–kirke-utredningen fra Det teologiske fakultetet gir også argumenter for en fortsatt statskirkeordning.

> Det forhold at statskirken har vært og fortsatt er folkets viktigste premissleverandør til religiøs identitet og praksis, er en saklig grunn for at Den norske kirke, uavhengig av hvordan dens forhold til staten organiseres, fortsatt vil fremstå som tilgodesett i det offentlige Norge. – Dette vil særlig gjelde ved markering av høytider, helligdager og særskilte nasjonale fest- og merkedager. I betydelig grad må Den norske kirke gå inn i denne rolle med bevissthet om å være representativ, først og fremst for andre kristne kirker og tradisjoner, men også for andre religioner og verdibaserte livssyn. Fakultetet ønsker å tydeliggjøre at dette ikke er å særbehandle Den norske kirke på usaklig grunnlag, snarere er grunnlaget her saklig. En slik særstilling kommer derfor ikke i konflikt med prinsippene og tros- og livssynsfrihet. (Det teologiske fakultetet 2006: 2).

Kravet om likebehandling av trossamfunn i menneskerettighetskonvensjonene blir altså møtt med argumentet om at det kan være saklig å forskjellsbehandle i visse tilfeller. En vil naturlig også kunne argumentere for at det er innenfor staters menneskerettslige skjønnsrom («margin of appreciation») å tillate et flertall i et demokrati å begunstige det kulturelle hoveduttrykk i et samfunn, så lenge en sikrer et minstemål av mulighet for livssynsfrihet for alle.

---

[25] Kritikken mot Rawls gikk både på menneskesyn (at Rawls' menneskesyn er individualistisk/atomistisk) og samfunnssyn (at samfunnsidealet verdimessig er for «tynt»). For en kritisk drøfting, se Kymlicka (1989) kapittel 6. Det er et komplisert forhold mellom det multikulturelle idealet og det kommunitaristiske idealet, se Kymlicka (2002 kapittel 8). Multikulturalismen kan være liberal, noe kommunitarismen i utgangspunktet ikke er. Hovedmodell 3 likebehandler alle livssyn for å beskytte alles kulturelle identitet, mens hovedmodell 5, som beskrives som kommunitaristisk, forsvarer å særbehandle ett livssyn, gjerne majoritetslivssynet.

Tabell 7.1 Modeller og følger for ulike politikkområder

Hovedmodell	Livssyn i offentlige institusjoner	Unntak fra fellesregler knyttet til livssyn
Livssynsdikterende modell	Kun fra ett livssyn	Nei – de felles reglene er basert på ett livssyn
Liberal nøytral modell	Dempes ned	Ulike syn
Mangfoldsmodell	Ja – ved likebehandling av alle livssyn	Ja
Velferdsmodell	Ja – innretning pragmatisk	I mindre grad
Kulturarvmodell	Ett livssyn gis fortrinn	Ulike syn

Religiøs tilhørighet og identitet kan være dyptfølt hos folk, noe som tilsier varsomhet når det gjelder raske endringer i ordninger som opprettholder slik identitet. Et syn som ønsker å beholde en tett og privilegert kobling mellom staten og Den norske kirke for å vedlikeholde en nasjonal kulturarv kan, avhengig av konkret utforming, imidlertid kunne komme i konflikt med et menneskerettsideal om ikke-diskriminering av ulike livssynsuttrykk. Ut fra et integreringsperspektiv kan det i et i økende grad mangfoldspreget samfunn videre oppfattes som uheldig å koble sammen «det norske» med en spesifikk religiøs tradisjon, særlig i et samtidig og framtidig perspektiv. I et pluralistisk samfunn vil det kunne oppfattes som problematisk å gi en bestemt religiøs tradisjon en foretrukket rolle som «samfunnslim». Det kan i stedet være behov for å understreke de bærende fellesverdienes allmenne karakter og vise til at de kan begrunnes ulikt ut fra ulike livssyn. De grunnleggende verdiene bør favne alle religioner og livssyn i et samfunn (Brekke 2010: 27).

7.4 Konsekvenser av ulike hovedsyn på livssyn i offentlige institusjoner og livssynsbaserte særregler

Modellene vil, i tillegg til å ha konsekvenser for direkte økonomisk støtte, kunne ha viktige implikasjoner for hvordan en vil stille seg til religioner og livssyn i offentlige institusjoner, og hvorvidt generell lovgivning skal kunne gi unntak ut fra hensyn til religioner/livssyn. Selv om det kan være ulike synspunkter og nyanser innen de ulike modellene, kan følgende tabell illustrere hvordan de ulike hovedmodellene vil gruppere seg i synet på disse spørsmålene.

7.5 Utvalgets hovedvurdering

Utvalget vil understreke den positive historiske utvikling i retning av en større grad av offentlig likebehandling av tros- og livssyn i Norge. Det er ikke lenger slik at staten forventer eller med makt avkrever en evangelisk-luthersk tro av sine innbyggere, slik tilfellet var i tidligere tider. Dette har vært en lang historisk utvikling der diskriminerende uttrykk for den livssynsdikterende stat langsomt har blitt fjernet. Et uttrykk for denne utviklingen er at offentlige stillinger i dag er åpnet for mennesker av alle tros- og livssyn. En annen viktig utvikling er at politiske vedtak etter hvert ikke kunne begrunnes ut fra at de følger av innholdet i en bestemt tro. Premissene for det en forventer oppslutning om fra alle borgere, må prinsipielt kunne deles av mennesker med ulike livssyn.

Dette er positive trekk ved et klarere skille mellom statsmakt og religion. Samtidig er utvalget av den oppfatning at en slik positiv og naturlig utvikling i en demokratisk rettsstat ikke krever at religion og livssyn bør utelukkes eller begrenses i den offentlige sfære, eller, langt mindre, i den enkeltes mulighet for fri livsutfoldelse. Tvert imot vil utvalget understreke den allment positive verdi tro og livssyn kan ha, for den enkelte og for samfunnet, i sin mangfoldighet og frihet.

Utvalget vil i kapittel 9 vurdere hvorvidt staten bør føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk.

Utvalget vil i utgangspunktet legge stor vekt på tros- og livssynssamfunnenes indre frihet, også når det gjelder om staten bør stille krav som betingelse for støtte. Men utvalget mener det kan og bør settes visse krav som vilkår for støtte, særlig knyttet til sikring av barns rettigheter og tros- og livssynssamfunnenes tilknytningspunkter overfor

resten av samfunnet. Dette utdypes i kapittel 23. Utvalget vektlegger altså verdien av et mangfoldig samfunn, jf. modell 3, samtidig som det bør kunne legges et minimum av føringer for å sikre viktige menneskerettigheter, jf. modell 4. Samtidig er det problematiske aspekter ved en for stor grad av instrumentalisering av innretningen av støtten.

Kirkeforliket fra 2008 innebærer en fortsatt spesiell stilling for Den norske kirke, ved en egen sikring i Grunnloven og ved en fortsatt egen lov for Den norske kirke. Kirkeforliket representerer slik utvalget ser det, en variant av modell 5 som innebærer en særbehandling av ett bestemt livssynsuttrykk, Den norske kirke. Utvalget har ikke hatt som mandat å vurdere kirkeforliket og dets framtid etter stortingsperiodens utløp i 2013. Men utvalget vil fremme konkrete forslag knyttet til å utvikle offentlige institusjoner slik at de sikrer en mer likeverdig behandling av ulike tros- og livssynsbehov. Ulike tros- og livssynssamfunn bør over tid få en mer likeverdig plass i samfunnet. Utvalget utdyper i et eget tillegg til del III i kapittel 10 sine synspunkter på en framtidig tros- og livssynspolitikk.

Kapittel 8
De internasjonale menneskerettighetene – et vern om tros- og livssynsfrihet

8.1 Innledning

Tros- og livssynsfriheten har sin mest sentrale beskyttelse i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fra 1950 (EMK), artikkel 9:

> Art. 9. Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet,
> 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.

Bestemmelsen gir rett til å praktisere en hvilken som helst religion, både alene og sammen med andre. Dette omfatter ikke bare gamle tradisjonelle religioner, men også nye religioner og trosretninger. Videre beskyttes retten til ikke å ha en tro, til å konvertere og til å ha ikke-religiøse overbevisninger, som for eksempel pasifisme. Se nærmere beskrivelse av hvilke tankesett som omfattes i punkt 8.2.

I sin første dom knyttet til artikkel 9 understreket Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) tros- og livssynsfrihetens betydning:

> As enshrined in Article 9 (art. 9), freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a «democratic society» within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. (EMD 1993).

Artikkel 9 gjelder for Europa og noen tilgrensende land. På verdensbasis har religionsfriheten i hovedsak den samme beskyttelsen i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18. På enkelte punkter har imidlertid artikkel 18 en annen eller mer detaljert ordlyd enn EMK artikkel 9:

> Art. 18.
> 1. 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.
> 2. 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.
> 3. 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.
> 4. 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.[1]

Det er viktig å merke seg at tros- og livssynsfriheten er gitt som en individuell rettighet til alle mennesker. Staten må respektere tros- og livssynsfriheten til alle som befinner seg i landet, uansett status eller andre forutsetninger. Tros- og livssynsfriheten gjelder således også for barn, for innsatte i fengsler, pasienter og klienter i helse- og omsorgsinstitusjoner og Forsvarets personell, samt for asylsøkere og personer uten lovlig opphold.

Når sentrale samfunnsinteresser eller andres rettigheter står på spill, kan imidlertid staten begrense den enkeltes praktisering av tro og livssyn. Vilkårene for slike begrensninger står i EMK artikkel 9 nr. 2 og SP artikkel 18 nr. 3. Se punkt 8.3.

Selv om tro og livssyn først og fremst finner sitt vern i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18, finnes det også andre konvensjonsbestemmelser som er viktige for tros- og livssynsfriheten. For eksempel har barn en egen beskyttelse i FNs barnekonvensjon, se punkt 8.6. Videre kan diskrimineringsvernet, retten til privatliv, ytringsfriheten og foreningsfriheten være viktig for praktisering av tro og livssyn.

Tros- og livssynsfriheten kan komme i konflikt med andre menneskerettigheter, for eksempel kvinners særlige rettigheter etter FNs kvinnekonvensjon og diskrimineringsvernet for kvinner og homofile i SP artikkel 26 og EMK artikkel 14. Se nærmere omtale i punkt 8.7.

Menneskerettighetene er gitt en særskilt status i norsk lovgivning. For det første er menneskerettighetenes betydning understreket i Grunnloven § 110c. Videre er de mest sentrale menneskerettighetskonvensjonene vedtatt som norsk lov i menneskerettsloven.[2] Konvensjonene er også gitt en særskilt vekt i forhold til annen lovgivning.

8.2 Religion og overbevisning. Hvilke tankesett og handlinger er beskyttet etter konvensjonene?

EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 dekker et vidt spekter av overbevisninger og filosofier, og omfatter både religiøs tro og sekulære livssyn. Bestemmelsene gir den enkelte rett til å tenke og tro som en vil. Videre er overbevisninger i sin natur subjektive. Dette gjør det vanskelig å sette for mange grenser for hva som kan regnes som religion eller overbevisning etter de to konvensjonsbestemmelsene.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har likevel satt noen grenser for hvilke oppfatninger eller meninger som beskyttes av artikkel 9. I saken *Cosans og Campbell* (EMD 1982) mente domstolen at foreldres syn på fysisk avstraffelse i skolen falt inn under begrepet *filosofisk overbevisning* i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2. Selv om denne bestemmelsen kun gjelder utdanning, kom domstolen også med en generell uttalelse knyttet til tros- og livssynsfriheten i artikkel 9:

> In its ordinary meaning the word «convictions», taken on its own, is not synonymous with the words «opinions» and «ideas», such as are utilised in Article 10 (art. 10) of the Convention, which guarantees freedom of expression; it is more akin to the term «beliefs» (in the French text: «convictions») appearing in Article 9 (art. 9) – which guarantees freedom of thought, conscience and religion – and denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance. (EMD 1982).

Beskyttelsen etter artikkel 9 er således begrenset til oppfatninger med et visst alvor, viktighet, sammenheng og styrke. Det er ikke nok å ha en idealistisk målsetting, for eksempel om å gi gratis rettshjelp til innsatte i fengsel eller annen humanitær bistand.

Eksempler fra EMDs praksis viser at artikkel 9 beskytter både gamle og veletablerte religioner og relativt nye religioner som Jehovas vitner og scientologene, samt overbevisninger som veganisme og pasifisme. Fordi konvensjonen dekker både religiøse og andre overbevisninger, har det ikke vært nødvendig for domstolen å gi en definisjon av begrepet *religion*.

Konvensjonene beskytter i utgangspunktet handlinger som er et direkte uttrykk for overbevisningen (FNs høykommissær for menneskerettigheter 1993). Dette omfatter blant annet tilbedelse gjennom ritualer og seremonier, framvisning av symboler, bæring av religiøse plagg og overholdelse av religiøse plikter knyttet til mat eller helligdager, samt militærnekting (EMD 2011a). Videre beskyttes retten til å etablere religiøse skoler og retten til å søke å spre sin tro eller

[1] Alle oversettelsene av konvensjonstekster er hentet fra vedlegg til menneskerettsloven, kunngjort i Norsk Lovtidend.

[2] Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) som lovfester FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK), Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (KDK).

overbevisning til andre, så lenge dette ikke innebærer utilbørlig press eller utilbørlige metoder.[3] I uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 5. juni 2000 legges til grunn at bønnerop og klokkeringing fra kirker omfattes av EMK art. 9 og SP art. 18 (Justis- og politidepartementet 2000).

Tros- og livssynsfriheten omfatter også retten til å danne trossamfunn og beskytter trossamfunnenes indre religiøse liv. Valg av religiøse ledere og lærere (prester, imamer mv.), fastsettelse av samfunnets lære og religiøse ritualer og religionsundervisningen har en sterk beskyttelse mot innblanding fra statens side.

Konvensjonene dekker imidlertid ikke enhver handling som er motivert eller påvirket av overbevisningen. Handlingen må være et uttrykk for den aktuelle overbevisningen. I saken *Arrowsmith* (EMD 1978a) fant EMD at utdeling av løpesedler til soldater med oppfordring til ikke å tjenestegjøre i Nord-Irland ikke var et uttrykk for pasifistisk overbevisning. Handlingen var derfor ikke vernet av artikkel 9. På den annen side ville offentlige erklæringer med generelle oppfordringer til ikkevold være vernet.

En slik sondring ligger svært nær en overprøving av hvilke handlinger som kan regnes om uttrykk for den enkelte religion eller overbevisning, og om handlingen er påkrevd eller ikke. Kritikere har påpekt at domstolen i liten grad har forutsetninger for å vurdere slike *teologiske* problemstillinger (Kilkelly 2009).

Tros- og livssynsfriheten har også begrenset virkning i arbeidslivet og settes normalt til side av arbeidstakers plikter etter arbeidsavtalen. EMD har blant annet avvist arbeidstakeres krav om fri fra arbeidet for å overholde religiøse plikter. Aktuelle saker har handlet om en kristen arbeidstaker som nektet å arbeide på søndager, og om en muslimsk arbeidstaker som ønsket en utvidet lunsjpause på fredager slik at han kunne delta i fredagsbønnen i moskeen (EMD 1981 og EMD 1997a). Her er EMDs synsvinkel at så lenge arbeidstakeren har frihet til å si opp, har han eller hun også sin tros- og livssynsfrihet i behold.

Begrensninger i hvilke handlinger som beskyttes av konvensjonen, illustreres også av saken *Cha'are Shalom Ve Tsedek* (EMD 2000a). Frankrike hadde nektet en jødisk organisasjon å utføre en bestemt type religiøs slakt. EMD godtok forbudet under henvisning til at organisasjonens medlemmer kunne få tak i akseptabelt kjøtt på annen måte. Selv om domstolen regnet rituelle slaktemetoder som beskyttet av konvensjonen, innebar ikke dette en rett til selv å få utføre slaktingen.

8.3 Statens plikter og adgangen til å begrense tros- og livssynsfriheten

Menneskerettighetene gjelder i forhold til staten, ikke overfor andre mennesker. Privatpersoner eller private organisasjoner – for eksempel tros- og livssynssamfunnene – har således ikke plikter direkte etter konvensjonene. Indirekte kan konvensjonspliktene være forpliktende for private, ved at staten har vedtatt lover eller forskrifter som gjør pliktene gjeldende også for enkeltpersoner eller organisasjoner.

Staten må først og fremst respektere tros- og livssynsfriheten, dvs. unnlate å krenke den gjennom lovgivning, fysiske handlinger, indoktrinering eller nedsettende ordbruk. I denne forbindelse kan staten heller ikke tvinge noen til å delta i religiøse aktiviteter.

Forbudet mot krenkelse gjelder ikke bare overfor alle enkeltindivider som oppholder seg på statens territorium, men også i forhold til tros- og livssynssamfunnene. Staten har derfor som hovedregel ikke anledning til å gripe inn i trossamfunnenes indre organisering, for eksempel ved å bestemme interne medlemskapsregler eller gripe inn i valg av religiøse ledere.[4]

I tillegg har staten en begrenset plikt til å sikre tros- og livssynsfriheten, ikke bare gjennom nødvendig lovgivning, men også gjennom en viss grad av håndheving og gjennomføring av denne lovgivningen. For eksempel må staten hindre fysiske angrep på trossamfunn fra enkeltpersoner eller andre trossamfunn.[5]

Staten må også føre et visst tilsyn med at medlemskap i tros- og livssynssamfunn faktisk er frivillig (Aall 2004: 205). Det er nemlig denne frivilligheten som begrunner begrensningene i den enkeltes religionsfrihet innad i trossamfunnene. Den som er uenig, kan forlate trossamfunnet. Staten må særlig passe på at medlemmer som ønsker å melde seg ut, ikke blir utsatt for utilbørlig press.

[3] I saken *Kokkinakis* (EMD 1993) var det greit å gå fra dør til dør og prøve å omvende beboerne, mens det i saken *Larissis* (EMD 1998) ikke var greit at offiserer prøvde å omvende soldater under sin kommando. I saken *Dahlab* (EMD 2001a) fant domstolen at det var utilbørlig påvirkning av elevene at en lærer bar hijab, selv om hun ikke hadde prøvd å omvende elevene.

[4] Se blant annet dom i saken *Serif mot Hellas* (EMD 1999) og i saken *Hasan og Chaush mot Bulgaria* (EMD 2000b).

[5] Se blant annet dom i saken *Jehovas vitner mot Georgia* (EMD 2007a: punktene 129-135).

Videre må staten gi trossamfunnene status som juridisk person (rettssubjekt), slik at de kan stifte rettigheter og plikter i fellesskapets interesse.[6] Men staten kan sette vilkår om at samfunnene må organisere seg på nærmere bestemte måter for å bli registrert som juridisk enhet eller på annen måte oppnå offisiell status. Det samme gjelder for tildeling av offisielle funksjoner som for eksempel vigselsmyndighet og økonomisk støtte (Evans og Thomas 2006).

Staten er imidlertid ikke forpliktet til å støtte tros- og livssynssamfunnene. Men når staten velger å gi støtte, må staten unngå å diskriminere mellom ulike tros- og livssynssamfunn. Dersom det gis støtte eller andre privilegier, må dette fordeles etter etablerte kriterier på en ikke-diskriminerende måte. Se punkt 8.4.

Både EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 åpner for unntak fra retten til å praktisere sin tro og overbevisning. Staten kan gjøre inngrep i tros- og livssynsfriheten når det er nødvendig for å beskytte andres rettigheter eller friheter, eller når det er nødvendig av hensyn til offentlig trygghet eller orden eller helse og moral. Unntakene må følge av lov eller forskrift. Videre må unntakene være *nødvendige i et demokratisk samfunn*, noe som krever forholdsmessighet mellom mål og midler (proporsjonalitetsprinsippet).

De mest profilerte sakene om inngrep i tros- og livssynsfriheten har vært knyttet til religiøse symboler og plagg. EMD har akseptert forbud mot religiøse hodeplagg og symboler i franske, sveitsiske og tyrkiske utdanningsinstitusjoner. Forbudene var regnet som nødvendige av hensyn til offentlig orden og andres rettigheter og friheter. I sin begrunnelse la EMD også stor vekt på disse statenes generelle forhold til religion, med den sekulære stat som et konstitusjonelt prinsipp.

I saken *Lautsi* (EMD 2011b) godkjente EMD krusifikser i italienske klasserom og viste blant annet til italienske skolemyndigheters generelle åpenhet overfor andre religioner.

EMD-dommer Francoise Tulkens, som ledet domstolens første behandling av saken *Lautsi* (EMD 2009) og utgjorde mindretallet i saken *Dahlab* (EMD 2001a), der en sveitsisk lærer ble nektet å bære hijab, har uttalt følgende:

> In the case law of the Court today, I also observe that the main limitations to the right of religious freedom (and also the freedom of thought or conscience) are motivated by the need to protect democratic societies from danger of Islam and sects. (Tulkens 2009: 2584).

Uttalelsen ble gitt før storkammerets dom i saken *Lautsi* (EMD 2011b), men er ikke mindre relevant etter denne dommen. Begrensninger som rammer religioner som er forholdsvis nye i Europa, godtas, mens velkjente uttrykk for kristendommen tillates. Domstolens praksis kan imidlertid også ses som en vektlegging av statens grunnleggende forhold til religion og de enkelte statenes frihet til å velge en restriktiv eller liberal politikk knyttet til religiøse symboler og plagg.

I saken *Refah Partishi* (EMD 2003) aksepterte EMD myndighetenes oppløsning av Tyrkias største politiske parti. Partiet ønsket blant annet å innføre sharia-lovgivning, noe som ifølge EMD klart avvek fra konvensjonens verdier. Saken ble vurdert etter EMK artikkel 11 om foreningsfrihet, som har en tilsvarende unntaksbestemmelse som artikkel 9. Oppløsningen av partiet var nødvendig for å beskytte andre rettigheter og friheter, særlig andres tros- og livssynsfrihet og diskrimineringsvernet.

Hensynet til offentlig trygghet, orden og helse kan blant annet begrunne påbud om sikkerhetsutstyr, selv om dette utelukker bruk av religiøse plagg, for eksempel turban. I andre saker har EMD godkjent krav om at en høykaste sikh må vaske gulvet i fengselscellen sin, inndragning av bok fra innsatt i fengsel fordi boka innholdet et kapittel om kampteknikker, og stenging av en religiøs midtsommerfestival fordi den kunne ødelegge Stonehenge.

I enkelte saker har EMD godtatt at inngrepene forfølger et legitimt formål, men funnet krenkelse av artikkel 9 fordi tiltakene ikke var nødvendige i et demokratisk samfunn. Dette gjelder for eksempel straffeforfølging av Jehovas vitner som drev oppsøkende misjonering, og som hadde tatt lokaler i bruk til gudstjeneste uten tillatelse (EMD 1993; EMD 1996a).

I saken *Jakóbski* (EMD 2010b) ble Polen ikke hørt med at tilbud om kjøttfri mat til innsatt i fengsel ble for byrdefullt. En innsatt klaget på at han ikke fikk servert kjøttfri mat, noe han mente var et krav etter sin buddhistiske tro. Fengselet hadde meny uten svinekjøtt, men ville ikke tilby helt kjøttfri mat. Etter en konkret vurdering av hvor vanskelig det var å lage kjøttfri mat til den innsatte, konkluderte EMD at artikkel 9 var krenket. Polen hadde ikke foretatt en rimelig avveining mellom fengselsmyndighetenes interesser og den innsattes religionsfrihet.

---

[6] Se blant annet dom i saken *Jehovas vitner mot Østerrike* (EMD 2008b: punkt 62).

Etter SP artikkel 20 har staten ikke bare en rett – men også en plikt – til å forby krigspropaganda og oppfordringer til diskriminering, fiendskap og vold på bakgrunn av nasjonalitet, rase eller religion. Dette gjelder også når tros- og livssynssamfunn står bak denne typen ytringer (FNs høykommissær for menneskerettigheter 1993).

8.4 Særlig om likebehandling og statskirkeordninger

EMK artikkel 14 og SP artikkel 26 gir vern mot å bli diskriminert på bakgrunn av blant annet tro og livssyn:

> EMK Art. 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, eiendom, fødsel eller annen status.
>
> SP Art. 26.
>
> Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.

Virkeområdet til de to bestemmelsene er imidlertid forskjellige: Mens artikkel 26 inneholder et generelt diskrimineringsvern, gjelder artikkel 14 kun diskriminering knyttet til de øvrige rettighetene i EMK. Blant annet er statlig økonomisk støtte ikke en beskyttet rettighet etter EMK og faller derfor utenfor likebehandlingskravet i artikkel 14.[7]

Bestemmelsene rammer først og fremst forskjellsbehandling som er direkte begrunnet i religiøs bakgrunn, såkalt *direkte diskriminering*. For eksempel kunne det tenkes at staten krever at alle støtteberettigede trossamfunn er kristne. En slik forskjellsbehandling vil være forbudt etter de internasjonale konvensjonene.

Et annet eksempel er EMDs sak *Savez Crkava* (EMD 2010a). Kirkesamfunn fikk avslag fra den kroatiske staten da de søkte om en avtale som blant annet ga rett til å gi religionsundervisning i offentlige skoler og barnehager, samt vigselsrett. Kroatia begrunnet sitt avslag med at søkerne ikke oppfylte nærmere bestemte vilkår om antall medlemmer og historisk bakgrunn.

EMD fant at avslaget innebar forskjellsbehandling i strid med EMK artikkel 14, jf. artikkel 9. Domstolen viste til at Kroatia hadde inngått den samme avtalen med andre kirkesamfunn som heller ikke oppfylte kravene om antall medlemmer. Videre klarte ikke Kroatia å begrunne hvorfor søkerne ikke oppfylte vilkåret om å være «historical religious communities of the European cultural circle» (EMD 2010a: punkt 91). Forskjellsbehandlingen hadde ingen objektiv eller rimelig begrunnelse.

En ordning med statskirke eller statsreligion vil imidlertid ikke i seg selv være i strid med menneskerettighetene (FNs høykommissær for menneskerettigheter 1993). Dette begrunnes i saken *Darby* (EMD 1989), der EMD (kommisjonen) blant annet uttalte:

> A State Church system cannot in itself be considered to violate Article 9 of the Convention. In fact, such a system exists in several Contracting States and existed there already when the Convention was drafted and when they became parties to it. However, a State Church system must, in order to satisfy the requirements of Article 9, include specific safeguards for the individual's freedom of religion. In particular, no one may be forced to enter, or be prohibited from leaving, a State Church. (EMD 1989).

Det er statens ivaretakelse av religionsfriheten og likebehandlingen for øvrig som er avgjørende for om konvensjonene er brutt. Det er derfor konsekvensene av en slik ordning som er interessant, ikke ordningen i seg selv. I denne forbindelse må det vurderes om eventuelle privilegier gitt til statskirken eller statsreligionen innebærer en ulovlig forskjellsbehandling mellom tros- og livssynssamfunnene.

En ordning med statskirke eller statsreligion kan bety en strengere etterprøving av statens likebehandling av de øvrige tros- og livssynssamfunnene for eksempel fra EMD sin side. Privilegier eller fortrinn til et trossamfunn kan kreve en nøyere likebehandling og større aksept av annen tro

[7] EMK fikk et mer generelt diskrimineringsvern ved tilføyelsen av protokoll nr. 12. Norge og mange andre land har imidlertid ikke ratifisert denne protokollen.

og annet livssyn, herunder aksept av uvanlig religiøs praksis.[8]

Tulkens skriver at «[s]ome recent cases attest a stricter attitude on the part of the Court in respect to official or dominant church systems» (Tulkens 2009: 2584). Hun viser til domstolens avgjørelse i saken *Folgerø* (EMD 2007b), om at den norske fritaksretten i KRL-faget var i strid med artikkel 2 i første tilleggsprotokoll. Domstolen la her vekt på at læreplanen prioriterte den evangelisk-lutherske tro. Videre viser hun til saken *Alexandridis* (EMD 2008c), der domstolen kritiserer den gresk-ortodokse kirkens privilegerte stilling i offentlige institusjoner.

I norsk sammenheng forutsetter Aall at ulikheter søkes kompensert ved forholdsmessig støtte til tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken (Aall 2004: 210).

Utvalget vil vise til at Grunnloven ble endret på flere punkter 21. mai 2012, som resultat av kirkeforliket i 2008. I en vurdering fra Lovavdelingen, datert 30. mai 2008, med en vurdering av grunnlovsforslaget i kirkeforliket, sett i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser, heter det:

> En statskirkeordning eller en statsreligion vil ikke i seg selv stride mot internasjonale menneskerettskonvensjoner som Norge er forpliktet av, … En statskirkeordning må imidlertid ikke føre til at den enkeltes religionsfrihet blir krenket, eller til en urettmessig diskriminering mellom ulike religioner og livsanskuelser. Forslaget til grunnlovsendringer i politisk avtale 10. april 2008 krenker ikke den enkeltes religionsfrihet og tar heller ikke sikte på en urettmessig diskriminering mellom ulike religioner og livsanskuelser. Det understrekes tvert i mot at alle har rett til fri religionsutøvelse og at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes (Justis- og politidepartementet 2008c).

Utvalget er kjent med at det er ulike syn på kirkeforlikets forhold til EMK. Det blir blant annet påpekt at grunnlovsendringenes menneskerettslige status avhenger av om en ser den nye relasjonen mellom den norske stat og Den norske kirke primært i kontinuitet eller brudd med den tidligere ordningen, altså den ordningen som «allerede eksisterte» da EMK ble utformet (jf. *Darby mot Sverige* [EMD 1989], se ovenfor). Utvalget vil imidlertid ikke her gå inn på drøftinger av eventuelle framtidige EMD-vurderinger av den norske ordningen.

Diskrimineringsforbudet kan også omfatte tilsynelatende nøytrale ordninger som har en ulik effekt for ulike samfunn, og som derfor kan være en *indirekte forskjellsbehandling* av enkelte tros- eller livssynssamfunn (EMD 2001b; EMD 2005a). Et eksempel kan være krav om minste antall medlemmer for at tros- eller livssynssamfunnet skal kunne få offentlig støtte eller ha vigselsmyndighet.[9]

Forskjellsbehandling av tros- og livssynssamfunn er kun lovlig når forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå et saklig formål og forskjellsbehandlingen ikke er uforholdsmessig. Det er staten som har bevisbyrden for at forskjellsbehandlingen er nødvendig og ikke uforholdsmessig (EMD 2007c).

For eksempel underkjente Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) Østerrikes krav om at trossamfunn måtte vente i ti år før godkjenning kunne gis. I spesielle tilfeller med nyetablerte og ukjente religiøse grupper kunne en slik venteperiode kanskje være nødvendig, men ikke når kjente trossamfunn søkte om godkjenning (EMD 2008b: punktene 95 til 99).

EU-retten har også et velutviklet diskrimineringsvern. EUs direktiv 2000/78/EF (rammedirektivet) forbyr diskriminering på grunn av seksuell orientering, religion, tro, funksjonshemming og alder i arbeidsforhold. Direktivet er imidlertid ikke en del av EØS-avtalen og derfor heller ikke bindende for Norge.

8.5 Særlig om betaling av skatt

EMD har behandlet spørsmålet om innkreving av alminnelige skatter kan innebære brudd på artikkel 9. Klager har påstått at siden de alminnelige skattene går til formål i strid med klagers overbevisning, må klager slippe å betale den delen av skattene som går til dette formålet. Klagerne har ikke fått medhold.

I avgjørelse fra EMD av 15. desember 1983 uttales blant annet:

> The obligation to pay taxes is a general one which has no specific conscientious implications in itself. Its neutrality in this sense is also illustrated by the fact that no tax payer can influence or determine the purpose for which his or her contribution are applied, once they

[8] Se blant annet Karen Reid (2008: 514).

[9] Se for eksempel den svenske ordningen der det som hovedregel kreves 3000 medlemmer for å få offentlig støtte.

> are collected. Furthermore, the power of taxation is expressly recognized by the Convention system and is ascribed to the State by Article 1, First Protocol. (EMD 1983).

Det er derfor ikke i strid med konvensjonene at alminnelige skatter brukes til å støtte tros- og livssynssamfunnene.

Når det gjelder betaling av skatt som er øremerket til et trossamfunn som skattebetaleren ikke selv er medlem av, har domstolen vært mer negativ. I saken *Darby* (EMD 1989) mente EMD det var i strid med konvensjonen at en person som ikke var medlem, ble avkrevd kirkeskatt til Svenska kyrkan. Konvensjonen beskytter mot krav om direkte betaling av religiøse aktiviteter i trossamfunn en selv ikke tilhører.

I saken *Bruno* (EMD 2001c) fikk klager imidlertid ikke slippe å betale den reduserte kirkeskatten for svenske dissentere. Etter EMDs oppfatning gikk denne skatten til oppfyllelse av Svenska kyrkans ansvar for ikke-religiøse samfunnsoppgaver; gravferd, vedlikehold av kirkeeiendom og bygninger av historisk verdi og oppbevaring av gamle kirkebøker. Plikt til å betale denne reduserte kirkeskatten innebar derfor ikke et inngrep i tros- og livssynsfriheten.

8.6 FNs barnekonvensjon og foreldreretten

FNs barnekonvensjon (BK) gir barn og unge under 18 år et særlig menneskerettighetsvern. Konvensjonen kan inndeles i fire hovedområder: rett til liv og helse, skolegang og utvikling, deltakelse og innflytelse, samt omsorg og beskyttelse. Barnekonvensjonen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven.

Et hovedprinsipp i barnekonvensjonen er vektlegging av hva som er best for barnet, jf. artikkel 3 nr. 1:

> Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn og unge har i utgangspunktet den samme tros- og livssynsfriheten som voksne. Verken EMK artikkel 9 eller SP artikkel 18 inneholder noen nedre aldersgrense. Bestemmelsene gjelder derfor i utgangspunktet både barn og voksne, uansett alder. En særskilt regel om barns tros- og livssynsfrihet er imidlertid gitt i FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK) artikkel 14:

> Art. 14.
> 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, orden, helse eller moral eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.

Andre relevante bestemmelser i BK er foreningsfriheten i artikkel 15, uttaleretten i artikkel 12 og ytringsfriheten i artikkel 13. Retten til privatliv etter artikkel 16 innebærer at barnet ikke kan tvinges til å avdekke tankene sine, for eksempel om tro og livssyn.

Det klare utgangspunktet etter konvensjonene er at barnet har en selvstendig tros- og livssynsfrihet. Barnet står fritt til å tenke og tro som det vil, delta i religiøse aktiviteter og melde seg inn i og ut av foreninger. Konvensjonene setter i utgangspunktet ingen aldersgrense for denne friheten.

Foreldreretten setter imidlertid grenser for barnas selvbestemmelsesrett i tros- og livssynsspørsmål. En sentral bestemmelse om foreldreretten står i SP artikkel 18 nr. 4:

> 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.

I EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2 er en tilsvarende bestemmelse knyttet opp mot barns rett til utdanning:

> 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.

Når barna er helt små, er det foreldrene som bestemmer over barnas deltakelse i tros- og livssynssamfunn og religiøse aktiviteter. Spørsmålet er imidlertid om eldre barn, for eksempel tenåringer, kan påberope seg en selvstendig tros- og livssynsfrihet etter barnekonvensjonen som setter til side foreldreretten.

Motsetninger kan også oppstå mellom prinsippet om å vektlegge barnets beste og tros- og livssynsfriheten. Foreldrene er barnets nærmeste og er de som først og fremst skal ha omsorg for barnet. Det er derfor foreldrene som i første rekke bestemmer hva som er barnets beste, for eksempel knyttet til deltakelse i religiøs praksis. Staten har imidlertid også et ansvar for å ivareta barnets beste, gjennom lovgivning og andre tiltak. Spørsmålet er blant annet i hvilken grad staten kan gripe inn i foreldreretten ut fra hensynet til barnets beste etter BK artikkel 3.

Det er lite praksis fra FNs menneskerettighetskomité eller EMD som veier foreldreretten mot barnets selvstendige rettigheter. Praksis knyttet til foreldreretten gjelder først og fremst forholdet mellom staten og foreldrene, med foreldrene som ivaretakere av sine barns tro og livssyn. Et kjent eksempel er EMDs dom i saken *Folgerø* (EMD 2007b) om det norske KRL-faget.

Enkelte avgjørelser fra EMD behandler imidlertid barns selvstendige tros- og livssynsfrihet, uten at dette settes opp mot foreldreretten. Dette gjelder blant annet saken *Çiftçi* (EMD 2004), der domstolen godkjente Tyrkias 12-årsgrense for deltakelse på et tilbud om Koran-opplæring. En far ble nektet å melde sin sønn inn på tilbudet fordi sønnen var for ung. Domstolen viste til at aldersgrensen bevisst var satt til 12 år for å begrense muligheten for indoktrinering av yngre barn.

FNs barnekomité har kommentert religiøs lavalder i forbindelse med sin behandling av landrapporter, uten å ha kommet med noen klare anbefalinger om når barns selvbestemmelsesrett bør inntre (Langlaude 2007). Komiteen har også i enkelte uttalelser kommet inn på prinsippet om barnets beste i relasjon til tros- og livssynsfriheten. I en uttalelse påpekte komiteen at barnet må beskyttes mot tradisjonell religiøs eller kulturell praksis som kan skade barnet. I en annen uttalelse mente komiteen at forbud mot religiøse plagg i offentlige skoler ikke var i samsvar med blant annet barns tros- og livssynsfrihet og barnets beste.

Smith og Lødrup har reist spørsmål om en aldergrense på 15 år for inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn er for høy til å være i samsvar med BK artikkel 14 (Smith og Lødrup 2006). Motsatt mener Høstmælingen at denne aldersgrensen kanskje er lavere enn det barnekonvensjonen krever, og at den kan være i strid med foreldrenes rettigheter etter SP artikkel 18 nr. 4 (Høstmælingen 2008: 108).

Det kan være vanskelig å finne den riktige balansen mellom hensynet til barnets beste, barnets egen tros- og livssynsfrihet og foreldreretten. Ivaretakelse av barnets beste tilsier både beskyttelse av barnet og tilrettelegging for at barnet skal utvikle seg som selvstendig individ. Det er også et spørsmål om foreldreretten har en selvstendig status, uavhengig av hva som ellers følger av prinsippet om barnets beste etter BK artikkel 3.

Spørsmålene drøftes videre i kapittel 19.

8.7 Tros- og livssynsfriheten og forskjellsbehandling av kvinner og homofile

Tros- og livssynsfriheten kan komme i konflikt med kvinners og homofiles rett til frihet fra forskjellsbehandling. Dette gjelder tilfeller der trossamfunn ut fra sin religiøse lære ikke anerkjenner og praktiserer en fullstendig likebehandling av kvinner og homofile.

Kvinner har en særlig beskyttelse gjennom FNs kvinnekonvensjon, som er gjort til norsk lov i menneskerettsloven. Konvensjonen pålegger staten å forby all diskriminering av kvinner og å innføre et rettsvern for kvinners rettigheter på lik linje med menns. Staten skal sikre kvinner effektiv beskyttelse mot enhver diskriminerende handling, herunder treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre at personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner.

Kvinnekonvensjonen gjelder på alle områder og har ingen unntak fra forbudet mot diskriminering av kvinner knyttet til tros- og livssynsfriheten. Konvensjonen griper ikke direkte inn i religionsutøvelsen, men retter seg derimot mot fordommer, praksis samt negative kulturelle eller tradisjonelle holdninger som kan svekke kvinners stilling. Etter artikkel 5a skal staten sette i verk alle egnede tiltak som er nødvendige for

> å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre, med sikte på å få avskaffet fordommer og hevdvunnen og all annen praksis som bygger på stereotype manns- og kvinneroller, eller på forestillingen om at et av kjønnene er det andre underlegent eller overlegent.

Statens forpliktelser etter konvensjonen omfatter dermed også religiøs praksis som innebærer en forskjellsbehandling på bakgrunn av kjønn. Konvensjonens forpliktelser kan derfor komme i konflikt med tros- og livssynsfriheten som er nedfelt i andre konvensjoner.

Plikten til å likebehandle kvinner og menn er også slått fast i andre konvensjonsbestemmelser og i EU-direktiver som er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. For eksempel krever SP artikkel 3 at staten sikrer «menn og kvinner lik rett til å nyte alle de sivile og politiske rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon». Videre har Norge plikt til å likebehandle kvinner og menn etter EUs direktiv 2006/54/EF. Direktivets artikkel 14 nr. 2 åpner imidlertid for forskjellsbehandling når kjønn er et vesentlig og avgjørende yrkesmessig krav, for eksempel knyttet til tilsetting av prester, imamer mv. Direktivet gjelder kun på arbeidslivets område.

Homofile finner et særlig vern i blant annet EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Bestemmelsene gir rett til privatliv, noe som også verner seksuell identitet. Bestemmelsene begrenser blant annet statens adgang til å vedta lover som godtar krav til ansatte om privat livsstil, seksuelt samliv mv. Staten kan bare gjøre inngrep i retten til privatliv dersom inngrepet er forholdsmessig og det foreligger hjemmel i lov. Det begrunnes i hensynet til beskyttelse av andres rettigheter og friheter eller andre aksepterte målsettinger nevnt i bestemmelsen.

Både kvinner og homofile er beskyttet av diskrimineringsvernet i EMK artikkel 14 og SP artikkel 26 og har samme tros- og livssynsfrihet som alle andre grupper, etter EMK artikkel 9 og SP artikkel 18.

Samtidig beskytter EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 de ulike sidene av trossamfunnenes religionsutøvelse, noe som innebærer en viss frihet til å forskjellsbehandle kvinner og homofile når dette er begrunnet i trossamfunnets lære. Tros- og livssynsfriheten gir trossamfunnet rett til å bestemme egen lære og praksis, for eksempel å velge religiøse ledere, prester og lærere, rett til å ha religiøse skoler osv. Trossamfunnenes autonomi er et sentralt aspekt av religionsfriheten. EMD uttalte i saken *Metropolitan Church of Bessarabia* (EMD 2001d) at

> since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. (EMD 2001d).

Et offentlig utvalg ledet av professor Hans Petter Graver har gjennomgått diskrimineringslovgivningen. I sin delutredning NOU 2008: 1, *Kvinner og homofile i trossamfunn*, foreslo utvalget nye regler om trossamfunnenes adgang til å forskjellsbehandle kvinner og homofile. Utvalgets forslag ble med enkelte justeringer vedtatt av Stortinget i april 2010.

De nye unntaksreglene innebærer en presisering og innsnevring av trossamfunnenes adgang til å forskjellsbehandle på grunn av kjønn og seksuell orientering. Forskjellsbehandling er bare tillatt når det er nødvendig ut fra trossamfunnets religiøse lære og forskjellsbehandlingen ikke er uforholdsmessig inngripende.

Adgangen til forskjellsbehandling kan blant annet gjelde ved rekruttering til stillinger med bestemte religiøse funksjoner, for eksempel imam, prest, pastor, rabbiner eller annen type geistlig, religiøs leder eller religiøs lærer. Annen mulig forskjellsbehandling er ulike roller for menn og kvinner i religiøse ritualer og adskilte rom for kvinner og menn under gudstjeneste eller bønn. Ansettelse av personer som ikke skal ha religiøse funksjoner, for eksempel administrativt personale eller vaktmestere, vil derimot ikke være omfattet av unntaksregelen.

I NOU 2008: 1 foretar Graver-utvalget en grundig vurdering av forholdet mellom på den ene side kvinners og homofiles særlige rettigheter etter konvensjonene og EU-direktivene og på den andre siden tros- og livssynsfriheten i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18, se kapitlene 2, 3 og 7. Graver-utvalget oppsummerer avveiningen mellom de forskjellige menneskerettighetene på følgende måte:

> EMK-retten gir ikke klare svar på spørsmålet om lovgivers handlingsrom med hensyn til adgangen til å oppheve eller innskrenke unntakene for trossamfunn fra likestillingslovens og arbeidsmiljølovens forbud mot diskriminering på grunn av kjønn eller seksuell orientering.

> Det må likevel kunne konkluderes med at det er problematisk i lys av EMK å oppheve unntaksadgangen for trossamfunn i sin helhet, slik at religiøse trossamfunns autonomi helt settes til side for å sikre kvinner og homofile et effektivt vern mot diskriminering. En viss kjerne av autonomi knyttet til religiøse forhold – også når det gjelder forholdet til kvinner og homofile – må legges til grunn etter EMK artikkel 9.
>
> Når det gjelder spørsmålet om hvor vid unntaksadgangen skal være, har lovgiver et visst slingringsmonn. Her vil det være særlig viktig at både hensynene bak diskrimineringsforbudene og bak religionsfriheten er vektlagt i lovgivningsprosessen (NOU 2008: 1: 27f).

Graver-utvalget legger også stor vekt på at eventuelle unntak ikke må gå lenger enn det som er tillatt etter EUs likestillingsdirektiv artikkel 14:

> Unntak for trossamfunn må ligge innenfor rammen av denne bestemmelsen. Etter denne regelen kan det gjøres unntak for tilfeller der en persons kjønn er en kvalifikasjon for arbeidets utførelse. Det er tale om en meget snever unntaksadgang. Unntaket må for det første knyttes til konkrete arbeidsoppgaver eller funksjoner. Det kan ikke gjøres unntak for hele virksomheter, sektorer eller stillingskategorier. For det andre må personens kjønn være et «vesentlig og avgjørende yrkesmessig krav». For det tredje skal det legges til grunn et forholdsmessighetsprinsipp; formålet med forskjellsbehandlingen skal være rettmessig og kravet om et bestemt kjønn skal stå i et rimelig forhold til formålet (NOU 2008: 1: 29).

Tros- og livssynspolitisk utvalg slutter seg til den avveiningen av forskjellige menneskerettigheter og EU-direktivene som ligger bak de nye unntaksreglene. Avveiningene legger stor vekt på kvinners og homofiles rett til å delta på like vilkår i alle deler av samfunnslivet. Samtidig sikres trossamfunnene en avgjørende rett til selv å bestemme over egen lære og religiøse praksis. Se drøfting av ansettelser i tros- og livssynssamfunn i kapittel 20.

Som nevnt i punkt 8.3, innebærer ikke tros- og livssynsfriheten rett til økonomisk støtte fra staten. Så lenge staten ikke diskriminerer de forskjellige tros- og livssynssamfunnene, er det derfor frihet til å sette krav om likebehandling av kvinner og homofile som vilkår for støtte. Dette gjelder også vilkår som setter strengere krav enn det som følger av de nye unntaksreglene. Det vil til syvende og sist være et politisk spørsmål om man ønsker å benytte økonomiske sanksjoner eller midler til å styre trossamfunn i så måte.

8.8 Oppsummering og vurderinger

Utvalget viser til menneskerettighetenes klare understreking av tros- og livssynsfriheten som en rettighet for den enkelte og for tros- og livssynssamfunnene. Rettighetene gjelder på samme måte for alle tros- og livssynssamfunn, både store og små, både nye og veletablerte. Rettighetene er gitt en særlig status i menneskerettighetskonvensjonene og inngrep i rettighetene krever tungtveiende grunner.

Eventuelle unntak må være begrunnet i hensynet til andres rettigheter eller friheter, offentlig trygghet eller orden eller helse og moral. Videre må unntakene stå i forhold til formålet (proporsjonalitetsprinsippet).

Konvensjonsbestemmelsene og eksisterende praksis fra EMD og andre overvåkingsorganer har på langt nær avklart alle spørsmål knyttet til tros- og livssynsfrihetens grenser. Mange spørsmål står fortsatt uavklart, for eksempel når det gjelder tros- og livssynsfrihetens møte med kvinners, homofiles og barns særlige menneskerettigheter og de nærmere kravene til likebehandling av tros- og livssynssamfunnene.

EMD har også lagt til grunn at statene må ha en viss frihet til å fastsette det nærmere forholdet mellom stat og religion, noe som igjen vil ha betydning for hvilke begrensninger i tros- og livssynsfriheten staten kan vedta.

Inntil det foreligger nærmere avklaring i overvåkingsorganene, må norske myndigheter selv vurdere hvilket handlingsrom statene har i forhold til konvensjonsbestemmelsene.

Norske myndigheter må ta stilling til hvordan tros- og livssynsfriheten og andre menneskerettigheter skal nedfelles i lovgivning og andre offentlige ordninger. Dette kan både være valg mellom flere rimelige tolkninger av konvensjonene og valg innenfor det handlingsrommet konvensjonene gir til statene.

Som utgangspunkt for de prinsipielle drøftelser i kapittel 9 har utvalget vurdert hvilke premisser som bør ligge til grunn når det foretas valg innenfor flere rimelige tolkninger og statenes handlingsrom. Utvalget mener følgende premisser bør ligge til grunn for valgene:

Norge bør strekke seg langt i å beskytte tros- og livssynsfriheten. Eventuelle inngrep må ha en reell og dokumenterbar begrunnelse og først og

fremst være begrunnet i hensynet til andres rettigheter og friheter eller tungtveiende praktiske hensyn. Særlig er det viktig å beskytte barns rettigheter etter FNs barnekonvensjon.

Videre må tros- og livssynsfriheten balanseres mot kvinners og homofiles særlige menneskerettigheter. I den forbindelse mener utvalget at de nye lovreglene om tros- og livssynssamfunnenes begrensede adgang til å forskjellsbehandle kvinner og homofile ved ansettelser til bestemte stillinger bygger på en rimelig avveining av de forskjellige rettighetene.

Staten er ikke forpliktet til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Men når staten velger å gi støtte, må staten ikke forskjellsbehandle de forskjellige tros- og livssynssamfunnene. Støtte til Den norske kirke må innebære en likeverdig støtte til de andre tros- og livssynssamfunnene, både når det gjelder økonomisk støtte, praktisk tilrettelegging for religiøse og livssynsmessige aktiviteter og hvilke vilkår som knyttes til støtten.

Det er sentralt at menneskerettighetene gjøres til en integrert del av en helhetlig tros- og livssynspolitikk.

Kapittel 9
Prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk

Staten står stadig overfor valg når det gjelder hvordan den skal regulere forholdet mellom offentlig myndighet og ulike uttrykk for tro og livssyn. Det kan være spørsmål knyttet til for eksempel skolespørsmål, finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn, tro og livssyn i offentlige institusjoner, eller regler for slakt av dyr og omskjæring. Det er etter utvalgets vurdering behov for en prinsipiell tilnærming til slike spørsmål, slik at politikken kan bli helhetlig og bidra til en likeverdig behandling av landets medborgere, uavhengig av tros- og livssynsbakgrunn. Utvalget vil derfor sette opp åtte prinsipper for hvordan politikken bør utformes.

Utvalget har i kapittel 7 drøftet ulike modeller for forholdet mellom staten og tro og livssyn. I kapittel 8 er de menneskerettslige forpliktelsene gjennomgått. Disse legger klare føringer for hvordan tros- og livssynspolitikken må utformes. De tre første prinsippene følger klart av våre menneskerettslige forpliktelser. Det vil imidlertid være et nasjonalt handlingsrom knyttet til hvordan disse prinsippene blir realisert i norsk rett og får betydning for norske ordninger. Det er viktig å understreke at rettighetene er minimumsstandarder, og at vi som samfunn kan bestemme oss for å gi et større vern enn det som følger av de ulike konvensjonsartiklene. De neste fire prinsippene følger av at utvalget tilrår en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Det siste prinsippet, nr. 8, setter opp et samfunnsideal om åpenhet overfor tros- og livssynsutøvelse og utdyper gjensidige forventninger.

Utvalget vil foreslå følgende prinsipper:

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 livssynspolitikk 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.

9.1 Tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle

I den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fra 1950 artikkel 9, 1. ledd heter det:

> 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.

Retten til religionsfrihet er altså definert som ikke bare å ha en overbevisning, men også som å gi uttrykk for den gjennom praksis og etterlevelse. Risikoen for å støte mot andres interesser og rettigheter er dermed tilstede.

Utvalget vil vektlegge følgende:

– Staten må respektere religionsfriheten, dvs. unnlate å krenke den. Men staten må også sikre at andre borgere ikke hindrer enkeltpersoner eller trossamfunn i å utøve sin religion. Minoriteter vil her være særlig utsatt. Det er

viktig at politi og påtalemyndigheter følger opp trakassering på grunn av personers religion, og at offentlige myndigheter aktivt håndhever forbud mot diskriminering i arbeidslivet.
- Med formuleringen *«religion eller overbevisning»* inkluderes også sekulære livssyn i det vernet som gis av religionsfriheten.
- Religionsfriheten er i utgangspunktet en rett for den enkelte. Men som en del av denne retten kan individer slutte seg sammen i tros- og livssynsorganisasjoner. Staten kan som hovedregel ikke blande seg inn i disse organisasjonenes indre forhold.
- Enhver deltakelse i tros- og livssynspraksis må være frivillig – ingen må direkte eller indirekte tvinges til deltakelse i andres tros- og livssynspraksis. Tros- og livssynsfrihet innebærer også friheten til ikke å ha eller uttrykke en bestemt tro eller ta del i uttrykk for en slik tro. Det kan være forskjellige oppfatninger om hva som må regnes som ufrivillig deltakelse. Prinsipp nr. 8 nedenfor setter opp en forventning om at alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.
- En beskyttelse av religionsfriheten innebærer ikke en beskyttelse mot religionskritikk. Mulighet for frie vurderinger og anledning til kritiske ytringer er viktig for alle deler av menneskelivet, ikke minst når det gjelder tro og livssyn. Det kan settes opp idealer for den gode samtale og den gode dialog, jf. drøfting i kapittel 21, men det innebærer ikke at staten bør gripe inn og regulere kritiske ytringer om religion og livssyn.

9.2 Den enkeltes tros- og livssynspraksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter

I den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fra 1950 artikkel 9, 2. ledd heter det:

> 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.

Utvalget vil legge vekt på følgende:

Andre ledd i artikkel 9 i EMK gir staten en viss adgang til å begrense religiøs praksis. Det er imidlertid ikke et pålegg om å ha begrensninger ut fra alle de hensyn som er listet opp. En kan velge å legge seg på en stram avgrensning av de hensyn som en vil vektlegge. Begrensninger bør etter utvalgets vurdering først og fremst begrenses til viktige praktiske hensyn (til forskjell fra eksempelvis symbolske hensyn) og hensynet til andres rettigheter og friheter. Begrensningene må etter utvalgets mening gjennomføres på en transparent og forutsigbar måte.

De ulike hensyn er i utgangspunktet standarder som må tolkes og presiseres. Tolkningsrommet og avveiningene mellom ulike hensyn er redusert gjennom blant annet internasjonal domstolspraksis. Men det gjenstår likevel mange avveininger som må avklares nasjonalt. Utvalget vil vektlegge følgende retningslinjer for avveiningene:

Avveiningen bør beskytte de svakestes interesser: Staten bør akseptere religiøse uttrykk som foretas av voksne mennesker som den enkelte kan avslutte eller avgrense seg fra uten hindringer. En bør derfor akseptere kriterier for ansettelser av ledere mv. i menigheter som samfunnet ellers vil vurdere som diskriminerende, jf. nærmere drøfting i kapittel 20. Barn må imidlertid beskyttes mot voksnes utøvelse av religionsfriheten som går på bekostning av barns egen tros- og livssynsfrihet og andre rettigheter og interesser for barnet.

Prinsipp om rimelig tilpasning: I utgangspunktet må den enkelte selv ta kostnadene ved utøvelse av ens religion eller livssyn, både knyttet til arbeidsliv, inntektssikring og ved inntak av mat. Tro og livssyn bør forstås som et resultat av et individuelt valg, og den enkelte må ta ansvaret for sine valg. Dette modifiseres ved prinsippene 4–7, som legger til grunn at staten skal gi aktiv støtte til tros- og livssynsutfoldelse. Men en kan ikke forvente at fellesskapet stiller opp med *mer* enn likeverdig støtte hvis ens livssyn er spesielt kostnadskrevende å leve opp til. Dette bør imidlertid også modifiseres noe ut fra forholdet mellom majoritet og minoritet. Det å leve i samfunnet i tråd med det livssynet som samfunnet er blitt bygd opp i forhold til (luthersk protestantisme), kan i noen henseender være mindre krevende enn det å tilhøre en minoritetsreligion. En bør derfor være mer romslig overfor minoritetsbehov enn majoritetsbehov i noen saker.

Frihetsprinsippet: Hvis det framkommer et krav om å bli unntatt for en offentlig regulering av adferd som hindrer ivaretakelse av ens religiøse eller livssynsbaserte plikter, bør en vurdere generelt om en kan gi frihet for alle, og om reguleringen er hensiktsmessig og nødvendig.

Utvalget gir en mer utfyllende vurdering av de ulike avveininger som bør gjøres mellom hensynet til den enkeltes tros- og livssynsfrihet og andre interesser i kapittel 20.

9.3 Ikke-diskriminering: Staten må ikke utsette noen for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling på grunn av deres tros- eller livssynspraksis

Dette prinsippet omfatter både direkte og indirekte forskjellsbehandling og er et sentralt element i den menneskerettslige beskyttelsen av den enkeltes tros- og livssynspraksis.

Utvalget vil understreke at en ved utformingen av generelle lover og ved håndhevingen av disse må vurdere hvorvidt ulike tros- og livssynssamfunn kan rammes på en uheldig måte og utsettes for diskriminering, både av direkte og indirekte art. Dette kan skje på flere måter. Det vil for eksempel ikke være akseptabelt om offentlige reguleringsbestemmelser bare avsetter plass til bygging av kirker for Den norske kirke, eller hvis ønsker fra trossamfunn med mange medlemmer som er innvandrere, om å kjøpe eller ta i bruk forsamlingshus, i praksis blir behandlet strengere enn tilsvarende ønsker fra trossamfunn med færre medlemmer som er innvandrere.

For å avklare om noe er diskriminering, må en vurdere om eventuell forskjellsbehandling er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og ikke er uforholdsmessig inngripende.

Utvalget vil bemerke følgende:

Likeverdig anvendelse av begrensninger: I de avveiningene mellom rettighet og ulike hensyn som er drøftet under prinsipp nr. 2, er det viktig å vektlegge likebehandling mellom ulike tros- og livssynsretninger. Selv om en i og for seg kan begrunne en begrensning på religionsutøvelsen ut fra viktige hensyn, må en ikke la slike begrensninger bare komme til anvendelse overfor én tro eller ett livssyn.[1]

Det kan være saklige grunner for ikke å likebehandle i noen tilfeller: Dette kan på den ene siden innebære å gjøre tilpasninger for å ivareta minoriteter på den ene siden og på den annen side akseptere at den historiske bakgrunnen kan legge føringer. Det norske samfunn er i dag preget av kristendommens sentrale stilling gjennom tusen år. Den har preget menneskers skikker og tanker, og gitt seg utslag i en kalender basert på kristne høytider og en bygningsmasse i form av kirker som har fulgt innbyggerne i hverdag og fest. Disse forholdene vil i noen grad innebære forskjellsbehandling. Samtidig er det viktig at offentlige tjenester og ordninger for framtida i større grad tilpasses et samfunn med større livssynsmessig mangfold. Utvalget vil fremme forslag om dette, jf. blant annet kapittel 15.

Vektlegging av antall eller omfang av behov kan være saklige hensyn: Det gis i dag støtte til om lag 660 tros- og livssynssamfunn, fra alle verdensreligionene og med ulike retninger innenfor de ulike religionene. Hvert enkelt trossamfunn, stort eller lite, kan ha ønsker om helligdager, mat og håndtering av livsfaseriter. Det er rimelig at myndigheter og samfunnet søker å vise imøtekommenhet og åpenhet overfor dette mangfoldet. Det kan imidlertid ikke forventes at arbeidsliv og tjenestetilbud kan imøtekomme alle hensyn på en fullt ut likeverdig måte. Antall som uttrykker et behov, kan være et saklig grunnlag for forskjellsbehandling i enkelte tilfeller. I konkrete avveininger, knyttet til f.eks. utviklingen av det tros- og livssynsmessige tilbudet innen offentlige institusjoner som sykehus, fengsler og forsvaret, vil også omfanget av behov kunne vektlegges, jf. kapittel 15.

9.4 Det legges aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis

Dette prinsippet sammen med prinsippene 5–7, følger ikke av Norges folkerettslige forpliktelser, men er et valg vi som politisk samfunn kan ta. Disse fire prinsippene gir en nærmere konkretisering av en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, jf. at det i mandatet for utvalget heter:

> [U]tvalget [skal] legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk innenfor rammene av sentrale prinsipper i det norske samfunnet som demokrati, rettsstat og menneskerettighetene.

Våren 2012 ble følgende grunnlovsbestemmelse vedtatt:

> … Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. … Alle Tros- og

[1] Selv om en kan begrunne generelle begrensninger i muligheten for å opprette privatskoler på religiøst grunnlag, kan en ikke forskjellsbehandle ved for eksempel å tillate private kristne grunnskoler og nekte grunnskoler på islamsk grunnlag når det er forskjell i trosgrunnlag som er nektingsgrunnlag, jf. nærmere diskusjon i kapittel 18.

> Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.

Det ligger i denne grunnlovsbestemmelsen en føring knyttet til fortsatt støttende tros- og livssynspolitikk. Begrepet aktivt støttende tros- og livssynspolitikk er relativt nytt, jf. kapittel 3, men begrepet kan sies å være en beskrivelse av en gammel norsk tradisjon på området.

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Haugland, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Sandvig, Skjælaaen, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz legger til grunn at staten bør føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Det legges til grunn at den aktivt støttende tros- og livssynspolitikken gir seg utslag i økonomisk støtte til drift av tros- og livssynssamfunn og ivaretakelse av tros- og livssynsbehov i offentlige institusjoner.

Det er flere grunner, ut over føringene i mandatet, til at utvalgets flertall vil tilrå en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk.

Utvalget vil særlig nevne følgende:

Støtten bør bidra til å gi et materielt grunnlag for tros- og livssynsfriheten.

De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene skal bidra til å sikre politiske og sivile rettigheter, inkludert rett til frihet, personlig sikkerhet, tankefrihet og religionsfrihet. Uten et materielt grunnlag for å ta i bruk disse rettighetene, vil rettighetene være av begrenset verdi. FNs menneskerettighetskonvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter vil generelt bidra til å sikre et reelt grunnlag for disse rettighetene, blant annet ved at konvensjonspartene er forpliktet til å anerkjenne rettferdige lønninger og lik lønn for arbeid av lik verdi, trygge og sunne arbeidsforhold, hvile, fritid, en rimelig begrensning av arbeidstiden og sosiale trygder. En godt utbygd velferdsstat skal bidra til å sikre slike verdier og goder. Utvalget mener at en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk i form av et offentlig ansvar for å sikre tros- og livssynsbehov på sykehus og andre offentlige institusjoner er et viktig element i denne sammenheng. 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. I en utviklet velferdsstat med ambisjoner om sosial utjevning og et mangfoldig kultur- og åndsliv er en aktiv og støttende tros- og livssynspolitikk et viktig element.

Tro og livssyn kan gi grunnlag for og bidra til å videreutvikle verdier som er av fundamental betydning for hele samfunnet.

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 livssynspolitikk. Dette har positiv betydning for samfunnet utover den enkelte borgers aktive deltakelse i disse fellesskapene. 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.[2] Menneskelivets ukrenkelighet, menneskets verdighet og ideen om at noe er hellig, er 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 ivaretakelse 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 verdimessige infrastruktur som er av felles verdi for alle, uavhengig av tro, livssyn, engasjement eller interesse.[3] Det er derfor rimelig at alle bidrar gjennom skattefinansiering til å opprett-

---

2 I et foredrag da Habermas mottok Holbergprisen i 2005, hevdet han blant annet: «The force of religious traditions to articulate moral intuitions with regard to social forms of a dignified human life makes religious presentations on relevant political issues a serious candidate for possible truth contents that can then be translated from the vocabulary of a specific religious community into a generally accessible language. The liberal state has an interest of its own in unleashing religious voices in the political public sphere, for it cannot know whether secular society would not otherwise cut itself off from key resources for the creation of meaning and identity» (Habermas 2005: 14f). Videre heter det: «Concepts of Greek origin such as 'autonomy' and 'individuality' or Roman concepts such as 'emancipation' and 'solidarity' have long since been shot through with meanings of a Judea-Christian origin.» (Habermas 2005: 18). Religiøse argumenters plass og begrensninger som grunnlag for politiske beslutninger drøftes nærmere i kapittel 11.

holde slike viktige kvaliteter ved det norske samfunnet.

Mot dette grunnprinsippet om en aktivt støttende rolle i tros- og livssynspolitikken vil en kunne fremme flere innvendinger. Utvalget vil nevne og ta stilling til fire av disse:

– En aktivt støttende rolle i stedet for en passivt beskyttende rolle, kan gi større utfordringer knyttet til likeverdig behandling av ulike tros- og livssynsretninger. Likeverdige tilskuddsordninger til store og små tros- og livssynssamfunn kan for eksempel være krevende å utforme. Utvalget er enig i at utfordringene knyttet til likebehandling blir noe større, men vil vektlegge at de største utfordringene allerede ligger i en likeverdig sikring av religionsfriheten, jf. de tre første prinsippene. En pragmatisk tilnærming og ikke finregnet nøyaktig økonomisk likebehandling vil etter utvalgets vurdering være tilfredsstillende, jf. nærmere drøfting i kapittel 24.
– Statens støtte til tros- og livssynssamfunn kan være en fare for tros- og livssynssamfunnenes autonomi. Med penger følger det gjerne et mer eller mindre klart ønske om kontroll og styring.[4] Utvalget vil vektlegge at det er viktig å sikre tros- og livssynssamfunnenes indre autonomi. Samtidig er uttrykk for tro og livssyn viktige sosiale fenomen som kan være en betydelig positiv kraft, men også kunne ha betydelige negative virkninger og gi grunnlag for konflikter i samfunnet. Mange livsskjebner vil påvirkes, på godt og vondt, som et resultat av tros- og livssynssamfunnenes praksis. Samfunnet og myndighetene må forholde seg til dette, ta et ansvar for utsatte enkeltindivider, for eksempel barn og kvinner, og slå ned på misbruk av religiøs og livssynsmessig makt. En aktivt støttende tros- og livssynspolitikk som kombinerer støtte med en viss form for kontroll, kan bidra til at dette ansvaret blir ivaretatt på en god måte.
– Et beslektet argument som uttrykker skepsis til støtte ut fra religionenes eget perspektiv, vil vektlegge at religioner trives best og er mest vitale når de står for sin egen finansiering. Det kan hevdes at konkurranse og ikke subsidier er det som gir liv til religion.[5] Utvalget ser at det neppe er noen sammenheng mellom nivå på offentlig støtte og nivå på religiøs aktivitet. Samtidig vil utvalget understreke at den offentlige støtteordningen til tros- og livssynssamfunn følger av støtten til Den norske kirke. Denne støtten har bidratt til en kirke som en stor del av befolkningen føler tilhørighet til. Den offentlige finansieringen til øvrige tros- og livssynssamfunn som følger av prinsippet om likebehandling, har bidratt til å finansiere mangfoldige og livskraftige tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Utvalget finner ut fra dette ikke grunnlag for å tilrå vesentlige endringer i rammevilkårene for tros- og livssynssamfunn.
– Noen vil mene at en aktiv støtte til tros- og livssyn som i stor grad respekterer livssynssamfunnenes autonomi, innebærer at offentlige midler kan bli brukt til å finansiere og dermed legitimere for eksempel kvinnediskriminering og diskriminering av homofile. Ut fra dette synspunktet bør derfor ikke slik finansiering være en offentlig oppgave. Utvalget erkjenner at dette i enkelte tilfeller kan oppfattes som problematisk. Utvalget vil vektlegge at det bør være grenser for støtteverdig virksomhet, jf. kapittel 23. Men i et åpent og pluralistisk samfunn med vekt på toleranse og ytringsfrihet og et offentlig ansvar for store deler av samfunnets strukturer, vil offentlige midler i flere sammenhenger kunne anvendes til ulike forhold og aktiviteter der det vil være uenighet om de etiske vurderingene, jf. støtte til kulturuttrykk mer generelt. I en slik sammenheng kan støtte til tros- og livssynsvirksomhet også være akseptabelt og på sin plass, og det uten at støtten impliserer at staten i ett og alt legitimerer de syn eller verdivurderinger støttemottakeren fremmer.

Utvalgets medlemmer Hompland og Strand er prinsipielt uenig i at staten skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Staten skal skille aktivt mellom religion og politikk. Den enkeltes

[3] Utvalget vil ikke hevde at slike fellesverdier ikke vil bli realisert uten offentlig finansiering. Slike verdier vedlikeholdes f.eks. også i våre naboland uten en tilsvarende offentlig støttepolitikk. I Sverige er i hovedsak finansiering av tros- og livssynssamfunn et ansvar for medlemmene i de ulike samfunnene. Den statlige støtteordningen for trossamfunn er betydelig mindre enn den norske støtten.

[4] Da den svenske støtteordningen ble innført i 1971, var det en stor skepsis innen svensk frikirkelighet om statsbidragene. I Sven Nilssons bok *Kejsarens penger och Guds* (1971) het det f.eks.: «När våra pengar förvandlas til statliga bidrag, förses de alltid med villkor som bestäms genom politiska beslut. Det innebär att vi som församlingar och trossamfund blir beroende av hur dessa beslut utformas, och därigenom begränsas vår frihet och vi blir sårbara för politiska manipulationer.» (Nilsson sitert i Ekström 2006: 14).

[5] Torkel Brekke har i sin bok Frihet og religion (2010) vektlagt dette argumentet, jf. kapittel 7.

tro og livssyn er i hovedsak et personlig anliggende, og staten skal verken diskriminere eller favorisere livssyn gjennom lover og ordninger. Statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte full tros- og livssynsfrihet for alle, slik denne er forankret i internasjonale traktater og nasjonal rett. Derfor må staten på dette området føre en politikk som begrenser seg til å verne individers rett til å tro og utøve sin tro eller livssyn alene og sammen med andre. Som en viktig del av religionsfriheten må staten beskytte retten til religionskritikk og verne enkeltindivider mot organisert tvang når det gjelder tro og livssyn.

Dette er i tråd med de menneskerettslige forpliktelsene, men det innebærer ikke at staten må gå aktivt og støttende inn i feltet for utøvelse, utfoldelse og organisering av tros- og livssynssamfunn. Dette feltet bør få utfolde seg uten offentlig inngrep, regulering og styring når det ikke på graverende måter bryter med landets lover og menneskerettighetene.

En passiv og nøytral stat vil stå overfor færre utfordringer i likebehandlingen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, og når det gjelder interne og organisatoriske forhold i tros- og livssynssamfunn. Staten skal aktivt ivareta legale og menneskerettslige hensyn, men vise stor respekt for tros- og livssynssamfunnenes egenart og læremessige autonomi.

I tråd med prinsippet om en nøytral beskyttende politikk tilrår disse medlemmene å avvikle den særskilte økonomiske støtteordningen for tros- og livssynssamfunn som sådanne. De må ha mulighet til å søke støtte og tilskudd på linje med, og på samme vilkår som, andre frivillige organisasjoner i det sivile samfunn. (Se særmerknad i kapittel 23.)

9.5 Likebehandling: Staten bør tilstrebe at enhver borger får – i prinsipp og i rimelig praksis – samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse

Støtten må utformes ikke-diskriminerende, og eventuell forskjellsbehandling må være saklig og forholdsmessig. Utvalget legger til grunn at den direkte økonomiske støtten bør utmåles med et likt beløp per medlem, jf. nærmere drøfting i kapittel 24. Støtten gjennom tilbudet i de offentlige institusjonene kan i noen grad ta hensyn til størrelsen på behovet for de ulike tros- og livssynssamfunnene, jf. kapittel 9. 3.

9.6 Statens aktive tros- og livssynspolitikk må i sin utforming vurderes opp mot sentrale fellesverdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling

Utvalget legger til grunn at den aktivt støttende tros- og livssynspolitikken vil bidra til å bygge opp under samfunnets fellesverdier, jf. begrunnelsen for den aktivt støttende tros- og livssynspolitikken. Utvalget vil understreke at det er helheten i den aktive politikken som bidrar til denne opprettholdelsen, ikke nødvendigvis den særlige økonomiske støtteordningen og ikke nødvendigvis støtte til hvert enkelt tros- og livssynssamfunn. Samtidig legger denne målsettingen visse føringer på at et vilkår for støtte må være at tros- og livssynssamfunnet ikke bidrar til å undergrave samfunnets grunnleggende verdier. Vilkår for støtte blir nærmere drøftet i kapittel 23. Retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn, etnisitet, religion, hudfarge, seksuell orientering, funksjonsevne og alder er en viktig fellesverdi og en sentral del av menneskerettighetene. Likestilling mellom kvinner og menn og for homofile kan imidlertid i noen tilfeller komme i konflikt med rettigheter knyttet til tros- og livssynsfriheten. Her vil det måtte foretas vanskelige avveininger, jf. drøftinger i kapittel 20 og kapittel 23.

9.7 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

Utvalget legger til grunn at tros- og livssynssamfunn må vise åpenhet om læregrunnlag og organisasjonsstruktur mv. Samfunnet må videre forvente at det enkelte tros- og livssynssamfunn erkjenner at det er et samfunn blant mange samfunn, og at det legger til grunn en gjensidighetsforståelse der samfunnet forholder seg overfor andre samfunn som en forventer at andre samfunn skal forholde seg overfor ens eget samfunn. Det betyr ikke at enhver mangel på etterlevelse av en slik forventning nødvendigvis medfører bortfall av offentlig støtte, men at dette er utgangspunktet for den aktivt støttende politikken. Vilkår for støtte blir nærmere drøftet i kapittel 23.

Utvalgets siste prinsipp følger ikke av et prinsipp om religionsfrihet og trenger ikke være en følge av en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Men utvalget vil føye til dette prinsippet som en anbefaling om det offentlige roms karakter.

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

Utvalget mener at religion og livssynsmessige uttrykk ikke bare hører hjemme i folks private rom og liv, men fritt må kunne utfolde seg også i det offentlige rom og i den offentlige samtale. En må ivareta retten til ikke å bli tvunget til tros- og livssynspraksis, jf. prinsipp nr. 1. Samtidig er det viktig at disse uttrykkene for tro og livssyn er mangfoldige og ikke blir dominert av ett livssyn alene. Mange offentlige rom er i dag i sin fysiske utforming til en viss grad preget av den kristne kulturarven. Slik vil det naturlig nok fortsette å være. Det er samtidig viktig at andre uttrykk får utvikle seg, blant annet ved at kommunale planmyndigheter opprer imøtekommende ved bygging av f.eks. moskeer og templer. Den enkelte bør også fritt få uttrykke sin religion eller sitt livssyn gjennom bæring av religiøse plagg eller ved bønn, sang eller musikk, også i offentlige rom. Offentlige institusjoner (som sykehus mv.) der en i større grad kan bli tvunget til å oppholde seg over lengre tid, bør utvikles til et livssynsåpent sted der det er rom for ulike uttrykk fra ulike religioner og livssyn, og der spesifikke religiøse uttrykk fra ett bestemt livssyn ikke får rom på bekostning av andre. For nærmere drøfting, se særlig kapittel 13, 14 og 15.

Kapittel 10

Tillegg til del III. En framtidig tros- og livssynspolitikk, ut over forutsetningene i kirkeforliket

10.1 Innledning

Utvalgets hovedoppgave er å bidra til å utforme en helhetlig tros- og livssynspolitikk for framtiden, basert på to hovedpremisser – at tros- og livssynsfriheten skal beskyttes og at staten skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk.

Utvalgets mandat pålegger utvalget å ta utgangspunkt i kirkeforliket fra 2008. Det er redegjort for Stortingets kirkeforlik i kapittel 5. Kirkeforlikets avtaleperiode er begrenset i tid til stortingsperioden 2009–2013. Avtalepartnerne er bundet av avtalen i denne perioden, men ikke utover denne perioden. Lovendringer, deriblant grunnlovsendringer, foretatt i tilknytning til kirkeforliket, har varighet utover denne tidsbegrensede perioden. Men lovtekster er også i framtiden prinsipielt foranderlige og tidsbegrensede.

Utvalget vil derfor – innenfor rammene av dette kapitlet – slå fast at en helhetlig tros- og livssynspolitikk for framtiden også bør ha visjoner ut over denne konkrete tidsbegrensede og politisk foranderlige avtaleteksten.

Den øvrige utredningen er tilpasset forutsetningene i kirkeforliket, slik mandatet tilsier. Utvalget foreslår i utredningen som helhet en rekke viktige tiltak og endringer som vil bidra til en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk, preget av beskyttelse av tros- og livssynsfriheten, av en større grad av likebehandling og av en åpenhet for at tro og livssyn skal kunne være synlige og levende deler av det samfunnet vi lever i.

I dette kapitlet ønsker utvalget imidlertid også å peke på muligheter ut over dagens kirkeforlik og eksisterende lovverk.

10.2 Grunnleggende prinsipper

Kapittel 9 redegjør for de åtte grunnprinsippene som er grunnlaget for utvalgets arbeid. Disse grunnprinsippene er prinsipielt uavhengige av, men etter utvalgets syn overensstemmende med, utvalgets mandat. Dette innebærer at utvalget mener at disse prinsippene er gode og hensiktsmessige prinsipper for utformingen av en helhetlig tros- og livssynspolitikk i dagens samfunn, og for framtiden, uavhengig av øvrig gjeldende lovverk og ordninger som måtte gjelde i dagens situasjon.

De åtte grunnprinsippene er

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 livssynspolitikk 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.

Disse prinsippene er grunnleggende for utvalgets arbeid som helhet og for hele den utredningen som her foreligger. Prinsippene har vært vurdert opp mot hvert enkelt saksfelt som er gjennomgått.

Prinsippene utgjør et samlet hele og må ses i forhold til hverandre. I dette kapitlets drøfting vil

utvalget sette spesielt fokus på prinsippene 4 og 5, om aktiv tilretteleggelse for alle borgeres tros- og livssynspraksis og om likebehandling.

Vektleggingen av en aktivt støttende stat følger av utvalgets mandat, av norsk politisk tradisjon på feltet, og av Grunnloven § 16[1]. En sterk kobling mellom den norske stat og Den norske kirke har vært utgangspunktet for prinsippet om en slik aktivt støttende stat i tros- og livssynspolitikken. Prinsippet om å legge aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis er én del av virksomheten til en aktivt støttende stat

Prinsippet om likebehandling av alle borgeres tros- og livssynsfrihet, og dermed en likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, er et nyere historisk fenomen, men i dag et etablert og anerkjent prinsipp som også utvalget regner som grunnleggende for sitt arbeid. Ved en aktivt støttende stat stilles det større krav til gjennomføringen av likebehandlingsprinsippet enn ved en mer passiv tilnærming fra statens side. En aktivt støttende stat bør videreutvikle likebehandling med hensyn til å legge aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis.

Utvalget legger til grunn at endelige løsninger med hensyn til likebehandling innenfor en aktivt støttende stat ikke vil kunne være gitt en gang for alle. Utforming av en støttende politikk og endring av likebehandlingsordninger er prosesser som vil være gjenstand for politiske drøftinger og ulike vurderinger til ulike tider. Kirkeforliket er et uttrykk for hvordan stortingspartiene så på dette spørsmålet i 2008. Utvalget ønsker her å gi et bidrag til et utsyn ut over det tidsbegrensede kirkeforliket.

10.3 Alternativer for framtiden

Utlegningen i kapittel 9 av en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, knytter dette til økonomisk støtte og til ivaretakelse av tros- og livssynsbehov i offentlige institusjoner. I en situasjon der staten gjennom tiltak og ordninger støtter aktivt opp om tros- og livssynsaktiviteten, blir prinsippet om likebehandling viktig.

Likebehandlingsprinsippet møter særskilte utfordringer i en samfunnssituasjon som den norske, der en historisk sett, jf. kapittel 3, har sett rett religionsutøvelse som et direkte statlig anliggende og ansvar. Ut fra dette har staten opprettet ordninger for å ivareta dette ansvaret, først og fremst i form av et statlig trossamfunn, Den norske kirke. Dette har gjennom historien, der det tidligere var pliktig å være kirkemedlem, og senere gjennom medlemsoppslutningen gitt Den norske kirke en helt dominerende posisjon. Samfunnsordninger, bygg, lovverk etc. er i stor grad preget av at dette ene trossamfunnet både har vært tallmessig overlegent og har hatt en politisk og juridisk særstilling.

Med til denne historiske bakgrunnen hører også det at mange borgere gjennom tidene har kjent en egen tilknytning til denne kirken, i hverdag, i fest og i sorg. Dette innebærer at nærheten og eierskapet til Den norske kirke som religiøst fellesskap, men også som tradisjonsbærer i lokalsamfunnet, favner flere enn dagens aktive kirkemedlemmer, for eksempel forstått som dem som i dag blant annet deltar i de kirkelige valgene. Den norske kirke har en historie som gir den denne bredden i ansvar. Den er til for både de direkte aktive kirkemedlemmene og for alle som ønsker å ha en tilknytning til Den norske kirke.

Utvalget argumenterer i kapittel 9 for at historiske faktorer og antall *kan* være saklige grunner til å ikke likebehandle i visse tilfeller. Det betyr at likeverdighet ikke alltid vil bety lik behandling. Det er viktig å føre en politikk som både tilgodeser majoritet og ivaretar ulike minoriteter gjennom en tilrettelegging som svarer på innbyggernes ulike livssynsmessige behov.

Utvalget vil imidlertid her presisere at ved konflikt mellom likebehandlingsprinsippet og argumenter basert på historiske forhold, bør det for en framtidig politikk og for framtidige ordninger være slik at likebehandlingsprinsippet prinsipielt er overordnet argumenter basert på historiske forhold. Utvalget mener at den balansegangen som er oppnådd på dette feltet i Norge, gir en større grad av likebehandling enn i mange andre land. Tidligere forskjellsbehandlende ordninger bør imidlertid ikke videreføres ut fra en ensidig henvisning til tradisjon eller historie.

En slik vektlegging av likebehandlingsprinsippet må også innebære økt vekt på likebehandling av tros- og livssynssamfunnene innenfor offentlige institusjoner slik som skoler, sykehus, fengsel og Forsvaret. Dette er ordninger som drøftes i forhold til likebehandlingsprinsippet i kapitlene 11, 15 og 19, og som det ligger innenfor utvalgets mandat å foreslå endringer av. Nettopp det å tilhøre et lite tros- eller livssynssamfunn kan kreve

[1] Grunnloven § 16: Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.

ekstra tilrettelegging for å sikre den individuelle retten til utøvelse av religion eller livssyn. Støtten gjennom tilbudet i de offentlige institusjoner skal ivareta den enkelte borgers rettigheter, og det må finnes praktiske ordninger for å ivareta balansen mellom hensynet til majoritet og minoriteter. Dette har stått sentralt for arbeidet med utredningen.

Forskjellsbehandling ut fra ulik oppslutning om ulike tros- og livssynssamfunn, altså ut fra antall, er i mindre grad en utfordring for likebehandlingsprinsippet. Det er i mange tilfeller rimelig med en proporsjonal behandling ut fra likebehandlingsprinsippet. Dette vil for eksempel gjelde ved tildeling av økonomisk støtte basert på medlemsantall i ulike tros- og livssynssamfunn. I andre tilfeller vil en uproporsjonal behandling til fordel for de mindre tros- og livssynssamfunnene være rimelig ut fra et likebehandlingsprinsipp. Dette vil for eksempel kunne gjelde i forbindelse med representasjon i ulike organer.

Utvalget mener at en full ivaretakelse av likebehandlingsprinsippet, som ikke bindes opp eller begrenses av argumenter basert på historiske forhold, bør innebære en videreføring og fullføring av den igangsatte prosessen i retning av et prinsipielt og juridisk skille mellom staten og Den norske kirke som kirkeforliket i 2008 og grunnlovsendringene våren 2012 innebærer. Dette vil også bedre ivareta religionsfrihetens kollektive dimensjon. Målet bør være en endelig oppheving av de særskilte bånd mellom staten og Den norske kirke.

Utvalget mener det er fullt mulig å anerkjenne den særskilte plass og rolle som Den norske kirke har hatt i landets tradisjon og historie, og samtidig sørge for en full og reell statlig likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn i framtiden.

En slik fullføring av et skille mellom stat og kirke vil, slik utvalget ser det, innebære grunnlovsendringer i tillegg til de som ble vedtatt våren 2012 som resultat av kirkeforliket.

Først og fremst gjelder det den særskilte henvisningen til Den norske kirke i § 16:

> Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.

Andre og tredje ledd bør oppheves. § 16 vil da lyde: «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsudøvelse. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes på lige Linje.»

Et annet alternativ er å følge Menneskerettighetsutvalgets forslag til ny religionsfrihetsparagraf (Dokument 16 (2011–2012)). Dette forslaget erstatter § 16 første ledd og er ment som ny § 99 i Grunnloven:

> Enhver har Frihed for Tanke, Samvittighed, Religion og Livsanskuelse. Denne Frihed omfatter Ret til at ændre Religion eller Livssyn efter eget Valg og til at praktisere sin Religion eller sit Livssyn alene eller i Fællesskab med Andre. (Dokument 16 (2011–2012).

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Hompland, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett og Sultan mener at det også kan være behov for å endre henvisningen til bestemte religiøse eller livssynsmessige begrunnelser for Grunnlovens verdigrunnlag (§ 2 første ledd) – og i stedet presisere dette verdigrunnlaget knyttet til de verdier som skal sikres. En slik endring kan bestå i å fjerne henvisningen til «vor kristne og humanistiske Arv», slik at § 2 endres til: «Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.»

Alternativt kan endringen bestå i å utvide henvisningen ved å inkludere flere verdireferanser i formuleringen.

Utvalgets medlemmer Haugland og Tumidajewicz er uenig i at det er behov for å endre Grunnloven § 2 og fjerne henvisningen til «vor kristne og humanistiske Arv». Disse medlemmene minner om grunnlovsdebatten våren 2012, der et enstemmig Storting, etter en grundig behandling, gikk inn for formuleringen «Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne». De konkrete fellesverdiene har sitt utspring i både kristen og humanistisk arv og tradisjon og i andre religioner og livssyn og i menneskerettighetene. Disse medlemmene mener det er fullt mulig å likebehandle ulike religioner og livssyn samtidig som Grunnloven understreker vår tusenårige kulturarv.

Utvalget mener at en prinsipiell statlig likebehandling av tros- og livssynssamfunn også vil måtte medføre at § 4 om at «Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion», oppheves.[2]

Utvalget vil peke på at et første ledd på veien med å videreføre den igangsatte prosessen i retning av et prinsipielt og juridisk skille mellom staten og Den norske kirke, vil kunne være en revi-

sjon av kirkeloven og gjennom dette legge færre bindinger på Den norske kirke. Slike endringer kan eventuelt gjøres forut for og uavhengig av flere grunnlovsendringer og vil dermed bidra til å opprettholde prosessen underveis. Utvalget mener imidlertid at dette bare er et skritt på veien og ikke tilstrekkelig for å fullføre prosessen.

En slik full oppheving av statskirkeordningen vil videre, slik utvalget ser det, innebære at behovet for en egen lovregulering av Den norske kirke vil opphøre. Dette medfører en oppheving av kirkeloven. Den norske kirke vil være et eget rettssubjekt, selvstyrt og med frihet til å styre egne midler og prioriteringer på linje med øvrige tros- og livssynssamfunn. Som øvrige trossamfunn vil Den norske kirke bli omfattet av utvalgets nye forslag til lov om tros- og livssynssamfunn og øvrig norsk lov. Dette vil også muliggjøre en samordning, slik at et departement får hovedansvar for området religion og livssyn.

Med status som selvstendig rettssubjekt, slik også Gjønnes-utvalget foreslo, vil Den norske kirke være rettslig representert ved sine egne sentrale organer.

Ved en slik selvstendig status vil også Den norske kirke ha mulighet til å «initiere den form for uavhengig prøving av omfanget av sin egen frihet i forhold til staten som ligger i muligheten til å reise (eller fremprovosere) en rettssak.» (Smith 2012: 117). Rettslig sett styrkes dermed Den norske kirkes religionsfrihet og dens mulighet til å påberope seg denne friheten.

Ved å fjerne både resten av grunnlovshenvisningene til ett bestemt trossamfunn og en egen kirkelov for Den norske kirke, fristilles Den norske kirke fra særskilt politisk styring og likestilles dermed med øvrige tros- og livssynssamfunn. Denne endringen vil dermed både innebære en styrking av likebehandlingsprinsippet og en styrking av Den norske kirkes selvstendighet og frihet.

Samtidig ser utvalget at hensynet til å videreføre Den norske kirke som en riksdekkende folkekirke kan innebære at overgangen best sikres gjennom en kort rammelov. En slik rammelov bør medføre at Den norske kirke videreføres som trossamfunn med status som eget rettssubjekt. Slik vil Den norske kirke framstå med samme grad av selvstyre og frihet til å organisere sin virksomhet på linje med øvrige tros- og livssynssamfunn.

Utvalget presiserer at ut fra den konkrete historiske situasjonen i Norge, der Den norske kirke både har hatt en spesielt privilegert posisjon nasjonalt sett og en spesiell forankring i det enkelte lokalsamfunn, vil en slik prinsipielt begrunnet avvikling av statskirkeordningen måtte innebære nødvendige overgangsordninger, spesielt for å sikre kirkemedlemmenes forhold til sin kirke både lokalt og nasjonalt.

Videre vil denne oppheving av gjenstående elementer av statskirkeordningen innebære at Den norske kirke selv skal ansette, lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for ansatte i kirkelige stillinger lokalt, regionalt og sentralt. Regional og sentral kirkelig administrasjon opphører dermed å være en del av statsforvaltningen. Kirkens ansatte vil ikke lenger være offentlige embets- eller tjenestemenn.

Når det gjelder Den norske kirkes indre organisering etter en slik avvikling av statskirkeordningen, vil dette være opp til Den norske kirke selv.

Utvalget vil likevel understreke at det vil påhvile et særskilt ansvar for et så dominerende og i historisk perspektiv privilegert trossamfunn å imøtekomme den type forventninger som også er uttrykt i utvalgets prinsipper 6 og 7:

6. Statens aktive støtte til tros- og livssynspraksis 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.

Den norske kirke skal selv forvalte egne bygg og egen drift, slik de gjør med offentlig økonomisk støtte i dag. Utvalget mener at det fortsatt bør opprettholdes en ordning for statlig økonomisk støtte til vernede og fredede kirkebygg. En slik ordning bør videreføres uavhengig av hvordan forholdet mellom stat og kirke generelt organiseres. Støtteordningen må også gjelde fredede og verneverdige bygg som tilhører andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Utvalget mener, i

---

[2] Endringene er skissert basert på Grunnloven slik den er etter grunnlovsendringene våren 2012. Der er paragrafene slik (endringer i parantes):
§ 2 Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne. (Første ledd oppheves).
§ 4 Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion. (Oppheves).
§ 16 Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsudøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje. (Andre og tredje ledd oppheves.)

likhet med Gjønnes-utvalget, at en etter en nøktern og kritisk gjennomgang av de ulike kirkebyggene kan avgjøre hvilke kirker som skal vernes og ivaretas av staten, og hvilke kirker Den norske kirke selv skal ivareta. Staten bør overta eierskapet til fredede og verneverdige kirker som tas ut av kirkens bruk.

Kommunal representasjon i kirkelig fellesråd vil kunne opphøre.

Utvalget vil igjen presisere at dette er store endringer som krever et gjennomarbeidet forhold til overgangsordninger, så vel økonomisk som praktisk.

Videre vil utvalget understreke at en full likebehandling bør innebære at gravferdsforvaltningen i Norge gjøres til et offentlig ansvar og ikke knyttes til et bestemt trossamfunn som i dag, jf. kapittel 18.

Et av underpunktene til punkt 2 i kirkeforliket fastslår at forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for lovbestemte kirkelige organer. Ved en fullføring av adskillelsen mellom stat og kirke, og ved en oppheving av kirkeloven, vil Den norske kirke være likestilt med andre tros- og livssynssamfunn i det norske samfunnet. På lik linje med øvrige frivillige organisasjoner vil det ikke kunne stilles noen spesielle krav til Den norske kirke om å følge forvaltningsloven eller offentlighetsloven. Utvalget presiserer at det på bakgrunn av den innarbeidede praksis gjennom historien, der kirkens virksomhet har vært en del av statens virksomhet, er det særdeles viktig at all håndtering av arkiver, saksbehandling og korrespondanse blir gjenstand for en forsvarlig overgangsordning.

Ut fra målsettingen om en aktivt støttende stat vil det være naturlig å opprettholde en form for økonomisk støtteordning til tros- og livssynssamfunn, uten at utvalget her vil ta stilling til nivået på en slik støtte. Ved en videreføring av dagens økonomiske støtteordning, med et likt støttebeløp per medlem i de ulike tros- og livssynssamfunnene, inkludert Den norske kirke, kan en for beregning ta utgangspunkt i ett års støttebeløp og justere beløpet i forhold til kostnadsvekst, i stedet for å ta utgangspunkt i statens støtte til Den norske kirke, som i dag.

Tildeling av offentlige midler bør skje på ett nivå, det statlige. Landets kommuner kan selvfølgelig, på frivillig og ikke-diskriminerende basis, i tillegg yte tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

En alternativ støtteordning, tilpasset et flerreligiøst samfunn og basert på prinsippene om aktiv tilrettelegging og om likebehandling, vil kunne være en ordning med livssynsavgift, der skatteytere selv kan krysse av for hvem som skal være mottaker av avgiften – et bestemt tros- eller livssynssamfunn eller for eksempel et universitet eller en kulturinstitusjon. Dette vil også kunne ivareta likebehandling av den voksende gruppen av borgere uten tilknytning til et tros- og livssynssamfunn bedre.

Når det gjelder Opplysningsvesenets fond, jf. redegjørelse i kapittel 5, vil utvalget understreke at det vil være sentralt å komme til en rimelig ordning ved et endelig skille mellom Den norske kirke og staten. Utvalget vil imidlertid i likhet med Gjønnes-utvalget påpeke at stridsspørsmålet om eierskap til fondets aktiva ikke er avgjørende for hvilke beslutninger en treffer om forholdet mellom stat og kirke. Fondets framtid må finne en politisk løsning, uavhengig av framtidig forhold mellom stat og kirke.

Utvalget mener at de grunnleggende prinsippene som er lagt til grunn for denne utredningen vil være gode holdepunkter for en videre utvikling av en helhetlig tros- og livssynspolitikk, basert på tros- og livssynsfrihet og et aktivt statlig engasjement – også utover de rammene som er lagt av kirkeforliket. En god videreutvikling av en helhetlig politikk forutsetter en ansvarlig og nyansert debatt, som også kan føres videre inn i framtiden.

Del IV
Praktisering av tro og livssyn i det norske samfunnet

Kapittel 11
Tro og livssyn i det offentlige rom

I kapittel 3 beskrives den historiske utviklingen av religionens plass i Norge. Det er ikke lenger slik at staten forventer, eller med makt avkrever, en evangelisk-luthersk tro av sine innbyggere, slik tilfellet var i tidligere tider. Dette har vært en lang historisk utvikling der religiøst diskriminerende elementer langsomt har blitt fjernet. En viktig endring er at politiske vedtak etter hvert ikke kunne begrunnes ut fra at de følger av innholdet i en bestemt tro. Premissene for det en forventer oppslutning om fra alle borgere, må prinsipielt kunne deles av mennesker med ulike livssyn.

Den religion som har dominert i Norge de siste 1000 år, kristendommen, og den trosretning innen denne religionen, den evangelisk-lutherske tro, som har dominert i nesten 500 år, setter likevel fortsatt sitt preg på nasjonale fellesuttrykk. Sentralt her er Grunnloven, som i § 2 sier «Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv», som i § 4 sier «Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion», og som i § 16 sier «Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten.»

I mandatet er utvalget pålagt å legge kirkeforliket til grunn. Utvalget vil derfor ikke gi en mer spesifikk drøfting av disse grunnlovsbestemmelsene. I et eget tillegg til del III, kapittel 10, gir imidlertid utvalget synspunkter også ut over de bindinger som ligger i mandatet.

Utvalget vil imidlertid i dette kapitlet drøfte nærmere sentrale trekk i staten Norges forhold til religion: 1) hva slags plass livssynsbaserte argumenter og resonnementer kan ha i politiske beslutninger (kapittel 11.1), 2) hva slags plass livssyn bør ha i formålsparagrafer, særlig i skolen (kapittel 11.2), 3) hvorvidt religion og religiøse uttrykk kan og bør kobles sammen med statens maktapparat, ved den koblingen som skjer i det norske forsvaret (kapittel 11.3), 4) andre symbolske koblinger mellom statsmakt og religion. Mens dette kapitlet konsentrerer seg om den kollektive koblingen mellom stat og religion, vil de etterfølgende kapitlene legge vekt på individers livssynsbaserte ønsker og behov, og hvordan offentlige myndigheter kan og bør imøtekomme disse behovene. Eksempelvis drøftes religiøse plagg i kapittel 13, behovet for livssynsåpne seremonirom i kapittel 14 og behovet for tros- og livssynsbetjening i offentlige institusjoner i kapittel 15.

11.1 Behovet for felles begrunnelser for offentlig politikk

Kapittel 3 redegjør for hvordan statsmakten oppfattet sin oppgave under enevoldstiden som å hindre «falsk lære» i landet. Falsk lære var det som stred mot de trosbekjennelser som lå til grunn for den lutherske kirke. I dag vil offentlige lover og regler måtte begrunnes ut fra premisser som i prinsippet kan være felles for ulike livssyn.

Den amerikanske filosofen John Rawls (1921–2002) har lansert et begrep om «overlappende konsensus» som grunnlag for politiske beslutninger (Rawls 1993). I en situasjon der det er ulike oppfatninger om tilværelsen (for eksempel ulike religiøse og livssynsmessige syn), må bruk av statsmakt kunne rettferdiggjøres overfor personer fra alle disse ulike livssynene. Representanter for ulike rimelige[1] livssyn kan være enige om hvilke prinsipper som bør gjelde for samhandling mellom dem. En vil være enige om demokratiske prosedyrer og å sikre ulike rettigheter så som samvittighetsfrihet. Den enkelte kan ha ulike grunnsyn i bunn, men sammen kan en likevel bli enige om felles samhandlingsprinsipper. Det er

[1] Definisjonen av hva som er et rimelig syn her, vil være viktig. Rawls (1993: 138) beskriver som urimelig et grunnsyn som vil hevde at det ikke finnes frelse utenfor kirken, og vil bruke statsmakt til å gjennomtvinge dette. Rawls mener mange livssyn – Rawls bruker begrepet «comprehensive doctrines», som i mange tilfeller vil sammenfalle med begrepet livssyn – vil være rimelige. Rawls antar at mange religiøse livssyn vil anerkjenne prinsippet om fri tro. «Here I shall suppose – perhaps too optimistically – that, except for certain kinds of fundamentalism, all the main historical religions admit of such an account and thus may be seen as reasonable comprehensive doctrines.» (Rawls 1993: 170).

kun visse begrunnelser, «public reasons», som kan være felles for alle, som kan begrunne offentlig politikk (Rawls 1997).

Oppslutning om at de universelle menneskerettighetene skal ligge som fundament for offentlig politikk, kan begrunnes ut fra ulike livssynsmessige premisser. Oppslutningen kan blant annet være basert på naturrettsvurderinger ut fra et kristent livssyn, et livssynshumanistisk grunnlag eller et islamsk grunnlag. Dersom denne mulige enigheten på tvers av ulike livssyn kan vedlikeholdes og utvikles, gir den et godt grunnlag for et demokratisk samfunn.[2] Innenfor et slikt demokratisk samfunn kan meningsbrytninger skje om de konkrete konsekvenser av å ta menneskerettigheter på alvor. En trenger ikke lage politiske konflikter av at det hos ulike livssyn kan være ulike fundamentalbegrunnelser for å tillegge mennesker visse rettigheter. I det følgende vurderes nærmere hvilke konsekvenser et slikt syn på den politiske diskusjonen kan ha, og hvordan dette synet nærmere bør forstås.

11.1.1 Felles begrunnelser, en favorisering av sekulære livssyn?

En kritikk av kravet om felles begrunnelser for offentlig politikk er at dette vil være sekulære begrunnelser og kunne sies å favorisere sekulære livssyn framfor religiøst baserte livssyn. En vil kunne hevde at personer med et sterkt religiøst livssyn vil ønske å uttrykke sitt syn på samfunn og politisk styring i et religiøst språk og med en religiøs begrunnelse. Et krav om noe annet kan hevdes ikke å ta den religiøse overbevisning på alvor og representere en urimelig forskjellsbehandling.

Det er flere mulige svar på denne innvendingen:

– Det er viktig å holde fast på at kravet om felles begrunnelser for en politikk skal bidra til at personer med et annet livssyn enn en selv skal kunne godta forslaget. En kan selv være motivert av sitt eget spesifikke livssyn. Men denne motivasjon og begrunnelsen kan en ikke forvente av andre. Det er ikke rimelig å forvente at en person med et religiøst livssyn vil akseptere et forslag som er begrunnet ut fra en annen religions hellige skrifter. Det er å ta religion på alvor at en legger til grunn at dette ikke kan forventes. Forslaget må gis en tilleggsbegrunnelse som er allmenn. Det er dette vi skal kunne forvente av hverandre i et samfunn med ulike oppfatninger, og der det ikke er ønskelig at det er makten, eller en ren flertallsvilje, som bestemmer.
– Det er viktig å gjøre et skille mellom sekulære argumenter og argumenter basert på et sekulært, ikke-religiøst livssyn. Sekulære argumenter er i utgangspunktet «allmenne» argumenter, argumenter av «denne verden», som appellerer til den menneskelige fornuft, som kan deles også av mennesker med et religiøst livssyn, og som altså ikke nødvendigvis er basert på et sekulært livssyn. Ut fra et sekulært livssyn kan enkelte for eksempel mene at religion er uheldig for barn og bør fjernes i skolen. Men i et pluralistisk samfunn kan en ikke forvente oppslutning fra personer med et religiøst livssyn for forslag til en politikk basert på slike synspunkter. Også en person med et sekulært livssyn må, i respekt for andres rett til å ha andre syn, kunne begrunne sine politiske forslag ut fra allmenne hensyn, som også personer med et religiøst syn skal kunne akseptere som grunnlag for samfunnsregler.
– Det er mulig at personer med et religiøst livssyn vil måtte bevege seg lenger fra sine opprinnelige argumentasjonsformer enn personer med et sekulært livssyn for å kunne legge fram sine synspunkter i et felles språk. Det er imidlertid spørsmål om det er riktig å legge til grunn et krav om likeverdighet når det gjelder hvor langt den enkelte må tilpasse seg. Historisk har religiøse livssyn gjerne lagt til grunn at religion og religiøse ledere både skal styre statens maktbruk i stort og smått og styre den vitenskapleige aktivitet. Dette har endret seg i og med moderniseringens tendens til sekularisering, som i en del tilfeller også har vært delvis initiert og begrunnet i endringer i den religiøse tenkningen selv. Religiøsiteten ses i dette perspektivet ikke lenger som overordnet politikken, retten eller vitenskapen, og politikken, retten og vitenskapens autonomi respekteres også på religiøse premisser. Slike erkjennelser er forutsetninger for å kunne godta kravet om felles begrunnelser for offentlig politikk. Om dette eventuelt er å bevege seg langt fra religionens kjerneverdier tradisjonelt forstått, så er dette bare slik det må være. Et pluralistisk samfunn krever en slik tilpasning.

[2] I et par artikler publisert i 2012, i boka *Sekularisme – med norske briller*, er idealene fra Habermas og Rawls vurdert i en norsk sammenheng. Leirvik peker på at «religionsdialog i moderne samfunn trekkjer sterkt i retning av å forme eit felles språk for livet i saeculum, dvs. vårt felles liv i verda.» (Leirvik 2012: 23), mens Døving (2012) viser til hvordan norske hijabbrukere brukte sekulære argumenter i «hijabdebatten» i 2009.

11.1.2 Kan vi begrense demokratiet til ikke å vektlegge religiøse verdier?

John Rawls legger til grunn at idealet om «public reason» skal gjelde for dommeres resonneringer, for forvaltning og for politikere når de stiller til valg (Rawls 1997: 768). Et slikt ideal gjelder ikke generelt i samfunnet. I sivilsamfunnet, for eksempel innen tros- og livssynssamfunn, i frivillige organisasjoner og i familier, gjelder ikke slike krav. Her kan nettopp de grunnleggende syn på tilværelsen og hva som er rett og galt, begrunnes og debatteres, gjerne også med utgangspunkt i såkalte hellige skrifter. Rawls vektlegger imidlertid at menneskene som borgere i et samfunn bør tenke på seg selv som lovgivere og holde politikere og forvaltning ansvarlige ut fra krav om det som kan begrunnes allment. Ytringsfrihet gjelder, så idealet om «public reason» vil være et moralsk ideal og ikke noe lovpålagt krav.

En vil kunne mene at et slikt ideal fører til en «fattigere» offentlig samtale der viktige verdier og begreper fra religiøse livssyn blir utelatt. Rawls framhever imidlertid at det på et hvert tidspunkt må være tillatt å trekke inn i den politiske debatten våre religiøse eller livssynsbaserte grunnholdninger, forutsatt at vi også kan begrunne den politikk vi går inn for, med «public reason» (Rawls 1997: 784). Jürgen Habermas har i senere arbeider vektlagt behovet for å løsne på strenge liberale krav til offentlig debatt. Hovedprinsippet om felles begrunnbarhet gjelder,[3] men personer med et religiøst syn må offentlig kunne gi uttrykk for og begrunne sine syn med bruk av religiøst språk.

> Under certain circumstances secular citizens or citizens of a different faith may be able to learn something from these contributions and discern in the normative truth content of a religious expression intuitions of their own that have possibly been repressed or obscured. (Habermas 2005: 15).

I det faktiske politiske livet vil folk gi uttrykk for sine dyptfølte overbevisninger uavhengig av om de kan formuleres i et felles språk. Og selv om et standpunkt kan begrunnes generelt, er det ikke sikkert at de faktiske beveggrunner for folks stemmegivning og flertallsbeslutninger nødvendigvis tilfredsstiller Rawls' eller Habermas' krav til «public reason». Dette må vi som politisk samfunn forholde oss til. Nettopp derfor vil det være viktig med garantier i lovverket som sikrer overholdelse av menneskerettigheter, gjennom tilslutning til ulike menneskerettighetskonvensjoner, slik at for eksempel mulige diskriminerende flertallsavgjørelser ikke får gjennomslag.

Utvalget vil understreke at det er viktig at det er åpenhet for å komme fram med ens dypeste religiøse og livssynsmessige standpunkter, også i den offentlige debatt og også i folkevalgte forsamlinger. Det er ikke rimelig uten videre å avvise livssynsbaserte særbegrunnelser. Tvert imot kan åpenhet om grunnleggende verdisyn i den politiske debatten bidra til en rikere politisk samtale. Men beslutninger om grunnleggende rettigheter kan ikke gjøres bare ut fra en aggregering av slike ulike livssynsbaserte synspunkter og begrunnelser der det livssyn som har flest tilhengere, bestemmer. Beslutninger om grunnleggende rettigheter må vi kunne være sammen om, ut fra ulike ståsteder.

Utvalget vil vektlegge betydningen av at et pluralistisk samfunn med ulike livssyn tilstreber at de grunnleggende fellesanliggender blir besluttet og begrunnet ut fra det som tross forskjeller i begrunnelser kan være felles, delte verdier. Ikke minst innebærer dette en enighet om hvordan en kan håndtere konflikter og uenighet.[4] Utvalget mener at det mangfold vi i dag har blant tros- og livssynssamfunn i Norge, i stor grad muliggjør et slikt fellesskap, jf. blant annet beskrivelsen av utviklingen av dialog på tros- og livssynsfeltet i kapittel 3.

Det må forventes at det vil være uenighetsspørsmål som en ikke kan oppnå enighet om på tvers av livssyn. Dette kan være grunnleggende uenigheter, for eksempel knyttet til abortlovgivning og euthanasi. Hovedtilnærmingen må her være en aksept blant personer med ulike livssyn for de demokratiske prosedyrer. I andre tilfeller kan det være mindre grunnleggende forhold av mer praktisk art som ikke trenger å vurderes som rettighetsspørsmål eller rettferdighetsspørsmål. Fastsettelse av hvor en vei skal gå eller hvor kommunehuset skal være, kan være eksempler. Også i slike tilfeller bør demokratiske prosedyrer og flertallsønsker kunne legges til grunn. Og også i slike tilfeller kan idealet om en god offentlig samtale og dialog være viktig. I kapittel 21 drøftes nærmere

[3] Visse formuleringer viser at Habermas holder meget strengt på et slikt krav. Han sier blant annet om å filtrere religiøse argumenter: «In parliament … the standing rules of procedure must empower the president of the house to have religious statements or justifications expunged from the minutes.» (Habermas 2005: 16).

[4] Inkluderingsutvalget introduserer begrepet «uenighetsfellesskap» (NOU 2011: 14: 342f).

dialogens plass og tiltak for å styrke dialogens plass i tilfeller av konflikt.

I flere av kapitlene i denne hoveddelen av utredningen drøftes konflikter mellom religiøse oppfatninger og politikk som er basert på generelle samfunnsinteresser. I flere slike konflikter er den religiøse oppfatningen basert på et spesifikt vitenskapelig syn som i noen tilfeller ikke deles (fullt ut) av de ledende vitenskapsfolk på feltet. Eksempler på slike konflikter kan være synet på omskjæring av gutter (kapittel 19) og religiøst baserte slakteregler (kapittel 20). Selv om ulike trossamfunn kan trekke fram forskning til støtte for sitt syn og denne forskningen også kan vektlegges, vil utvalget understreke at offentlig politikk må være basert på de best faglig funderte råd, uavhengig av religiøse begrunnelser. Respekten for religiøse uttrykk strekker seg ikke til å anerkjenne at trossamfunn har en egen kompetanse til å vurdere vitenskapelige stridsspørsmål.

Prinsippet om at særlige tros- og livssynsstandpunkter ikke kan begrunne grunnleggende politikkutforming, har en form for motstykke i at staten ikke bør ta stilling til interne tros- og livssynsspørsmål i sin kontakt med og regulering av tros- og livssynssamfunn. Staten kan f.eks. ved indre strid i et trossamfunn ikke ta stilling til hvilken retning innen trossamfunnet som representerer «den riktige, sanne, autentiske» arvtaker til den opprinnelige religionsformen. Det ville innebære at statsmakten tilla seg selv en kompetanse den ikke kan ha. Denne tilbakeholdenheten knyttet til vurderingen av religioners «indre forhold» vil utvalget komme tilbake til i sin vurdering av vilkår for støtte til tros- og livssynssamfunn, jf. kapittel 23. I flere sammenhenger drøftes i de følgende kapitlene spørsmål der representanter for ulike religioner beskriver religiøst begrunnet praksis som et viktig og sentralt element i deres tro som de ønsker at samfunnet skal ta hensyn til ved tilpasning av generell lovgivning eller offentlige ordninger. Også i slike tilfeller vil det naturlige utgangspunktet være at statlige myndigheter ikke bør overprøve slike vurderinger. Men i enkelte tilfeller, der særtiltak vil kunne gå ut over andres legitime interesser, kan det være rimelig også å måtte vurdere praksisens betydning i den aktuelle religion. Dette vil kunne innebære konkrete avveininger i hvert enkelt tilfelle, jf. nærmere drøfting i kapittel 20.

11.2 Formålsparagrafen for skolen

Formålsparagrafer i norsk lov kan oppfattes som uttrykk for samfunnets grunnleggende verdier. Debatten om formålsparagrafer i sentrale samfunnsinstitusjoner, slik som skolen, har ofte vært ført som debatter om samfunnets og statens verdigrunnlag. Sentrale eksempler på formålsparagrafer i norsk sammenheng er skolens formålsparagraf (opplæringsloven § 1-1) og Grunnloven § 2, også kalt en verdiparagraf.[5] En formålsparagraf i en lov kan samtidig være både et symbolsk uttrykk for loven og en vanlig lovparagraf. Formålsparagrafen skal dermed være retningsgivende i både symbolsk og mer praktisk forstand, for eksempel som styrende rettesnor for utvikling av skolens læreplaner.

Samtidig framstår en formålsparagraf som en lovfestet erklæring om hvem vi som fellesskap er, og hvem vi vil være, som det samlede samfunnet som står bak loven gjennom demokratiske prosedyrer og som det felles samfunnet, bygd på og styrt av dette lovverket. Utvalget vil derfor peke på at det da er av betydning hvordan dette fellesskapet uttrykkes, spesielt om uttrykket fungerer faktisk samlende for dem som loven gjelder for, altså for innbyggere i Norge.

Lover er demokratisk vedtatt og bygger sin gyldighet og sin forpliktelsesgrad på det demokratiske systemet. Slik sett har det også sentral betydning hvorvidt det anses som politisk «mulig» å føre en politisk debatt om eksisterende formålsparagrafer, eller om deler av tidligere vedtatte formålsparagrafer anses for å ha en særegen posisjon, som i noen grad skal skjermes for politisk debatt. Utvalget vil understreke at formålsparagrafer i så måte må betraktes som alle andre lovparagrafer, og at det er viktig for alle lovparagrafers legitimitet at de kan være gjenstand for demokratisk debatt og eventuelle endringer.

Bostad-utvalget, som ble nedsatt for å gå gjennom skolens formålsparagraf, slo fast at en formålsparagraf ikke bare skal være påvirket av samfunnet omkring, men også være en påvirkende kraft som er med på å forme samfunnet:

> Utvalget mener at formålene må gjenspeile samfunnsutviklingen på en slik måte at barnehage, skole og lærebedrift ikke bare skal påvirkes av det som skjer, men selv kan være med på

[5] «Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskerettighederne.»

> å påvirke livsvilkår og samfunnsutvikling både i og utenfor Norge. (NOU 2007: 6: 12).

I en samtid preget av mangfold på mange plan vil tros- og livssynspolitisk utvalg se det som naturlig at dette mangfoldet er en virkelighet som gjenspeiles i skolens formålsparagraf.

Skolens formålsparagraf gjennom tidene har vært preget av både foranderlighet og kontinuitet. Den kristelige oppdragelse har vært et kontinuitetselement siden allmueskolens start. Allmueskolens sentrale oppgave var konfirmasjonsundervisning, og det overordnede målet var å bringe barna fram til den obligatoriske konfirmasjonen. Utover 1800-tallet ble den overordnede kristelige oppdragelsen supplert med flere oppgaver også av mer allmenn og yrkesrettet art. Skoleloven av 1848 var den første som hadde en formålsparagraf og viser dette:

> Det skal være Almueskolens Formaal at understøtte den huuslige Opdragelse i at bibringe Ungdommen en sand christelig Oplysning og derhos at forskaffe den de Kundskaber og Færdigeder, som ethvert Medlem av Statssamfundet bør besidde.

Den «christelige Oplysning» har altså vært et grunnleggende moment som har fulgt formålsparagrafen gjennom tidene. 1969-loven for grunnskolen slo fast at

> Grunnskolen skal i forståing og samarbeid med heimen hjelpe til med å gje elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikla deira evner, åndeleg og kroppsleg, og gje dei god allmennkunnskap så dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn.
>
> Skolen skal fremje åndsfridom og toleranse og leggje vinn på å skape gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar og mellom skole og heim.

Opplæringslovens formålsparagraf, slik den ble vedtatt i 1998, var langt mer omfattende, siden den slo sammen flere lover, men den ble utformet med det som premiss at prinsippene i de da eksisterende formålsparagrafer skulle ligge fast. Formuleringen om en grunnleggende kristen oppdragelse er med:

> Grunnskolen skal i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg, og gi dei god allmennkunnskap, slik at dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn.

Forutsetningen om at formålsparagrafens hovedprinsipper skulle bevares uforandret, lå altså til grunn og bidro til en videreføring av hovedformålet om «ei kristen […] oppseding». Denne tydelige videreføringen vedvarte, selv om også enkelte reiste spørsmålet om formuleringene i tilstrekkelig grad ivaretok et samfunnsmessig mangfold og Norges folkerettslige forpliktelser.

Utvalget vil peke på at det forhold at en lovparagraf, for eksempel en formålsparagraf, er omstridt, omdiskutert og omtalt, er et tegn på at den er regnet som noe som har betydning. En slik debatt trenger ikke bli tolket som et uttrykk for samfunnsmessig splittelse, men tvert imot som et uttrykk for at formålet og den felles refleksjonen omkring dette er en del av det demokratiet formålet og paragrafen både er et resultat av og skal bidra til.

Bostad-utvalget hadde som oppgave å gjennomgå og revidere skolens formålsparagraf (NOU 2007: 6). Denne gjennomgangen åpnet for en forandring som i større grad var fristilt fra de tidligere videreførte formuleringene i formålsparagrafen. Som et resultat av dette ble opplæringslovens formålsparagraf endret høsten 2008.

Bostad-utvalgets forslag til ny formålsparagraf, som var et felles forslag fra hele utvalget med representanter med ulik bakgrunn, ble imidlertid ikke vedtatt slik det ble framsatt. Forslaget fra utvalget la først fram en rekke sentrale felles verdier som opplæringen skulle bygge på, slik som respekt for menneskeverdet, åndsfridom, nestekjærlighet, likeverdighet og solidaritet – og det ble pekt på at disse verdiene kommer til uttrykk i en rekke tradisjoner og religioner. Her var altså verdiene som samlende *felles* verdier utgangspunktet.[6]

Stortinget vektla i stor grad de samme verdiene, men snudde resonnementet. I den vedtatte formålsparagrafen er det i utgangspunktet to tradisjoner – «kristen og humanistisk arv og tradisjon» – som framheves som det opplæringen skal bygge på; deretter listes verdiene. Til sist føyes det til at disse verdiene også kommer til uttrykk i ulike religioner, livssyn og i menneskerettighetene. Den vedtatte paragrafen setter altså opp to tradisjoner som primært grunnlag for opplæringen.[7]

Utvalget mener at når vi som samfunn velger å utstyre oss med omfattende formålsparagrafer for sentrale samfunnsinstitusjoner, slik som den

offentlige og felles skolen som så godt som alle norske barn går i, så er dette noe som teller. Det er et uttrykk for hvilket fellesskap vi mener og ønsker å være, og hvordan den felles skolen skal bidra til dette. Det blir dermed viktig – både i symbolsk og i praktisk styrende forstand – hva som står i formålsparagrafen.

Norge har et skolesystem som i stor grad er bygd på enhetsskoleprinsippet, og det er derfor av stor betydning hva slags fundament den felles offentlige skolen bygger på, og hva slags signaler skolen sender om verdifundamentet for sin virksomhet og målene for skolens arbeid.

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Hompland, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Sandvig, Strand, Stålsett og Sultan mener at dagens formålsparagraf i og med formuleringen «Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon» ikke godt nok ivaretar prinsippene om likebehandling, ikke-diskriminering og vern av religionsfrihet for alle.

Disse medlemmer vil derfor peke på Bostad-utvalgets opprinnelige forslag til formålsparagraf for grunnskolen og den videregående opplæringen, jf. NOU 2007: 6. I Bostad-utvalgets formuleringer ble det tatt utgangspunkt i sentrale verdier som skolen skal bygge på, og som fellesskapet kan tenkes å stå sammen om. Dette var Bostad-utvalgets forslag. Dagens lovparagraf tar i stedet utgangspunkt i bestemte tradisjoner, som ikke alle elever kjenner tilhørighet til. Dette er dermed en innretning på formålsparagrafen som i større grad kan fungere som noe som skiller, enn som noe som kan forene. En paragraf som mer ville være rettet mot å forene, kunne oppnås ved å legge vekt på hvilke verdier som legges til grunn, ikke hvilke tradisjoner de anses for å høre hjemme i, eller hvilke begrunnelser som gis for verdienes gyldighet.

Disse medlemmer mener derfor at skolens formålsparagraf bør vurderes på nytt. Det bør være et mål at skolens formål har større vekt på de verdiene som samler, enn på disse verdienes opprinnelse eller begrunnelse. Det kan gjøres med behørig anerkjennelse av tradisjon og historie, men likevel slik at det er et nåtidig og framtidig fellesskap skolens formål og virksomhet skal være rettet mot.[8]

Utvalgets medlemmer Haugland, Skjælaaen og Tumidajewicz er enig i at det bør være et mål at skolens formål har større vekt på de verdier som samler, men er uenig i at formålsparagrafen bør vurderes på nytt for å nå dette målet. Disse medlemmer minner om at det ikke er lenge siden Stortinget diskuterte formålsparagrafen og fattet et enstemmig vedtak. Stortinget vektla i stor grad de samme verdiene som Bostad-utvalget, men snudde resonnementet. I den vedtatte formålsparagrafen er det i utgangspunktet to tradisjoner – «kristen og humanistisk arv og tradisjon» – som framheves som det opplæringen skal bygge på, deretter listes verdiene. Til sist føyes det til at disse verdiene også kommer til uttrykk i ulike religioner, livssyn og i menneskerettighetene. Den vedtatte paragrafen setter altså opp to tradisjoner som primært grunnlag for opplæringen, men som myntes ut i konkrete fellesverdier. Premisset for denne endringen var kirkeforliket i april 2008, der endringen av § 2 kom til å bli en premiss for den formålsparagraf for opplæringen som ble vedtatt av Stortinget i desember 2008. Formuleringen om at «verdigrunnlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv», ble utslagsgivende for det endelige vedtaket om formålspara-

6 «Opplæringa i skole og lærebedrift skal opne dører mot verda og framtida og gi elevane historisk og kulturell innsikt. Ho skal byggje på respekt for menneskeverdet, på åndsfridom, nestekjærleik, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon, i ulike religionar og livssyn, og slik dei er forankra i menneskerettane. Opplæringa skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.
Elevane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong. Elevane skal lære å tenkje kritisk, handle etisk og ta økologisk ansvar. Dei skal ha medansvar og høve til medverknad. Skolen og lærebedrifta skal møte elevane med tillit og krav, og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.
Skolen skal samarbeide med heimen.» (NOU 2007: 6: 6).

7 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 vitskapleg tenkjemåte. Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, 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.»

graf i desember 2008. Disse medlemmer er oppmerksom på at det er ulike måter å forstå formuleringene i dagens formålsparagraf på. I debatten rundt endringene ble det presisert at både kristne og humanistiske verdier har en særstilling i norsk tradisjon og historie, samtidig som skolen i dag skal løfte fram og bygge på verdier i andre religioner og livssyn. De konkrete fellesverdiene har sitt utspring i både kristen og humanistisk arv og tradisjon, i andre religioner og livssyn og i menneskerettighetene. Dette medfører i praksis at kristendommen og andre religioner og livssyn er sidestilt i den forstand at skolen ikke framhever en av dem som trosmessig sannere enn andre, men at det erkjennes at kristen og humanistisk arv og tradisjon i større grad enn andre har preget norsk historie og kultur.

Disse medlemmer mener at slik Grunnlovens § 2 er formulert, er det ikke grunnlag for å endre opplæringens formålsparagraf, men vil peke på behovet for en debatt om hvordan opplæringens formål skal tolkes og prege skolen.

11.3 Religion og Forsvaret

Symbolsk og reelt spiller det militære forsvaret en spesiell rolle i en stat, som den ytterste forsvarer av statens eksistens og overlevelse. Historisk har religion, dvs. den statlige kirke, og militærmakt vært tett sammenvevet i Norge. Forsvarets betydning og den tette kobling til statens kirke reiser egne problemstillinger ut over de problemstillinger som vi møter i andre offentlige institusjoner som sykehus og fengsler, jf. kapittel 15. Disse problemstillingene vurderes i det følgende.

11.3.1 Kirken og Forsvaret i historisk belysning

Som det generelt er redegjort for i kapittel 3, har det vært en tett kobling mellom statsmakt og religion i Norge. Koblingen gav seg utslag i at alle innbyggere måtte være medlemmer av den statlige kirken (fram til 1845), at folk hadde plikt til å delta i religiøse ritualer (som dåp og konfirmasjon), og at offentlige stillinger i noen grad var forbeholdt medlemmer av statens kirke. Dette gjaldt for enkelte stillinger i skolen helt fram til 1971. De samme elementene gjorde seg gjeldende i det norske forsvaret. Med unntak av noen leiesoldater som ble brukt av det norsk-danske forsvaret på 1700- tallet, var det krav om medlemskap i statens kirke helt fram til dissenterloven kom i 1845. Det var en naturlig kobling mellom Forsvaret og den lokale kirken ved at øvelser skjedde utenfor kirkene («kirkeeksersis»), og ved at de lokale kirkene til ut på 1700-tallet fungerte som lagringsplass for militært utstyr. Siden offiserer var embetsmenn som generelt hadde plikt til å være medlemmer av Den norske kirke, måtte offiserene lenge være medlemmer av Den norske kirke. Siste rest av dette påbudet ble opphevet i 1894. Det var obligatorisk deltakelse i gudstjenester og religiøse markeringer for soldater helt fram til 1892, da soldater i «fremmede religionssamfund» kunne fritas. Et generelt fritak for deltakelse i religiøse markeringer kom i 1897 (Lunde 2003: 132).[9]

Prester var, opprinnelig sammen med andre embetsmenn, men senere vurdert separat, fritatt fra den alminnelige verneplikten. I 1907 ble dette fritaket også utvidet til forstandere i dissentersamfunn. Den kirkelige betjeningen av Forsvarets personell var sparsom, og i stor grad basert på betjening fra den lokale kirke/menighet. Dette varte til, i lys av perspektivene fra den andre verdenskrigen, feltprestkorpset ble opprettet i 1953. Det ble da innført verneplikt som feltprester. I prinsippet skulle denne gjelde også for forstandere i andre trossamfunn, men i praksis ble denne plikten (og rettigheten) forbeholdt prester i Den norske kirke. Etter hvert ble det også åpnet for feltprester fra andre nærliggende trossamfunn. I boks 11.1 gis det noen glimt fra forholdet mellom religion og forsvarsmakt i norsk historie.

11.3.2 Dagens ordning for tro- og livssyn i Forsvaret

Forsvaret har fortsatt en særlig tilknytning til Den norske kirke, både når det gjelder aktiviteter, institusjoner og bygninger. Det finnes kristne bønner ved oppstilling (*bønn på linje*), hilsningen *Gud bevare kongen og fedrelandet* mellom sjef og avdeling, feltgudstjenester, kirkeparade og kristne minnemarkeringer. Deltakelse i bønner, gudstje-

[8] Det kan være viktig å presisere at en slik alternativ innretning av formålsparagrafen, med fokus på verdier som forener, framfor på trosretninger og livssyn som kan innebære skillelinjer mellom folk, likevel ikke er et brudd med den tradisjonen formålsparagrafen står i. Sentrale verdier for skolen og samfunnet, som vil være aktuelle å formulere i en formålsparagraf, jf. Bostad-utvalgets forslag og gjeldende lov, vil forventes å være i samsvar med etablerte og anerkjente verdier.

[9] Det ble likevel presisert at obligatorisk frammøte ved spesielle anledninger skulle beholdes (Lunde 2003: 133). Det kan nevnes at det i det norske flyvåpnet i Storbritannia under 2. verdenskrig i en viss periode ble bestemt at det skulle være obligatoriske gudstjenester (Lunde 2003: 202).

Boks 11.1 Glimt fra forholdet mellom religion og forsvarsmakt i norsk historie

I Snorres kongesagaer beskrives ideologien til Kong Olav før slaget på Stiklestad i 1030. Hæren måtte renses for «hedninger».

> De fant ni hundre hedninger i hæren. Men da kongen fikk vite det, sa han at de skulle la seg døpe. … «Vi kan ikke stole på at vi har mange folk, » sa han. «Gud må vi stole på. For med hans kraft skal vi seire. Og jeg vil ikke blande hedensk folk sammen med mine menn.» (Olav den helliges saga 1979: 420).

Christian Vs krigsartikkelbrev fra 1683 er en kilde til religionens plass i Forsvaret i enevoldstiden. I første artikkel framstår religionen som et direkte fundament for armeen:

> Ettersom Krigens Lykke og velsignelse kommer alene fra Gud, og af ham må udbedes, saa skal alle, som ved Krigs-Pligter ere Kongen forbundne, over alle Ting hierteligen tilbedre frygte og ære hans almagt, samt tillige med et Christeligt Levnet og Vandel beflitte sig paa alle sande Dyder og Tapperhed. (Sitert i Lunde 2003: 54).

I 1899 ble sogneprester ved kongelig resolusjon pålagt å bidra til forsvarsmobiliseringen ved å iverksette ringing ved kirkeklokkene og henge ut et rødt alarmflagg fra kirketårnet. Fra 1915 ble plikten utvidet til også å oppbevare en mobiliseringsplakat som skulle slås opp på kirkedøren. Prost Castberg i Strinda nektet å videresende konvoluttene med mobiliseringsplakater til prestene i prostiet. I et skriv til Kirkedepartementet ved årsskiftet 1921/1922 ble dette begrunnet med at etter hans vurdering var det dypt problematisk at prestene skulle tvinges til å være

> håndlangere for militære myndigheter og stille seg til tjeneste for menneskeverdens krigsgalskap. For mig står det som uverdig en Guds rikes tjener å være behjelpelig med i hemmelighet å legge planer som i kommende tilfelle skal bidrage til efter alle kunstens regler å slåss med sine brødre, som er likeså dyrt kjøpte som en selv. Og for mig står det som en skrikende hån mot vor Herre og frelser at krigsgudens røde alarmflagg skal vaie fra hans kirkes høie spir. (Sitert i Lunde 2003: 87).

Det var full enighet blant landets biskoper om at mobiliseringsordningen med fordel kunne oppheves, og Kirkedepartementet henvendte seg til Forsvarsdepartementet om dette. Her fikk forslaget ikke gjennomslag. En prest kunne ikke fritas på grunn av de konsekvenser dette kunne få for andre statsfunksjonærer. «Hvor vilde det føre hen hvis funksjonærer ved post, telegraf, telefon og jernbane av religiøse eller samvittighetsgrunne skulde forlange å bli fritatt for enhver medvirken ved mobilisering.» (Uttalelse fra generalstaben sitert i Lunde 2003: 90). En prest som ikke kunne adlyde statens lover, hadde etter generalstabens mening intet annet valg enn å forlate sin tjeneste. Castberg argumenterte med at presten ikke primært var statens tjenestemann, men kirkens. Kirkedepartementet vurderte nå om prost Castberg måtte fradømmes sitt embete, men dette ble unngått ved aksept for at en residerende kapellan kunne utføre pliktene knyttet til mobilisering.

I 1929 ble mobiliseringspliktene for prester opphevet, ikke ut fra prinsipielle vurderinger, men fordi kringkastingen nå kunne bidra til mobilisering uten hjelp av prestene.

nester og kirkeparade er frivillig. Forsvaret har et feltprestkorps som er forankret i Den norske kirke. Korpset er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, kommandomessig under Forsvarsstaben. I kirkelige forhold er korpset underlagt Oslo-biskopen og er ett av ni prostier i Oslo bispedømme. Feltprestkorpset har i 2012 59 fast ansatte. Av disse er det 53 feltpreststillinger, 4 yrkesoffisersstillinger og 2 sivile stillinger. I tillegg er det hjemler for vernepliktige feltprester og feltprester i Heimevernet. Nesten alle feltprestene tilhører Den norske kirke, noen få er frikirkelige prester eller pastorer. Disse er under tilsyn fra eget kirkesamfunn. Korpset ledes av en feltprost. Både feltprosten og de øvrige feltprestene har militær grad.

Feltprestkorpset har overordnet ansvar for tilrettelegging av all religiøs aktivitet i Forsvaret. Først og fremst skal korpset gi kirkelige tjenester til Forsvarets personell. Ifølge kgl.res. 22. oktober 1954 § 8 skal korpset «lede og utføre feltpresttjeneste i Forsvaret i samsvar med Den norske kir-

kes orden». Samtidig har korpset ansvar for at religiøs betjening av personell som ikke tilhører Den norske kirke, blir ivaretatt. I tillegg er feltprestene ansvarlige for rådgivning og bevisstgjøring omkring militæretiske problemstillinger, herunder gjennomføring og videreutvikling av etikkundervisning på alle nivå i Forsvaret. Feltprosten er forsvarssjefens religiøse og etiske rådgiver. Forsvaret har en rekke kapeller. De fleste er vigslet til gudstjenestlig bruk for Den norske kirke.

Parallelt med en videreføring av Den norske kirkes særstilling har Forsvaret lagt til rette for religiøst mangfold og inkludering. Blant annet er det fastsatt et eget direktiv for tilrettelegging av religionsutøvelse (Forsvarets overkommando 2001),[10] som særlig har betydning for tilhørige i andre trossamfunn enn Den norske kirke. Ved siden av en generell understrekning av retten til fri religionsutøvelse gis det konkrete regler om blant annet uniformstilpasninger og fri i forbindelse med helligdager og kosthold. Se også kapittel 13 om religiøse symboler og plagg og kapittel 16 om helligdagsregler og annen fri til utøvelse av tro og livssyn.

11.3.3 Ulike modeller for kirken og Forsvaret

En utredning fra Feltprostens teologiske fagråd i april 2009 drøfter det menneskerettslige grunnlaget for feltpresttjenesten.

Utgangspunktet er retten for den enkelte til fri religionsutøvelse, garantert i EMK § 9. Men som en konsekvens av militærtjenestens karakter vil de regulære sivile strukturer for fri religionsutøvelse i realiteten ikke være tilstrekkelige for å sikre en fri religionsutøvelse i Forsvaret, spesielt ikke i krigsforhold. Dette innebærer ifølge utredningen at «staten har en særskilt plikt til å etablere og støtte tilfredsstillende strukturer for en slik religionsutøvelse.» (PACEM 2009: 32). Utredningen viser til at en også i USA har et feltprestkorps, og selv om den amerikanske grunnloven i utgangspunktet ikke tillater offentlig finansiering av religionsutøvelse, går retten til fri religionsutøvelse i militæret under de forhold som der gjelder, foran. Det gjelder en særlig plikt til å etablere og finansiere strukturer i det militære på dette området, som i det sivile samfunnet i USA ville vært grunnlovsstridige.

Utredningen skisserte tre modeller for en framtidig organisering av forholdet mellom religion og livssyn og Forsvaret.

Modell A: Opprettelse av et religions- og livssynsråd for Forsvaret, samt organisasjonselementer for religiøs betjening i henhold til den enkeltes religions- og livssynstilhørighet. Tros- og livssynssamfunnene har ansvaret for å kalle og stille personell. Den enkeltes religionsfrihet og relasjonen til de ulike tros- og livssynssamfunnene vektlegges, mens religionens rituelle og kollektive betydning blir tillagt liten vekt.

Modell B: Feltprestkorpset (FPK) omformes til et religions- og livssynskorps som ivaretar organisert religions- og livssynsutøvelse i Forsvaret. I praksis betyr modellen at det nåværende feltprestkorpset utvides til å utgjøre Forsvarets religions- og livssynskorps, med deltakelse fra ulike tros- og livsynssamfunn. Selv om det vil være tilsynslinjer mellom den enkelte prest eller liknende og det samfunn denne personen tilhører, vil ifølge denne modellen Forsvarets verdier og behov være styrende for virksomheten. Det betyr blant annet at innenfor en slik modell vil man kunne utvikle og legge til rette for fellesritualer der personell fra forskjellige religioner og livssyn vil kunne kjenne seg igjen og delta. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen blir om disse fellesritene skal ha et rent sekulært preg, eller om de skal være fellesreligiøse (*civil religion*).[11]

Modell C: Status quo – Feltprestkorpset forblir prosti i Den norske kirke og legger til rette for andre livssyn, konfesjoner og religioner.

Utredningen løfter fram modell B som foretrukket modell. Det nye korpset bør ha deltidstilsatte geistlige og livssynsrådgivere fra andre samfunn i tillegg til prestene fra Den norske kirke. Forankringen i Den norske kirke bør oppheves. Videre bør ritualer og seremonier gjøres mer allmennreligiøse med obligatorisk oppmøte, og fritaksretten for andre ritualer bør styrkes. Det ble også anbefalt å etablere lokaler for religionsutøvelse ved siden av de eksisterende kapellene. Nybygg bør vurderes med tanke på fleksibel bruk.

Utredningen inneholder en nærmere beskrivelse og drøfting av systemene i Sverige og i Nederland. I Sverige er hovedmodellen at sjelesørgere i det svenske forsvaret representerer sitt sendende trossamfunn og er ansatt og betalt av dette. Strukturen tydeliggjør prinsippet om å være kirken i Forsvaret, ikke Forsvarets kirke. I Nederland, jf. nærmere omtale i kapittel 6, er hovedprin-

[10] Direktivet erstattet liknende direktiv fra 1993.

[11] Det vurderes i utredningen om bønn på linje kan omdannes til en andakt i ordets egentlige forstand (*andenken* betyr å tenke på) der bibeltekster, tekster fra andre religioner, dikt, eventyr og sagn kan inngå (PACEM 2009: 81).

sippet separate livssynskorps med et visst antall hjemler til det katolske, det protestantiske og det humanistiske korpset og med et par hjemler hver for jøder, hinduer og muslimer (PACEM 2009: 141ff).

Da utredningen kom i 2009, vakte den stor oppmerksomhet.[12] Nestlederen i Forsvarskomiteen uttalte at han betraktet forslaget som et skritt i snikislamiseringen av Norge, og at i Forsvaret fikk personellet forholde seg til statskirken. Kristelig Folkepartis leder, Dagfinn Høybråten, hevdet at utredningen var et ledd i avkristningen av Norge. Forsvarsministeren gjorde i Stortinget en kobling til kirkeforliket og uttalte:

> Det er … bred politisk enighet om at vi skal videreføre vesentlige elementer i statskirkeordningen. Feltprestkorpsets tilknytning til Den norske kirke må forstås på denne bakgrunn. Det er derfor ikke aktuelt å skille Feltprestkorpset fra tilknytningen til statskirkeordningen. (PACEM 2010: 157).

Utredningen ble sendt på en offentlig høringsrunde og fikk en blandet mottakelse.[13] Høringsrunden er oppsummert av et høringsutvalg nedsatt av feltprosten (PACEM 2010). Kirkerådet/ Mellomkirkelig råd, et par biskoper og bispedømmeråd, Presteforeningen og Oslo katolske bispedømme anbefaler modell B. Human-Etisk Forbund er, ifølge oppsummeringen, den eneste høringsinstansen som klart tilrår modell A. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) tilrår at en kommer vekk fra dagens modell, dvs. modell C. De resterende høringsinstansene, inklusive de tre teologiske fakulteter og de fleste biskoper og bispedømmeråd tilrår modell C. Det er generelt stor skepsis til bruk av religion som et slags lim i Forsvaret og til «innovativ»[14] «civil religion» i form av nye, konstruerte ritualer. Derimot er det, slik høringsutvalget tolker det, mange som er positive til tradisjonell «civil religion», det vil si et delt sett av verdier, riter, tradisjoner og kulturuttrykk.

Høringsutvalget konkluderte i sin innstilling overfor feltprosten at en burde arbeide videre med en justert modell C. Utvalget mente at det ut fra høringsrunden ikke var grunnlag for å rekruttere geistlig personale fra andre religioner enn kristendommen. Det burde imidlertid tilsettes en rådgiver med spesialkompetanse på islam og en rådgiver med spesialkompetanse på humanetikk, men som tilsettes i Forsvaret og ikke i Feltprestkorpset. Muligheten for stillinger for geistlige fra andre kristne trossamfunn bør ifølge høringsutvalget utvides. Det tilrås ikke å gå videre med markeringer basert på «civil religion». Den individuelle fritaksretten må sikres ved videreføring av fellesritualer med kristent innhold. Høringsutvalget avslutter sin vurdering med at de foreslåtte tiltakene vil etterlate

> uløst en dyp prinsipiell spenning i det nasjonale rettsgrunnlaget for feltpresttjenesten. ... Det kan … synes som om [den modifiserte modell C] må suppleres med en mulighet for at tros- og livssynssamfunn som velger å ikke la seg omfatte av denne modellen må gis anledning til selv å ivareta den religiøse betjeningen av sine medlemmer. Dette vil eventuelt bety en kombinasjon av modifisert modell C i kombinasjon med en modifisert modell A. (PACEM 2010: 195).

Arbeidet med ulike modeller for forholdet mellom Forsvaret og tros- og livssynssamfunn har foreløpig munnet ut i en ny tilrådning til Feltprosten med en analyse av konsekvensene av stat–kirkeforliket og grunnlovsendringene i 2012 fra Feltprestkorpsets strategiutvalg (2012). Det tilrås en justert modell B hvor Feltprestkorpset videreføres som militær fellesinstitusjon, men hvor grunnlaget utvides til å omfatte både Den norske kirke, andre registrerte trossamfunn og personell fra livssynssamfunn. Det foreslås at ved utforming av ordninger for ulike seremonier (som feltgudstjenester, bønn på linje og kirkeparader) bør ulike tros- og livssynssamfunn konsulteres. Men seremoniene bør utformes med størst mulig grad av felleskristen profil. «Begrunnelsen for at slike seremonier skal ha en kristen forankring er at størstedelen av personellet tilhører et kristent trossamfunn og at kristendommen er en sentral del av den nasjonale kulturarv.» (Feltprestkorpsets strategiutvalg 2012: 19).

Utvalget vil spesielt trekke fram sitater fra noen få uttalelser fra høringsrunden til den første utredningen som på en prinsipiell måte får fram viktige problemstillinger:

Human-Etisk Forbund mente at

---

[12] Omtalen av reaksjoner med nærmere kildebelegg er hentet fra PACEM (2010: 157).

[13] I en oppsummering sies det slik: «[Utredningens perspektiv] anses for å være enten for kirkelig (Human-etisk forbund), for sekulært (Torbjørn Olsen [katolsk prest]) eller for militært (Presteforeningen).» (PACEM 2010: 166).

[14] Uttrykket er hentet fra høringsuttalelsen til Misjonshøgskolen, som skiller mellom normal og innovativ civil religion.

> Utredningen viser gode ansatser til å tenke prinsipielt og erkjenne utviklingen fra en enhetskultur til et mer mangfoldig samfunn. Til tross for dette ender man likevel for ofte i å forsvare og begrunne en fortsettelse av dagens ordninger på en rekke områder ut fra et nominelt majoritetsargument. …
>
> Tiltak som drives i offentlig regi eller med et offentlig mandat skal være sekulære, allmene og møte borgerne likeverdig uten noen livssynspreferanse. Dette blir særlig viktig i første linje – den kontakt den enkelte har direkte med ulike institusjoner. … For å realisere dette trengs det en tilbaketrekking fra Den norske kirkes side i forhold til funksjoner som er allmene. … Vi vil understreke at «Forsvarets plikt til å operasjonalisere retten til fri religionsutøvelse» (s 104) nettopp skal være det, verken mer eller mindre, og at statens ansvar må være å ivareta dette på likeverdige vilkår uavhengig av om personene som er innkalt tilhører majoritet eller minoritet.

Human-Etisk Forbund er meget kritisk til tanken om å utvikle en «civil religion» der religiøse elementer skal fungere som et slags lim eller fellesskapsbyggende plattform.

> Human-Etisk Forbund vil sterkt anbefale at man heller søker å bygge fellesskap, samhold og kohesjon i Forsvaret på verdslig, religionsnøytral grunn. Dette, sammen med en positiv tilrettelegging av adgang til fri religionsutøvelse basert på frivillig tilslutning, vil være den løsningen som best ivaretar våre menneskerettslige forpliktelser og ivaretar både hensynet til militær enhet og livssynsmessig mangfold i et moderne samfunn som det norske. (Human-Etisk Forbund 2009: 7).

Et prinsipielt innspill fra en enkeltperson kan være verd å trekke fram. I motsetningen til oppfatningen til Oslo katolske bispedømme, som foretrekker modell B, mener den katolske presten Torbjørn Olsen at modell B er den dårligste. Når utredningen begynner

> å beskrive «religionens samfunnskulturelle funksjon i Forsvaret» … [blir Olsen] meget betenkt. «Det er en kjent sak at hvis krigen skal vinnes, utgjør samholdet (cohesion) en avgjørende positiv faktor.» … De religiøse ritualer har alltid spilt en viktig rolle i den militære organisasjon, og særlig ut i fra et meningsskapende perspektiv, … Det kan … godt tenkes at slike resonnementer vil være effektive for å «selge» feltpresttjenesten inn i det militære fagmiljø. Ja, mon tro om ikke mang en offiser nettopp av den grunn vil etterspørre eller endog kreve en feltpresttjeneste når han drar ut i krig? ... Men nettopp derfor er det livsfarlig dersom trossamfunn går inn på en slik argumentasjon. Begrepet «rettferdig krig» kan være vanskelig nok. «Hellig krig» har ingen plass i kristen teologi. … Feltprestenes nærvær blant det militære personell kan knapt ha noe annen begrunnelse enn personellets eget behov eller ønske. (Olsen 2010).

Olsen mener at prinsipielt bør det være opp til det enkelte tros- og livssynssamfunn hvor høyt de ut fra sin egenart vil prioritere feltpresttjenesten. Det er ifølge Olsen bare tros- og livssynssamfunnene som egentlig kan stille feltpresttjeneste til disposisjon for Forsvaret.

Høringsuttalelsene fra de teologiske fakultetene, som går inn for en videreføring av modell C, representerer klart alternative synspunkter til resonnementene fra HEF og fra Olsen, som tar utgangspunkt i den individuelle retten til religionsfrihet. Det teologisk fakultet (TF) ved Universitetet i Oslo trekker fram ordningen med «bønn på linje»:

> I Bønn på linje fremtrer et samlet militært kollektiv i en felles bønn ledet av feltpresten. Fra et menneskerettslig perspektiv er det innlysende enkelt at en slik type kollektiv rituell bønn der alle er beordret til å delta bryter med elementære rettigheter for dem som ikke deler den troen eller den religionen som utformer bønnen. Fra et luthersk perspektiv kan det også påpekes klare problemer med å oppheve bønnens personlige element. Samtidig er jo verken det menneskerettslige eller det mer dogmatiske kravet om individualitet helt saksvarende for institusjonen Bønn på linje. For det første kan bønn i et rituelt luthersk perspektiv sees på som en rituell kollektiv handling. For det andre er Forsvaret selv et kollektiv som handler institusjonelt. Bønn på linje uttrykker et kollektivt verdigrunnlag og har i en slik sammenheng sin berettigelse. … Bønn på linje uttrykker i et slikt perspektiv et institusjonelt og rituelt forhold der ansvaret for kollektivet og vektleggingen av at det kollektive bæres oppe av noe som er større enn det selv kommer til uttrykk. TF vil derfor fremholde verdien av å arbeide mer med dette dilemmaet. Dette innebærer ikke at vi setter de klare men-

> neskerettslige anliggender til side eller reduserer betydningen av individualitet. En fritaksordning for ikke-kristne soldater kan kanskje redusere dilemmaet. Men dermed svekkes betydningen av Bønn på linje. Ritualet endres fra å være en institusjon for hele Forsvaret til å bli et uttrykk for de spesielt kristne. Bønn på linje er et ritual som nettopp illustrerer at det å gjennomtenke forholdet mellom kristendom og norske institusjoner må inntenke andre perspektiver enn den type menneskerettslig argumentasjon som nå oftest dominerer debatten. (Det teologiske fakultet 2009b: 3f).

Det teologiske Menighetsfakultet hevder også et forsvar for fellesskapsriter:

> I [utredningen] påpekes også religionenes rolle som leverandører av myter og ritualer som har stor betydning i en militær kontekst fordi de bidrar til livstolkning, samhold og motivasjon for personellet. Vi slutter oss til oppfatningen at det norske forsvaret kan markere en preferanse for kristendommen når det gjelder utformingen og utøvelsen av fellesskapsriter med begrunnelse i landets religiøse historie og arv og i tilhørigheten til Den norske kirke og andre kristne trossamfunn hos den overveiende majoriteten av personellet... (Det teologiske Menighetsfakultet 2009: 2).

11.3.4 Utvalgets vurderinger

I likhet med betjeningen av tros- og livssynsmessige behov innen sykehus og i fengsler er det i dag en forskjellsbehandling av medlemmer fra tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke og medlemmer i Den norske kirke. Tiltak for å oppnå større grad av likebehandling innen sykehus og fengsler drøftes i kapittel 15. Utvalget mener at i tillegg til manglende likebehandling av ulike tros- og livssynsbehov reiser relasjonen mellom religion og forsvar egne problemstillinger som i mindre grad er til stede i sykehus og fengsler.

Bruk av militærmakt reiser betydelige etiske utfordringer. Etter alvorlig overveielse kan mange personer konkludere med at bruk av militærmakt i enhver form er uetisk og imot ens dypeste overbevisning. Tilsvarende kan en, etter alvorlig overveielse, også kunne konkludere med at bruk av militærmakt i prinsippet kan forsvares. Synet på bruk av militærmakt vil antakelig i de fleste tros- og livssynssamfunn variere i medlemsmassen. Både dette prinsipielle utgangspunktet og det at kirkelig tilstedeværelse, avhengig av form, også kan legitimere bruk av militærmakt i en konkret situasjon, reiser spesielle utfordringer for tros- og livssynssamfunnenes forhold til Forsvaret.

Det norske Forsvaret er bredt demokratisk og folkerettslig forankret, og en sentral samfunnsinstitusjon. Verneplikten er sentral og forankret i Grunnloven, der det i § 109 heter: «Enhver Statens Borger er i Almindelighed lige forpligtet, i en vis Tid at værne om sit Fædreland, uden Hensyn til Fødsel eller Formue.» Forsvaret har i de senere år endret karakter ved i mindre grad å være basert på vernepliktige mannskaper og i større grad vervede mannskaper. Dette endrer imidlertid ikke utvalgets vurdering av Forsvarets funksjon, og at samfunnet bør være særlig forpliktet til å ivareta tros- og livssynsmessige behov for de tjenestegjørende i Forsvaret.

Utvalget mener imidlertid at det er viktig at ikke tros- og livssynsmessig betjening utnyttes for å bedre de militære styrkenes samhold og stridsmoral eller settes til å aktivt lede, fremme eller legitimere krigshandlinger. Hensikten med tilstedeværelsen av religiøst personell i militær sammenheng er og bør være tydelig knyttet til den enkeltes tros- og livssynsfrihet i en situasjon preget av ufrihet og personlig risiko. Historisk har imidlertid en slik legitimerende og motiverende målretting av religiøs tjeneste i militær sammenheng ofte vært tilfellet. Modell B i Feltprestkorpsets utredning kan tendere i en slik retning gjennom forslaget om utvikling av en form for «civil religion» i form av fellesritualer med delvis religiøst innhold. Dette vil utvalget advare mot.

Også en videreføring av dagens fellesskapsriter (som Bønn på linje) reiser utfordringer ut fra et menneskerettsperspektiv. Selv om slike utfordringer for reell religionsfrihet kan dempes med smidige individuelle fritaksordninger, kan nettopp den kollektive koblingen mellom Forsvaret og én religion gjennom fellesskapsriter være problematisk. Religiøse ritualer bør etter utvalgets vurdering ikke gjøres til felles uttrykk for Forsvarets kollektive verdigrunnlag. Utvalget mener at Forsvaret prinsipielt ikke bør gi noen enkelt religion eller trosretning i oppdrag å gjennomføre slike fellesritualer. Forsvaret bør heller ikke ut fra egen organisasjon utforme eksplisitt religiøse fellesritualer.

Utvalget vil understreke at den situasjon som en soldat eller befal er i, som vernepliktig eller vervet, der en kan komme i en kampsituasjon og risikere å bli såret eller dø, tilsier at det er en spesielt viktig plikt for samfunnet at det legges til rette for at tros- og livssynsbehov blir dekket. Til-

stedeværelsen av personell som kan gi slik hjelp, bør ta utgangspunkt i den enkelte soldats behov, gitt at personen ikke er i stand til å oppsøke tros- og livssynssamfunn utenfor militært område. Målet er å gi mulighet for tros- og livssynsfrihet i en spesielt krevende situasjon. Tros- og livssynssamfunn kan være til stede med personell på militært område og i militær sammenheng, men bør ikke bidra til å legitimere den militære virksomheten. Det forhindrer ikke at tros- eller livssynspersonell fra ulike religioner og livssyn kan ha en viktig rolle som tros- og livssynsrådgivere for den militære ledelsen for å kunne ivareta tros- og livssynsbehov også i krigens nærhet. Tros- og livssynspersonell med ulikt ståsted kan videre, både ut fra faglig kompetanse og ut fra et personlig livssynsperspektiv, gi et viktig bidrag til etikkundervisningen i Forsvaret.

Utvalget vil imidlertid presisere at representanter fra ulike religioner og livssyn ikke bør være ansvarlige for obligatoriske fellesarrangement eller ritualer, og de bør ikke inngå i den militære rangordning. Det er viktig at Forsvaret skal legge til rette for at soldater kan få hjelp til å få dekket behov knyttet til tro og livssyn, herunder sikre tilgang til bistand og betjening fra tros- og livssynssamfunn. Denne tilretteleggingen bør imidlertid ikke være en del av en strategi for økt samhold og bedret forsvarsfunksjon.

Utvalgets flertall vil, gitt at det er de individuelle behov som skal ivaretas, og ansettelser av livssynspersonell ikke bidrar til legitimering, tilrå at det i tillegg til personer fra tros- og livssynssamfunn som stiller opp i forlengelsen av sitt ordinære virke, fortsatt bør være faste ansettelser av tros- og livssynspersonell innen Forsvaret. For en nærmere drøfting av disse spørsmål med klarlegging av ulike syn i utvalget, se kapittel 15.

11.4 Andre koblinger mellom statsmakt og religion

I det følgende drøftes noen ytterligere tilfeller av at stat og religion er koblet sammen eller kan kobles sammen.

11.4.1 Nasjonale symboler, markeringer

På flere måter kan det gis uttrykk for en stats sentrale verdier. Det kan gi seg uttrykk fysisk ved nasjonale monumenter og bygninger, og det kan gi seg uttrykk ved arrangementer og nasjonale ritualer. Den kristne kirkes dominans gjennom 1000 år, de siste 500 år i sin evangelisk-lutherske utforming, har gitt oss mange bygninger og fysiske uttrykk for kristen tro og kristne idealer. En viktig slik bygning er Nidarosdomen, som har en egen post på statsbudsjettet.

Det oppfattes som en nasjonal oppgave å ta vare på denne fysiske kulturarven, noe som i en viss forstand vil innebære å favorisere fysiske uttrykk knyttet til den kristne tro i det offentlige rom. Utvalget vil understreke at en ikke ut fra et ideal om likebehandling av ulike tros- og livssynsuttrykk bør nedprioritere bevaring av slike kristne kulturuttrykk. Det er etter utvalgets vurdering viktig å bevare disse uttrykkene for samfunnets kulturelle og religiøse verdier.

Det vil imidlertid etter utvalgets mening være rimelig om en ved framtidige oppføringer av offentlige «praktbygg» eller minnemonumenter åpner opp for symboler og uttrykk fra ulike religioner og livssynstradisjoner. Bygg og monumenter bør avspeile respekt for det mangfold av tros- og livssynsuttrykk som i dag og i framtiden i enda større grad, preger Norge.

Når det gjelder nasjonale markeringer og nasjonale ritualer, vil det i utgangspunktet være lettere «å begynne på nytt» med etablering av nye former for markeringer som reelt tar på alvor det mangfoldige livssyns-Norge, og avskaffe ordninger som unødig forskjellsbehandler ulike livssyn. Imidlertid vil det også her være bindinger som det vil være vanskelig å oppheve, og som i noen grad vil ligge utenfor utvalgets mandat å vurdere. En del ritualer er koblet opp til det norske kongedømmet. I Forsvaret og ved Stortingets åpning brukes for eksempel det såkalte Kongeønsket som sier «Gud bevare kongen og fedrelandet». Landets nasjonalsang, *Ja, vi elsker*, er preget av landets dominerende religion. Utvalget vil ikke gå nærmere inn på slike nasjonale ritualer med religiøs farge.

Ved nasjonale tragedier, som tsunamikatastrofen og 22. juli-massakren, og ved lokale katastrofer og ulykker er det et behov for å samles, både nasjonalt og lokalt. Det er grunn til å gi honnør til de mange som stiller opp for fellesskapet når katastrofer og ulykker rammer oss. Den norske kirke og de mange tros- og livssynssamfunn utfører en viktig samfunnsinnsats ved å hjelpe mennesker i sorg. I tillegg til flere kirkelige markeringer etter tsunamikatastrofen i 2004 arrangerte også Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn en minnemarkering i Oslo rådhus som ble fjernsynsoverført, og der kongefamilien og representanter fra Regjeringen var til stede. Etter 22. juli-tragedien i 2011 ble det, i tillegg til arrangement i regi av trossamfunn, inkludert Den norske

kirke, arrangert en fellesmarkering i Oslo Spektrum der også ulike livssynsuttrykk kom fram. I noen grad vil det være et ønske for mange, også personer som vanligvis er «kirkefremmede», å samles i kirkelige rom for å gi utløp for sin sorg. Dette må respekteres, og slike behov må også ivaretas og ikke undertrykkes ut fra et ideal om likebehandling og ønske om felles markeringer. Samtidig er det en fare for at kirkelige markeringer, som oppfattes som statlige, av noen kan oppfattes som ekskluderende.

Utvalget mener at rammene for nasjonale markeringer er et offentlig ansvar og gjenstand for offentlig debatt. Ansvaret bør ikke delegeres til ulike tros- og livssynssamfunn, heller ikke Den norske kirke. Det forhindrer ikke at offentlige myndigheter bør tar kontakt med representanter for ulike tros- og livssynssamfunn og tenke gjennom og planlegger på forhånd hva slags livssynsmessig «fargelegging» en skal legge opp til ved nasjonale og lokale ulykker. En må både ivareta de behov som finnes hos mange i majoritetskirken og i de enkelte tros- og livssynssamfunn, og et behov for felles markering på tvers av ulike religioner og livssyn.

11.4.2 Gjennomføring av valg

11.4.2.1 Bakgrunn og diskusjon

I Kirkeforliket fra 2008 ble det lagt til grunn at det gjennomføres en demokratireform.

> Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 67).

Valg til menighetsråd og bispedømmeråd i Den norske kirke ble ved stortingsvalget i 2009 og ved lokalvalgene i 2011 avholdt samtidig med de politiske valg i Norge. Valglokalene var også i samlokalisert, eller i nærheten av hverandre. I en utredning fra 2008 med tittelen *Styrket demokrati i Den norske kirke*, av en arbeidsgruppe ledet av Trond Bakkevig, ble det argumentert for en slik sammenkobling.

Arbeidsgruppen foreslo at det i 2009 og 2011 ble utprøvd felles kirkelige valg samtidig med offentlige valg i alle sokn. Det medfører én felles valgdag i hele landet, og i tillegg valgdag dagen før på de stedene der det offentlige valget går over to dager.

Arbeidsgruppen viste i sin drøfting til at en felles kirkelig valgdag enten kan legges i samme år som offentlige valg eller i år hvor det ikke holdes offentlige valg (slik ordningen er i Sverige). Det taler for å legge valgene samtidig med offentlige valg at det da allerede er valg, og at de kirkelige valg kan få «drahjelp» av de offentlige valgene. Når man likevel er ute for å stemme ved de offentlige valgene, vil det være enklere å avgi stemme ved de kirkelige valgene hvis det finner sted i umiddelbar nærhet av det offentlige valglokalet (Arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirkedepartementet 2008: 57).

På den annen side ble det pekt på at det kunne bli vanskelig å få oppmerksomhet omkring de kirkelige valgene når de finner sted samtidig med det offentlige valget. På bakgrunn av gode erfaringer (økt valgdeltakelse) av utprøving av felles valg ved menighetsrådsvalgene i 2001 og 2005 falt arbeidsgruppen i første omgang ned på at det burde holdes kirkelige valg samtidig med offentlige valg.

Arbeidsgruppen er klar over at det kan reises prinsipielle innvendinger mot å legge de direkte kirkelige valgene samtidig med og i umiddelbar nærhet av stedet for offentlige valg, både ved at det utydeliggjør forskjellen mellom valgene, og ved at det kan oppleves som en problematisk særbehandling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn. I den praktiske gjennomføringen må en sørge for at de kirkelige og de offentlige valgene framstår som selvstendige og adskilte valg. Arbeidsgruppen understreket at gjennomføring av valgene samme dag og i umiddelbar nærhet av stedet for offentlige valg ikke må begrunnes i Den norske kirkes særstilling, men være en ordning som også andre tros- og livssynssamfunn i prinsippet kan benytte seg av (Arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirkedepartementet 2008: 58).

Forslaget fra arbeidsgruppen ble fulgt opp ved valgene i Den norske kirke i 2009 og 2011. Disse valgene har blitt evaluert. Også erfaringene med avholdelse samtidig med politiske valg er vurdert. I en generell evaluering av Stortingsvalget i 2009 i regi av Kommunaldepartementet rapporterte et flertall av de kommunene som besvarte spørsmål om samlokalisering med kirkevalget, om ulike utfordringer og problemer: som uheldig skilting og noe forvirring blant velgerne med hensyn til hvor de skulle avgi stemme. I sluttrapporten fra KIFO (2011) sammenfattes erfaringene slik:

> De fleste valglokalene for kirkevalget ligger i samme bygg som det offentlige valget, men i et annet rom. Kirker blir stort sett ikke brukt som

> valglokaler. … Kirkelige og kommunale valgarrangører finner praktiske og stort tilfredsstillende løsninger for begge parter. Ordningen vekker liten motstand hos de ansvarlige for de offentlige valgene. … Borgerne oppfatter samordning som et pragmatisk spørsmål. Det er aksept for ordningen med kirkelige valg samme dag og samme sted som offentlige valg, størst blant kirkemedlemmene og dem som har stemt, men også aksept blant dem som ikke er medlemmer av Den norske kirke. Bedret tilgjengelighet gjennom samordning med offentlige valg har bidratt til økt valgdeltakelse, men det er likevel ikke en én-til-én-sammenheng mellom kirkelig og offentlig valgdeltakelse. (Schmidt 2011: 42).

Fra Human-Etisk Forbund har det blitt reist kritikk av sammenkoblingen av kirkelig og politisk valg. I et oppslag i Fri Tanke i september 2011 ble dette anført:

> At et utvalgt trossamfunn skal kunne avholde valg samtidig med et allment offentlig valg, og i samme lokale, er et klart bevis på at vi fremdeles har en statskirkeordning i Norge. En slik blanding er en uting i et moderne demokrati. Offentlige valg og valg i medlemsorganisasjoner bør holdes adskilt. (Fri Tanke 2011a).

Også fra enkelte hold innen Den norske kirke har sammenkoblingen blitt kritisert: Biskop Nordhaug i Bjørgvin er sitert slik i Vårt Land fra 2009:

> Nordhaug minner om at det første stat/kirke-utvalget – kjent som Bakkevig I – uttrykkelig gikk inn for et skille mellom kirkelige og politiske valg. Gjennom stat/kirke-forliket er imidlertid de to valgene koblet sammen i tid, og flere steder holdes valgene i samme bygning. Fra kirkelig side er dette å selge seg billig. Det er en kirke med lav selvtillit som opptrer slik, mener Nordhaug. Han innser at løpet er kjørt når det gjelder årets valg, men håper at kirken sentralt tenker gjennom prinsippene knyttet til menneskeretter og religionsfrihet. (Vårt Land 2009).

Spørsmålet om reglene for neste valg i Den norske kirke ble tatt opp ved behandlingen av de nødvendige endringene av kirkeloven, knyttet til endringene i Grunnloven våren 2012. I innstillingen fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen heter det:

> Stortinget ber regjeringen, på bakgrunn av Den norske kirkes behandling av forslag til valgordning, komme tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013. (Innst. 292 L (2011–2012)).

11.4.2.2 Utvalgets vurdering

Det er ikke nytt at det har vært sammenkoblinger mellom politiske valg og aktiviteter i Den norske kirke. Boks 11.2 forteller om sammenkoblingen i 1905. Spørsmålet er om en for framtiden bør legge opp til en sammenkobling av politiske valg og valg i Den norske kirke.

Utvalget mener at spørsmålet om sammenkobling av offentlige valg og valg i Den norske kirke reiser prinsipielle spørsmål som går ut over hvorvidt det kan finnes praktiske løsninger lokalt, og om spørsmålet i hovedsak er et pragmatisk spørsmål. Sammenkoblingen reiser prinsipielle spørsmål knyttet til 1) likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn og 2) om en bør koble sammen offentlig stemmegivning som er en rettighet for alle statsborgere (stortingsvalg), eller alle med langvarig bosetting (lokalvalg), med utøvelse av

Boks 11.2 Kirken, Forsvaret og folkeavstemningen om unionsoppløsning i 1905

Det følgende beskriver folkeavstemningen om unionsoppløsning i 1905:

> Folkeavstemningen skjedde de fleste steder i kirkene i nærvær av militære avdelinger. Før dagens gudstjeneste fikk ta til, marsjerte de militære med «taktfaste skridt» og inntok sine plasser fremst i kirken… Så slapp presten til med dagens tekst: Lytte ikke til de falske profeter! Etter prekenen «begyndte præsten at klargjøre den politiske situasjon og forklarede betydningen af at stemme ja, og det alvorlige ved at stemme nei.» Deretter reiste de militære seg, hvorpå menigheten «paa oppfordring» sang «Ja, vi elsker». Så skred man til folkeavstemning. (Hobson og Kristiansen sitert i Lunde 2003: 81).

Resultatet ved folkeavstemningen viste 368 208 (99,95 %) jastemmer og 184 neistemmer.

eventuelle medlemsaktiviteter (som stemmegivning) i en frivillig organisasjon.

En vil kunne hevde at det er uheldig å koble sammen offentlig stemmegivning, som indikerer tilslutning til landets demokratiske verdier, til stemmegivning i det dominerende trossamfunnet, Den norske kirke. Arbeidsgruppen fra 2008 mente som et forsvar for ordningen med sammenkobling av politiske valg og valg i Den norske kirke, at den prinsipielt skulle kunne benyttes av også andre tros- og livssynssamfunn. Utvalget vil peke på et ønske om valg av styre og ledere i et større antall tros- og livssynssamfunn samtidig og i nærheten av valglokalene for de offentlige valgene reiser praktiske utfordringer som det nesten ikke er tenkbart vil kunne løses. Et prinsipielt argument om likebehandling som i den virkelige verden ikke kan gjennomføres, har liten verdi. Men utvalget vil hevde at selv om likebehandling skulle kunne være mulig, er det viktige prinsipielle motforestillinger mot en sammenkobling av offentlige valg og valg i tros- og livssynssamfunn. Det er en forventning i det demokratisk styrte Norge om at landets innbyggere bør stille opp og gjøre sin «borgerplikt» ved å stemme ved de politiske valgene. Det kan derimot ikke være en demokratisk forventning om at landets innbyggere skal registrere medlemskap i et tros- og livssynssamfunn og gjøre sin medlemsplikt ved å stemme ved valg i tros- og livssynssamfunnet. En er en like god «borger» om en ikke er medlem i et tros- og livssynssamfunn.[15]

Hvis et tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, selv ønsker å avholde medlemsmøter i egne lokaler som inkluderer valg, på samme dag som de offentlige valgene, kan ikke dette forbys. Men utvalget vil på prinsipielt grunnlag konkludere med at det for framtiden ikke bør legges opp til at valg i Den norske kirke, eller noe annet tros- og livssynssamfunn, kobles sammen med de offentlige valgene, verken i form av samlokalisering eller felles tilrettelegging og presentasjon.

---

[15] Tilsvarende synspunkter ble fremmet i høringsuttalelsen fra STL til utredningen ledet av T. Bakkevig: «STLs medlemmer mener forslaget om at kirkens valgsted skal finne sted i umiddelbar nærhet til det offentlige valgsted har problematiske sider. Av prinsipielle grunner er det viktig å fastholde et skille mellom statsborgerskapets allmenne rett knyttet til å bestemme hvem som skal styre landet, og det som angår den rett enkeltmedlemmer av et trossamfunn har til å delta i interne valg i sitt trossamfunn. En sammenblanding i forhold til sted og tid kan oppleves som at statsborgerskap og kirkemedlemskap hører sammen, og at sistnevnte valg handler om å delta i den norske borgers trosfellesskap.» (Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn 2008). Flertallet i STL mente at en ikke burde ha felles valgdag og felles valglokalisering, mens mindretallet i STL fra Den norske kirke og Norges Kristne Råd ikke trakk en slik konklusjon.

Kapittel 12
Normativt mangfold knyttet til tro og livssyn

12.1 Innledning

Utvalgets forslag til sentrale grunnprinsipper for en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk framhever blant annet likebehandling og ikke-diskriminering, se kapittel 9. I en situasjon med økende livssynsmangfold mener utvalget at det er avgjørende at myndighetene behandler alle borgere på en likeverdig måte, uavhengig av tros- eller livssynsmessig tilknytning, bakgrunn eller aktivitet.

Det norske systemet hviler på maktfordelingsprinsippet, med én lovgivende makt, én utøvende makt som setter lovene ut i livet, og én dømmende makt som regulerer i rettskonflikter. Et grunnleggende prinsipp er hvordan lovene vedtatt av Stortinget, iverksatt av regjeringsapparatet og sanksjonert av domstolene, gjelder *alle* borgere i landet og gis legitimitet av alle borgeres stemmerett og øvrige demokratiske rettigheter. Slik skal norsk lov og rettssamfunnets prinsipper beskytte og regulere forhold i samfunnet av hensyn til alle, på en likeverdig måte. En slik grunnleggende likebehandling basert på et felles lovverk og rettsvesen, er viktig for å ivareta et samfunnsmessig fellesskap i en situasjon med livssynsmangfold og interessemotsetninger.

Livssynsmangfold kan imidlertid også ses på som en utfordring for rettsenhet i samfunnet. Fra gammelt av har de fleste livssyn og trossamfunn egne normgrunnlag. Det finnes også en del konfesjonelle og religiøse rettssystemer som i ulik grad og på forskjellig måte gjelder innad i trossamfunnene. Det kan være kanonisk rett innen den katolske kirke eller sharia innen islam (se boks 12.1 nedenfor). I det følgende drøftes denne utfordringen i lys av normativt mangfold generelt og de konkrete utfordringene for tros- og livssynspolitikken spesielt.

Dette kapitlet tar utgangspunkt i det norske rettssystemet, i grunnleggende prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering og i et situasjonsbilde der mange rettslige forhold overskrider landegrenser og der mange lever transnasjonale liv. Ut fra dette drøfter utvalget noen sentrale utfordringer knyttet til normativt mangfold og rettslig pluralisme og legger fram vurderinger og anbefalinger på feltet.

12.2 Normativt mangfold og rettslig pluralisme som en normalsituasjon

Normativt mangfold henspiller her på det at flere normsystemer kan finnes samtidig, gjeldende for samme saker, og på det at både juridiske normer og andre typer normer går inn i et samspill med sosiale, kulturelle, økonomiske og religiøse faktorer i samfunnet. Dette normative mangfoldet er en del av en generell og normal samfunnsmessig pluralisme, der sammenveving og samspill mellom ulike faktorer er det sentrale, framfor rent parallelle normsett som ikke påvirker hverandre, men bare eksisterer side ved side.

Innenfor juridisk litteratur omtales et slikt normativt mangfold som «rettslig pluralisme». Rettslig pluralisme betegner en situasjon der flere normsystemer eller flere rettssystemer finnes samtidig, gjeldende for samme saker. Dette innebærer at samtidig som norsk lov gjelder overordnet, allment og for alle, så orienterer individer og grupper seg samtidig *også* i forhold til en rekke andre normsett, og disse ulike normsettene virker inn på hverandre. Rettslig pluralisme kan på den ene side framtre ved at formelle rettssystemer og ulike gruppers sedvanerett og religiøse rett opererer side om side innenfor et offisielt rettssystem. Dette ligger nærmere en form for *parallelle rettssamfunn*, der systemene *ikke* glir over i hverandre. Et eksempel på dette er tidligere koloniland, hvor innført vestlig rett og ulike etniske folkegruppers sedvane og religiøse rett fantes side ved side. Ved en slik parallellitet ble også skillene mellom folkegruppene og mellom koloniserte og kolonimakter opprettholdt.

På den annen side kan rettslig pluralisme forstås som en situasjon hvor det formelt foreligger en rettsenhet, slik som i Norge, hvor gjeldende nasjonal rett er det juridiske grunnlaget for alle,

men hvor den offisielle retten nettopp inngår i et samspill med andre normsystemer, slik som religiøse, sosiale og kulturelle normer.

Forstått på denne siste måten er rettslig pluralisme en ordinær situasjon i alle samfunn.[1]

Dagens globaliserte samfunn, med økt mobilitet både for mennesker, økonomiske forhold, ideer og religioner, bidrar til dette bildet av normativt mangfold i vår tid. Mange mennesker lever liv på tvers av landegrenser, der familieforhold, næringsvirksomhet, økonomiske forhold og religiøs tilhørighet – og normer knyttet til alt dette – ikke begrenses av nasjonalstatlige grenser. Dette gir et økt bidrag til den normmessige pluralismen. Ett menneskes liv – som borger i et land (for eksempel Norge), som familiemedlem (for eksempel som gift kvinne) og som religiøs (for eksempel katolikk) gir mange tilhørigheter, en sammensatt identitet og mange sammensatte normsett å forholde seg til i konkrete situasjoner.[2]

En kan observere at nasjonal lov på mange måter er under press både fra ulike kulturelle og religiøse transnasjonale normsett, men også av internasjonal rett, internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, regionale avtaleforpliktelser (for eksempel i EU-området), globale markedsmekanismer etc. *Norsk* internasjonal privatrett tilsier at i en del sammenhenger vil andre lands lovgivning måtte legges til grunn i transnasjonale saker. Dette kan for eksempel gjelde forbrukersaker, ekteskaps- og skilsmissesaker eller saker knyttet til arv og eiendom på tvers av landegrenser. I en del slike saker er normer og rettsregler nært knyttet til kultur og religion.

Det er sentralt for bevaringen av et felles og integrert samfunn at samme nasjonale felles lov gjelder for alle. Dette skaper de juridiske rammene som definerer de demokratiske mekanismene og samfunnets felles regler, og gir et fellesskap som dermed kan ha godt rom for kulturell, religiøs, livssynsmessig og normativ variasjon og mangfold innenfor disse felles rammene. Normativt mangfold eksisterer i nærmest ethvert samfunn. I de fleste tilfeller innebærer dette ikke noen konflikt med overordnet gjeldende rett at ulike grupper også har normer knyttet til kultur, religion, livssyn eller annet.

Det er da på den ene side viktig å vektlegge det positive og gjensidig berikende ved et pluralistisk samfunn at det finnes et mangfold av overbevisninger, ideer og normer, og at dette ikke i seg selv medfører konflikter. Det er ikke slik at et normativt mangfold nødvendigvis står i motsetning til felles gjeldende lover i et land.

På den annen side kan det også være viktig å være oppmerksom på mulige utfordringer knyttet til et normativt mangfold. Utvalget vil da spesielt peke på integreringsutfordringen, der *det sentrale er å unngå parallelle rettssamfunn*, der ulik rett gjelder for ulike grupper, og der en risikerer at enkelte grupper holder sine avtaleforhold og rettslige konflikter utenfor det formelle lovverket og rettssystemet, på grunn av manglende kunnskap eller manglende tillit til det norske rettsvesenet.

Det er viktig å sikre at alle borgere har god og lik tilgang til nasjonal lov og rett, og at alle har kjennskap og tillit til og kan benytte seg av de rettigheter og plikter som tilhører dette nasjonale lovfellesskapet. I et pluralistisk samfunn vil en slik integrering i forhold til nasjonale felles lovregler måtte basere seg på en erkjennelse av at det faktisk finnes et normativt mangfold i befolkningen.

Normativt mangfold, og også det som i dag betegnes som rettslig pluralisme, er ikke historisk sett noe nytt fenomen, og det er heller ikke et fenomen ensidig knyttet til økt grad av migrasjon. Normativt mangfold, også knyttet til ulike rettsoppfatninger, beskriver en normaltilstand både historisk sett og i dag, der offisiell rett inngår i et faktisk samspill med religiøse, kulturelle og sosiale normer, som også varierer mellom ulike grupper i samfunnet. Ulike religioner har gjennom tidene hatt sine egne rettssystemer gjeldende innenfor eget religiøse samfunn. Dette finnes også i dag, se boks 12.1.

Dette innebærer imidlertid en utfordring både politisk og juridisk. Denne utfordringen kan framstå spesielt tydelig for samfunn som de nordiske, som tradisjonelt sett har oppfattet seg selv som forholdsvis homogene, og som heller ikke har en

---

1 Professor i jus Anne Hellum slår ut fra denne siste forståelsen fast at rettslig pluralisme er et fenomen som eksisterer innenfor alle moderne nasjonalstater (se for eksempel Hellum 2006). Liversage og Jenssen (2011) drøfter i sin rapport om privatrettslige praksiser blant etniske minoriteter i Danmark forholdet mellom begrepene parallelle rettssystemer og pluralistiske rettsoppfatninger. Også her erklæres en rettslig pluralisme (pluralistiske rettsoppfatninger) som en forventet beskrivelse av (det danske) samtidssamfunnet.

2 Liversage og Jensen presenterer i sin rapport (2011) et omfattende empirisk grunnarbeid om hvordan ikke-vestlige etniske minoriteter i Danmark anvender religiøst-rettslige prinsipper og instanser på det privatrettslige området. Rapporten viser at blant intervjuobjektene for undersøkelsen har slike prinsipper forholdsvis stor betydning for minoriteter med muslimsk bakgrunn. Samtidig viser rapporten at slike religiøst-rettslige prinsipper fortolkes på mange ulike måter og samvirker med dansk lov på mange ulike måter, slik at det samlede bildet blir komplekst (Liversage og Jensen 2011).

kolonihistorie med et eksplisitt mangfold og samspill av ulik formalisert rett bak seg.[3]

En slik erkjennelse av en situasjon med normativ pluralisme *kan* oppfattes som en utfordring av et ideal om at syn på rett og galt skal være entydig og nøytralt basert. Mot dette kan en påpeke at en synliggjøring og en drøfting av en situasjon med et reelt religiøst, kulturelt og normativt mangfold, altså en samfunnsmessig pluralisme på mange plan, innebærer å sette et slikt nøytralitetsideal i et annet perspektiv. Nøytralitet betyr ikke i seg selv en usynliggjøring av relevante kulturelle, sosiale eller religiøse forhold som spiller inn i folks liv. Et nøytralitetsideal som skal innebære å være blind for forskjeller og variasjoner, blir et *skjevt* nøytralitetsideal som også usynliggjør egne premisser. Alternativet må være å gi forskjeller en likeverdig behandling.

12.3 Grunnleggende prinsipper for vurdering

Det er et grunnleggende prinsipp i det norske demokratiet og rettsstatssystemet at rettsgyldige lover er de som er vedtatt gjennom gjeldende demokratiske prosesser. Dette er det overordnede gyldige rettsgrunnlaget. Det skal forplikte og beskytte alle norske borgere på samme måte, uavhengig av tro og etnisitet.

Samtidig er det slik at anvendelsen av lover i konkrete tilfeller blir påvirket av og fortolket i forhold til konkrete sider ved det enkelte tilfellet. Det foretas avklaringer og kategoriseringer og det gjøres fortolkninger av sedvane og praksis. Det at mange menneskeliv leves på tvers av nasjonale grenser og rettssystemer, gjør denne konkretiseringen og lovanvendelsen mer komplisert. Det samme gjør for eksempel også normer knyttet til religiøse samfunn som eksisterer på tvers av nasjonale grenser, også i de tilfeller der disse normene ikke har rettsgyldig status i Norge.

Normativt mangfold eksisterer på flere områder, og dette er en reell utfordring som må møtes. Dette løses ikke alltid ensidig ved å henvise til gjeldende formell lov. For en del spørsmål knyttet til normativt mangfold vil en ensidig vekt på formalisert jus kunne bli en for enkel tilnærming, som tilslører de reelle problemene og utfordringene som ligger i feltet, blant annet knyttet til erkjennelse av utfordringer knyttet til et religiøst og kulturelt mangfold, og spesielt knyttet til maktforhold og undertrykkelse innen ulike grupper. (Se ytterligere drøfting av dette under punkt 12.4.)

Utvalget vil henvise til gjennomgangen av grunnleggende prinsipper i kapittel 9 og peker på at alle disse prinsippene er relevante med hensyn til vurderinger på dette feltet. Utvalget vil for denne drøftingen spesielt peke på følgende prinsipper som særlig viktige:

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.
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 livssynspolitikk må i sin utforming vurderes opp mot sentrale fellesverdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling.
8. Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.

Utvalget vil føye noen kommentarer til noen av disse prinsippene, knyttet til dette konkrete feltet som drøftes her, normativt mangfold, rettslig pluralisme og rettsenhet.

Tros- og livssynsfrihet som en allmenn rettighet for alle, ligger til grunn. Prinsippet om tros- og livssynsfrihet tilsier en bred mulighet til å utøve og synliggjøre egen religion eller livssyn i ens eget liv, naturligvis innenfor de rettslige rammene som loven setter. Utvalget vil her peke på at tros- og livssynsfrihet er en individuell rettighet og at det er den enkeltes overbevisning som skal beskyttes. En må også legge til grunn at tros- og livssynsmessige overbevisninger er sentrale deler av et menneskes identitet, og ikke noe som en enkelt kan tre ut av ved eventuelle motsetninger

[3] Inkluderingsutvalgets utredning (NOU 2011: 14) legger vekt på begrepet «uenighetsfellesskap» som en innfallsvinkel til å forstå dagens pluralistiske samfunn. Inkluderingsutvalget slår fast at «i alle samfunn må man lære å leve med og håndtere uenighet, dvs. at samfunnet kan forstås både som et verdifellesskap og som et uenighetsfellesskap.» (NOU 2011: 14: 320). Videre slår utvalget fast at «Det må anerkjennes at det finnes flere måter å være norsk på, og at mennesker kan ha sammensatte identiteter uten at det trenger å være problematisk.» (NOU 2011: 14: 320). Nettopp dette at et menneske kan ha sammensatte identiteter og være knyttet til flere samtidige normfellesskap og pliktrammer, er tema for dette kapitlet. Vektleggingen fra inkluderingsutvalget om av at dette ikke trenger å være et problem, men at motsetninger og konflikter også kan være kreative og positive for framtidig utvikling, er i tråd med den argumentasjonen som tros- og livssynspolitisk utvalg her vil legge til grunn.

mellom ulike samtidig gjeldende normsett. Muligheten for å tre ut av et religiøst eller livssynsmessig fellesskap ved normmessige uoverensstemmelser (exit) er av stor betydning, men ikke tilstrekkelig for å ivareta den enkeltes rettigheter. Tros- og livssynsfriheten må også innebære retten til å strebe etter å få oppfylt ulike samtidige normsett, for eksempel religiøse og sekulære, på best mulig måte samtidig, selv om det alltid vil finnes grenser for hva som faktisk kan oppfylles samtidig. Dette innebærer at tros- og livssynsbaserte normsett må anses som relevante i en konkret avveining.

Den enkeltes tros- og livssynspraksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter. Formell norsk rett skal beskytte både enkeltindividet og fellesskapet. Det er grunnleggende at religiøs og livssynsmessig praksis, basert på normer knyttet til et tros- eller livssynsfellesskap, ikke bryter med det felles lovbaserte regelverket som er rettet mot å beskytte alle, inkludert fellesskapsinteressene.

Ikke-diskriminering innebærer at det ikke skal foregå usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling med henblikk på tros- og livssynspraksis. Dette kan i denne sammenhengen vise til at lovfortolkning og tilpasning av gjeldende nasjonale lover må, der det passer, kunne ta hensyn til ulike religiøse eller livssynsbaserte normer eller sedvane, som spiller inn i konkrete saker, *på lik linje*. Hovedpoenget her er at ulike livssyn og religioner skal behandles likeverdig som relevante normative kilder for enkeltmennesker.

Likebehandling blir av utvalget fortolket som at staten bør tilstrebe at enhver borger får samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse. I denne sammenheng kan dette vise til at varierende og ulike religiøst baserte normsett må kunne regnes som relevante normsett som inngår i vurderinger og avveininger for den enkelte i en konkret situasjon.

Statens aktive støtte til tros- og livssynspraksis må i sin utforming vurderes opp mot sentrale fellesverdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling. Tros- og livssynsfriheten og retten til å utøve egen tros- og livssynspraksis må ivaretas *innenfor* rettstatens og demokratiets grenser. Tros- og livssynspraksis som bryter med disse fellesskapsprinsippene, vil dermed ikke beskyttes av prinsippet om aktiv statlig støtte.

Prinsippet om at alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom er et prinsipp som tilsier en romslighet for et mangfold i samfunnet, også et normativt mangfold, så lenge dette foregår innenfor rammer gitt av norsk lov, jf. foranstående.

En kan betrakte prinsippene om tros- og livssynsfrihet, likebehandling og ikke-diskriminering og prinsippet om at aktiv statlig støtte må vurderes opp mot sentrale fellesverdier, som grunnleggende prinsipper, men også som prinsipper som kan møte en grense sett i forhold til andre hensyn, jf. den innledende drøftingen i kapittel 20, se 20.1. I et samfunn som det norske, der en oppfatning om stor grad av likhet har ligget til grunn, og der en etablert statskirke har preget samfunnet, herunder lovverket, kan det være en større utfordring enn i mange andre land å se at problemer i møtet mellom likeverds- og frihetsidealer – og de etablerte likhetsoppfatningene – ikke alltid løses best ved å slå fast at likhetsidealet er det avgjørende. Likeverd og frihet kan også tilsi en større variasjonsbredde i løsninger, også med hensyn til rettslige og andre normative spørsmål.

Selv om en til enhver tid legger tydelig til grunn at vedtatte formelle lover gjelder for alle, så vil det i praktisk anvendelse, konfliktløsning og fortolkninger i det enkelte tilfellet være vesentlig også trekke inn flere momenter enn bare det likhetsgjeldende, formelle rettsgrunnlaget i form av vedtatte lover, for å også kunne ivareta sentrale hensyn som likebehandling, ikke-diskriminering og tros- og livssynsfrihet.

En kan også påpeke at en slik avveining av ulike hensyn som kan spille inn og modifisere, bidra til fortolkning, inkludering av nye hensyn og til og med til endring av vedtatte lover, har vært en sentral prosess gjennom tidene for å påvirke og endre forhold i samfunnet som har vært oppfattet som diskriminerende og urimelige. Sentrale eksempler på dette er innfortolkning av kvinners og barns perspektiv som mer sentrale elementer i en del lovfortolkning og etter hvert også i selve lovene – og den økende bevisstheten om og arbeidet for å innarbeide urbefolkningsperspektiver, for eksempel knyttet til sedvanerett og eiendomsrett i etablert formell rett og rettspraksis.

12.4 Utfordringer

12.4.1 Familierett

Familierett står sentralt blant de feltene der rettslig pluralisme sett i forhold til religiøst baserte normsystemer, blir en utfordring.

Dette kan gjelde for eksempel regler for inngåelse av ekteskap, regler for oppløsning av ekteskap og regler for omsorgsrett til barn etter skilsmisse. Innen ulike rettssystemer og andre norm-

Boks 12.1 Enkelte religiøse rettssystemer

Den katolske kirke

Den katolske kirken har sin egen skriftlige lov og sitt eget rettssystem på ulike nivåer. Kirken utdanner også sine egne kirkerettslige eksperter, *kanonister*. Kirkens egen lov – den kanoniske rett – er nedfelt i en egen lovbok.

Innen den katolske kirke har hvert bispedømme en egen domstol (et *tribunal*) med juridisk myndighet innenfor bispedømmet. Dette er første rettsinstans. I Norge dekker Tribunalet i Oslo katolske bispedømme hele landet. Neste rettsinstans er erkebispedømmet. For Norge er det erkebispedømmet Westminister Tribunal i London som fungerer som andre rettsinstans. Tredje rettsinstans er Vatikanet med tre domstoler med juridisk myndighet over hele kirken.

Domstolene arbeider først og fremst med ekteskapssaker. Siden den katolske kirke ikke har skilsmisse, er det nødvendig at en kirkelig domstol – etter en omfattende juridisk prosess – først erklærer ekteskapet for ugyldig i kirkerettslig forstand, dersom et par ønsker å gå fra hverandre. Denne ugyldighetserklæringen har ikke sivilrettslige følger.

Jødedommen

De ti bud ble etter jødisk tradisjon gitt av Gud på Sinai. I tillegg sier tradisjonen at Moses skrev ned hele *Toraen*, det vil si alle fem Mosebøkene, på diktat fra Gud. I Toraen finnes de 613 mitzvot, de religiøse forpliktelsene som jødene aksepterte å følge framover. Her finnes beskrivelse av sivilrett og strafferett, omtale av helligdager og spiseregler, offertjeneste, tempeltjeneste og presteskap.

Jødenes muntlige tradisjon ble samlet og nedskrevet gjennom et langvarig arbeid fram mot år 500. Denne samlingen er *Talmud*, som er en kommentar og fortolkning av Toraen. *Halacha* er betegnelsen på praksis i et jødisk liv basert på Toraen.

I jødiske diasporasamfunn gjennom historien var det viktig for jødene å opprettholde sin jødiske identitet gjennom å holde fast på jødiske skikker og regler. Rabbien ble en sentral person for rådgivning og veiledning. En jødisk rabbi er ikke en religiøs leder, men en jødisk skriftlærd med inngående kjennskap til jødisk lov. Gjennom jødenes integrering i storsamfunnene i Europa på 1800-tallet mistet rabbinerne noe av sin posisjon, ved at jøder også oppsøkte sekulære domstoler.

En *Bet Din* er jødenes religiøse domstol, som for eksempel må ta for seg konverteringer og skilsmisser. Den må bestå av tre rabbinere. I Norge finnes det ingen fast Bet Din. Ved behov tilkalles rabbinere fra de andre skandinaviske menighetene.

Når det gjelder jødisk skilsmisselovgivning, kreves det en skilsmisse gjennom en jødisk domstol i tillegg til en sivil skilsmisse. Jødedommen har forskjellige regler for kvinner og menn. Kvinner regnes som gift uten et gyldig skilsmissebrev, altså kan hun ikke bli skilt dersom mannen er forsvunnet uten å være bekreftet død, eller dersom han nekter å gi henne skilsmisse.

Islam

Islam tar utgangspunkt i Muhammeds åpenbaringer nedtegnet i *Koranen*. En annen viktig kilde er *hadith*-samlingene som er fortellinger om profetens praksis. Sharia, som muslimsk lov, er utviklet av muslimske rettslærde med utgangspunkt i Koranen, hadithsamlingene og spesielle tolkningsprinsipper.

Sharia som lovsystem, bygger på de ulike islamske lovskolenes grunntekster. Videre drøfting av tekstene i ulike land gjennom tidene har gitt opphav til ulike tolkninger av sharia. Sedvaner og ulik praksis spiller også inn. Sharia skal regulere alle sider ved muslimers liv, både religiøse og sekulære sider. Familieretten står sentralt i sharia og mye av dette er forankret i Koranen. De fleste land med muslimsk majoritetsbefolkning følger den islamske lovtradisjonen bare når det gjelder familierett. Ekteskap og skilsmisse er i utgangspunktet sivilrettslige og ikke religiøse avtaler, og det finnes ulike former i muslimske land og miljøer. De fleste avtaleformer gir en langt enklere tilgang til skilsmisse for mannen enn for kvinnen.

Islamforsker Anne Sofie Roald (Roald 2009) presiserer at som mindretallsbefolkning, for eksempel som muslimsk innvandrer, vil det ha mye å si hvor integrert i storsamfunnet muslimer er, for hvordan sharia fortolkes og praktiseres. Siden sharia fortolkes på så varierte måter, vil den lokale integreringen være betydningsfull. Uten en overordnet rettsmyndighet vil brudd på sharia mest ha sosiale konsekvenser, ikke juridiske.

systemer kan det for eksempel også finnes en forskjell på regler som gjelder for kvinner og for menn, noe som er problematisk i forhold til norske likestillingsidealer.

En del norske borgere lever ikke bare liv på tvers av landegrenser, men har også doble statsborgerskap.[4] Dette medfører at borgeren har plikter og rettigheter i forhold til to lands lovgivning, noe som kan innebære utfordringer blant annet på familierettsområdet. For dette kapitlets drøfting er dette relevant der det andre landets lovgivning er preget av religiøs rett.

Ekteskapsloven § 18a har som hovedregel at ekteskap inngått i utlandet er gyldig i Norge. Tilsvarende, at et ekteskap inngått etter norsk lov i Norge er gyldig, er ikke nødvendigvis tilfellet i alle andre land der norske borgere har sitt dobbelte statsborgerskap. Dette kan medføre at personer med doble statsborgerskap kan stilles i en vanskelig situasjon for eksempel med hensyn til anerkjennelse av ekteskap og skilsmisse.

Det kan for eksempel være tilfellet dersom en persons opprinnelsesland stiller krav om at ekteskap inngått i Norge også må inngås i tråd med opprinnelseslandets nasjonale lovgivning for å være gyldig der. Dette kan ha betydning for eksempel for eiendomsforhold og arverettigheter i opprinnelseslandet. Det kan også ha sentral betydning for barns status, ved at de ikke får status som født innenfor ekteskap i opprinnelseslandet. Manglende rettskraftig ekteskapsstatus kan også i ytterste konsekvens føre til risiko for straffeforfølgelse for ulovlig samliv.

Videre kan dette utløse problemer i forbindelse med skilsmissers gyldighet, dersom en norsk skilsmisse ikke blir regnet som gyldig og skilsmisse dermed i tillegg må oppnås via opprinnelseslandets lovgivning. Dersom denne lovgivningen for eksempel vanskeliggjør kvinners mulighet til å oppnå skilsmisse, vil dette være et problem. Videre vil en manglende anerkjennelse av en lovlig norsk skilsmisse kunne skape problemer ved gjengifte i henhold til opprinnelseslandets lover.

Utfordringene er imidlertid ikke bare knyttet til doble statsborgerskap og en slik eksplisitt forpliktelse overfor ulike lovverk. En må også peke på den betydningen det har for den enkelte å «gjøre rett», handle moralsk rett etter de moralske normer som gjelder i de fellesskapene en tilhører. Det er vanskelig for mange dersom de oppfatter at det er en motsetning mellom de rettsregler og de rettigheter som gjelder i formell norsk lov, og de moralske og religiøse påbud som de føler seg forpliktet av i sin kulturelle eller religiøse gruppe.

Familierettsfeltet løfter fram et sentralt dilemma: Hvordan kan en skape en balanse mellom individenes rettigheter som individer, basert på en enhetlig norsk lov – og samtidig anerkjenne ulike gruppers kulturelle og religiøse særpreg og gruppenes rett til å ivareta dette særpreget. Norsk praksis er i stor grad basert på en likhetstenkning, der alle tilfeller skal behandles likt. En tilnærming som i større grad fokuserer på like *rettigheter*, men med en anerkjennelse av individers *forskjellighet,* knyttet til deres tilhørighet i ulike grupper, kan oppfattes som å stå i motsetning til en tradisjonell norsk likhetstilnærming. En kan imidlertid peke på at å håndtere en reell rettslig pluralisme medfører et ansvar for å regne et mangfold av kulturer og religioner som relevante faktorer også i juridiske vurderinger.[5]

Boks 12.2 Om familierett og rettslig pluralisme

Professor Werner Menski, Universitetet i London, forteller om konkrete rettstvister i Storbritannia der løsninger ble funnet ved et smidigere forhold til den rettslige pluralisme som preget saken:

> En […] sak gjaldt pensjon til enken etter et sikh-ekteskap. Som så ofte i ikke-vestlige kulturer, var det ingen skriftlig dokumentasjon på ekteskapsinngåelsen. Det ble enken felt på i første instans. Ankedomstolen tok derimot hensyn til lokale skikker for ekteskap, at de to hadde barn og at mannen betalte skatt som en gift person. En annen sak gjaldt lovligheten av en adopsjon, en muslimsk gutt hadde blitt adoptert etter kashmirske regler og bodde nå i England. Her tok domstolen hensyn til skikker og verdier i den aktuelle delen av Kashmir, selv om de stred mot både generelle islamske og engelske lover. (Rett på sak 2011: 4).

[4] Hovedregel i statsborgerloven er at en må gi avkall på annet statsborgerskap dersom en oppnår norsk statsborgerskap. Loven har imidlertid supplerende regler for unntak fra denne hovedregelen, blant annet når lovgivningen i tidligere hjemland ikke gir mulighet for opphevelse av statsborgerskap, og når det er praktisk umulig eller urimelig risikabelt eller byrdefullt å oppnå en opphevelse av tidligere statsborgerskap.

12.4.2 Maktforhold mellom grupper og individer.

Normer er knyttet til sosiale grupper. For alle normsett er det av betydning hvem innenfor denne gruppen som har makt til å fastsette, gjennomdrive, sanksjonere og straffe og eventuelt endre normer. Norsk lov vedtas av Stortinget som folkevalgt forsamling, valgt av alle voksne stemmeberettigede og gjelder alle borgere i landet. Andre normsett knyttet til religiøse eller kulturelle normer gjelder for egne sosiale grupper, slik for eksempel kanonisk rett er normer som gjelder for katolikker i Norge og i verden for øvrig.

I en situasjon med rettslig pluralisme, der flere normsett gjelder samtidig for samme saker, vil det være viktig også å se på maktforhold knyttet til de ulike normsettene. Det er også sentralt å se på hva disse maktforholdene og eventuelt også andre språklige og kulturelle forhold har å si for hvilken mulighet enkeltmennesker har til å forstå og benytte seg av sine lovbestemte rettigheter i henhold til nasjonal lov. En erkjennelse av at normativ pluralisme er en reell situasjon, må samtidig innebære en sterk bevissthet om makt knyttet til ulike normsett og hvordan enkeltmenneskers liv påvirkes av dette.

> Equal access to law and the right to legal information is a human right that, in principle, applies to all individuals regardless of time and place. In practice, the availability of legal information and subsequently the access to law is highly dependent on people's class, gender and race. (Hellum og Taj 2011: 95).

Det å gjøre gjeldende nasjonal lov og rett tilgjengelig for alle, også svakere grupper og grupper som lever innenfor sammenhenger preget av kryssende normer, er en sentral oppgave knyttet til en slik bevissthet om rettslig pluralisme og normativt mangfold.[6]

Internasjonale menneskerettighetsorganer som arbeider med tilgjengelighet til juridisk veiledning og tilgang til rettsapparatet spesielt for underprivilegerte grupper, fokuserer nå sterkt på opplæring og veiledning som er kontekstspesifikk og kulturelt tilrettelagt for den gruppen den er rettet mot. Dette innebærer en pluralistisk og kontekstorientert tilnærming til lov og rett. Hellum og Taj (2011) omtaler dette og viser blant annet til CEDAW (the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Agains Women), FNs Commission on Legal Empowerment of the Poor, FNs menneskerettighetskomité og Spesialrapportøren for vold mot kvinner. Et fellestrekk her er fokuset på å gi kvinner og underprivilegerte større tilgang til gjeldende felles nasjonal lov og rett, og veien for å oppnå dette er via spesialtilpasset veiledning med stor oppmerksomhet rettet mot kulturelle, språklige og religiøse forhold.[7]

En ensidig vektlegging av overordnet, entydig gjeldende formell lov (rettslig sentralisme) tar ifølge denne tilnærmingen, ikke tilstrekkelig hensyn til hvordan for eksempel en kvinne i en konkret konfliktsituasjon også er vevd inn i en sosial, kulturell og religiøs sammenheng med normer som gir rammer for hennes liv og hennes valg. FNs spesialrapportør har kritisert en slik ensidig rettslig sentralisme.

Samtidig som det er viktig med en kontekstualisering og en tverrkulturell tilnærming til rettslige spørsmål der en tar pluralismen på alvor, må det også understrekes at tilpasning har sine grenser. Overordnede mål om likeverd, likebehandling og for eksempel likestilling mellom kjønnene må ikke bare fortolkes vekk og forsvinne i en kulturrelativistisk erkjennelse og synliggjøring av forskjeller og variasjon. Dette kan lett føre til en forsterking av etablerte maktforhold og holde underprivilegerte grupper fast i sin posisjon, begrunnet ut fra henvisning til kultur og religion.

---

[5] Professor Werner Menski, ekspert på lovanvendelse i et flerkulturelt samfunn, peker på at noe av det sentrale ved dagens multikulturelle utfordring ikke er mangfoldet i seg selv, men at Vesten ikke ser på andre kulturer som juridisk relevante. Han legger sterk vekt på at ved å ikke ta hensyn til annet enn statlige lover risikerer vi at store grupper i samfunnet ikke bruker rettssystemet fordi de mangler tillit til det. Da mister rettssystemet sin legitimitet (Rett på sak 2011: 4).

[6] Fokus i dette kapitlet er på hvordan en kan leve med en normativ og rettslig pluralisme, med ulike og eventuelt kryssende normsett, altså hvordan en kan opprettholde en sammensatt identitet og leve ansvarlig og lovlydig innenfor flere samtidige normsett – være både norsk og muslim, norsk og sikh, norsk og jøde, for eksempel. I forbindelse med interne maktforhold i grupper og med hensyn til balanse mellom individers og gruppers rettigheter kan en imidlertid også peke på betydningen av enkeltindividets rett til å definere seg ut av en gruppe, ut av et normsett knyttet til en bestemt religiøs eller kulturell gruppe.

[7] Forskningsprosjektet Fra formelle til reelle rettigheter – minoritetskvinners diskrimineringsvern ved Universitet i Oslo er opprettet for å bidra til en gjennomtenkning av minoritetskvinners diskrimineringsvern i den kjønns- og rasenøytrale norske rettsenhetsmodellen. Det betegnes fra prosjektets side som en sentral utfordring i dagens Norge – hvor kvinner ikke er en homogen gruppe – å bygge bro mellom kvinners ulike livsforhold og grunnleggende rettsprinsipper som likhet og rettferdighet. Forholdet mellom formelle (lovfestede) rettigheter og reelle (realiserbare) rettigheter settes i fokus. Forskningsprosjektet peker på at realisering av lovfestede rettigheter ser ut til å kreve en kontekstualisering og en individualisering (UiO 2012).

Boks 12.3 Shariaråd i Storbritannia, norsk debatt om religiøst basert mekling og konfliktrådene

Shariaråd har fungert i Storbritannia siden tidlig på 1980-tallet. Dette er ikke domstoler, men et frivillig meklingstilbud. Tilbudet benyttes i hovedsak i familiekonflikter, og først og fremst av kvinner som ønsker løsninger på konflikter og råd basert på islam.

Det er også sterk debatt i Storbritannia om dette tilbudet, om hvorvidt dette gir muligheter for mennesker til å søke råd der de kan finne løsninger i overensstemmelse med egen tro, eller om det for eksempel holder kvinner fast i etablerte maktstrukturer og hindrer dem i å benytte seg av rettigheter innenfor britisk lovverk.

I 2011 oppsto en debatt i Norge etter at Domstoladministrasjonen signaliserte åpenhet for å etablere liknende rådgivnings- og meklingsinstanser i Norge. Domstoladministrasjonen presiserte at når saker kommer for domstolen skal selvfølgelig norsk lov gjelde. Men mange saker løses på lavere nivå gjennom at partene finner en løsning selv. Da kan rådgivning basert på egen religiøs rett være et bidrag.

Forslaget ble generelt avvist i norsk politisk debatt.

Konfliktråd, regulert av konfliktrådsloven, finnes lokalt 22 steder i Norge. Dette er en gratis statlig tjeneste for å løse konflikter mellom partene på lavest mulige nivå, det vil si utenfor domstolene. En arbeidsgruppe som har vurdert konfliktrådsordningen, presiserte i sin rapport høsten 2011 at lekfolksordningen i konfliktrådene sikrer at konfliktrådsmeglere kan rekrutteres fra alle samfunnslag, alle aldre og med ulik etnisk bakgrunn. Arbeidsgruppen bak rapporten gikk inn for å lovfeste at meklerkorpset skal ha en allsidig sammensetning, slik at de best mulig representerer alle deler av befolkningen (se Justis- og politidepartementet 2011).

I tillegg til det offentlige tilbudet om mekling via konfliktrådene, kan frivillige organisasjoner på egen basis tilby meklings- og konfliktløsningstjenester. Dette gjelder også tros- og livssynssamfunn.

Fokus må være på å gi underprivilegerte grupper og personer som får lite hjelp og tilgang til rettssystemet, en reell tilgang som også anerkjenner deres bakgrunn og deres liv innvevd i ulike religiøse eller kulturelt tilknyttede normsett som det er viktig for dem å ivareta.[8]

Utfordringer knyttet til maktforhold og svakere gruppers rettigheter innenfor bestemte avgrensede religiøse samfunn eller grupper kan møtes med veiledning og støtte med vekt på brobygging mellom normsystemer, framfor ensidig rettslig sentralisme bare ut fra formell norsk lov. Målet med dette er å styrke tilgangen til gjeldende nasjonal lov, og dermed den enkeltes rettigheter og integreringen i det nasjonale fellesskapet totalt sett. En viktig faktor for å oppnå dette er nettopp å hindre at enkeltpersoner eller grupper faller utenfor i normative og rettslige parallellsystemer. Samtidig er det grunnleggende å vektlegge de internasjonale menneskerettighetene som overgripende normsystem som er rettet mot å ivareta både *gruppers* identitet og rettigheter og *enkeltindividers* rettigheter uavhengig av både nasjonalitet og religiøs tilhørighet.

[8] Dette sitatet fra en muslimsk kvinne i Norge uttrykker noe av det krysspresset og det behovet som finnes for å finne ut av en ansvarlig måte å leve på midt i en rettslig pluralistisk situasjon: «Som muslimer tror vi at vi må stå til ansvar for våre handlinger på denne jorden overfor Gud på dommedag. Vi følger norsk lov for å få sosiale fordeler, som skilsmisse, eller for at menneskerettighetene våre skal respekteres. Men det er psykologisk veldig vanskelig å følge loven dersom vi vet at den går imot islam […] Men forelesningene fra Dr. Shaheen og diskusjonene våre her overbeviser oss om at å følge norsk lov ikke er i mot islam. Dette er en stor lettelse i forhold til bekymringer vi har i forhold til livet etter døden.» (Sitert i Apollon 2009). Kvinnen henviser her til professor i jus, Shaheen Sardar Ali, som holder foredrag i kvinneforeninger om hvordan norsk lov kan forenes med islamske normer, og diskuterer konkrete problemstillinger med kvinnene.

12.5 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalget understreker at et felles lovverk og et felles rettssystem er en særdeles viktig ramme for å fremme og beskytte et rikt mangfold i samfunnet.

Samtidig mener utvalget at det er viktig å legge til grunn at i en globalisert tidsalder lever mange mennesker liv på tvers av landegrenser, der sentrale forhold i deres liv på samme tid er omfattet av flere ulike normsystemer med ulikt opphav. Dette er en helt reell situasjon, som ikke

settes til side av det faktum at det til enhver tid er norsk lov som ligger til grunn i Norge.

Deler av dette bildet av rettslig og normativ pluralisme oppstår ut fra religiøse normsystemer og religiøse rettssystemer.

Utvalget mener at det er *klart uønsket i det norske samfunnet med en utvikling i retning av parallelle rettssamfunn,* der ulike grupper basert på kultur/etnisitet eller religion, blir selvstyrte enklaver med egne rettssystemer. Dette vil blant annet føre til at grupper med lite makt innenfor disse systemene, kan bli holdt utenfor de rettighetene som det nasjonale lovverket og internasjonale menneskerettigheter søker å sikre.

Boks 12.4 Eksempel – erfaringer fra rådgivning for innvandrerkvinner

Juristene Anne Hellum og Fahrat Taj beskriver og analyserer i sin artikkel *Taking What Law Where and to Whom? Legal Literacy as Transcultural 'Law-Making' in Oslo*, arbeidet i en pakistansk kvinneorganisasjon (Hellum og Taj 2011).

Bakgrunn

De fleste pakistanske innvandrere i Norge gifter seg med en person med pakistansk bakgrunn. Det er et markant skille mellom kjønnene, særlig blant førstegenerasjonsinnvandrere med hensyn til tilknytning til arbeidsmarkedet og språkkunnskap. Norsk lov gjelder for alle innvandrere, men dette viser seg ofte i praksis i enkeltpersoners liv å bli satt til side av uformelle normer og sedvaner knyttet til opprinnelseslandet. I en del tilfeller innebærer dette at kvinner blir ansett som noen som trenger beskyttelse (av menn), framfor noen som er berettiget til like rettigheter som menn. Hellum og Taj påpeker at dette stemmer dårlig overens med den likestillingstilnærmingen som ligger til grunn for *norsk* familierett.

Virksomhet

Artikkelen tar for seg en frivillig organisasjon for pakistanske kvinner i Oslo. Organisasjonen mottar offentlig støtte og arrangerer sosiale sammenkomster for å støtte pakistanske kvinner og arbeide for likestilling. Organisasjonen arbeider for kvinners rettigheter på to nivåer, både med å beskytte kvinners rettigheter og med å sikre at de ikke blir oppfattet som å bryte med kulturelle og religiøse normer. For å sikre dette siste beskriver forskerne at organisasjonen har tett kontakt med imamen i en moské i Oslo. Denne kontakten er også ment å være et signal til det muslimske miljøet om at organisasjonen ikke bryter med islams regler.

Organisasjonen fokuserer på juridisk bevisstgjøring rettet mot tilgang til lovverket og de rettighetene kvinnene har i følge dette. JURK, Juridisk rådgivning for kvinner, bidrar i dette. Slike bevisstgjøringsinnslag legges inn i sammenkomster, som gjør denne informasjonen mer tilgjengelig for kvinner som ellers ikke ville hatt tilgang til denne typen informasjon om det norske lovverket. Det er også fokus på kvinnenes mulighet til å forene sin identitet som norske borgere som har rettigheter etter norsk lov, med sin identitet som muslimer. Bare kjennskap til lovverk og rettigheter kan være utilstrekkelig, siden religiøse normer og begrensninger kan holde kvinnene tilbake fra å benytte seg av det norske lovverket. Det gis veiledning fra kjennere av islam på hvordan en kan være en god muslim og samtidig bruke og følge det norske lovverket, for eksempel med hensyn til ekteskap eller skilsmisse. Dette gjør kvinnene mer i stand til å vurdere og håndtere sin egen posisjon og til å ta del i og være integrert i det norske rettssamfunnets lover og regler.

Vurdering

Hellum og Taj vurderer dette arbeidet som et godt arbeid for å øke juridisk forståelse hos kvinnene. Tiltakene baserer seg på disse kvinnenes ønske om et liv preget av rettferdighet, verdighet og valgmuligheter og jobber gjennom å overskride grensene mellom norsk lov og islamske normer. Forskerne peker imidlertid på spennvidden i ulike utfall av arbeidet. På den ene side fungerer arbeidet integrerende og bevisstgjørende og gir kvinnene en sterkere posisjon innenfor det norske rettssamfunnet, uten at de må snu ryggen til egne religiøse normer. På den annen side framstår risikoen ved at det at en også trekker linjer til islamske normer, kan innebære en mulighet for at strukturer som holder kvinners rettigheter tilbake, blir stimulert.

Utvalget vil samtidig oppfordre til større fleksibilitet og mer kunnskap i en situasjon med reell rettslig og normativ pluralisme. I en slik situasjon er det svært viktig å sørge for at alle parter kjenner til sine rettigheter etter norsk lov, og at enkeltindividers rettigheter ivaretas i avveiningen mellom flere normsett. Dette innebærer også å tilstrebe å gi tros- og livssynsbaserte normer og plikter som enkeltindivider regner seg forpliktet av, en relevant posisjon i en avveining mellom flere normsett.

Nettopp for å *motvirke* utviklingen av parallellsamfunn, og styrke legitimiteten til det felles offentlige systemet, er det viktig å innarbeide en bevissthet om ulike normsystemers betydning i menneskers liv og opparbeide kunnskap innenfor relevante organer om dette. Det norske rettssystemet er basert på norsk lov. I anvendelse av loven i konkrete saker vil det derfor være sakssvarende med god kunnskap om den reelle rettslige pluralismen, med til dels kryssende eller samsvarende normsett som kan prege konkrete saker. God kunnskap om ulike religioners og kulturers normsett innenfor det norske rettsvesenet kan være svært nyttig for rettsanvendelsen i konkrete saker og for konfliktløsning på lavere nivå.[9]

Utvalget anbefaler derfor at det legges økt vekt på kunnskapsoppbygging om ulike religiøse normsystemer innenfor det norske rettsapparatet, for eksempel gjennom opplærings- og etterutdanningstiltak for dommere og saksbehandlere.

Tilsvarende kompetanse vil være viktig i ulike veilednings- og meklingsorganer, for eksempel konfliktrådene, slik at konflikter kan finne en god løsning *innenfor* det norske lovverket, men der også sedvaner og religiøse påbud kan bli drøftet. Det er et behov for å gjøre fortolkninger og innlemme grupper med ulik bakgrunn og fra ulike tradisjoner i det nasjonale rettssystemet. Dette vil også kunne bidra til å styrke og bevare norske rettsinstansers legitimitet i forhold til ulike grupper, noe som igjen kan motvirke at rettslige forhold blir holdt utenfor det norske lovverket og rettssystemet.

Utvalget anbefaler at offentlige veilednings- og meklingsorganer, som konfliktrådene, tilføres kunnskap og kompetanse om ulike religiøse normsystemer.

Utvalget anbefaler at det vektlegges bred rekruttering til konfliktrådene, slik at variert bakgrunn og kompetanse blir representert.

Utvalget anbefaler *ikke* at det opprettes offentlige veilednings- og meklingsorganer ensidig basert på normsystemer utelukkende knyttet til enkeltreligioner. Offentlige organer skal representere alle, og være tilgjengelige for alle. De skal baseres på norsk lov og inneha en bred kompetanse og innsikt i ulike sosiale, kulturelle og religiøse forhold.

For å realisere idealer om likeverd, likebehandling og ikke-diskriminering – sammen med viktige mål knyttet til spesielt kvinners og barns stilling i familierettslige situasjoner – er det viktig å ta hensyn til den konteksten som problemer oppstår i.

Likeverd og likebehandling oppstår ikke ved en ensidig vektlegging av likhet. En må også ta hensyn til variasjon og forskjeller og innlemme mangfoldet i den rettslige behandlingen av saker og dermed *gjøre lov og rett tilgjengelig for alle, også svakere grupper*.

Utvalget anbefaler å støtte tiltak der grupper som ikke har tilstrekkelig kunnskap og tilgang til norsk lov og rett, får drøftet egen situasjon og får kunnskap om det norske samfunn. Dette innebærer en kontekstorientert innføring i relevante norske lover og norsk retts- og forvaltningssystem, drøftet og presentert ut fra disse gruppenes egen situasjon. Dette kan for eksempel være informasjons- og samtaletiltak i kvinnegrupper.

Veiledning som tar høyde for å medreflektere momenter fra ulike gruppers særegne religiøse regler, må legge til grunn en forståelse for maktforhold og grunnleggende menneskerettigheter med beskyttelse av enkeltindividet og svake grupper. Dette må være overordnet i enhver sammenheng.

Utvalget anbefaler at kunnskap om interne maktforhold og begrensninger i enkeltmenneskers frihet til å ta i bruk det norske rettighetssystemet skal være integrert i opplæring innenfor offentlige organer om ulike kulturelle og religiøse forhold.

Utvalget vil også understreke de internasjonale menneskerettighetenes posisjon i arbeidet med å etablere og legge til rette for frihet, rettsvern og like rettigheter for enkeltindivider uavhengig av gruppetilhørighet og for ulike grupper med *ulik* bakgrunn.

---

[9] Et eksempel på initiativ for å øke kunnskap i rettsvesenet om egne kulturelle forhold for bestemte grupper er Domstoladministrasjonens rapport fra 2011, som prioriterer tiltak for å øke kunnskap om samisk kultur og rettsforhold gjennom konkrete opplærings- og etterutdanningstiltak for dommere og saksbehandlere. I tillegg foreslås rekrutteringstiltak for å rekruttere ansatte med samisk bakgrunn eller kjennskap til samisk språk og kultur. Det pekes også spesielt på behovet for å avklare og dokumentere hva som inngår i samisk sedvane, for at dette skal kunne bli brukt som relevant materiale i rettsvesenet (Domstoladministrasjonen 2011).

Kapittel 13
Plagg og symboler

13.1 Innledning

Religiøse og livssynstilknyttede plagg og symboler sender signaler om bærerens religiøse eller livssynsorienterte holdninger og tilhørighet. Signalene tolkes forskjellig ut fra blant annet kulturelle, religiøse og andre kontekstuelle forhold. Religiøse og livssynstilknyttede plagg og symboler kan ha en praktisk betydning, men de har også en symbolverdi for den enkelte som bærer symbolet og plagget, og i samfunnet for øvrig. Som et tegn på tilhørighet og holdninger, kan religiøse plagg og symboler også ha noe å si for hvordan omverdenen oppfatter en person, for eksempel med hensyn til nøytralitet og upartiskhet.

Symboler er prinsipielt mangetydige. Hvorvidt, i hvilken grad og når bestemte plagg også fungerer som tegn – og hva de i tilfelle fungerer som tegn for – er også langt på vei avhengig av øynene som ser. Denne åpenheten gjør det i utgangspunktet problematisk å lovregulere bruken av symboler eller plagg forstått som religiøse tegn ut fra én bestemt tolkning av hva de betyr.

Samtidig som symbolene innebærer en mangetydighet, og dermed en åpenhet for ulike tolkninger, kommuniserer de også gjennom konvensjoner og kollektive forutforståelser. En del symboler vil i sin konkrete kontekst være så direkte knyttet til et bestemt meningsinnhold at tolkningsalternativene er redusert. Eksempler på symboler hvor betydningen er nærmest entydig, og hvor det er avgjørende at det er slik, er trafikkskilt, symboler for nødutganger og symboler for fare. Av mange mulige tolkninger har symbolet i slike situasjoner fått en entydig tolkning som forstås likt av tilnærmet alle. Selv om enkelte religiøse eller livssynstilknyttede symboler kan oppfattes å ha en slik posisjon med en forholdsvis klar og allmenn referanse, vil de likevel ofte kunne innebære en langt større fortolkningsmessig åpenhet. Utvalget vil derfor understreke at det ved en vurdering av eventuelle reguleringer av symbolbruk i det offentlige rom vil være viktig å holde fast på de religiøse og livssynstilknyttede symbolenes prinsipielle åpenhet og dermed den enkeltes rett til selv å definere hva egen symbolbruk innebærer. Dette er ikke minst viktig der symbolbærerens egen intensjon eller selvforståelse ikke overensstemmer med majoritetens tolkning. Når en majoritet hevder å inneha den «rette» tolkningen av minoriteters symbolbruk og kan tenke seg å innføre reguleringer basert på denne majoritetsfortolkningen, er det viktig å ivareta minoritetens individuelle og kollektive samvittighetsvern og ytringsfrihet.

Spørsmålet er dermed videre hvordan den religiøse symbolverdien et plagg eller et symbol har for den enkelte, skal veies opp mot andre hensyn.

Generelt er retten til selv å kunne velge klesdrakt, tilbehør og symboler som en ønsker å bære i det offentlige rom, regnet som og beskyttet som et personlig valg. Med hensyn til religiøse eller livssynsorienterte plagg og symboler har dette personlige valget en spesiell beskyttelse knyttet til tros- og livssynsfriheten spesielt, så vel som til ytringsfriheten generelt. Utvalget understreker betydningen av denne beskyttelsen som en del av beskyttelsen av tros- og livssynsfriheten for alle. Se utdyping av dette i kapittel 8 og 9.

Samtidig er det grunn til å merke seg at det å bære bestemte plagg og/eller symboler for en del oppfattes som en religiøs plikt, som de for sin samvittighets skyld ikke kan velge bort.

Et viktig spørsmål i dette kapitlet er om det for *enkelte offentlige ansatte* skal være noen egne begrensninger på deres adgang til å bære religiøse plagg og symboler, som for eksempel kors, hijab, kippa og turban *mens de er på jobb*. På hvilken måte bør offentlige myndigheter signalisere nøytralitet i forhold til religion? Er det rimelig at forventningen om likebehandling som stilles til offentlige myndigheter, gir rom for å begrense enkelte offentlig ansattes bruk av religiøse symboler og plagg?

Den norske debatten har særlig vært knyttet til bruk av religiøse hodeplagg i skole, ved domstolen og i politiet. Det politiske flertallet har avvist generelle forbud mot religiøse hodeplagg.

Boks 13.1 Enkelte religiøse plagg og symboler

Religiøse ledere innen ulike religioner har ofte egne klesdrakter, hodeplagg og symboler. Her nevnes enkelte andre plagg og symboler som også bæres av personer uten posisjon som religiøs leder.

Kippa

Jødiske menn dekker hodet for å vise sin bevissthet om Guds eksistens. For mange jøder gjelder dette bare under bønn, mens andre velger å dekke hodet hele tiden. Typen hodeplagg som jødiske menn bruker, varierer. En vanlig variant er en liten rund lue med form som en kalott.

Kors

Innen kristendommen er korset et sentralt symbol, som også brukes som smykker til personlig bruk eller som utsmykning av rom og bygninger. For mange kristne er korset et sentralt symbol på Jesu død og oppstandelse og brukes for å markere en tilhørighet til kristendommen. Det finnes ulike utforminger av kors, knyttet til ulike kristne trossamfunn.

Turban

Turban brukes av flere religiøse og etniske grupper for ulike formål. For mange sikher er det en religiøs plikt å bære turban. Turban brukes av både kvinner og menn. I kampen mot kastesystemet ble turbanen et symbol på frigjøring og likestilling, siden turban opprinnelig bare ble brukt av høykastemedlemmer. Sikhene har også andre sentrale symboler som det regnes som en religiøs plikt å bære – et stålarmbånd, en seremoniell dolk, en bestemt kortbukse under klærne og en trekam til håret. Sikher skal heller ikke klippe håret.

Hijab

En hijab er et klesplagg som dekker hode og hals, men ikke ansiktet. Plagget brukes av kvinner. I enkelte muslimske land er dette påbudt, for andre muslimske kvinner er dette et valg. Den religiøse begrunnelsen for å bruke hijab er påbudet for både menn og kvinner om å leve et moralsk og anstendig liv. Noen muslimer mener at dette påbudet ivaretas av for eksempel å bruke en hijab. Andre muslimer mener at det også finnes andre måter å kle seg på som ivaretar dette påbudet.

Niqab

En niqab er et plagg som dekker hode, ansikt og hals, med åpning for øynene. Plagget brukes av kvinner. Det er mest vanlig i arabiske land og i en del andre land med stor muslimsk befolkning, som Pakistan og Afghanistan. Det er omdiskutert hvorvidt det er en muslimsk plikt å bære niqab, eller om dette skal regnes som en kulturell skikk. Den religiøse begrunnelsen for dem som står for dette, er at kvinner ikke skal vise kroppen sin offentlig.

Burka

En burka er et heldekkende plagg med et gittervevd stoff foran øynene. Plagget brukes av kvinner, for eksempel i Afghanistan. Det er omdiskutert hvorvidt det er en muslimsk plikt å bære burka, eller om dette skal regnes som en kulturell skikk.

Eventuelle forbud skal bare kunne begrunnes i bestemte praktiske hensyn, som sikkerhet, kommunikasjon, identifikasjon og helse og hygiene. Politi og domstoler er blitt drøftet spesielt i den politiske debatten. Et politisk flertall har gått inn for at det ikke tilpasses religiøse plagg til politiuniformen. Stortingsflertallet har ikke gått inn for å instruere Domstoladministrasjonen når det gjelder dommeres bruk av plagg og symboler.

Utvalget mener det er viktig å presisere at spørsmålet gjelder *alle* religiøse og livsynstilknyttede symboler og plagg, selv om det ofte er først og fremst muslimske kvinners bruk av hodeplagg som blir satt i fokus. Problemstillingen må drøftes prinsipielt, ikke bare knyttet til enkeltsaker som har preget media.

13.2 Prinsipper

Flere av utvalgets grunnleggende prinsipper, slik de er presentert i kapittel 9, er sentrale for denne drøftingen:

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

EMK artikkel 9 andre ledd gir retningslinjer for *mulige begrensninger* av den enkeltes tros- og livssynsfrihet og uttrykkene for dette. Her pekes det på at friheten bare kan begrenses av lovbestemte ordninger som er nødvendige i et demokratisk samfunn, ut fra hensynet til sikkerhet, orden, helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. I forbindelse med religiøse og livssynstilknyttede plagg og symboler kan hensynet til tros- og livssynsfriheten dermed også veies mot andre sentrale samfunnshensyn, som for eksempel upartisk myndighetsutøvelse, sikkerhet og helse og hygiene.

13.3 Bruk av religiøse symboler og plagg i offentlig tjeneste

13.3.1 Gjeldende regler og praksis

I Norge er det generelt tillatt å bruke religiøse plagg og symboler, både i det offentlige rom og i offentlige institusjoner.

Elever og studenter kan fritt bruke hijab, turban, kors, kippa eller andre religiøse plagg og symboler på skoler, høgskoler, universiteter eller andre utdanningsinstitusjoner. Arbeidstakere i Norge har som hovedregel rett til å bære religiøse symboler eller plagg når de er på jobb, herunder når de bruker uniform.[1]

Med unntak for politiet er det ingen offentlige institusjoner i Norge som på generell basis regulerer de ansattes bruk av hijab, turban, kors, kippa eller andre religiøse plagg eller symboler.

Enkelte offentlige institusjoner har også aktivt lagt til rette for bruk av religiøse hodeplagg. Dette gjelder Forsvaret og offentlige sykehus (for eksempel Oslo universitetssykehus).

Forbud mot å bruke religiøse plagg eller symboler er bare lovlig i særlige tilfeller. Et forbud må i tilfelle oppfylle kravene til saklig formål, nødvendighet og forholdsmessighet i diskrimineringslovgivningen. Slike forbud kan i første rekke være begrunnet i praktiske hensyn, for eksempel hensynet til sikkerhet, helse og hygiene eller behovet for kommunikasjon eller identifikasjon.[2] Så langt er det bare i politiet at *symbolverdi* er brukt som begrunnelse for å ikke gi adgang for religiøse plagg eller symboler. I tillegg har symbolverdi stått sentralt i debatten om dommeres adgang til bruk av religiøse plagg og symboler.

13.3.2 Særlig om politiet, domstolene og Forsvaret

Politiets uniformsreglement forbyr polititjenestemenn å bære sivile effekter sammen med uniformen. Uniformsreglementet sier i kapittel 1 punkt 8: «Sivile plagg og effekter skal ikke nyttes synlig sammen med uniformseffekter. Unntak herfra er plagg av sivil modell som er approbert til både uniform og sivilt bruk.» (Politiets data- og materielltjeneste 2012).

Dette innebærer at det ikke er adgang til å bruke hijab, turban og andre synlige religiøse symboler og plagg sammen med politiuniformen, dersom dette plagget ikke er laget i en spesielt uniformstilpasset og approbert variant. En slik tilpasning av religiøse eller livssynstilknyttede plagg er ikke gjort i politiet. Dette er begrunnet med at politiet må framstå som nøytralt og upartisk i tjeneste, altså med vekt på symboleffekten.[3]

Dette regelverket har i årene fra 2008 vært gjenstand for omfattende debatt og prøving. Bakgrunnen var en henvendelse til Politidirektoratet i oktober 2008 fra en kvinne som lurte på om det var tillatt å bruke hijab under utdannelsen ved Politihøgskolen og i senere tjeneste i politiet. Etter en nærmere vurdering ga Politidirektoratet i

[1] Likestillings- og diskrimineringsombudet vurderte i 2008 en sak der Norgesbuss AS nektet en mannlig bussjåfør å bruke den tradisjonelle turbanen som sikher bruker. Bussjåføren ønsket å følge de plikter han har som sikh, deriblant å bruke turban. Busselskapet mente at uniform var viktig for identifikasjon av sjåføren, og at den innebar en myndighetseffekt. LDO slo fast at busselskapets begrunnelser ikke var tilstrekkelige til å gi unntak fra diskrimineringslovgivningen, og at busselskapet dermed handlet i strid med forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av religion. LDO pekte på at andre arbeidsgivere, som for eksempel Forsvaret, har løst identifikasjonsproblemet ved å tilpasse uniformen slik at religiøse hodeplagg kan benyttes (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2008b).

[2] Oslo kommune vedtok i 2006 forbud mot plagg som helt eller delvis dekker elevenes ansikt i skolenes ordensreglement. Kommunen viste til at slike plagg hindrer undervisning, kommunikasjon og identifisering av den enkelte elev og har betydning for alle elevenes samhandling og trygghet. Forbudet ble vurdert til ikke å være i strid med EMK artikkel 9, i uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 21. august 2007 (Justis- og politidepartementet 2007a).

[3] Se blant annet brev fra Justisdepartementet til Likestillings- og diskrimineringsombudet av 30. mars 2009 (Justis- og politidepartementet 2009b).

brev til Justisdepartementet en positiv vurdering av en tilpasning som ga mulighet for bruk av religiøse hodeplagg. Departementet ga deretter direktoratet i oppdrag å utarbeide forslag til hvordan tildekking av hår kunne tilpasses politiuniformen. I en pressemelding fra departementet av 20. februar 2009 ble det imidlertid opplyst at den videre prosessen var stanset (Justis- og politidepartementet 2009a).

Likestillings- og diskrimineringsombudet tok opp saken med departementet, som meldte tilbake at de anså uniformsreglementet å være i tråd med internasjonal og nasjonal lovgivning. I denne forbindelse vurderte departementet både behovet for et mest mulig nøytralt politi og målet om å rekruttere politi med minoritetsbakgrunn. Ombudet brakte deretter saken inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

I sin uttalelse av 20. august 2010 konkluderte en enstemmig diskrimineringsnemnd at politiets reglement var i strid med diskrimineringsloven og likestillingsloven. Nemnda var enig med departementet i at behovet for at politiet uttrykker nøytralitet og upartiskhet er et *saklig* formål. Departementet hadde imidlertid ikke sannsynliggjort at et regelverk som ikke åpner for bruk av religiøse hodeplagg var *nødvendig*:

> Selv om uniformeringen i stor grad underbygger og støtter inntrykket av politiet som nøytralt og upartisk, kan Nemnda vanskelig se at denne tilliten i betydelig grad skulle svekkes ved at religiøse hodeplagg tillates. (Likestillings- og diskrimineringsnemnda 2010b: 10).

Nemnda viste også til Politihøgskolens mål om å rekruttere søkere med minoritetsbakgrunn. Dette ønsket om mangfold var blant annet begrunnet i hensynet til politiets legitimitet.

Nemndas uttalelse ble ikke tatt til følge av Justisdepartementet, som valgte å beholde uniformsreglementet slik det var.

Også når det gjelder domstolene, har spørsmålet vært oppe til debatt. For domstolene er det i dag ingen særskilte bestemmelser annet enn reglene for bruk av dommerkappe for embetsdommere. I 2009 sendte Domstoladministrasjonen på høring et forslag om forbud mot at fagdommere bruker religiøse eller politisk betingede hodeplagg mv. (Domstoladministrasjonen 2009).[4] Etter høringsrunden ble forslaget trukket tilbake. Domstoladministrasjonen viste til at spørsmål om dommeres bruk av religiøse plagg heller burde løses etter de alminnelige reglene om inhabilitet, hvis noen av partene hadde innvendinger mot bruk av slike plagg eller symboler i domstolen.

Forsvaret gir på sin side rett til å bære religiøse symboler, for eksempel hodeplagg. Plagget skal imidlertid ikke bryte med uniformens hensiktsmessighet for tjenesten. Retten til å bære slike religiøse symboler kan bli trukket tilbake av sikkerhetsmessige årsaker, for eksempel ved bæring av personlig sikkerhetsutrustning som vernemaske, eller under spesielle værforhold. Forsvaret viser til at personellsammensetningen skal gjenspeile det norske samfunnets mangfold av mennesker med forskjellig kulturell, etnisk og religiøs bakgrunn. Forsvaret betrakter forskjeller i religiøs tilhørighet som en styrke for organisasjonen.

13.3.3 Stortingsdebatten

De siste årene har Stortinget ved flere anledninger drøftet bruk av religiøse symboler og plagg i skole, arbeidsliv og det offentlige rom. Stortingsflertallet har støttet at det ikke skal tillates religiøse hodeplagg i politiet, men har avvist slike forbud i skolen, i Forsvaret og i øvrige deler av arbeidslivet. Når det gjelder domstolene, gikk et flertall i 2011 inn for at det skal gjelde mest mulig like regler for politi og domstoler, men bare et mindretall gikk inn for å be regjeringen legge fram et lovforslag om å innta et forbud mot bruk av politiske og religiøse symboler i domstolloven (Innst. 236 S (2010–2011): 1).

Forbud mot hijab i skolen, enten dette gjaldt elever eller lærere, ble avvist av alle partier med unntak av Fremskrittspartiet (Innst. 232 S (2010–2011)). Stortingsflertallet viste til den grunnleggende retten til å uttrykke sin tro. Flertallet understreket imidlertid at en lærer bør kunne se ansiktet til den som undervises, noe som vil begrense elevers adgang til å bruke ansiktsdekkende plagg som burka eller niqab.

Avvist ble også Fremskrittspartiets forslag om å forby bruk av burka, niqab eller andre heldekkende plagg i det offentlige rom. Stortingsflertallet mente at slike plagg uttrykker et menneske- og kvinnesyn som måtte motarbeides, men at et lov-

[4] Det foreslåtte forbudet var i hovedsak begrenset til fagdommere og dommerfullmektiger. Det ble ikke foreslått å innføre noe forbud for lekdommere eller jurymedlemmer. Det ble blant annet vist til følgende: «I lys av ønsket om at lekfolk i domstolene også skal hentes blant personer med innvandrer- og minoritetsbakgrunn, samt at man etter valg har en straffebelagt plikt til å gjøre tjeneste, er det ikke naturlig å innføre noen regulering når det gjelder lagrettemedlemmer eller meddommere.» (Domstoladministrasjonen 2009: 10).

forbud ikke var rette veien å gå (Innst. 249 S (2009–2010)). Det ble også vist til at slike plagg blir brukt av et begrenset antall kvinner i dagens Norge.

Stortingsflertallet hadde tidligere gått imot et forslag fra Fremskrittspartiet om å styrke arbeidsgivers rett til å bestemme over arbeidstakernes uniform og bekledning (Innst. S. nr. 183 (2004–2005)). Alle de andre partiene ville opprettholde arbeidstakernes generelle rett til å bruke religiøse hodeplagg i arbeidstiden.

Denne hovedregelen ble også lagt til grunn da Stortinget drøftet bruk av religiøse og politiske symboler i politi og domstol. Flertallet i justiskomiteen (Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) mente at «hovedregelen i norsk arbeidsliv bør være at man kan kle seg slik man ønsker, og markere sin religiøse identitet.» (Innst. 236 S (2010–2011): 1). Politiets rolle ga imidlertid grunn til unntak fra hovedregelen, og flertallet ga dermed støtte til at det ikke skal være tillatt med synlige religiøse symboler til politiuniformen. Dette ble begrunnet ut fra symbolverdi, ikke primært ut fra praktiske hensyn:

> Imidlertid mener flertallet det innenfor enkelte offentlige myndighetsroller er nødvendig med uniformering som gjør det vanskelig å kombinere en nøytral rolle med plagg og symboler som tydeliggjør en identitet eller religiøs tilknytning. Flertallet støtter regjeringen i at det ikke skal være tillatt med synlige religiøse symboler til politiuniformen, da politiet har en spesiell rolle som eneste institusjon som kan bruke makt overfor sivilister. (Innst. 236 S (2010–2011): 1).[5]

Videre mente flertallet det burde være mest mulig like retningslinjer for bruk av religiøse hodeplagg og symboler i domstol og politi.[6]

Komiteen vektla svar fra justisministeren, som understreket betydningen av at domstolene har høy tillit i befolkningen:

«Dommere skal utøve sin dommergjerning på en måte som inngir tillit og respekt. Det følger videre av de etiske prinsippene for dommeradferd at en dommer skal opptre slik at det ikke med rimelighet kan stilles spørsmål ved dommerens nøytralitet.» (Innst. 236 S (2010–2011): 4).

Komitéflertallet (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) mente imidlertid at et eventuelt regelverk som begrenser bruk av religiøse hodeplagg og andre symboler ikke skulle gjelde for meddommere, da de blant annet skulle representere det religiøse mangfoldet i Norge.

Regjeringen har så langt ikke lagt fram noe forslag om forbud mot religiøse plagg eller symboler for dommere.[7]

13.4 Bruk av religiøse symboler og plagg i offentlige tjenester i andre land

13.4.1 Generelt

Ifølge VEIL-prosjektet er forbud mot å bære religiøse hodeplagg i offentlige institusjoner et unntak i de europeiske landene (Sim 2011).[8] Lovfestede forbud finnes hovedsakelig i land som Frankrike og Tyrkia, med forfatninger som av historiske grunner har adskilt religion og stat.

Selv om det er vedtatt få generelle forbud, vil mange offentlig ansatte være omfattet av uniformsreglementer som i praksis hindrer bruk av religiøse symboler og plagg. Uniformsreglementene krever ofte et positivt unntak for at synlige religiøse plagg eller symboler skal være tillatt. Blant de europeiske landene er det bare England og Sverige som positivt har tillatt bruk av religiøse hodeplagg sammen med politiuniform.

Det har vært en omfattende europeisk debatt om bruk av religiøse hodeplagg eller symboler. Debatten har vært dominert av flere perspektiver: religiøs frihet, statlig upartiskhet og likebehandling av kjønnene. Tilhengerne av forbud henviser enten til prinsipper om sekularisme, motvirkning av kjønnsdiskriminering eller til prinsipper om statlig upartiskhet. Motstanderne av forbud henviser til prinsipper om religionsfrihet og antidiskriminering eller til prinsipper om toleranse og aksept av mindretallets kulturelle og religiøse rettigheter.

---

5 Merknad fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

6 Merknader fra henholdsvis Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (Innst. 236S (2010–2011): 2) og fra Høyre (Innst. 236S (2010–2011): 3). (I denne konkrete saken fokuserte Fremskrittspartiet bare på arbeidsantrekk for dommere.)

7 Dette kan også ses opp mot maktfordelingsprinsippet og behovet for en viss tilbakeholdenhet fra Stortingets og regjeringens side med hensyn til å foreslå eller pålegge domstolene bestemte retningslinjer, framfor å overlate dette til Domstoladministrasjonen selv, eller fremme slike restriksjoner gjennom lov.

8 Det europeiske VEIL-prosjektet (Values, Equality and Differences in Liberal Democracies) hadde til formål å undersøke forskjeller og likheter i reguleringen av muslimske hodeplagg i åtte europeiske land.

Utenfor Europa er kanskje det mest kjente eksemplet på liberal praktisering av uniformsreglementet det kanadiske ridende politiet. I tillegg har enkelte australske delstater akseptert religiøse hodeplagg som en del av politiuniformen.

13.4.2 Bruk av religiøse hodeplagg og symboler i de europeiske landene

Bruk av religiøse symboler og plagg har vært diskutert i mange land. Diskusjon om forbud har først og fremst vært knyttet til skolen. Forbudene er dels begrunnet i sikkerhet og behovet for kommunikasjon og dels i behovet for å sikre at offentlige institusjoner og rom forblir sekulære. Sistnevnte begrunnelse har særlig vært brukt i Frankrike. Deler av debatten er imidlertid også preget av motstand mot plagg og uttrykk som knyttes til bestemte religioner og mistenksomhet til hva plaggene symboliserer, dvs. av argumenter som forholder seg til plaggenes symbolverdi, ikke praktiske forhold omkring bruk.

Enkelte land har gått lenger og vedtatt forbud mot religiøse plagg og symboler i det offentlige rom. Frankrike har vedtatt forbud mot burka, niqab eller annen tildekning av ansiktet på offentlige steder. Forbudet trådte i kraft våren 2011. Fra 23. juli 2011 gjelder det et tilsvarende forbud i Belgia.[9]

Ifølge franske myndigheter er bruk av burka og niqab en trussel mot den sekulære staten og kvinners rettigheter. Amnesty International og andre menneskerettighetsorganisasjoner har protestert mot det franske forbudet. Organisasjonene hevder at forbudet er i strid med internasjonale menneskerettigheter. Muslimske ledere har også protestert mot forbudet og vist til at forbudet vil bidra til en ytterligere stigmatisering av franske muslimer. Det franske forbudet er klaget inn for EMD.

Franske skoleelever har også forbud mot all bruk av symboler som knyttes til religion. Det samme gjelder i enkelte deler av Belgia.

I England har den offisielle politikken gått i motsatt retning, med en vektlegging av at synlig mangfold blant de offentlige ansatte gir myndighetene legitimitet og tillit i alle deler av befolkningen.

London-politiet tillot hijab og turban som en del av uniformen allerede i 2001. Hijaben er tilpasset den tradisjonelle uniformen. Tilsvarende kan sikher bære en særskilt tilpasset turban sammen med politiuniformen. London-politiet viste blant annet til at én million av syv millioner innbyggere i politidistriktet er muslimer, og at det derfor måtte rekrutteres langt flere politibetjenter med muslimsk bakgrunn. Det hadde hatt mange henvendelser fra muslimske kvinner som ønsket å bli politi, og som fort mistet interessen da de fikk vite at de ikke kunne bære hijab (BBC 2001).

Flere tyske delstater har forbudt lærerne å bruke forskjellige typer religiøse symboler, blant annet hijab. I enkelte delstater er forbudet også gjort gjeldende for andre grupper statsansatte. I noen av delstatene er imidlertid kristen religiøs bekledning eller kristne religiøse symboler unntatt fra forbudet (katolske nonner tillates for eksempel å undervise i offentlige skoler). Menneskerettighetsorganisasjonen Human Rights Watch hevder i sin rapport *Discrimination in the Name of Neutrality* at forbudene er i strid med de internasjonale menneskerettighetene (Human Rights Watch 2009).

I Nederland er det foreslått et forbud mot ansiktsdekkende plagg på offentlige steder fra 2013.

Amnesty International la i april 2012 fram en rapport om diskriminering av muslimer i Europa. Et sentralt fokus her er innføringen av strengere restriksjoner på klesdrakt og andre symboler, noe som Amnesty International mener spesielt rammer muslimske kvinner i en rekke europeiske land. Rapporten påpeker en rekke brudd med internasjonale menneskerettigheter og manglende ivaretakelse av disse rettighetene fra statenes side. Amnesty International er bekymret for at antidiskrimineringslovgivning ikke implementeres i tilstrekkelig grad i en del europeiske land. Rapporten nevner spesielt diskriminering i arbeidslivet, for eksempel ved restriksjoner på klesdrakt på arbeidsplasser. Rapporten oppfordrer også statene til å unngå innføring av restriksjoner på klesdrakt for offentlig ansatte, dersom dette ikke er et nødvendig og forholdsmessig krav. Rapporten nevner spesielt dommere og «law enforcement agents» som grupper som det *kan* være legitimt å stille spesielle klesmessige krav til (Amnesty International 2012).

13.4.3 Særlig om Sverige og Danmark

I Norden finner vi den mest liberale praksisen i Sverige. Siden 2006 har svensk politi kunnet bære hijab, turban eller kippa sammen med uniformen. Denne adgangen er nedtegnet som en del av politiets mangfoldspolitikk og ble innført uten særlig diskusjon. Ifølge Rikspolisen er det ingen svensk

[9] I Italia er et forbud mot ansiktsdekkende plagg til behandling.

politi som i dag bærer religiøst hodeplagg. Enkelte sivilt ansatte passkontrollører bærer imidlertid hijab. I januar 2012 startet den første politistudenten i Sverige som bruker hijab, på sin politiutdanning.

En vurdering fra de statlige svenske skolemyndighetene fra 2003 slo fast at skolene har rett til å forby plagg som skjuler ansiktet til elevene. I en uttalelse fra det svenske diskrimineringsombudet i 2010 legges det imidlertid til grunn at slike forbud ikke kan være generelle. Ifølge ombudet må det gjøres en konkret vurdering av elevens forutsetninger for å delta i den aktuelle utdanningen (Diskrimineringsombudsmannen 2010b).

Danmark har en mer restriktiv praksis, med forbud mot religiøse plagg blant dommerne[10] og ingen adgang for politibetjentene eller militært personell til å bruke religiøse hodeplagg. Videre har danske arbeidsgivere en større adgang til å si nei til religiøse plagg blant sine ansatte enn i både Sverige og Norge. Danske butikker har fått domstolenes aksept for uniformskrav som ekskluderer bruk av blant annet hijab.[11]

13.4.4 Canada

I Canada har debatten om offentlige tjenestemenns bruk av religiøse symboler eller plagg først og fremst vært knyttet til politiet. I 1990 ble det tillatt for sikher i det kanadiske ridende politiet å ha frittvoksende skjegg og hår og å bære turban. I tillegg til hensynet til religionsfriheten ble endringene begrunnet i et ønske om å rekruttere synlige minoriteter. På denne måten skulle politiet reflektere landets pluralistiske sammensetning.

Veteraner fra det kanadiske ridende politi gikk til sak for å få kjent de nye reglene ulovlig. Domstolen ga dem ikke medhold i dette kravet. Domstolen fant ikke bevis for at polititjenestemenn med turban fratok noen person frihet eller sikkerhet. Saksøkers påstand om at turban ville skape en oppfattelse av partiskhet hos publikum, var ikke basert på noen konkrete bevis. Påstanden var basert på spekulasjoner. Det kunne like gjerne være slik at de fleste kanadiere ikke tolket turbanen som et religiøst symbol, eller at de ser turbanen som godartet eller som et symbol på integritet eller styrke (Federal Court of Canada 1995).

13.4.5 Praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i flere saker behandlet forbud mot bruk av religiøse hodeplagg. Sakene gjaldt bruk av hijab ved universiteter i Tyrkia, bruk av religiøse symboler eller plagg på skolene i Frankrike og en sveitsisk lærers bruk av hijab. Under henvisning til unntaksregelen i EMK artikkel 9 nr. 2 og en konkret vurdering har domstolen godtatt forbudene.

13.5 Utvalgets vurderinger og forslag

13.5.1 Hovedsynspunkter

Utvalget viser til sentrale prinsipper for arbeidet, gjengitt i 13.2. I dette avsnittet presiseres noen hovedsynspunkter som utgangspunkt for utvalgets vurderinger og anbefalinger.

Utvalget ønsker en norsk tros- og livssynspolitikk som legger aktivt til rette for at den enkelte kan leve ut sin livssynsbaserte overbevisning og oppfylle sine religiøse plikter. Dette er en sentral del av beskyttelsen av enkeltindividets tros- og livssynsfrihet, slik dette er forankret i internasjonale menneskerettigheter. Det innebærer at både arbeidsliv og utdanningsinstitusjoner skal være åpne for alle, også personer som viser sin religiøse tilknytning gjennom klesdrakt og andre symboler. Alle innbyggere i Norge må ha en tydelig rett til å bære religiøse plagg og symboler, både i det offentlige rom, på arbeid og under sine studier.

Utvalget støtter opp under den generelle adgangen til å bruke religiøse symboler og plagg både i det private arbeidslivet og som offentlig ansatt. Slike rettigheter er sentrale for religionsfriheten og sikrer alle innbyggere – uavhengig av tro og livssyn – likeverdig adgang til yrkeslivet. Symboler og plagg båret av enkeltpersoner, slik som hijab, turban, kippa, kristne kors etc. er noe alle innbyggere bør akseptere i det offentlige rom, også i møte med offentlig ansatte eller i kontakt med det private næringslivet.

På bakgrunn av symbolenes prinsipielle åpenhet, tros- og livssynsfriheten spesielt og ytringsfriheten generelt vil utvalget ta som utgangspunkt at eventuelle unntak fra retten til å bære religiøse plagg eller symboler bør begrunnes i praktiske hensyn, ikke i en fortolkning av hva symbolene måtte uttrykke. Utvalget vil dermed ta avstand fra generelle forbud mot og restriksjoner på religiøse plagg. Unntak fra dette bør først og fremst være

---

[10] Retsplejelov § 56: «En dommer må i retsmøder ikke fremtræde på en måde, der er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om den pågældendes eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold eller om den pågældendes holdning til religiøse eller politiske spørgsmål i øvrigt.»

[11] Dansk høyesterett ga butikkjeden Føtex medhold i sitt forbud mot at butikkpersonalet bar hodeplagg.

begrunnet i godt dokumenterte praktiske behov, særlig knyttet til sikkerhet, kommunikasjon, identifikasjon og helse og hygiene. Unntak kan for eksempel tenkes å gjelde heldekkende ansiktsplagg, dersom dette hindrer identifikasjon. I denne forbindelse må ingen utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling med henblikk på deres tros- eller livssynspraksis.

Videre har utvalget vurdert om politiets og dommeres særlige stilling kan forsvare unntak som er begrunnet i *andre hensyn* enn de praktiske.

13.5.2 Spesielt om politi og dommere

I Norge er uenigheten særlig knyttet til politiets og dommeres bruk av religiøse plagg og symboler. En kunne tenke seg tre alternative standpunkter her:

En kunne *velge å beholde dagens ordning for politiet* og videre innføre et generelt forbud mot at dommere bærer religiøse hodeplagg og andre synlige religiøse symboler. Det vil da fortsatt være unntak, fra den generelle retten til å bære plagg og symboler etter eget valg, som er begrunnet i symbolverdi, *ikke* i praktiske hensyn, og dermed et unntak fra hovedsynspunktet presentert i 13.5.1.

Et annet alternativ kunne være å *kreve en større grad av dokumentasjon* for at bruk av religiøse plagg og symboler vil gjøre at politi eller dommere vil framstå som mindre nøytrale eller upartiske. Dette innebærer en vektlegging av at ingen innskrenkninger i adgangen til å bruke religiøse symboler og plagg må vedtas uten at det finnes tilgjengelig tilstrekkelig kunnskap om symbolfortolkning, religion og om oppfatninger i samfunnet, og en tilstrekkelig dokumentasjon på hvordan bruken av religiøse plagg og symboler virker inn på nøytralitetsoppfatninger.

Et tredje alternativ kunne være en svensk modell, der unntak fra retten til å selv velge sine plagg og symboler *kun begrunnes i praktiske hensyn*. Ingen argumentasjon om nøytralitet eller annen symbolverdi er knyttet til unntak innenfor den svenske modellen. Eventuelle unntak er bare begrunnet i konkrete og praktiske behov, for eksempel en konkret vurdering av hvilke problemer det ansiktsdekkende plagget skaper i den aktuelle utdanningen eller virksomheten. Et slikt tredje alternativ ville kunne åpne for at politi kan bruke religiøse symboler og plagg sammen med eller som en del av politiuniformen, og at dommeres adgang til å bruke slike plagg og symboler videreføres.

Utvalgets anbefaling presenteres i 13.5.4.

13.5.3 Drøfting av grunnlaget for eventuell regulering

Utvalget vil her drøfte temaet religiøse plagg og symboler ut fra ulike sentrale diskusjonspunkter. Drøfting av ordning for politi og domstoler blir også behandlet her. Utvalget vil legge opp til noen grunnleggende retningslinjer, i tråd med de generelle prinsippene for utvalgsarbeidet og hovedsynspunktene presentert i 13.5.1. Utvalgets anbefalinger oppsummeres under punkt 13.5.4.

Tolkning av symboler

Religiøse symboler kan tolkes forskjellig av ulike personer og av ulike grupper. For en som *selv* bruker et religiøst plagg eller et annet symbol som del av sin egen religiøse praksis, kan symbolet være både en personlig og en offentlig markering av personens tilhørighet til den aktuelle religionen og denne religionens verdier og mål. For denne personen kan symbolet være et uttrykk for fromhet og hengivenhet, det kan oppleves som en sentral del av ens egen identitet og det kan oppleves som en religiøs plikt å bruke det aktuelle symbolet. For personer i omgivelsene kan symbolet eller plagget framstå som en kulturell markør som forteller noe om en persons bakgrunn, og omgivelsene kan legge inn *andre* tolkninger av hva symbolet står for enn det bæreren av symbolet selv gjør.

Det finnes ulike religiøse plagg og symboler innen ulike religioner. Hvilken posisjon disse symbolene har for den enkelte, og hvor viktig det er for den enkelte å bære disse symbolene, vil imidlertid variere. Dette kan gjøre det problematisk å behandle alle religiøse symboler under ett, for eksempel ved å forby «alt».

Andreas Føllesdal beskriver for eksempel i sin artikkel «Beskyttelse til besvær» hijab som et komplisert og tvetydig fenomen, både internt i islamsk tro og i det norske offentlige rom (Føllesdal 2004). Hijab kan blant annet forstås som å være et uttrykk for en religiøst begrunnet oppfatning om ærbarhet og klesdrakt – eller et uttrykk for kvinnemakt – eller et uttrykk for menns kontroll over kvinnene – eller ett uttrykk for målet om å synliggjøre islam i det offentlige rom.

Boka *Tørklædet som tegn* (2011) beskriver hvordan den danske burkadebatten begynte med krav fra enkelte kommuner om at deres ansatte ikke dekket til ansiktet på jobb. Videre skulle kvinner som var arbeidsløse fordi de bar burka eller niqab, miste offentlige bidrag. I en av artiklene tolker Rikke Andreassen dette som et krav

om at kvinner er kroppslig tilgjengelige for å være en integrert del av samfunnet. Videre hevder hun at kvinner framstilles som hovedansvarlige for «burkaproblemet», det er de som må løse «problemet» ved å fjerne tildekningen. Hun skriver at i den danske debatten har alle politikerne som argumenterer mot tildekning, framhevet at burka/niqab er kvinneundertrykkende. Likestillingsargumentasjon har dermed blitt et redskap til å kritisere minoriteter og tegne generaliserende bilder av muslimer som kvinneundertrykkende (Andreassen 2011).

Noen tolker også religiøse hodeplagg som et politisk symbol. For en del kvinner kan hijab være et symbol på frigjøring, deltakelse og selvbestemmelse, et tegn på at hun ikke skammer seg over å være muslim. For sikher representerer turbanen blant annet en langvarig kamp for likestilling mellom kjønn og kaster, for minoritetsrettigheter og religionsfrihet.

Tone Morland Spigseth peker i sin masteroppgave om argumentasjonen omkring bruk av hijab i norsk politi og rettsvesen at debattene preges av at det argumenteres ut fra ulike forståelser av hva hijab «er». Enkelte definerer hijab som en politisk uniform som innebærer tilslutning til voldelige islamister. Andre kritikere framhever det kjønnsdiskriminerende ved plagget, siden de mener at kvinner tvinges eller presses til å bære slike hodeplagg. På den annen side hevder en del muslimske kvinner *selv* at det å bære plagget er deres eget selvstendig valg, og at det bygger på deres selvstendige ønske om å uttrykke sin egen identitet. Dermed blir det et symbol på selvstendighet (Spigseth 2010).

Sett i forhold til kjønns- og likestillingsspørsmål kan en registrere at menns bruk av religiøse hodeplagg ofte oppfattes som uttrykk for personlig og kulturell integritet og eget religiøst ståsted, mens kvinners bruk av hodeplagg oftere oppfattes som tegn på undertrykkelse fra menn, familie, kultur og religion. Mange kvinner vil imidlertid selv hevde at bruk av hodeplagg er en del av deres religiøse identitet og integritet.

Oppfattelsen av muslimske hodeplagg som kvinneundertrykkende har så langt ikke fått konsekvenser for norsk lovgivning. Det er kun politiet som har et generelt regelverk som hindrer bruk av religiøse hodeplagg, og dette er begrunnet i at politiet må framstå som nøytralt og upartisk i tjeneste, altså en symbolargumentasjon som ikke er relatert til kjønn. I øvrige saker om bruk av hodeplagg er forsøk på å innføre forbud tvert imot vært stemplet som kvinnediskriminerende. Det vises blant annet til en sak om uniformsreglementet ved Radisson SAS Plaza Hotel, behandlet av Klagenemnda for likestilling (Klagenemnda for likestilling 2001b). Hotellet forbød bruk av hodeplagg, herunder hijab. Nemnda mente dette var ulovlig forskjellsbehandling av muslimske kvinner.

Det er sentralt å merke seg at symboler ikke er en enkelt avgrensbar kategori. «Alt» kan tolkes som symbol for «noe». Tolkningsmulighetene er ubegrensede. Det er vanskelig å tenke seg at en på noen måte kan framstå fullstendig symbolfri og uten mulighet for tolkningsvariasjoner.

Sikhmenighetene i Norge påpeker i sitt høringssvar til Domstoladministrasjonens høringsdokument om å regulere religiøst og politisk betingede plagg og symboler i domstolene, hvordan for eksempel sikhers bruk av religiøse symboler omfatter langt mer enn hodeplagg.

> For det første er det slik at sikher ikke klipper seg. Dette er et særegent trekk ved sikhismen. Selv om turban og stålarmbånd skulle forbys i tråd med Domstoladministrasjonens forslag, vil det lange håret til en sikh fortsatt tilkjennegi vedkommendes tilknytning til sikhismen. En mannlig sikh vil også ha uklippet skjegg i tillegg til det lange håret, som også tilkjennegir vedkommendes tilknytning til sikhismen.
>
> For det annet har alle sikher mellomnavn/etternavn som viser deres tilknytning til sikhismen. Alle mannlige sikher heter Singh til mellomnavn/etternavn, og alle kvinnelige sikher heter Kaur. (Sikhmenighetene i Norge 2010).

Gjennomgangen her viser tydelig at en regulering av for eksempel hodeplagg og smykker uansett vil etterlate en rekke andre symboler som tydelig viser personens tilknytning til sikhismen. Reguleringen av hodeplagg kan dermed framstå som en noe overfladisk og begrenset tilnærming til å fjerne de mest synlige symbolene, uten at dette fullstendig kan usynliggjøre den enkeltes religiøse tilhørighet, som her for eksempel uttrykkes i selve navnet til personen. Lignende eksempler kan tenkes fra enkelte andre religioner.

Ved en slik åpen situasjon med hensyn til fortolkning av symboler, blir spørsmålet da hvem som skal ha retten til å bruke symbolfortolkninger som argument i drøfting av bruk av religiøse symboler. Er det bæreren eller den gruppen som bæreren tilhører, som selv definerer symbolenes betydning, eller vil en majoritet kunne definere hva symbolene «egentlig» betyr og eventuelt regulere bruk basert på sin definisjon?

Utvalget mener at en skal ha stor respekt for hvilken betydning religiøse symboler har for den

enkelte som bærer og bruker symbolene. Det er primært denne bæreren som selv skal fortolke hva symbolene betyr for ham eller henne. Dette må ses på som en del av den enkeltes tros- og livssynsfrihet og frihet til å praktisere sin egen religion eller livssyn.

Utvalget mener at dette ikke utelukker at det kan være enkelte unntakstilfeller der den effekten et symbol har i offentligheten også må kunne diskuteres og eventuelt reguleres offentlig.

Utvalget mener videre at på bakgrunn av den vide fortolkningsmuligheten som alltid vil finnes ved bruk av symboler, og den grunnleggende respekten for bærerens egen fortolkning som bør ligge til grunn, bør det *som hovedregel bare være praktiske grunner* som kan begrunne begrensninger i den enkeltes frihet til å velge sine symboler og klesplagg. Slike praktiske grunner omfatter for eksempel hensyn til sikkerhet, helse, hygiene eller identifikasjon, men *ikke* fortolkninger med hensyn til om symbolene for eksempel symboliserer undertrykkelse. Det er først og fremst den faktiske undertrykkelsen som må bekjempes, ikke dens eventuelle symbolske uttrykk.

Utvalget mener videre at ved bruk av enkelte identitetsmarkører eller symboler sammen med en uniform vil det være uniformen som er det overordnede symbolet, som signaliserer hva personen står for og representerer i den aktuelle sammenhengen.

Særlig om upartisk utøvelse av offentlig myndighet

Synet på hvilke krav som skal stilles for at offentlige myndigheter skal framstå som upartisk, kan være ulikt, avhengig av den enkelte borgers kulturelle og religiøse ståsted. På den ene side kan en se en fullstendig ensartet uniform, uten politiske eller religiøse symboler eller plagg, som et uttrykk for at den offentlige myndigheten utøves uten forskjellsbehandling på grunn av religiøs tilhørighet eller politisk oppfatning. På denne måten uttrykkes det at offentlige myndigheter representerer alle deler av befolkningen. Fra denne siden kan det dermed argumenteres for at forutsetningen for at et pluralistisk samfunn skal fungere, er at det finnes tilstrekkelig mye som også er felles og forpliktende for alle, og som framstår som dette for alle.[12]

På den annen side kan det være viktig at sammensetningen av personalet i offentlige myndigheter tydelig gjenspeiler sammensetningen av befolkningen for øvrig. Synlige uttrykk for mangfold og rekruttering av minoritetsgrupper kan fungere som en bekreftelse på at myndighetene og andre i offentlig tjeneste, som lærere eller helsepersonell på offentlige sykehus, representerer og jobber for alle grupper i samfunnet, uavhengig av religiøs eller kulturell bakgrunn. På denne måten kan for eksempel et mangfoldig politikorps oppfattes som et upartisk politikorps.

En kan også argumentere for at synliggjøring av personlig ståsted, for eksempel ved å benytte religiøse symboler åpent, er en styrke for det offentliges legitimitet som representanter for *alle*. Åpen bruk av symboler kan ses på som en styrke, framfor at personlig overbevisning skal være noe som holdes skjult.

Videre kan en presisere at det for ulike yrkesgrupper i offentlig tjeneste først og fremst er utdanning, formelle kvalifikasjoner, yrkesetikk, arbeidsinstruks, arbeidsmiljø og den enkeltes innsats som skal ivareta den upartiske, likeverdige og ikke-diskriminerende utøvelsen av rollen. Ved brudd på prinsipper om upartiskhet, likebehandling og ikke-diskriminering er det disse faktorene som svikter, ikke et klesplagg som påvirker utøvelsen av rollen.

Utvalget mener at det er grunnleggende at offentlige tjenester og myndighetsutøvelse er innrettet for alle borgere, og at offentlige tjenester baseres på prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering. Offentlige tjenester vil alltid være verdi- og normbaserte og rettet inn mot bestemte formål og i denne forstand vil de aldri være nøytrale. Det sentrale er at offentlige tjenester skal utøves og være tilgjengelige for befolkningen på en ikke-diskriminerende måte. Det offentlige må være tilgjengelig og tillitsverdig for alle. Forstått på denne måten er nøytralitet og upartiskhet avgjørende.

Utvalget mener imidlertid at det ikke av dette følger noen bestemte konsekvenser med hensyn til å vurdere bestemte plagg eller symboler som trusler mot nøytralitet, dvs. som trusler mot ikke-diskriminering og likebehandling. Det må være virksomheten og utøvelsen av offentlige tjenester i seg selv som gjøres til gjenstand for vurdering om de oppfyller krav til upartiskhet, likebehandling og ikke-diskriminering.

---

[12] Gunnar Skirbekk sier det slik i en kronikk fra 2009: «Føresetnaden for ein vellykka pluralisme er at det finst noko som er felles og forpliktande for oss alle. Om ikkje dette skulle omfatta felles lov og rett, og felles symbol knytte til dette, er det vanskeleg å sjå kva det skulle vere, i moderne pluralistiske samfunn. Det er ikkje smart å nøye seg med å framheve at vi alle er forskjellige og at dette bør avspeglast over alt i samfunnet. Ein slik reindyrka multikulturalisme er prinsipielt uhaldbar og dessutan ein farefull veg å slå inn på.» (Skirbekk 2009).

Behovet for å rekruttere fra alle deler av befolkningen

Det kan være viktig for myndighetenes legitimitet blant minoritetsgruppene at det rekrutteres en større andel personer med minoritetsbakgrunn til offentlige stillinger. Det kan antas at slik rekruttering lettes dersom religiøse minoriteter tillates å bære religiøse hodeplagg. Både i Sverige og England var begrunnelsen for å tillate hijab i politiet et ønske om rekruttere flere polititjenestemenn med minoritetsbakgrunn.

For mange mennesker er det så vesentlig å bære religiøse plagg eller symboler at de vil velge bort en jobb som vil tvinge dem til å ta det av. Dermed har restriksjoner på religiøse plagg og symboler også betydning for en del gruppers mulighet til ansettelse i stillinger der slike restriksjoner innføres.

Videre kan det være viktig for staten å signalisere en åpen holdning til religiøs praksis blant sine ansatte for å demonstrere offentlig tilslutning til prinsippene om ikke-diskriminering. Dette kan være spesielt viktig i de delene av arbeidslivet der alle, eller en overveldende majoritet, arbeider i det offentlige, for eksempel politi, helsevesen og utdanningsinstitusjoner. Når en begrensning i religiøse uttrykk kan gjøre at hele sektorer innen arbeidslivet kan bli avstengt for spesifikke religiøse grupper, kan inngrepet fort bli uforholdsmessig.

Utvalget mener at ikke-diskriminering må være et grunnleggende prinsipp for det offentlige som arbeidsgiver. Bredde i rekruttering må ses på som en styrke for offentlig sektors virke, for integreringen i samfunnet og også for legitimiteten til offentlig sektor.

Politiets og domstolenes særstilling blant offentlige myndigheter

Politiet er i en særstilling blant offentlige myndigheter fordi det har adgang til å bruke fysisk makt. Retten til å sette makt bak kravene er det som skiller staten fra private virksomheter. Denne særstillingen kan begrunne et særlig stort behov for at politiet framstår som upartisk i blant annet religiøs sammenheng. Politiets spesielle rolle er også preget av at politiet har vide fullmakter og alle samfunnsarenaer som sitt virkefelt. Andre myndighets- og kontrollorganer har mer avgrensede oppgaver og ansvarsområder.

En gjenkjennelig uniform kan regnes som en sentral faktor for å etablere og gi legitimitet til polititjenestemennenes posisjon som myndighetspersoner som er satt til å forvalte lov og rett. På samme måte kan dommerkappen betraktes som en tydeliggjøring av dommerens posisjon som offentlig forvalter av lov og rett.

Det er imidlertid ikke klart hvorvidt politiet faktisk ville oppfattes som mindre nøytralt eller upartisk ved bruk av religiøse hodeplagg. Dokumentasjon om dette mangler. Det kan synes som om en del innlegg i den norske debatten bygger på en forhåndsoppfatning om hva bruk av religiøse plagg vil bety for nøytraliteten, uten at denne oppfatningen baserer seg på praktisk erfaring. Det ser også ut til å være vanskelig å få innblikk i slik erfaring; den er heller ikke tilgjengelig i de landene som har tillatt politiet å bære religiøse hodeplagg. Slik som uniformsreglementet i dag er utformet, vil en eventuell tilpasset uniformshijab eller uniformsturban eller lignende kunne inngå som «plagg av sivil modell som er approbert til både uniform og sivilt bruk». På denne måten kunne en ivareta hensynet til at politiet skal være korrekt uniformert, selv med tilpasninger til spesielle utforminger av hodeplagg. Det vil være politiuniformen som sådan som gir hovedsignalet om politibetjentens ansvarsområde og myndighet og lojalitetsbasis, ikke eventuelle tilbehør.

Det vil forekomme arbeidssituasjoner for politi der det vil være praktiske hensyn som tilsier at også slike uniformstilpassede plagg ikke kan brukes, for eksempel pga. bruk av verneutstyr, hjelm etc. Regler for slike situasjoner vil imidlertid da være basert på praktiske hensyn, ikke på symbolverdi.

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Kaur, Leirvik, Reikvam, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz mener at det er rimelig å gjøre egne vurderinger av politiet og domstolene, siden dette er offentlige institusjoner med en særlig posisjon og myndighet i fellesskapet. Tilliten til de deler av myndighetsapparatet som direkte forvalter lov og rett, er grunnleggende for samfunnets funksjon. Utvalget mener imidlertid at vurderinger av politiets og domstolenes nøytralitet og legitimitet må baseres på deres virke, ikke på enkeltdeler av uniformstilbehøret.

Disse medlemmer legger til grunn at spørsmålet om bruk av religiøse hodeplagg eller andre markører i politiet fortsatt bør avgjøres ut fra den vurderingsnorm som er angitt i dagens uniformsreglement, med utgangspunkt i at «plagg og effekter skal ikke nyttes synlig sammen med uniformseffekter», men med adgang til å gjøre spesifikke unntak for «plagg av sivil modell som er approbert til både uniform og sivilt bruk».

Disse medlemmer mener imidlertid at hensynet til religionsfrihet og ikke-diskriminering tilsier

at det bør gis bestemmelser om adgang til å benytte uniformstilpassede religiøse hodeplagg i politiet. Praktiske begrensninger vil kunne legge noen rammer for dette.

Ut fra de samme hensyn mener det samme flertall at det ikke bør innføres noe generelt forbud mot bruk av religiøse eller livssynstilknyttede hodeplagg eller symboler ved domstolene. Reglene for bruk av dommerkappe kan suppleres med bestemmelser om bruk av andre klesplagg og symboler.

Utvalgets medlemmer Haugland, Hompland og Melby er enig i at det som hovedregel må være full personlig frihet til å bære religiøse plagg og andre livssynstilknyttede symboler i det offentlige rom når det ikke skjuler identiteten og ikke hindrer den praktiske utførelsen av arbeid og oppgaver. Det gjenspeiler det kulturelle og religiøse mangfold i samfunnet.

Dette stiller seg imidlertid annerledes i valgte yrkesroller med myndighet til å utøve legitim fysisk makt og domsmakt på vegne av samfunnet. Da signaliserer uniformen og dommerkappen at en opptrer på grunnlag av gjeldende lov og rett og er nøytral i forhold til særinteresser og gruppespesifikke verdier.

Disse medlemmene anbefaler derfor ikke at det åpnes for religiøse hodeplagg eller andre livssynstilknyttede eller politiske symboler sammen med politiuniformen eller for juridiske dommere.

13.5.4 Utvalgets anbefalinger

Utvalgets grunnpremiss i denne saken er å verne om individers rett til å selv velge om og når de vil bruke religiøse eller livssynsbaserte plagg og symboler.

Utvalget anbefaler derfor at det som hovedregel bare skal være praktiske forhold, ikke en vurdering av mulig symbolsk betydning, som kan legges til grunn for eventuelle restriksjoner på bruk av religiøse plagg og symboler.

Utvalget vil imidlertid ikke foreslå endringer av de krav til identifikasjon som i dag finnes i bestemte situasjoner, for eksempel ved uttak av penger, ved passkontroll og ved flyreiser. Slike krav faller inn under praktiske begrensninger ved bruk av plagg.

Utvalgets flertall anbefaler at denne hovedregelen også skal gjelde for politi og domstolene. Dette innebærer at det åpnes for en uniformstilpasning av enkelte religiøse plagg og symboler til den ordinære uniformen, slik at dette er i samsvar med uniformsreglementets regler om sivile plagg approbert til uniformsbruk. Utvalgets flertall mener videre at det ikke bør innføres restriksjoner på bruk av religiøse plagg eller symboler ved siden av dommerkappen for dommere.

Utvalget anbefaler også at det vurderes en klargjøring av lovgivningen på området, slik at loven eksplisitt fastsetter en rett til å gi uttrykk for religion og livssyn gjennom klesdrakt mv., såframt det ikke finnes praktiske (saklige) grunner til å begrense dette. I dag utledes slike rettigheter av den alminnelige diskrimineringslovgivningen.

Utvalget anbefaler videre at offentlige institusjoner gjennomgår sin praksis og undersøker om det er hindringer i dagens uniformspraksis som ikke har tilstrekkelig begrunnelse. Det legges således aktivt til rette for bruk av religiøse plagg og symboler blant ansatte på sykehus, på skoler, universiteter og høgskoler og andre offentlige institusjoner, der dette er praktisk mulig, slik dette allerede er gjort for eksempel på Oslo universitetssykehus og i Forsvaret.

Utvalget mener at det vil være positivt å styrke kunnskapen om ulik tros- og livssynspraksis og om tolkning av religiøse symboler, særlig blant ledere og andre ansatte i offentlige institusjoner.

Kapittel 14
Livssynsåpne seremonirom

14.1 Innledning

Et livssynsåpent seremonirom er et rom eller et bygg som er utformet slik at mennesker fra ulike tros- og livssynssamfunn og mennesker uten noen tilhørighet til noe tros- eller livssynssamfunn kan ta rommet i bruk til sentrale seremonier, slik som for eksempel ekteskapsinngåelse eller gravferd. Et livssynsåpent seremonirom vil også kunne gi en åpen felles ramme for alle grupper i samfunnet ved felles minnemarkeringer ved for eksempel ulykker eller katastrofer. Seremonirommet skal dermed ikke ha utforming eller fastmontert utsmykking som gir det preg av en spesiell religion eller et spesielt livssyn, men det kan ha en fleksibilitet som gjør at rommet for en bestemt anledning kan tilpasses en konkret religion eller et konkret livssyn. Flyttbare religiøse eller livssynstilknyttede symboler kan brukes, og deler av rommet kan ha elementer som er av betydning for enkelte grupper, for eksempel retningsmarkører for bestemte himmelretninger.

Et livssynsåpent seremonirom bør som helhet framstå slik at det gir en verdig ramme for sentrale livsfaseriter, seremonier og markeringer i menneskers liv.

Utvalget velger å bruke benevnelsen livssyns*åpent* seremonirom, framfor det mer brukte livssyns*nøytralt* seremonirom. Utvalget ønsker med dette å vektlegge at et slikt seremonirom ikke skal være et sted der tro og livssyn ikke hører hjemme. Derimot skal dette kunne være seremonirom som skal kunne være åpent og tilgjengelig for ulike religioner og livssyn, for ulike tilrettelegginger til ulike seremonier. Det er også viktig at slike egnede og verdige lokaler finnes tilgjengelig for den økende gruppen av personer som velger å stå utenfor tros- og livssynssamfunn; disse har også behov for lokaler til livsfasemarkeringer.

Den norske kirke har en stor bygningsmasse som gir en mulighet for tilgjengelige seremonirom knyttet til Den norske kirke over hele landet. Andre tros- og livssynssamfunn har ikke en tilsvarende bygningsmessig infrastruktur. Det vil heller ikke være tenkelig med en tilsvarende landsdekkende utbygging av bygg knyttet til hver enkelt av øvrige tros- og livssynssamfunn. Det er heller ikke alle tros- og livssynssamfunn som har en tilsvarende tradisjon for å bygge og eie hus som Den norske kirke har. Ut fra dette framstår behovet for fleksible, verdige, livssynsåpne seremonirom eller -bygg i lokalsamfunnene som et anliggende for tros- og livssynspolitikken.

14.2 Prinsipielt utgangspunkt

Utvalgets mandat tar blant annet opp det kollektive ved tros- og livssynsfriheten, noe som peker mot behovet for steder å samles i for ritualer og markeringer:

> Religion er også et kollektivt fenomen, og tros- og livssynsfriheten har derfor en kollektiv side. Den omfatter frihet til å komme sammen om religiøse formål, å delta i religiøse ritualer og den innebærer rett til å organisere et felles religiøst liv.

Utvalget blir dessuten eksplisitt bedt om å

> Vurdere hvilken plass religion og livssyn bør ha i ulike offentlige institusjoner, blant annet med hensyn til religiøs og livssynsmessig betjening, tilgang til bønne-/seremonirom, særlige krav til mat, klesdrakt osv.

Utvalgets gjennomgang av grunnleggende prinsipper for tros- og livssynspolitikken i kapittel 9, peker blant annet ut disse prinsippene, som er av sentral betydning for dette temaet:

4. Det legges aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis

En aktivt støttende tros- og livssynspolitikk er et ledd i utvalgets mandat. Dette preger utvalgets arbeid og innebærer at en må gå aktivt inn i slike problemstillinger som tilgang til seremonirom av ulikt slag.

5. Likebehandling: Staten bør tilstrebe at enhver borger får – i prinsipp og i rimelig praksis – samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse.

Prinsippet innebærer at alle borgere prinsipielt sett skal få samme grad av støtte og tilrettelegging. Dette prinsippet kan ses opp mot tilgangen til passende seremonirom. For enkelte grupper vil det oppleves som urimelig at de ikke har tilgang til tilrettelagte eller nøytrale seremonirom i sitt lokalsamfunn eller innenfor bestemte institusjoner. Dette kan vurderes opp mot en likebehandlingsnorm. Samtidig legger utvalget til grunn at for eksempel den eksisterende bygningsmassen knyttet til Den norske kirke og særlige ordninger for å ivareta disse bygningenes kulturhistoriske verdi ikke i seg selv innebærer en manglende likebehandling. En videre utforming av politikk og tiltak for framtida må imidlertid forholde seg til et samfunn mer preget av livssynmessig mangfold.

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

Dette tilsier en åpenhet og respekt for møter med andres praksis. En slik prinsipiell åpenhet kan også tilsi – særlig i vårt klima – at en også må ha en fysisk og praktisk tilrettelegging for åpenhet i form av bygg og rom.

Dette betyr dermed ikke bare en åpenhet for bygging av *spesielle og separate* religiøse og livssynstilknyttede bygg, knyttet til *bestemte* retninger – men også en tilretteleggelse for livssyns*åpne* og felles rom, – både i lokalsamfunnet og for eksempel innenfor sykehus eller utdanningsinstitusjoner, med åpenhet og muligheter for alle.

En kan tenke seg to tolkninger av dette prinsippet sett i forhold til seremonirom. På den ene side kan en tenke seg at en må ha en toleranse for å møte andre religioners og livssyns symboler i et felles tilgjengelig seremonirom i lokalsamfunnet, og at det dermed ikke skal til noen særlig spesiell tilrettelegging for et felles seremonirom. I praksis vil dette i stor grad si at minoritetsreligioner forventes å vise toleranse for å benytte seremonirom med utpreget kristent preg, som eksisterende gravkapeller knyttet til Den norske kirke.

På den annen side vil utvalget framheve en tolkning av dette prinsippet som tilsier at vi alle må kunne være åpne for at felles seremonilokaler eller -rom i lokalsamfunnet kan ha en innretning og en bruk som er åpen og fleksibel for å tilpasses til ulike religioner, livssyn eller mer personlig pregede seremonier. Slik må det kunne være en åpenhet for at felleslokalene på en synlig og tilgjengelig måte blir brukt av ulike grupper på ulike måter til ulike tider. En slik tilnærming innebærer en viss bevissthet om tilrettelegging. Imidlertid innebærer det ikke nødvendigvis en nøytralitet i alle elementer, men heller en åpenhet og fleksibilitet som gjør at bygget eller rommet kan tilpasses til ulike gruppers behov og ønsker til ulike seremonier (se utdyping i 14.7).

Inneværende kapittel vil ha fokus på seremonirom/-bygg i lokalsamfunnet, mens tilgang til bønne- og seremonirom i offentlige institusjoner vil bli drøftet blant en rekke andre temaer i neste kapittel, kapittel 15.

14.3 Sakens bakgrunn

Livssynsåpne seremonirom er en sak som har vært drøftet gjentatte ganger i de seinere årenes samfunnsdebatt om tros- og livssynssituasjonen i Norge.

Det tverrpolitiske kirkeforliket fra 2008 slår under punkt 6, Livssynsnøytrale seremonier, fast:

> Det skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom finnes til bruk ved gravferd og ved ekteskapsinngåelse. Utredningen skal blant annet utrede spørsmålet om finansiering. (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 68).

Gjønnes-utvalgets utredning om forholdet mellom stat og kirke presiserte at gravferdsseremonier lå utenfor deres mandat, men presiserte allikevel behovet for at det offentlige sørger for livssynsnøytrale eller fleksible seremonirom (NOU 2006: 2).

Kirkerådets stat/kirke-utvalg (Bakkevig I-utvalget) gikk på sin side prinsipielt inn for at det er et offentlig ansvar å sørge for at alle innbyggere får en verdig gravferd, og at gravferd skjer på måter som tilfredsstiller den enkeltes tro eller livssyn (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002). For begge disse utvalgene var det altså primært gravferdsmarkeringer som sto i fokus med hensyn til dette temaet.

Stortingskomiteen som behandlet St.meld nr. 17 (2007–2008), legger kirkeforliket til grunn på dette feltet, men legger oppfølgingen mer opp til kommunenes vurdering. Kommunene blir oppfordret til å vurdere situasjonen konkret og lokalt – i samarbeid med de lokale tros- og livssynssamfunnene. Slik vektlegges en åpenhet for lokale tilpasninger i det videre arbeidet:

> Komiteen viser til den politiske avtalen som ble inngått 10. april 2008. I den heter det:

> «Det skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom finnes til bruk ved gravferd og ekteskapsinngåelse. Utredningen skal blant annet utrede spørsmålet om finansiering.»
>
> 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 lokale. Et regelverk på området bør være praktisk orientert og gi rom for lokal tilpasning. (Innst. S. nr. 287 (2007–2008)).

Det har forut for kirkeforliket over tid vært ført en debatt om selve behovet for livssynsåpne seremonirom. Spesielt Human-Etisk Forbund har løftet fram dette behovet fra 1990-tallet og framover.

Verdikommisjonens sluttrapport løftet også fram nettopp dette behovet for fleksibel tilrettelegging for seremonier, her også med spesiell vekt på gravferdsseremonier. Utgangspunktet her var en presisering av at Norge er og kommer til å være et samfunn med flere religioner og livssyn. Verdikommisjonens prosjekt om tros- og livssynsdialog utfordret de politiske partiene til å utforme en helhetlig religions- og livssynspolitikk. Et av områdene som ble spesielt vektlagt, var dette: «Kommunene bør pålegges å disponere lokaler der det er mulig å legge til rette for gravferdsseremonier som er tilpasset de ulike tros- og livssynssamfunnenes behov.» (Verdikommisjonens sluttrapport bind 2 2001: 117).

En utredning om livsfaseriter, gjennomført på oppdrag fra STL, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, og lagt fram i 2009, gir et overblikk over ulike tradisjoner og behov, og gir også et visst bilde av behovet for slike livssynsåpne seremonilokaler innenfor ulike tros- og livssynsmessige miljøer. Rapporten gir et kunnskapsgrunnlag for politikk på feltet – og gir også en stemme inn i debatten ved å uttrykke ulike minoritetsbehov med hensyn til rammer for sentrale livsfaseriter. En del relevante deler av utredningen vil bli trukket inn i dette kapitlet.

14.4 Dagens situasjon – behov

Den norske kirke har kirkebygg i alle kommuner over hele landet. Den enkelte kommune har det økonomiske ansvaret for å finansiere bygging, drift og vedlikehold av kirkebygg, jf. kirkeloven § 15, mens det er Den norske kirke selv som forvalter byggene og driften.

Et tilsvarende landsdekkende nettverk av egne bygg for de øvrige tros- og livssynssamfunnene i landet finnes ikke. En del trossamfunn har egne bygg. Trossamfunn registrert etter 1970 har i mindre grad egne bygg. For mange vil det være lang avstand til et bygg knyttet til egen religion eller eget livssyn, og det kan dermed være behov for tilgang til egnede lokaler i lokalsamfunnet.

For livssynssamfunn uten tilsvarende tradisjon for å eie egne seremonibygg, og også for innbyggere som ikke er knyttet til noe tros- og livssynssamfunn, framstår det samme behovet for egnede, nøytrale, men verdige lokaler for markering av sentrale livsfaseriter. Andre typer lokaler, som gymsaler, lokale selskapslokaler etc. kan være kostbare å leie, og kan også oppfattes som å ha et mindre passende og verdig preg.

Rapporten *Livsfaseriter* gir en oversikt over sentrale livsfaseriter i 13 ulike tros- og livssynssamfunn[1]. Rapporten viser stor grad av fleksibilitet og tilpasningsvilje innenfor de mindre tros- og livssynssamfunnene, med hensyn til å finne løsninger for de ulike behovene knyttet til livsfaseriter.

I denne ene rapporten er det spesielt Human-Etisk Forbund, Bahà'í-samfunnet, Kristensamfunnet, Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige, Holistisk samfunn og buddhistsamfunnene som peker på behovet for større tilgang til livssynsåpne seremonilokaler.

Samtidig er det verdt å merke seg at STL-rapporten viser at informantene i stor grad også rapporterer om andre behov med hensyn til seremonirom, seremonibygg eller tilrettelegging av gravlunder. Det er ikke alle som først og fremst er fokusert på behovet for livssynsåpne seremonirom.

For eksempel peker Den katolske kirke på ønsket om flere (katolske) kirkerom, og egne katolske gravlunder. Hinduene ønsker egne hindu-krematorier. Sikhene fremmer ønsket om hjelp til å etablere et nytt eget seremonilokale. Islamsk Råd reiser behovet for gravfelt drevet av muslimer for å ivareta spesielle krav med hensyn til gravferdsritualer.

Utvalget vil allikevel påpeke det behovet for livssynsåpne lokaler som framstår på bakgrunn av *bredden* i ulike tros- og livssynssamfunn med ulike tradisjoner og ritualer i Norge, og den *geografiske*

[1] Bahà'í-samfunnet i Norge, Buddhistforbundet, Den katolske kirke, Den norske kirke, Norges Kristne Råd, Den ortodokse kirke i Norge, Det Mosaiske Trossamfund, Hinduene, Holistisk Forbund, Human-Etisk Forbund, Islamsk Råd Norge, Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige, Kristensamfunnet, Sikhene.

Boks 14.1 Om livsfaseriter – begrep og variasjoner

> Rituelle handlinger er symbolske og formelle handlinger. Ordet ritual kommer fra det latinske ritus som betyr bruk, noe som understreker at ritualer først og fremst er en form for praksis. Et ritual kan nærmere defineres som et fastlagt mønster av kollektiv handling knyttet til en bestemt tid, hendelse eller sted, som i liten grad varierer fra gang til gang. (Døving 2009: 7).

Livsfaseriter er ritualer knyttet til sentrale livsfaser og spesielt overganger mellom livsfaser. Alle religioner og kulturer har former for overgangsritualer, men hvilke livsfaser som markeres, og særlig på hvilken måte dette gjøres, varierer sterkt mellom ulike kulturer og ulike tros- og livssynssamfunn. Overgangsfaser i et livsløp, som det ofte er vanlig å knytte ritualer til, er *spedbarnsstadiet* knyttet til fødsel, navngivning og inkludering av det nye barnet i fellesskapet, ulike overgangsfaser mellom *barndom og ungdom*, *ekteskapsinngåelse* og til sist *død og gravferd*.

Som eksempel på den store variasjonen i riter kan en trekke fram et knippe av livsfaseritene knyttet til spedbarnsstadiet i ulike religioner og livssyn omtalt i STLs rapport. Vi kan se at selve ritualene varierer sterkt, og det er også stor variasjon i hvilken grad det vil være behov for egne offentlige livssynsåpne lokaler til å gjennomføre disse ritualene:

Bahà'í-samfunnet: Barnet ønskes velkommen ved at en bønn hviskes eller synges i dets øre. Bønnen velges av foreldrene. En navnefest kan holdes hjemme, eventuelt med slektninger til stede.

Buddhistforbundet: Mange markerer ikke fødsel på religiøst vis. Noen foreldre ber en munk lese *sutra-er* (hellige tekster). Lesningen kan skje i tempelet, men skjer vanligvis hjemme. Innenfor noen retninger kan munken også klippe eller barbere barnets hår og binde en tråd rundt barnets håndledd. Andre retninger knytter bønnelesningen til en navngivningsseremoni.

Den norske kirke: Dåp er ett av to sakramenter. Det er vanligvis spedbarnsdåp, som foregår ved at presten øser vann over barnets hode. Ritualet foregår innenfor en vanlig gudstjeneste i kirken. Barnet har ofte en hvit kjole. Faddere og slektninger er til stede.

Det Mosaiske Trossamfund: Det er vanlig med omskjæring av guttebarn den dagen gutten er åtte dager gammel. En *mohel*, en sakkyndig i omskjæring, står for omskjæringen. Dette kan skje i hjemmet, på sykehus eller i et festlokale. Jentebarn får sitt navn offentliggjort ved første *shabbat*-gudstjeneste etter fødselen. Begge typer ritualer følges ofte av en fest for slekt og venner.

Hinduer: Hinduer har vanligvis et navngivningsritual og en familiefest på en lykkebringende dag. Det kan også feires flere fester for små barn, for eksempel en feiring for alle guttebarn født det siste året ved et årstidsritual i januar.

Human-Etisk Forbund: Forbundet tilbyr Humanistisk navnefest som en åpen seremoni for dem som ønsker å delta. Navnefesten feires for å markere at et barn er født og har fått navn. Det er en felles seremoni i et egnet lokale. Familie deltar. Seremonien består av en prosesjon, kulturelle innslag, en hovedtale og utdeling av navnetavle.

En registrert nedgang i religiøse ritualer i Vest-Europa ser ikke ut til å gjelde overgangsritualene. Disse markeres fortsatt i stort omfang. En tolkning av dette er at disse ritualene feirer både individet og fellesskapet på en gang, og dermed passer de også godt inn i en mer individualisert tid. En annen forklaring er at slike livsfaseriter også kan få sin sekulære utforming, slik for eksempel Human-Etisk Forbunds seremonier viser.

Kilde: (Plesner og Døving 2009)

spredningen av enkelte av disse, i tillegg til omfanget av innbyggere *uten tilknytning* til noe spesielt tros- eller livssynssamfunn.

Utvalget vurderer det slik at dette, sett i sammenheng med behovet de fleste mennesker har for å gjennomføre en del livsfaseriter lokalt der de bor, tilsier at det kan være en god løsning å arbeide for flere livssynsåpne seremonirom.

14.5 Spesielt om gravferder

Gravferdsordningen i Norge følger gravferdsloven, med endringer fra 2011 i tråd med kirkeforliket, jamfør redegjørelsen i kapittel 5. Kirkelig fellesråd i kommunene har ansvar for gravplasser og bygninger knyttet til gravplassene. Gravplassene er soknets eiendom. I noen få kommuner er det en kommunal gravferdsmyndighet og ikke kirkelig fellesråd som har ansvar for gravplassene.

Lovendringene i 2011 åpner for at tros- og livssynssamfunn i lokalsamfunnet kan gjennomføre egne innvielsesseremonier når nye gravplasser tas i bruk. Det vektlegges at slike innvielsesseremonier ikke må krenke andre (se gravferdsloven § 5). Videre er det innført en ordning der kirkelig fellesråd i hjemkommunen må dekke kostnadene dersom en innbygger trenger gravlegging i en grav spesielt tilrettelagt for religiøse og livssynsmessige minoriteter, utenfor hjemkommunen (se gravferdsloven § 6). Det presiseres også at det skal arrangeres årlige møter der behovene til de lokale tros- og livssynssamfunnene med hensyn til gravferder kan drøftes (se gravferdsloven § 23).

Utvalget behandler gravferdsforvaltningen i kapittel 18.

Gravferdene har imidlertid en egen seremoniell side. Dette gjelder både seremonier knyttet til et tros- eller livssynsmessig fellesskap og mer private seremonier knyttet til fellesskapet av familie og andre nære. For begge disse sidene av det seremonielle ved gravferder er det et behov for egnede lokaler.

Behovet for å kunne ivareta disse seremoniene på en måte som ivaretar hensynet til ulike tros- og livssynstilknytninger, er spesielt framtredende. Innenfor de ulike utvalg som tidligere har gitt innspill når det gjelder behovet for livssynsåpne seremonilokaler, for eksempel Verdikommisjonen, Bakkevig I-utvalget og Gjønnes-utvalget, har det vært spesielt med hensyn til gravferder dette behovet for lokaler har vært framhevet.

Det framstår dermed som om behovet for egnede livssynsåpne lokaler til bruk ved gravferder er spesielt stort. Gravferdsritualer og ritualer knyttet til døden står sentralt i de fleste tradisjoner. Dødsfall og derpå følgende gravferd gir ofte kort tid til planlegging og tilrettelegging, og det framstår derfor også som et sterkt behov at gode og brukbare lokaler finnes tilgjengelige i lokalsamfunnet. Gravferder kan også innebære behov for å samle mange mennesker, noe som stiller krav til egnede lokaler.

Spesielt ved gravferder kan det oppleves som påkrevet at lokalene er godt egnet, ikke bare ut fra størrelse og tilgjengelighet, men også med hensyn til verdighet. En gymsal eller liknende, som ellers vil kunne ha passende størrelse og et livssynsnøytralt preg, kan ikke alltid sies å ha en egnet grad av verdighet for en begravelse.

Flere av de tros- og livssynsorganisasjonene som har bidratt med informasjon til STLs rapport om livsfaseriter, melder om at det er en utfordring å finne egnede lokaler til sine seremonier. Dette er uttrykt som et ønske om livssynsåpne offentlige lokaler som kan tilpasses til den enkelte seremoni.

Det uttrykkes imidlertid også en rekke andre behov som i stor grad er knyttet til et ønske om mer kunnskap og forståelse fra majoritetssamfunnets side med hensyn til ritualer knyttet til dødsleie og begravelse. Dette gjelder for eksempel religiøse regler for tid mellom dødsfall og begravelse, men også regler om tilstedeværelse i krematorier, regler om urneoppbevaring, askespredning og kistepåbud. Flere grupper ønsker også egne gravlunder. De uttrykte behovene er altså mer vidtrekkende enn bare knyttet til etablering av mer livssynsåpne seremonilokaler.

14.6 Oppfølging etter kirkeforliket

Stortingets innstilling om punkt 6 i kirkeforliket presiserer at kommunene må stå for en konkret vurdering av løsninger lokalt. Enkelte kommuner har allerede gjort eller er i gang med slike konkrete lokale vurderinger ut fra egne lokale behov. Enkelte steder er også lokale livssynsåpne seremonilokaler etablert. Se boks 14.2.

Kulturdepartementet har ansvaret for en utredning som ivaretar punkt 6 i kirkeforliket, jf. avsnitt 14.3.

For budsjettåret 2012 er det satt av 7 millioner kroner på Kulturdepartementets budsjett til livssynsnøytrale seremonirom. Støtten foreslås videreført og økt med 3 millioner kroner for 2013. Støtten presenteres som en prøveordning. Departementet har i første omgang valgt ut tre fylker[2] der det kan søkes om tilskudd fra disse midlene etter nærmere retningslinjer. Midlene kan brukes til nybygg, ombygging, modernisering og utsmykking av livssynsnøytrale seremonirom, men ikke til vedlikehold og drift. Kommuner, kirkelig fellesråd og frivillige organisasjoner, herunder tros- og livssynssamfunn, kan søke. Det stilles ikke krav om egenfinansiering innenfor ordningen, men

[2] Akershus, Troms og Rogaland.

Boks 14.2 Lokale løsninger – livssynsåpne seremonirom

Drammen krematorium, store kapell, er lagt opp med en fleksibel bruksløsning. Kapellet brukes som et livssynsåpent seremonirom. Det har 220 plasser. Kapellet er mye brukt.

Det er gjort en del enkle, men sentrale tilpasninger av det gamle kapellets utsmykning og innredning. Kapellets mosaikkbilde av Kristus i koret er beholdt. Det er imidlertid laget en løsning der en kan heise opp et forheng foran dette bildet, slik at en i stedet kan bruke annen utskiftbar utsmykking eller andre symboler. Teppet kan belyses med ulike farger. Det finnes også en videoprojektor som kan brukes til å vise religiøse bilder eller andre bilder i en minnestund. Det er montert en retningsviser på gulvet bak i kapellet mot Kaba/Mekka, slik at lokalet vil være tjenlig for muslimer. Stoler kan enkelt ryddes vekk ved behov. Det er ikke røykvarsler i rommet, slik at røkelse er også mulig å bruke.

I Hammerfest kommune er *Arktisk kultursenter* etablert som livssynsnøytralt seremonilokale. Lokalet er ment brukt til begravelser, konfirmasjon, navnefest og bryllup. Hovedlokale vil være Frityren kino med 145 plasser. Teknisk utstyr finnes på stedet, mens seremonielt utstyr må medbringes. Bruk av lokalet til slike seremonier kan skje vederlagsfritt. Lokalet er lite brukt til slike seremonier.

Bodin seremonirom i Bodø er et nybygd, livssynsåpent seremonirom. Lokalet har en del små symboler knyttet til solens gang. Lokalet brukes i stor grad til gravferdsseremonier, men også til ekteskapsinngåelser og til korøvelser, konserter og andre markeringer. Seremonilokalet er tilknyttet et livssynsnøytralt krematorium.

I Trondheim tilbyr *Svanholm begravelsesbyrå* et livssynsåpent seremonilokale med 140 sitteplasser. Byrået vektlegger at rommet kan brukes både til ulike religiøst eller livssynspregede begravelsesseremonier og til personlig utformede seremonier.

opplyses at prosjekter med egenfinansiering kan bli prioritert.

14.7 Utformingskrav til et livssynsåpent seremonirom i et lokalsamfunn

Grunnleggende for et livssynsåpent seremonirom er at det er et rom eller bygg som skal kunne brukes av alle tros- og livssynssamfunn. Det må derfor ikke være permanent preget eller utsmykket i bestemte religiøse former.

Flyttbare religiøse og livssynsmessige symboler og gjenstander vil kunne brukes for den enkelte anledning. Det må være en enkel adgang til å flytte og oppbevare slike på stedet.

Et rom eller bygg som skal kunne samle til for eksempel gravferd eller til ekteskapsinngåelse, må kunne romme et tilstrekkelig antall mennesker. Det samme gjelder i høy grad for å kunne bruke lokalet til lokale minnemarkeringer ved spesielle hendelser.

Rommet eller bygget bør som helhet ha preg av verdighet. Det skal kunne være samlingsrom for mennesker ved viktige og høytidelige livsfaseritualer, eller ved sentrale felles markeringer som felles minnestunder i et lokalsamfunn. Rommet må derfor kunne gi plass for både sorg, glede, alvor og høytid.

Det finnes tradisjoner i noen trossamfunn, som i Den norske kirke[3], for å vigsle sine egne lokaler. En kan tenke seg at for at et livssynsåpent lokale faktisk skal framstå som åpent for alle, bør det ikke være vigslet i noen spesiell religiøs tradisjon.

Et alternativ er å la ulike religiøse samfunn vigsle rommet hver på sin måte. Dette vil være i tråd med måten gravferdsloven åpner for ulike innvielsesseremonier ved etablering av nye gravfelt.[4] En slik vigsling eller innvielser fra ulike religiøse eller livssynsmessige retninger må imidlertid ha som grunnleggende forutsetning at dette ikke innebærer noen form for reservasjon for egen religion eller eget livssyn. Et åpent felles

[3] Gudstjenestebok for Den norske kirke gir følgende presisjon av hvordan vigsling av et rom skjer: «Vigsling av kirkehus, rom og inventar skjer ved at menigheten høytidelig tar dem i bruk for første gang ved en offentlig gudstjeneste og helliger dem ved Guds ord og bønn. Fra da av er de reservert for bruk i menighetens liturgiske liv.» (Den norske kirke, udatert). I tillegg gis utfyllende informasjon om hvem som deltar, om forbønn, klokkeringing etc.

[4] Gravferdsloven § 5, Innvielse av ny gravplass: «Tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, skal gis anledning til å gjennomføre en seremoni når en ny gravplass tas i bruk. En slik høytidelighet må ikke utformes eller gjennomføres slik at den forhåner eller på en krenkende eller sårende måte viser ringeakt for de andre tros- eller livssynssamfunnene som gravlegger sine medlemmer på den samme gravplassen.»

rom må kunne være åpent for alle. En slik forutsetning er i tråd med prinsippet om gjensidig respekt som utvalget legger til grunn for sitt arbeid.[5]

STL-rapporten konkluderer på dette punktet med at et livssynsåpent lokale ikke skal være vigslet for bruk av et bestemt trossamfunn. Utredningen peker imidlertid på den usikkerheten som finnes med hensyn til betydningen av vigsling eller innvielse av rom for ulike grupper. For framtidig etablering av slike lokaler kan det være nødvendig med en tilgjengelig veiledning i slike spørsmål. Samtidig vil utvalget peke på betydningen av at de tros- og livssynssamfunn som er aktive i et bestemt lokalsamfunn, også selv finner egnede løsninger for felles tilrettelegging og bruk av felles lokaler.

Utvalget vil presisere at det grunnleggende for livssynsåpne felles seremonilokaler må være at de er åpne for alle og at det ligger en form for gjensidig gjestfrihet i tilnærmingen til de ulike brukerne av lokalet. Dette må være forutsetningen, uansett om en velger å la lokalene ikke være vigslet eller innviet av noen, eller om en åpner for vigsling/innvielser i ulike tradisjoner, men uten at dette fungerer ekskluderende.

En form for vigsling eller innvielse som innebærer en form for begrensning av andres mulighet til å bruke lokalet som seremonilokale, kan (eventuelt) bare finne sted i tros- og livssynssamfunnenes egne bygg og lokaler. For Den norske kirke, som forvalter en stor og verdifull materiell arv i form av kirkebygg og andre lokaler over hele landet, bygg som tradisjonelt har vært sentrale fellesrom for folket i det enkelte lokalsamfunn, kan det være en verdifull tilnærming å vektlegge kirkens åpenhet i lokalsamfunnet framfor en streng vektlegging av begrensninger.[6] Utvalget vil oppfordre til en slik åpen og gjestfri tilnærming fra Den norske kirkes side. Utvalget vil derfor oppfordre Den norske kirke til en teologisk og juridisk avklaring av dette.

Det er viktig å minne om at det vil finnes bygg og rom i alle kommuner som vil kunne fungere som gode utgangspunkt for en tilretteleggelse for livssynsåpne seremonirom. En økt satsing på livssynsåpne seremonirom betyr dermed ikke nødvendigvis dyre nybygg. Det vil først og fremst innebære en bevissthet om tilretteleggingen. Utvalget ser at det i stor grad vil være aktuelt å gjøre tilpasninger av eksisterende rom og bygg for å oppnå livssynsåpne seremonirom. I noen tilfeller kan det være aktuelt med en kombinasjon med kommunale kulturhus. Andre steder kan det også tenkes gode interkommunale løsninger. Det er da viktig med en balansegang mellom ønsket tilrettelegging og en realistisk vurdering av hva som er rimelige tilpasninger i det enkelte tilfellet. Dette vil måtte tilpasses lokalt.

Når det gjelder krav til utforming av seremonirom i institusjoner – se kapittel 15.

14.8 Ulike modeller for løsninger

Det er mulig å skissere ulike veier videre for spørsmålet om lokale livssynsåpne seremonilokaler. Alternativene kan plasseres langs to akser. Den ene aksen spenner fra hvorvidt dette skal være en direkte lovpålagt oppgave for kommunene, til å være en frivillig oppgave for kommunene. Kirkeforliket peker ut en ordning med livssynsåpne rom som en lovpålagt ordning som et mål.

Den andre aksen gjelder finansiering. En kan tenke seg ulike øremerkede ordninger, for eksempel en søknadsbasert tilskuddsordning eller en finansiering fra kommunens frie midler.

En tilleggsdimensjon vil være omfanget av spesifiserte krav til slike lokaler. Utvalget vil her vise til punkt 14.7 ovenfor som skisserer en del grunnprinsipper for et slikt livssynsåpent lokale. Utvalget vil i tillegg støtte Stortingets vektlegging av at kommunene i samarbeid med lokale tros- og livssynssamfunn bør gjøre konkrete vurderinger av behov og muligheter i lokalsamfunnet.

Det kan legges inn som et krav til nye offentlige bygg som skal være egnet som forsamlingslokaler, at de innrettes slik at de kan fungere som livssynsåpne lokaler.

Utvalget peker på at som en bistand til en slik etablering av lokale livssynsåpne seremonilokaler kan det utarbeides en veileder. En slik veileder kan for eksempel gi retningslinjer for grunnleggende prinsipper for tilrettelegging av eksiste-

---

[5] 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. (Se kapittel 9).

[6] Den norske kirkes rundskriv om bruk av kirken setter klare grenser for hvem som kan innbys til å delta i et arrangement i kirken eller låne kirken: det er medlemmer av Den norske kirke og andre kristne trossamfunn (Den norske kirke 2000). I merknadene til rundskrivet presiserer Kirkerådet at for eksempel mormonerne og Jehovas vitner ikke skal regnes som kristne i denne sammenheng. Merknadsdokumentet presiserer også at dersom presten vil la personer som ikke er medlemmer av Den norske kirke eller andre kristne trossamfunn medvirke ved et kirkelig arrangement, må biskopens samtykke innhentes Biskopen kan nekte deltakelse. Det er da ingen klagerett (Kirkerådet 2002).

rende lokaler og videre veiledning i forhold til ulike varianter av mer ambisiøse nybygg.

Når det gjelder de to aksene skissert ovenfor, vil det dannes ulike mulige kombinasjoner av disse. En lovpålagt ordning bør utformes slik at det er tydelig hvilke krav som stilles og hvordan en slik ordning kan følges opp. En mulighet vil være en form for klageordning til Fylkesmannen. En slik statlig pålagt og kontrollert ordning kan oppfattes som en utfordring i forhold til kommunalt selvstyre.

De livssynsåpne seremonilokalene som er tilrettelagt i ulike lokalsamfunn så langt, er etablert ut fra lokale initiativ og lokale behov, uten noen form for lovfesting og uten noen spesifisert statlig finansieringsordning. Dette er i tråd med Stortingets oppfordring til å finne lokale løsninger. Kirkeforliket på sin side peker ut at en skal sikte mot en lovfesting med en finansieringsordning. Et alternativ er, slik Kulturdepartementet gjør i budsjettåret 2012, å prøve ut en midlertidig støtteordning for å samle erfaringer til senere tiltak.

14.9 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser behovet for å etablere livssynsåpne seremonirom i et større og mer landsdekkende omfang enn det hittil har vært gjort. Utvalget støtter kirkeforlikets oppfordring til et forsterket kommunalt ansvar for etablering av egnede seremonirom og bygg, tilpasset lokale forhold og lokale behov.

Utvalget vil videre støtte stortingsinnstillingens vektlegging av at det er det enkelte lokalsamfunn som må finne konkrete løsninger i samarbeid mellom kommunen og de aktuelle tros- og livssynssamfunnene på stedet. Det bør stilles krav til nye offentlige bygg som er ment som allmenne forsamlingslokaler, om at disse tilrettelegges slik at de kan fungere som livssynsåpne lokaler. Staten kan bidra med en utforming av en veileder til slike lokaler. Prøveordningen med økonomisk støtte til livssynsåpne bygg vil bidra til innhenting av erfaringer til en slik veileder og til eventuelle framtidige støtteordninger.

Kapittel 15
Tros- og livssynstjeneste i offentlige institusjoner

15.1 Innledning

Ifølge mandatet skal utvalget

> Vurdere hvilken plass religion og livssyn bør ha i ulike offentlige institusjoner, blant annet med hensyn til religiøs og livssynsmessig betjening, tilgang til bønne-/seremonirom, særlige krav til mat, klesdrakt osv.

Den norske kirke har i dag hovedansvaret for religiøs betjening i offentlige institusjoner. Feltprestene, sykehusprestene og fengselsprestene tilhører normalt Den norske kirke. Dette ansvaret gir Den norske kirke en dominerende stilling. De fast ansatte institusjonsprestene har ikke bare oppgaver knyttet til religiøs betjening. Ved mange institusjoner har de også en rolle som rådgivere i etiske og religiøse spørsmål, for eksempel som medlem av kliniske etikk-komiteer ved helseforetakene eller som forsvarssjefens religiøse og etiske rådgiver. Ingen andre tros- eller livssynssamfunn er gitt en slik rådgiverrolle.

Både i Forsvaret og ved enkelte sykehus er det ordninger og prosjekter knyttet til religiøs betjening og tilrettelegging for personer som tilhører andre tros- eller livssynssamfunn. Det har vært en utvikling i retning av bedre ivaretakelse av religiøse og livssynsmessige behov hos personer som ikke tilhører Den norske kirke. Utvalget har vurdert om denne utviklingen bør settes i system og påskyndes gjennom statlig styring.

Religiøse og livssynsmessige tjenester, aktiviteter og tilrettelegging er særlig viktig i døgninstitusjoner der personer på en eller annen måte er nødt til å være. Dette vil særlig gjelde sykehus og andre deler av omsorgssektoren, fengsler og Forsvaret. Situasjoner med begrenset grad av valgfrihet kan imidlertid også oppstå i møte med den offentlige kriseberedskapen. I en ulykke, ved dødsfall eller ved annen krise kan skadede og pårørende ha behov for krisehjelp som også kan omfatte støtte fra personer tilknyttet tros- og livssynssamfunn. Det er for eksempel ofte praksis at den lokale presten i Den norske kirke går med dødsbudskap ved brå dødsfall. Det er i slike krisesituasjoner viktig å ta hensyn til de hjelpetrengendes egne behov og deres religiøse og livssynsmessige tilhørighet og tilby støtte som også i livssynsmessig eller religiøs forstand er passende og ivaretakende. Mennesker er da i en særlig sårbar situasjon, og det kan ikke forventes at de selv skal makte å vurdere alternativer eller være i stand til å velge eller velge bort støtte. Dette gjelder særlig det psykososiale støtteapparatet ved ulykker og andre kriser, herunder dødsbudskap. Utvalget har derfor også vurdert tros- og livssynssamfunnenes rolle i kriseberedskapen.

Vurderingene omfatter både offentlige institusjoner og private som utfører tjenester på oppdrag fra det offentlige. Vurderingene avgrenses mot institusjoner som ikke gir tilbud på oppdrag fra det offentlige. Slike institusjoner har pasienten eller klienten valgt på et fullt ut fritt grunnlag, og institusjonenes eventuelle religiøse eller livssynspregede grunnlag er derfor uproblematisk.

Skoleverket som offentlig institusjon har også en historie sterkt preget av Den norske kirkes særlige forhold til staten. Skolen er ikke en døgninstitusjon, slik som sykehus, sykehjem eller fengsel. På den annen side er skolebarn i stor grad forpliktet til å oppholde seg på skolen full skoledag, fem dager i uken. Måten den offentlige skolen tilrettelegger på for skolebarns *egenstyrte* religiøse og livssynsmessige praksis innenfor skoletiden, vil bli drøftet i dette kapitlet. Læreplan og skolens undervisning om religion og livssyn blir derimot tatt opp i kapittel 19.

Enkelte høyere utdanningsinstitusjoner har i dag tilbud om religiøs betjening, i hovedsak bestående av studentprester fra Den norske kirke. Dette reiser blant annet spørsmål om økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunnene. I dagens system er dette ivaretatt ved at utgiftene til studentprestene er med i beregningsgrunnlaget for støtte til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Studenter har ikke det samme behov for religiøs og livssynsbetjening innenfor utdanningsinstitusjonen som offentlig institusjon som pasienter, innsatte og militært personell har. Studentene har mulighet til å delta i ordinære aktiviteter i sitt tros- eller livssynssamfunn, uavhengig av utdanningsinstitusjonen, på lik linje med arbeidstakere. Utvalget forutsetter imidlertid at norske utdanningsinstitusjoner praktiserer likebehandling av de forskjellige tros- og livssynssamfunnene når det gjelder tilrettelegging for religiøse og livssynsmessige aktiviteter

I punkt 15.2 presenteres de prinsipielle utgangspunktene som er mest relevante for vurdering av religion og livssyn i offentlige institusjoner. Utvalget drøfter her også den generelle bakgrunnssituasjonen på dette feltet. Deretter gjennomgår utvalget dagens situasjon i fengsler, Forsvaret, sykehus og øvrig helse- og omsorgssektor, skoler og høyere utdanningsinstitusjoner og kriseberedskapen i egne avsnitt. Hvert avsnitt avsluttes med utvalgets vurderinger og anbefalinger. Kapitlets siste avsnitt omfatter en del spesifikke spørsmål som gjelder på tvers av ulike institusjoner.

15.2 Prinsipielt utgangspunkt og utvalgets generelle vurderinger

I kapittel 9 vurderer utvalget hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for tros- og livssynspolitikken. Følgende prinsipper er særlig relevante for vurderingen av den framtidige religiøse og livssynsmessige betjeningen og tilretteleggingen i offentlige institusjoner:

1. Tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle.
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.
8. Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.

Tros- og livssynsfriheten skal beskyttes for alle. Det betyr at denne friheten også gjelder for innsatte i fengsler, personell i Forsvaret og pasienter på norske sykehus. De står i utgangspunktet fritt til å praktisere sin religion eller til å følge sitt livssyn og til å motta besøk fra egne religiøse ledere. Praktiske forhold setter likevel grenser for både utøvelse og besøk. Dette gjelder kanskje særlig i fengsel, der hensynet til sikkerheten veier tungt, og der de innsatte er pålagt restriksjoner basert på dom. Men også i Forsvaret, ved sykehusene og ved andre institusjoner kan hensynet til gjennomføringen av tjenesten og til sikkerheten legge begrensninger på religiøs praksis.

Medlemmer av Den norske kirke kan i dag få religiøs betjening av fengselsprester, sykehusprester eller feltprester som har institusjonen som sin faste arbeidsplass.

Religiøs betjening fra andre tros- og livssynssamfunn skjer etter innkalling av imam, prest, pastor, rabbiner eller annen religiøs eller livssynstilknyttet leder eller veileder i hvert enkelt tilfelle. De religiøse lederne fra andre trossamfunn har ingen formell status ved de aktuelle institusjonene. Kontakten med andre trossamfunn formidles vanligvis gjennom prestene fra Den norske kirke eller direkte av det øvrige personalet. Dette kan ses på som en utfordring av likebehandlingsprinsippet ovenfor.

Prinsippet om at alle bør godta å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom, kan peke mot at det ikke skal etableres tros- og livssynsfrie soner, men gis romslig adgang for at tro og livssyn kan være en del av dagliglivet også innenfor slike institusjoner, for eksempel med hensyn til klesdrakt, symboler, mattilbud og annet. Men prinsippet om tros- og livssynsfrihet innebærer også retten til ikke å tro og retten til å ikke ta del i religiøs eller livssynsmessig praksis. Det er denne balansen som må ivaretas i offentlige institusjoner. Her kommer eksempelvis betydningen av egnede lokaler for bønn eller seremonier og en livssynsuavhengig førstelinje inn.

Også i andre europeiske land har den religiøse og livssynsmessige betjeningen tradisjonelt vært utført av prester. I de fleste landene er det etablerte ordninger med fengselsprester, sykehusprester eller feltprester. I flere av landene er det imidlertid også etablert formell tilknytning mellom offentlige institusjoner og andre trossamfunn enn majoritetskirken. Dette kan være prester fra den ortodokse kirken, imamer eller rabbinere som har en fast tilknytning til Forsvaret, fengslene eller sykehusene. Relevante sammenligninger med situasjonen i andre land vil bli trukket fram under drøftingen av de enkelte institusjonene. Se også kapittel 6.

Utvalget legger til grunn at aktiv tilrettelegging for religiøs og livssynsmessig praksis kan ha stor betydning for den enkelte pasient, soldat, innsatt mv. Personene kan befinne seg i vanskelige og sårbare situasjoner på grunn av sykdom, lang avstand til familie og venner eller farlige oppdrag. I slike situasjoner er det ofte stort behov for eksis-

tensielle samtaler, åndelig støtte og utøvelse av religiøse ritualer, noe som for mange krever tilgang til tros- og livssynsmessig betjening eller annen praktisk tilrettelegging. Fordi personene befinner seg i døgninstitusjoner, må betjeningen og tilretteleggingen skje ved institusjonen.

Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Haugland, Kaur, Leirvik, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz legger til grunn at tro og livssyn er så viktige deler av menneskers liv at det fortsatt bør være en del av virksomheten ved de offentlige institusjonene. I Forsvaret kan det i enkelte situasjoner være spørsmål om liv og død, særlig i farlige utenlandsoppdrag, jf. drøfting i kapittel 11. I fengslene er mennesker stengt inne uten ordinær kontakt med samfunnet. I sykehusene er mange alvorlig syke. Noen oppdrag haster, særlig ved alvorlig sykdom eller død. Det vil derfor være nødvendig å finne gode, lokale løsninger. Noen steder vil det være fornuftig å ha en fast tilstedeværelse av religiøs og livssynsmessig betjening, mens man for eksempel ved mindre institusjoner kan finne praktiske ordninger basert på tilkalling.

Utvalgets medlemmer Breistein, Hompland, Melby og Reikvam viser til at ordningen med å ansette prester i ulike statlige/kommunale/fylkeskommunale institusjoner og statlige foretak delvis er en konsekvens av statskirken. Den norske kirke har hatt monopol på stillinger som har hatt ansvaret for religiøs betjening i institusjoner. Personer som deler av livet er knyttet til institusjoner som brukere av institusjonens tjenester, har samme behov for religiøs betjening som resten av befolkningen.

Disse medlemmer mener at tros- og livssynsmessig betjening av brukere av offentlige tjenester skal skje på samme måte som for resten av befolkningen. Det er de ulike tros- og livssynssamfunn som skal yte tjenesten. For Den norske kirke blir det menigheten der institusjonen ligger. For andre tros- og livssynssamfunn med en annen struktur og organisering må tjenesten være en del av det samlede tilbudet disse samfunnene tilbyr sine medlemmer. Prester som i dag er ansatt i institusjoner, må overføres til aktuelle menigheter. For andre tros- og livssynssamfunn som ikke får tilskudd, må det utmåles et tilsvarende tilskudd som gis til Den norske kirke for denne tjenesten. Selv om personalet tilknyttet denne tjenesten ikke skal være ansatt i institusjonen, mener disse medlemmer at det kan inngås avtaler mellom de ulike institusjonene og tros- og livssynssamfunnene om hvordan tjenesten skal organiseres og praktiseres. På den måten kan tros- og livssynssamfunnet bygge opp nødvendig kompetanse på området og alle sikres likeverdig betjening. En samordning mellom de ulike tros- og livssynssamfunnene når det gjelder å tilby sine tjenester til offentlige institusjoner, kan for eksempel skje gjennom lokale STL-grupper.

Utvalget peker på at brukerne av offentlige institusjoner i dag har en mer sammensatt religiøs og livssynsmessig tilhørighet enn den gang dagens ordninger for religiøs betjening ble etablert. Antallet medlemmer i statskirken har gått ned, og det har vært en vesentlig økning i antall innbyggere som hører til andre tros- og livssynssamfunn. Antall innbyggere som ikke hører til noe tros- eller livssynssamfunn, øker også.

Utvalget mener dette krever endringer i den religiøse og livssynsmessige betjeningen i offentlige institusjoner. Dagens innretning og organisering av de religiøse tjenestene er i for stor grad tilpasset et samfunn der de aller fleste innbyggerne tilhører Den norske kirke. En aktiv tilrettelegging for alles tro og livssyn krever et større mangfold i de religiøse og livssynsmessige tjenestene.

Samtidig mener utvalget det er viktig å bevare den kompetansen som er bygd opp ved institusjonenes prestetjenester. Dette er avgjørende kunnskaper og erfaring i sjelesorg og annen religiøs betjening som ikke må gå tapt, men som må føres videre i en ny tros- og livssynstjeneste.

Endringene i befolkningens tilhørighet krever også på andre måter tilpasninger til religiøse og livssynsmessige behov. Religiøse ritualer, plikter og tradisjoner som tidligere var ukjente for den norske befolkningen, bør etter hvert bli en naturlig del av livet i sykehusene, Forsvaret og fengslene. Denne tilretteleggingen krever først og fremst kunnskap blant personalet ved de forskjellige offentlige institusjonene. I tillegg er det nødvendig med enkelte praktiske endringer i rutiner, utstyr og bygninger.

Den religiøse og livssynsmessige betjeningen og tilretteleggingen må bygge på et prinsipp om likebehandling av alle religioner og livssyn, jf. prinsippene ovenfor. Dette gjelder også når hensynet til gjennomføringen av tjenesten og til sikkerheten setter grenser for religiøs praksis. Utvalget understreker at tros- og livssynsfrihet er en individuell rettighet som ikke begrenses av for eksempel antallet som tilhører den enkelte religion eller det enkelte livssyn i en institusjon. På den annen side kan antall eller andre konkrete og praktiske forhold være saklige grunner som påvirker hvilket tjenestetilbud en kan tilby den enkelte og dermed kan dette også være faktorer som eventuelt begrenser et tilbud i en konkret situasjon.

Det er også viktig å se tros- og livssynsbetjeningen i sammenheng med den øvrige virksomheten ved den enkelte institusjonen. Her vil det måtte gjøres konkrete vurderinger knyttet til den enkelte virksomhet.

15.3 Kriminalomsorgen

15.3.1 Dagens situasjon

Innsattes tros- og livssynsfrihet er nedfelt i straffegjennomføringsloven § 23, Religion og livssyn: «Kriminalomsorgen skal gi innsatte mulighet til å utøve religion og livssyn.»

Bestemmelsen samsvarer med EMK artikkel 9, både når det gjelder retten til å praktisere sin religion og overbevisning, og når det gjelder mulige begrensninger. Så langt mulig må fengselet legge til rette for at innsatte kan utøve sin religion, herunder ha tilgang til prest, imam eller annen religiøs leder eller livssynsveileder. Hensynet til sikkerheten og medinnsatte kan imidlertid sette begrensninger.

Norsk kriminalomsorg skal også følge de anbefalte fengselsreglene fra Europarådet. Reglene fastsetter følgende om innsattes religionsfrihet:

> 22.1 Innsatte skal ha et næringsrikt kosthold som tar hensyn til deres alder, helse, fysiske tilstand, religion og kultur og til arten av arbeid som de utfører.
>
> …
>
> Religions- og livssynsfrihet
>
> 29.1 De innsattes religions- og livssynsfrihet skal respekteres.
>
> 29.2 Fengselsregimet skal så langt det lar seg gjøre tillate de innsatte å praktisere sin religion og å følge sitt livssyn, å overvære gudstjenester eller møter ledet av godkjente representanter for vedkommende religion eller livssyn, å få besøk av slike representanter for sin religion eller sitt livssyn og å være i besittelse av bøker eller litteratur om sin religion eller sitt livssyn.
>
> 29.3 Innsatte skal ikke tvinges til å praktisere en religion eller et livssyn, å overvære gudstjenester eller møter, å delta i religiøs praksis eller å motta besøk av representanter for noen religion eller noe livssyn. (Europarådets ministerkomité 2006).

Religiøs betjening i norske fengsler gis først og fremst av fast ansatte fengselsprester som er en del av personalet ved fengselet. Ingen andre tros- eller livssynssamfunn enn Den norske kirke har ansatte med fengselet som arbeidsplass. Representanter fra andre trossamfunn må gi religiøs betjening som besøkende.

Fengselsprestene tilsettes av Den norske kirke, men har arbeidsplass ved det enkelte fengsel. De er lønnet over kirkens budsjett og har den lokale prosten som sin nærmeste overordnede. Tjenesten utføres etter Den norske kirkes ordninger og liturgier.

I tillegg til de alminnelige kravene til å være menighetsprest i Den norske kirke kreves det vanligvis at fengselspresten har gjennomført Pastoral Klinisk Utdanning (PKU). Fengselsprestene må også være ordinert som prest i Den norske kirke.

Mange andre religiøse organisasjoner – i hovedsak kristne – er aktive i norske fengsler og i rehabiliteringen av innsatte. Noen fanger soner også deler av straffen i institusjoner med et religiøst verdigrunnlag, for eksempel knyttet til Frelsesarmeen (Fretex Elevator AS i Oslo), pinsevennene eller Kirkens Bymisjon.

Justisdepartementet og Kulturdepartementet har sendt ut et felles rundskriv om tros- og livssynsmessig betjening i fengslene. Rundskrivet understreker fengslenes ansvar for å gi innsatte mulighet til å utøve sin religion eller sitt livssyn:

> De skal gis anledning til å delta i gudstjenester, søke sjelesorg eller motta andre religiøse eller livssynsmessige tjenester så langt dette ligger innenfor rammene av straffegjennomføringen. (Justis- og politidepartementet og Kultur- og kirkedepartementet 2009).

Rundskrivet påpeker også at Den norske kirkes utgifter til fengselsprestene inngår i beregningsgrunnlaget for tilskudd til de andre tros- og livssynssamfunnene. Staten gir således tros- og livssynssamfunnene støtte som kan benyttes til religiøse eller livssynsmessige tjenester i fengslene.

Rundskrivet fastsetter krav til representanter fra andre tros- og livssynssamfunn som skal utføre tjenester i fengsler. Representanten må dokumentere at han eller hun representerer det aktuelle samfunnet, og må vanligvis beherske engelsk eller norsk. Språkkravet gjelder imidlertid ikke for enkeltsamtaler med innsatte. Det kan også kreves politiattest som viser om representanten er tidligere straffet. Endelig må representanten ha gjennomgått opplæring i kriminalomsorgens regelverk, sikkerhetsrutiner, verdigrunnlag mv.

Videre fastsetter rundskrivet følgende om den religiøse og livssynsmessige betjeningen:

7. TJENESTENS ORGANISERING OG INNHOLD
a) Fellessamlinger:
Der det er mulig ut fra sikkerhetsmessige og bygningsmessige forhold, bør det etableres et fellesrom der de innsatte kan utøve religion eller livssyn i fellesskap med likesinnede, enten i form av mindre gruppesamtaler eller større samlinger. I henhold til § 3-9 i forskrift til straffegjennomføringsloven, skal fengselet føre kontroll med fellesskapet i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, slik at de innsatte er under stadig tilsyn og kontroll. I fengsler med lavere sikkerhetsnivå vurderes behovet for tilstedeværelse av tilsatte av fengselets leder.

Bønn, opplesning av religiøse eller livssynsmessige tekster, herunder opplesning av liturgisk skrift, og eventuelle andre ritualer kan utføres på det språk tros- eller livssynssamfunnet finner hensiktsmessig. For øvrig skal samlingen gjennomføres på norsk eller engelsk.

b) Enkeltsamtaler:
Den enkelte innsatte skal ha mulighet for å be om kontakt med en representant fra et tros- eller livssynssamfunn for å motta sjelesorg eller ha livssynssamtale i enerom. Fengslene skal legge til rette for at slike enkeltsamtaler kan gjennomføres. Når innsatte har samtale i enerom med en representant fra et tros- eller livssynssamfunn på besøksrom eller liknende, skal ikke besøket regnes med i innsattes ordinære besøkskvote. Forøvrig gjelder ordinære regler for besøk, jf. punkt 3.34 i retningslinjene. Besøksmulighetene er til enhver tid begrenset av fengselets kapasitet. (Justis- og politidepartementet og Kultur- og kirkedepartementet 2009).

I tillegg skal innsatte som av religiøse grunner har behov for særskilt kost, få det så langt det er praktisk mulig. Dette ble understreket ved Stortingets behandling av Kriminalomsorgsmeldinga i 2009 (Innst. S. nr. 169 (2008–2009): 19, jf. St. meld. nr. 37 (2007–2008): 118).

Enkelte fengsler har en stor andel innsatte med tilhørighet til trossamfunn utenfor Den norske kirke.

15.3.2 Andre land

Danmark har hatt fast ansatt fengselsimam siden 1996, i tillegg til fengselsprestene. I dag har flere av de danske fengslene tilsatt fengselsimamer. Fengselsprestene og fengselsimamene formidler kontakt med andre religiøse ledere etter fangenes ønsker. I enkelte fengsler er det fast samarbeid med katolske søstre som gir fangene religiøs betjening.

Danske myndigheter arbeider med et nytt regelverk for religiøs betjening i fengslene. Endringene skal bidra til bekjempelse av ekstremisme og radikalisering blant fangene.

Det vurderes blant annet krav om at religiøse handlinger (gudstjeneste, fellesbønn mv.) som hovedregel skal foregå på dansk, video-opptak av all fellesbønn mv., som kringkastes til alle innsatte, og deltidsstillinger for imam ved alle fengsler og varetektsanstalter med mer enn 40 innsatte.

I den svenske kriminalomsorgen har alle institusjonene en nemnd som står for religiøs betjening til de innsatte, kalt *Nämnden för Andlig Vård*. Nemndene består hovedsakelig av prester i Svenska kyrkan eller frikirkene. Ved større fengsler har nemndene også medlemmer fra katolske, ortodokse og muslimske trossamfunn.

I Nederland er det ansatt både kristne, jødiske, hinduistiske og muslimske religiøse ledere og humanistiske sjelesørgere i fengslene.

I Belgia finansierer staten både kristne, muslimske og jødiske trossamfunns religiøse betjening i offentlige institusjoner som forsvar og fengsler.

I Tyskland har muligheten til å oppnevne religiøst personell til offentlige institusjoner vært forbeholdt de tradisjonelle trossamfunnene.

15.3.3 Vurdering og anbefalinger

Ved enkelte fengsler tilhører en stor del av de innsatte andre trosretninger enn Den norske kirke. Likevel består den faste religiøse betjeningen kun av prester i Den norske kirke. Dette kan gjøre det vanskelig å ivareta en likeverdig tros- og livssynstjeneste i fengslene.

Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Haugland, Kaur, Leirvik, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz foreslår derfor at det opprettes statlig finansierte stillinger for personell fra andre tros- og livssynsretninger, slik det er gjort i Danmark og andre europeiske land. Stillingene kan ha sin faste arbeidsplass ved et bestemt fengsel, men bør også ha en del ambulerende virksomhet. Den nærmere utformingen av stillingene bør skje i nært samarbeid med de relevante tros- og livssynssamfunnene. Det samme gjelder rekrutteringen til stillingene.

Stillingene bør finansieres ved å gjøre om enkelte av dagens stillinger for fengselsprester og ved opprettelse av nye stillinger for en periode.

Utvalgets medlemmer Breistein, Hompland, Melby og Reikvam viser til sin prinsipielle merknad under 15.2. Disse medlemmer mener at det må være det enkelte tros- og livssynssamfunns ansvar å betjene sine medlemmer i fengslene. Personer som skal gi livssynsmessig betjening, skal ikke være en integrert del av fengselet.

15.4 Forsvaret

15.4.1 Dagens situasjon

Forsvaret har fortsatt en særlig tilknytning til Den norske kirke, både når det gjelder aktiviteter, institusjoner og bygninger. Av aktiviteter kan nevnes kristne bønner ved oppstilling (*bønn på linje*), hilsningen *Gud bevare kongen og fedrelandet* mellom sjef og avdeling, feltgudstjenester, kirkeparade og kristne minnemarkeringer. Deltakelse i bønner, gudstjenester og kirkeparade skal være frivillig. Forsvarets generelle forhold til Den norske kirke drøftes i kapittel 11.

Videre har Forsvaret et feltprestkorps som er forankret i Den norske kirke. Korpset er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, kommandomessig under Forsvarsstaben. I kirkelige forhold er korpset underlagt Oslo biskop og er ett av ni prostier i Oslo bispedømme.

Feltprestkorpset har i 2012 59 fast ansatte. Av disse er det 53 feltpreststillinger, 4 yrkesoffiserstillinger og 2 sivile stillinger. Disse stillingene finansieres av Forsvaret selv. I tillegg er det inntil 10 hjemler for vernepliktige.[1] Feltprestene i Heimevernet kommer også i tillegg. Utgiftene til prestetjenesten i Forsvaret tas ikke med i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunnene, slik utgiftene til fengselsprestene og studentprestene blir tatt med. Prestene gjør tjeneste ved de forskjellige avdelingene i Forsvaret, både i Norge og i utlandet. Nesten alle feltprestene tilhører Den norske kirke, noen få er frikirkelige prester eller pastorer. Disse er under tilsyn fra eget kirkesamfunn. Det kreves ikke Pastoralklinisk utdanning (PKU), men etter tilsetting tilbys feltprestene flere typer relevant videreutdanning. Korpset ledes av en feltprost. Både feltprosten og de øvrige feltprestene har militær grad.

Feltprestkorpset har overordnet ansvar for tilrettelegging av all religiøs aktivitet i Forsvaret. Først og fremst skal korpset gi kirkelige tjenester til Forsvarets personell. Ifølge kgl.res. 22. okt. 1954 § 8 skal korpset «lede og utføre feltpresttjeneste i Forsvaret i samsvar med Den norske kirkes orden». Samtidig har korpset ansvar for at religiøs betjening av personell som ikke tilhører Den norske kirke, blir ivaretatt.

Forsvaret har en rekke kapeller. De fleste er vigslet til gudstjenstlig bruk for Den norske kirke.

Parallelt med en videreføring av Den norske kirkes særstilling har Forsvaret lagt til rette for religiøst mangfold og inkludering. Blant annet er det fastsatt et eget direktiv for tilrettelegging av religionsutøvelse (Forsvarets overkommando 2001)[2] som særlig har betydning for tilhørige i andre trossamfunn enn Den norske kirke. Direktivet bygger på et ønske om at Forsvarets personell skal gjenspeile mangfoldet i befolkningen for øvrig.

Ved siden av en generell understrekning av retten til fri religionsutøvelse gis det konkrete regler om blant annet uniformstilpasninger, fri i forbindelse med helligdager og kosthold. Direktivet pålegger også kartlegging av den enkelte soldats behov for religiøst begrunnede tilpasninger.

Som hovedregel er det ikke tillatt å bære synlige sivile eller personlige effekter sammen med Forsvarets uniformer. Det er to unntak fra denne hovedregelen. For det første har feltpresten lov til å bære geistlig skjorte sammen med tjenesteuniformen. For det andre er det anledning til å bære såkalte *ikke-diskutable* religiøse symboler, for eksempel hijab eller turban. Forsvaret har også en liberal praksis når det gjelder permisjon til religiøse helligdager og pilegrimsreiser. Se også kapittel 13 om religiøse symboler og plagg og kapittel 16 om helligdagsregler og annen fri til utøvelse av tro og livssyn.

Forsvarets hjemmeside informerer også om tilpasninger i mattilbudet:

> Forskjellige religiøse bakgrunner innebærer som regel ulike mattradisjoner. Kjøkkensjefene ved alle Forsvarets avdelinger skal servere alternativ kost, som for eksempel halal- eller vegetarmat, i tilfeller der hovedmenyen bryter med overbevisningen til enkeltindivider i personellet. Alternativ kost skal også serveres under øvelser og internasjonale operasjoner. (Forsvaret 2012).

[1] Prester i Den norske kirke og prester og forstandere i registrerte trossamfunn er fritatt fra alminnelig verneplikt, jf. vernepliktsloven § 3 fjerde ledd og vernepliktforskriften § 2-11. Når de har gjennomført militærtjeneste før de ble prest eller forstander, kan de imidlertid ha plikt til å gjøre tjeneste som feltprest.

[2] Dette erstattet et lignende direktiv fra 1993.

15.4.2 Andre land

De fleste religiøse ledere som arbeider i det svenske og danske forsvaret, er prester fra majoritetskirken: Svenska kyrkan eller Folkekirken.

I Nederland er det ansatt både kristne, jødiske, hinduistiske og muslimske religiøse ledere og humanistiske sjelesørgere i forsvaret. I England og Frankrike har også forsvaret tilsatt religiøst personell fra både kristne, jødiske og muslimske trossamfunn. I Belgia finansierer staten både kristne, muslimske og jødiske trossamfunns religiøse betjening i offentlige institusjoner som forsvar og fengsler. I Spania er det inngått en avtale om religiøs betjening og tilrettelegging i forsvaret med både kristne, jødiske og muslimske trossamfunn.

I Tyskland har muligheten til å oppnevne religiøst personell til offentlige institusjoner vært forbeholdt de tradisjonelle trossamfunnene. De muslimske trossamfunnene har vært holdt utenfor den religiøse betjeningen. I den senere tid har det tyske forsvaret forsøkt å etablere en muslimsk religiøs tjeneste for sitt personell.

15.4.3 Vurdering og anbefalinger

Utvalget registrerer at Forsvaret har vært mer imøtekommende overfor religiøse behov enn for eksempel kriminalomsorgen (Furseth 2001). Dette bygger blant annet på Forsvarets mål om å rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn og behov for legitimitet i hele befolkningen.

På tross av denne målsetningen har Forsvaret enda ikke åpnet opp for tilsetting av religiøse ledere fra andre religioner enn kristendommen blant sitt faste religiøse personell. Spørsmålet har vært utredet, uten at dette så langt har resultert i en mer mangfoldig sammensetning av det religiøse personellet.

Utvalget mener at tros- og livssynssamfunn kan være til stede med personell på militært område. Utvalget mener at dagens sammensetning av feltprestkorpset er problematisk for likebehandlingen av forskjellige tros- og livssynssamfunn og at det må tilstrebes en større likestilling enn i dag. En kan ikke forsvare at det kun er kristne prester i den faste religiøse betjeningen. Særlig vil dette gjelde ved farlige oppdrag i utlandet. I slike situasjoner kan det være avgjørende med en fysisk tilstedeværende religiøs og livssynsmessig betjening, også til personell med ikkekristen tro. Personer som skal ivareta tros- og livssynsbehov, bør i framtiden ha en bredere religiøs og livssynsmessig sammensetning. Det bør være betjening fra representanter fra andre tros- og livssynssamfunn enn de kristne. Representativitet i forhold til soldatenes behov er viktig. For en del trossamfunn, kanskje klarest eksemplifisert med Den katolske kirke, er bistand (for eksempel i form av sakramenter) avhengig av at det faktisk er en geistlig fra dette trossamfunnet som bistår. Profesjonell bistand uavhengig av trossamfunn vil da ikke være aktuelt. For andre tros- og livssynssamfunn vil en slik kobling ikke være tilstede og en kunne tenke seg profesjonelt ansatte livssynsbetjenter.

Utvalget mener at tros- og livssynsbetjening i Forsvaret bør knyttes til ulike tros- og livssynssamfunn. Det utelukker ikke at tros- og livssynsrepresentanter fra ulike samfunn kan være viktige ressurspersoner på tvers av livssyn. Det forutsettes også at det er ressurser i Forsvaret til å ivareta menneskelige behov, uavhengig av hvordan systemet for tros- og livssynsbetjening utformes.

Utvalget vil slå fast at det bør være en bredere religiøs og livssynsmessig sammensetning i Forsvaret.

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Haugland, Kaur, Leirvik, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz mener at det fortsatt bør være fast ansatt tros- og livssynspersonell i Forsvaret, men at det bør tilsettes religiøse representanter i Forsvaret fra andre religioner i tillegg til de kristne prestene og pastorene. I tillegg bør det vurderes stillinger for livssynsrådgivere.

Utvalgets medlemmer Hompland, Melby og Reikvam viser til sin prinsipielle merknad under 15.2. Disse medlemmer viser til at de tette bånd som har vært mellom Den norske kirke og Forsvaret, har gitt en ekstra legitimitet til Forsvarets virksomhet. Det kan ikke være et tros- og livssynssamfunns oppgave gjennom sin måte å organisere virksomheten på å ta stilling i kontroversielle politiske og etiske spørsmål. Disse medlemmer ser på ordningen med ansatte prester i Forsvaret som en forlengelse av statskirkeordningen. Disse medlemmer mener en ikke kan fortsette med en modell som gir Den norske kirke forrang framfor andre tros- og livssynssamfunn. Det må være det enkelte tros- og livssynssamfunns ansvar å betjene sine medlemmer i Forsvaret.

15.5 Offentlige sykehus

15.5.1 Dagens situasjon

I motsetning til i kriminalomsorgen og Forsvaret er det ingen særskilte nasjonale regler for religionsutøvelse på offentlige sykehus. Den alminnelige religions- og livssynsfriheten gjelder for både pasienter, pårørende og ansatte, men er ikke konkretisert i de spesifikke lovene, forskriftene eller instruksene (oppdragsdokumentene) som gjelder for sykehusene. Det er således opp til det enkelte helseforetak å bestemme den nærmere utformingen av religiøse og livssynsmessige tjenester, aktiviteter og tilretteleggingen på de enkelte sykehus.

Prestetjenesten

Alle helseforetakene har en prestetjeneste. Tjenesten er gjerne organisert som en felles tjeneste for flere sykehus, men med en eller flere prester ansvarlig for de enkelte sykehusene. Sykehusprestene er tilsatt ved og betalt av sykehuset. Prestene tilhører imidlertid Den norske kirke og står under kirkelig tilsyn fra biskopen. Sykehusene har vanligvis også et kristent kapell.

For tilsetting som sykehusprest kreves det vanligvis Pastoral Klinisk Utdanning (PKU), eventuelt at PKU gjennomføres etter tilsettingen.

Den typiske prestetjenesten tilbyr samtaler og sjelesorg til pasienter og pårørende og kirkelige handlinger på sykehuset. Prestene underviser og veileder personalet i for eksempel etiske, livssynsmessige og eksistensielle spørsmål. Ved enkelte av sykehusene er også prestene med i sykehusets tverrfaglige team rundt pasient og pårørende, for eksempel som medlem av palliativt team. Ved andre sykehus er det presisert at prestene ikke går inn i behandlende team (for eksempel ved St. Olavs Hospital).

Sykehusprestene er representert i nesten alle kliniske etikk-komiteer ved helseforetakene. Komiteene gir blant annet råd om konkrete etiske spørsmål.

Størrelsen på prestetjenesten varierer ved de enkelte helseforetakene.

Prosjekter rettet mot religioner og livssyn utenfor Den norske kirke

Ved blant annet St. Olavs Hospital og Oslo universitetssykehus er det prosjekter spesielt rettet mot pasienter og pårørende som hører til andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke.

Ved St. Olavs Hospital er det tilsatt en kulturkonsulent i 30 prosent midlertidig stilling. Han tilbyr samtaler om livssynsmessige og eksistensielle spørsmål på linje med sykehusprestene. Målgruppen er alle pasienter som har en annen kulturell bakgrunn enn norsk. St. Olavs Hospital fant det mest hensiktsmessig å velge en kulturkonsulent fra et religiøst muslimsk miljø, siden dette er den største religiøse grupperingen utenom kristendommen i Norge.

Kulturkonsulenten kan derfor tilby støtte til pasienter med muslimsk bakgrunn. Han gjennomfører ritualer innen islamsk tro i form av personlig bønn ved sykesengen, felles bønn eller organisering av rituell vask ved dødsfall. Kulturkonsulenten kan også formidle kontakt med representanter for andre tros- og livssynssamfunn. Videre underviser han de ansatte om blant annet kulturtradisjoner og ritualer ved sykdom og død. Han har kontortid ved sykehuset to dager i uken.

Pilotprosjektet *Tros- og livssynsbetjening for pasienter og pårørende på sykehus* er et samarbeid mellom Oslo universitetssykehus og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Prosjektet startet opp i 2011. Målsetningen er å gi likeverdig tilbud om tros- og livssynsbetjening til alle pasienter og pårørende. Prosjektet er også ment å gi kunnskap som kan benyttes ved andre sykehus og offentlige institusjoner. Prosjektet tilbyr livssynsbetjening gjennom utdannede samtalepartnere. Det er etablert et ressursteam med deltakere fra forskjellige tros- og livssynssamfunn. Teamet gir tros- og livssynsbetjening og tilbud om samtaler til pasienter og pårørende og råd og veiledning til sykehuspersonalet. Deltakerne i teamet har gjennomgått et spesiallaget kurs, og de følges opp med regelmessige temakvelder. Videre har prosjektet etablert en nettbasert oversikt over tros- og livssynsbetjening og spesielle behov i ulike situasjoner, som ved for eksempel fødsel, nøddåp, stell av døde osv. Oversikten skal kunne brukes ved alle offentlige institusjoner der det er behov for å legge spesielt til rette for tros- og livssynsbehov. Det er også utarbeidet en oversikt over tilgjengelige rom til bruk for tros- og livssynsritualer ved Oslo universitetssykehus, med spesifisering av hva slags lokaler det er, og hva de er egnet for.

Prosjektet har en prosjektkoordinator i deltidsstilling. Koordinatoren organiserer prosjektet, kartlegger behov, utarbeider informasjonsmateriell og nettportal, veileder ressursteamet og skal være ressursperson for sykehuspersonalet. Prosjektet har fått 1 million kroner i støtte til sammen, fra Kulturdepartementet, Barne-, like-

stillings- og inkluderingsdepartementet og Helse Sør-Øst RHF.

Noe av bakgrunnen for prosjektet ligger i rapporten *Livsfaseriter* (Plesner og Døving 2009), der det blant annet gjengis en undersøkelse av den religiøse tilretteleggingen ved tre sykehus. Det har også vært enkelthenvendelser fra ulike tros- og livssynssamfunn om mer organisert samarbeid med sykehuset. I tillegg har det vært pasienter som har bedt om alternative tjenester. Sykehuset har i slike tilfeller formidlet kontakt på mer uformell basis.

Undersøkelsen som gjengis i rapporten *Livsfaseriter*, tydet på at sykehuspersonell generelt har forholdsvis lite kunnskap om behovet for alternativ betjening, og at de føler seg usikre når slik betjening er ønsket. Et annet problem som ble tatt opp i undersøkelsen, var manglende tilgang til representanter fra ulike tros- eller livssynstradisjoner under sykehusoppholdet.

Annen tilrettelegging og informasjon

Ved en del sykehus er det et såkalt stillerom, til blant annet bønn. Rommene er fri for religionsspesifikke symboler og brukes av både ansatte, pasienter og pårørende fra forskjellige trosretninger eller livssyn. Det varierer hvilke andre tilpasninger som er gjort, for eksempel knyttet til vaskemuligheter og angivelse av retning for bønn. En del sykehus har også rom for rituell vask av døde.

Ved for eksempel Akershus universitetssykehus i Lørenskog er det både et kirkerom, et livssynsrom/stillerom, et særskilt tilpasset rom for rituell vask av døde og et gravkapell der kristne symboler lett lar seg fjerne. Livssynsrommet har vask, bønnematter, hodeplagg, religiøse bøker og retning for bønn indikert med pil.

Enkelte sykehus opplyser at pasientene tilbys mat tilpasset religiøse behov. Dette kan blant annet være kosher og halal eller at det tilbys minst en rett som er uten svinekjøtt eller vegetar.

Helsedirektoratet har utarbeidet *Kosthåndboken – veileder i ernæringsarbeid i helse og omsorgstjenesten* (2012). Utkastet inneholder et eget kapittel om religiøse og kulturelle kostholdshensyn. Veilederen peker blant annet på at måltidene må tilpasses absolutte religiøse krav. Dette kan være tilbud om annen mat med tilsvarende næringsverdi.

Sykehusenes informasjon om muligheten for kontakt med ulike tros- og livssynssamfunn er ulik og vanligvis svært kortfattet, se boks med eksempler. På sykehusenes hjemmesider står informasjonen vanligvis under prestetjenesten. På mange av sykehusene gis det imidlertid ingen informasjon om tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke på hjemmesidene.

Ved Oslo universitetssykehus gis det mer omfattende informasjon, blant annet om ulike tros- og livssynsriter.[3] Det er også utarbeidet informasjonsmateriell på fem språk, inkludert norsk. Dette materiellet ligger lett tilgjengelig på sengeposter og poliklinikker. Avdelingene kan også laste ned materialet fra intranett. Helse-Bergen har utarbeidet et informasjonshefte til de ansatte om forskjellige religioner og trosretninger og særskilte religiøse behov, blant annet knyttet til mat og medisiner, bluferdighet, bønn, blodoverføring og ritualer ved død.

Boks 15.1 Eksempler på informasjon på helseforetakenes hjemmesider

> Pasienter som tilhører andre religioner og livssyn, skal få kontakt med sitt samfunn når de ønsker det. Sykehuspresten kan være behjelpelig med å formidle slik kontakt. (Sykehuset i Vestfold 2011).

Eller slik:

> Det forutsetter ingen kristen eller religiøs tro for å snakke med en av prestene. Sykehusprestene respekterer mennesker fra alle tros- og livssynssamfunn og formidler gjerne kontakt med representanter for et av disse om du ønsker det. (Sykehuset Østfold 2010).

Eller:

> Vi som arbeider i pastoral-klinisk tjeneste er prester. Vi er utdannet til sjelesørgere og samtalepartnere og ansatt for å hjelpe uansett religion og livssyn. Vi formidler gjerne kontakt med representanter fra andre religioner og livssyn om det skulle være ønskelig. Ta gjerne kontakt med oss via helsepersonalet. (Akershus universitetssykehus, udatert).

[3] Fødsel, nøddåp, omskjæring, dødsleie, rituell vask, tid med avdøde, levende lys og røkelse, samtykke til obduksjon, blodoverføring, organdonasjon og -transplantasjon, tidspunkt for gravferd/kremasjon og samtale/sjelesorg.

Den generelle satsingen på likeverdige helsetjenester

Tilpasninger til tro og livssyn kan også ses i relasjon til en mer generell satsing på likeverdige helsetjenester til minoritetsbefolkningen. Det vises blant annet til Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse, prosjekter om kulturforståelse og kommunikasjon ved forskjellige sykehus, arbeid med å øke kulturkompetansen blant de ansatte og til etableringen av en egen utdanning for kulturveiledere ved Oslo-sykehusene. Utdanningen *Veileder i flerkulturelt helsearbeid* ble utviklet i et samarbeid mellom Oslo-sykehusene, Oslo kommune og Høgskolen i Oslo og Akershus som et prosjekt under likeverdsprosjektet. Utdanningen videreføres fra 2012 som et ordinært tilbud ved høgskolen.

Ved Akershus universitetssykehus er det også etablert et etnisk ressursteam som kobler kulturelle, religiøse og livssynsmessige behov. En slik kobling mellom tiltak for likeverdige helsetjenester og religiøs og livssynsmessig betjening finnes også i informasjonsheftet fra Helse Bergen, likeverdsprosjektet som ledes av Oslo universitetssykehus, og i prosjektet *Kulturforståelse og kommunikasjon* ved St. Olavs Hospital. Sistnevnte prosjekt er lagt til prestetjenesten og ledes av sykehusets hovedprest. Oslo universitetssykehus har i tillegg en egen stabsenhet som jobber strategisk med forankring av likeverdige helsetjenester internt i sykehuset.

15.5.2 Andre land

De fleste religiøse ledere som arbeider i det svenske og danske helsevesenet, er prester fra majoritetskirken: Svenska kyrkan eller Folkekirken.

Det danske Rigshospitalet og tre andre sykehus i København har etablert et etnisk ressursteam som består av 35 frivillige med forskjellig etnisk og religiøs bakgrunn. Teamet skal hjelpe personer med annen etnisk bakgrunn enn dansk med å få likeverdige tjenester fra helsevesenet. Teamet bistår også ansatte og pårørende og har religiøs tilrettelegging og betjening som en av sine oppgaver.

Det er tilsatt en egen prosjektkoordinator for det etniske ressursteamet. Prosjektkoordinatoren fungerer også som imam ved sykehuset, men dette skjer som frivillig og er ubetalt. Sykehusimamen formidler kontakt med andre imamer etter behov.

Sykehusene i det danske hovedstadsområdet har utarbeidet en egen religionsveiviser. Veiviseren beskriver de enkelte religionene, lister opp særlige forholdsregler for eksempel knyttet til mat, død eller bluferdighet og hjelper helsepersonellet med å formidle religiøs betjening til pasientene.

Den svenske staten gir støtte til religiøs betjening i helsevesenet fra andre trossamfunn enn Svenska kyrkan. Støtten fordeles gjennom Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). I 2012 utgjorde støtten ca. 6 millioner svenske kroner. Det meste av støtten gikk til pastorer fra frikirken, men det er også gitt støtte til religiøs betjening i regi av katolske, ortodokse og muslimske trossamfunn.

I det engelske helsevesenet rekrutteres religiøst personell i forhold til befolkningens trostilhørighet. Sammensetningen og rekrutteringen av det religiøse personellet beskrives på hjemmesiden til National Health Service:

> The vast majority are Anglicans, while others are from the Roman Catholic, Free churches or World Faiths. They are recruited in proportion to the belief patterns of the local population. However, the cultural mix of our society offers great variety of expression of spirituality and therefore healthcare chaplains require specialist training and knowledge before they are considered suitable for work within the context of a hospital. (NHS Careers, udatert).

I det franske helsevesenet utnevnes det religiøse personellet av nasjonale organisasjoner for de enkelte trosretningene. For eksempel utnevnes sykehusimamene av et nasjonalt muslimsk råd, som er anerkjent av franske myndigheter som representant for muslimene i Frankrike.

Nederland har kanskje det mest omfattende og mest etablerte systemet for religiøs og livssynsmessig betjening i Europa. I tillegg til kristne, jødiske, hinduistiske og muslimske religiøse ledere er det også tilsatt humanistiske sjelesørgere ved sykehus, på lik linje med hvordan det er i det nederlandske forsvaret og i fengslene. Videre er åndelig veiledning i samsvar med pasientens tro og livssyn en lovfestet del av den nederlandske spesialisthelsetjenesten. Det er fastsatt i loven om kvalitet i omsorgsinstitusjoner at når omsorgstilbudet krever at pasienten oppholder seg i institusjonen mer enn 24 timer, må omsorgstilbyderen sørge for at passende rådgivning er til stede i institusjonen.

15.5.3 Vurdering og anbefalinger

Utvalget vil legge vekt på at religiøs og livssynsmessig betjening i helse- og omsorgsinstitusjoner krever profesjonalitet og kompetanse. Personene som skal motta betjeningen, er i en særlig sårbar situasjon, kanskje med alvorlig sykdom og nært forestående død. Mottakerne kan også ha en utviklingshemming/-skade eller psykisk sykdom som krever en særlig høy aktsomhet hos den som skal forestå tros- og livssynsbetjeningen.

I denne sammenheng har dagens institusjonsprester en viktig kompetanse, ofte med spesialutdanning for denne typen tjeneste. De er profesjonelle både i sjelesorg overfor personer i sårbare situasjoner og i forhold til å ha sin virksomhet ved en helse- eller omsorgsinstitusjon. Samtidig er det slik at prestenes konfesjonelle tilhørighet, det at de tilhører Den norske kirke, nødvendigvis begrenser deres muligheter for å gi en fullverdig religiøs betjening til pasienter, pårørende og klienter som tilhører et annet tros- eller livssynssamfunn.

Utvalget går derfor inn for at den religiøse og livssynsmessige tjenesten ved sykehusene endres, slik at den bedre tar hensyn til annen tro og annet livssyn. Dette bør i hovedsak skje etter hvert som dagens sykehusprester slutter i sine stillinger. Utvalget foreslår imidlertid en overgangsordning der en for en periode legger inn en ekstrabevilgning til sykehus, slik at en kan rekruttere medarbeidere til religiøs og livssynsmessig betjening fra et bredere miljø i en overgangsperiode, inntil det blir flere ledige stillinger etter sykehusprestene.

Endringene kan skje på ulike måter og i ulikt tempo, tilpasset lokale forhold. En kan tenke seg at slike stillinger kan ha en overgripende konfesjonsuavhengig betegnelse. I mange engelskspråklige land har en *chaplain* en slik funksjon. Generelle kompetansekrav til slike stillinger kan utformes ikke-konfesjonelt. Helseforetakene kan velge mellom forskjellige former for organisering av tjenesten:

- Lyse ut slike stillinger uten krav om medlemskap i Den norske kirke eller noe annet spesielt tros- og livssynssamfunn, og ansette den best egnede etter en samlet vurdering der bl.a. forholdet mellom profesjon og konfesjon, arbeidserfaring og formal kompetanse må vektes på en transparent måte. Utgangspunktet for rangeringen er således kompetanse for tros- og livssynstjeneste ved sykehus. I denne forbindelse må det også legges vekt på at tjenesten skal ha en sammensetning av religiøst personell som i rimelig grad gjenspeiler den religiøse og livssynsmessige tilhørigheten til befolkningen i sykehusets opptaksområde. Det må framgå av utlysningsteksten at stillingen innebærer utøvelse av tro og livssyn, og at livssynsmessige bakgrunn eller tilhørighet vil bli vektlagt når dette er nødvendig for å sikre en viss representativitet.
- Ut fra det konkrete behov, øremerke hel- eller deltidsstillinger til søkere med en bestemt tros- eller livssynstilknytning, eksempelvis humanetisk, muslimsk, katolsk, frikirkelig eller fra Den norske kirke. Søkerne må innfri det generelle kompetansekravet, og forventes å ivareta de tverr-konfesjonelle funksjoner som legges til stillingen. Den konkrete stillingsbeskrivelsen tilpasses også det livssyn eller den konfesjon den ansatte tilhører, eller institusjonen konkret ønsker å etterspørre.
- Inngå samarbeidsavtaler med tros- og livssynssamfunn som forplikter seg til å sikre tilgang på kvalifiserte samtalepartnere på nærmere avtalte vilkår

Målet må være å få etablert en tros- og livssynstjeneste som består av medarbeidere med forskjellig religiøs og livssynsmessig bakgrunn, som samarbeider om tros- og livssynsbetjeningen, inkludert samtaletilbudet. Fordi majoriteten av den norske befolkningen fortsatt er medlem i Den norske kirke, vil de fleste ansatte i tros- og livssynstjenesten fortsatt ha tilknytning til denne kirken.

Utvalget mener at et større mangfold i tilbudet av tros- og livssynstjenester vil gi pasienter og tilsatte større tillit til at tjenesten ivaretar alle typer religiøse og livssynsmessige behov. Samlet vil dette gi tjenesten en bredere kompetanse i religiøse og livssynsmessige spørsmål, herunder tilrettelegging for religiøse behov. Dermed er tjenesten også i stand til å gi mer fullstendig veiledning og opplæring til det øvrige personalet om tros- og livssynsspørsmål.

En mer åpen rekrutteringsordning vil også styrke likebehandlingen av religioner og livssyn. Selv om alle tros- og livssynssamfunn har anledning til å besøke pasienter som ønsker det, gir det helt andre muligheter for en fullverdig tjeneste når det er sykehuset som formidler tjenesten og har ansvar for at den som møter pasienten, er spesielt utdannet for dette formålet.

Utgiftene til prestetjenesten ved sykehusene ligger ikke inne i beregningsgrunnlaget for statsstøtten til Den norske kirke. Tros- og livssynssamfunnene mottar derfor ikke økonomisk støtte til sin virksomhet i helse- og omsorgsinstitusjonene.

Norge har kommet kortere enn mange andre europeiske land når det gjelder tilpasning av den religiøse betjeningen til endringer i befolkningens religiøse tilhørighet. Mange andre land har tilsatt religiøse ledere fra andre trossamfunn enn majoritetskirken i sine fengsler, sykehus eller i Forsvaret. Dermed har den religiøse betjeningen av andre trossamfunn fått en helt annen status og tilgang til de offentlige institusjonene.

Antallet prestestillinger ved det enkelte helseforetaket varierer. Mange av helseforetakene har én til tre stillinger. I slike tilfeller kan det være vanskelig å sette sammen tjenesten slik at den gjenspeiler befolkningens tros- og livssynsmessige tilhørighet. Helseforetak med få prestestillinger bør derfor etablere en felles tros- og livssynstjeneste sammen med andre helseforetak. Tjenesten kan også baseres på en kombinasjon av hel- og deltidsstillinger, supplert med samarbeidsavtaler med mindre tros- og livssynssamfunn. Se også utvalgets anbefalinger mht. reisestøtte under 15.9.2.

Utvalgets forslag innebærer at de som arbeider i tros- og livssynstjenesten som hovedregel vil være tilsatt i helseforetaket. I mange tilfeller vil dette forutsette at helseforetaket og den som tilsettes, har et utstrakt samarbeid med relevante tros- og livssynssamfunn. I denne forbindelse må det også avklares hvilken tilknytning det må være mellom den tilsatte og vedkommendes trossamfunn. For eksempel kan det være nødvendig at den tilsatte står under teologisk tilsyn fra trossamfunnets side, mens alle andre sider av vedkommendes arbeid er underlagt helseforetakets styringsrett.

Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Haugland, Kaur, Leirvik, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz mener at helseforetakene har plikt til å sørge for en god og mangfoldig tros- og livssynsbetjening ved sykehusene.

Utvalgets medlemmer Breistein, Hompland, Melby og Reikvam viser til sin prinsipielle merknad under 15.2. Disse medlemmer mener at ordningen med at tros- og livssynsbetjeningen er en integrert del av helse- og omsorgsinstitusjoners virksomhet, bryter med flere grunnleggende prinsipper. Skal en fortsette en slik ordning, må det ansettes et stort antall fra ulike tros- og livssynssamfunn for å dekke behovet. Disse medlemmer mener dette vil bli praktisk vanskelig. Disse medlemmer mener at det er tros- og livssynssamfunnene som har ansvaret for å sørge for betjening ved sykehusene.

Utvalget mener at dersom erfaringene fra tros- og livssynsprosjektet ved Oslo universitetssykehus er positive, bør det følges opp med mer permanente ordninger for å sikre at pasientene møtes i sine ønsker om ulik tros- og livssynsbetjening. Dette gjelder særlig sykehus der forholdsvis store grupper av pasientene tilhører andre tros- eller livssynssamfunn enn Den norske kirke.

I tilfeller der det etableres tros- og livssynsteam med frivillige ressurspersoner fra tros- og livssynssamfunnene, må disse sikres opplæring og gis et vederlag for sine tjenester.

Tros- og livssynsbetjeningen kan ikke vurderes isolert fra annen virksomhet ved institusjonen. Denne betjeningen er, og vil alltid være, en liten del av den offentlige institusjonens virksomhet. Andre profesjonsgrupper, for eksempel psykologer eller psykiatere, er også viktige for ivaretakelse av livssynsmessige og psykososiale behov. Videre vil religion og livssyn være et av flere forhold som krever tilrettelegging ved den offentlige institusjonen. For eksempel kan det være behov for tilpasning til familiesituasjon og helsemessige forhold.

Det er også viktig å se tros- og livssynstjenesten i sammenheng med generelle tiltak knyttet til etniske minoriteter, for eksempel etniske ressursteam og kulturveiledere. Religion og livssyn må være med når det vurderes hvordan helsetilbudet skal tilpasses minoritetsgruppers særlige behov, og religiøs betjening må ikke utvikles isolert fra de bredere kulturelle tilpasningene.

Utvalget foreslår at helseforetakenes plikt til å etablere en mer mangfoldig tros- og livssynstjeneste nedfelles i de årlige oppdragsbrevene fra departementet.

15.6 Andre døgnbaserte helse og omsorgstjenester

15.6.1 Dagens situasjon

Helse- og omsorgsdepartementet har i rundskriv I-6/2009 understreket retten til egen tros- og livssynsutøvelse i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Blant annet skal beboerne i sykehjem eller annen boform for heldøgns omsorg og pleie ha frihet til å leve i samsvar med sitt livssyn. Videre er rundskrivet en viktig presisering av utviklingshemmedes rett til tros- og livssynsutøvelse (Helse- og omsorgsdepartementet 2009).[4]

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten må legge til rette for den enkeltes praktisering av egen tro eller eget livssyn, herunder samtaler om

eksistensielle spørsmål. Dette forutsetter ansvar for å kartlegge behov hos den enkelte og kontakt med tros- og livssynssamfunn. Helse- og omsorgstjenesten må i den forbindelse inngå samarbeid med aktuelle tros- og livssynsorganisasjoner og den enkeltes sosiale nettverk, familie og lokalsamfunn.

Når det gjelder mennesker med utviklingshemming, bringer rundskrivet videre føringene fra Stortingets helse- og omsorgskomité:

> Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at mennesker med psykisk utviklingshemning må sikres å kunne utøve sin tro eller sitt livssyn. Dette området kan lett bli oversett av personalet som yter omsorgstjenester. Mennesker med psykisk utviklingshemning eller som har nedsatt kommunikasjonsevne, har ikke samme mulighet til å formidle sine behov for tros- og livssynsutøvelse eller til å praktisere sin tro/sitt livssyn som andre uten bistand fra omsorgspersonell. Flertallet vil understreke at det er tjenesteyter som sammen med tjenestemottakeren og hans/hennes nærmeste som har ansvar for å tilrettelegge for tros- og livssynsutøvelse. Kartlegging av behovet for den enkelte på dette området, eventuell kontakt og samarbeid med tros- og livssynssamfunn, skal som andre viktige områder nedfelles i individuell plan for å sikre ivaretakelse av en viktig side i et menneskes liv. (Innst. S. nr. 150 (2006–2007)).

Det er i hovedsak Den norske kirke som gir prestetjenester ved de kommunale sykehjemmene. I tillegg er mange sykehjem eid og/eller drevet av religiøse eller diakonale organisasjoner og menigheter eller menighetseide stiftelser. Både de offentlige og de ideelt drevne sykehjemmene kan ha tilknyttet faste sykehjemsprester som står for det kirkelige og religiøse tilbudet til beboerne.

I rapporten *Livsfaseriter* (Plesner og Døving 2009) presenteres en undersøkelse av den religiøse tilretteleggingen ved to kommunale sykehjem i Oslo. Undersøkelsen viste et mangfold av religiøse behov hos beboerne. Særlig sentralt var behovet for religiøse ritualer ved avslutningen av livet. Ved innflytting kartla sykehjemmene beboernes trostilhørighet og ønsker om kontakt med tempel, kirke eller moské. Det ble også nedtegnet eventuelle ønsker ved livets slutt. I undersøkelsen kom det også fram personalets sentrale betydning i forbindelse med tilrettelegging for religiøse behov. De ansatte ved sykehjemmene hadde bakgrunn fra mange forskjellige kulturer og trosretninger og hadde derfor mye kunnskap om religiøse riter og tilpasninger.

Gjennom blant annet de regionale helseforetakene inngår staten kontrakter med institusjoner, stiftelser og organisasjoner i ideell sektor, mange av dem basert på et kristent verdigrunnlag. Dette omfatter blant annet institusjoner for behandling av psykiske lidelser, rusomsorg og rehabilitering, samt enkelte somatiske sykehus. En del av institusjonene har egne prestetjenester.

15.6.2 Vurdering og anbefalinger

Utvalget slår fast at tros- og livssynsfriheten gjelder for alle, også for beboere på sykehjem, mennesker med utviklingshemming, mennesker med demens og andre som har omsorgsbehov eller behov for personlig assistanse. Omsorgen skal ivareta hele mennesket, også åndelige og eksistensielle behov. Religiøst eller livssynsmessig arbeid overfor mennesker med spesielle omsorgsbehov eller behov for personlig assistanse krever imidlertid stor varsomhet og kompetanse.

I denne forbindelse understreker utvalget kommunenes ansvar for å følge opp de føringene som framgår av rundskrivet om rett til egen tros- og livssynsutøvelse, se punkt 15.6.1 (Helse- og omsorgsdepartementet 2009). Det er også viktig at kommunen nyttiggjør seg eksisterende veiledningsmateriale.

Etter hvert som befolkningen blir eldre, vil religiøs og livssynsmessig tilhørighet blant beboerne på sykehjemmene endres. I deler av landet vil en større andel av beboerne tilhøre andre tros- eller livssynssamfunn enn Den norske kirke. Dette gjør det nødvendig med andre religiøse og livssynsmessige tilpasninger og tjenester enn tidligere, blant annet ved livets slutt.

Enkelte kommuner har egne sykehjemsprester. Dette gjelder blant annet Oslo, Stavanger og Bergen. I slike kommuner vil utviklingen av befolkningens tros- og livssynsmessige sammensetning over tid gjøre det nødvendig med en mer mangfoldig tros- og livssynstjeneste. Dette vil blant annet innebære en mer åpen rekruttering av religiøst personell til denne typen stillinger, på linje med det utvalget foreslår for sykehusene.

---

[4] Se også veiledningsheftet *Deltakelse og tilhørighet – Inkludering av mennesker med utviklingshemming i tros- og livssynssamfunn* (Kirkerådet, Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, udatert).

Det offentlige har et ansvar for å legge til rette for at alle som mottar helse- og omsorgstjenester, også får mulighet til å utøve sin tro eller sitt livssyn i fellesskap med andre. Dette omfatter personer som mottar tjenester i eget hjem eller på institusjon.

Utvalget vil understreke det viktige i at barn og unge med nedsatt funksjonsevne skal ha samme mulighet til å delta som andre. Ansvaret for å sikre like muligheter til deltakelse, ligger både hos det enkelte tros- og livssynssamfunn og hos det offentlige.

Mange unge er avhengige av personlig assistanse for å kunne delta i et fellesskap. Utvalget vil understreke at om tros- og livssynsfriheten skal oppleves som reell, er det viktig at nødvendige hjelpemidler og personlig assistanse stilles til disposisjon for deltakelse i tros- og livssynssamfunnenes aktiviteter på linje med andre aktiviteter for barn og unge.

15.7 Utdanningsinstitusjoner

15.7.1 Dagens situasjon

Skoleverket

Den offentlige skolen driver ikke religiøs virksomhet, men skal undervise *om* religion og livssyn i tråd med opplæringsloven og læreplanverket. Se nærmere om skolens formålsparagraf i kapittel 11 og om skolens undervisning i kapittel 19.

Kristendomsundervisningen var opprinnelig skolens sentrale oppgave. Stortinget erklærte imidlertid ved vedtak av grunnskoleloven i 1969 at skolens kristendomsundervisning ikke lenger kunne anses som et ledd i kirkens dåpsopplæring.

I grunnskolen inngår religion og livssyn i dag i faget RLE, Religion, Livssyn, Etikk. Det er ordinære lærere som underviser i faget. Faget skal ikke være forkynnende. Fritaksrett i faget følger opplæringsloven § 2-3, og er dermed på linje med andre skolefag. Dette innebærer at elevene kan få fritak

> …frå dei delar av undervisninga ved den enkelte skolen som dei ut frå eigen religion eller eige livssyn opplever som utøving av ein annan religion eller tilslutning til eit anna livssyn, eller som dei på same grunnlag opplever som støytande eller krenkjande.

Det er ikke anledning til å få fritak fra opplæring om kunnskapsinnholdet i et fag.

Skolegudstjenester omtales i kapittel 19. Hovedregel er at skolen kan la elevene delta ved gudstjenester, men foreldre må informeres og gis adgang til samtykke eller melding om fritak.

Skolen er imidlertid ikke bare et sted for planlagt undervisning. Elevenes religiøse liv kan også være en del av skolehverdagen på andre måter, for eksempel ved behov for samlingsrom eller bønnerom i friminutt. Dette er et mindre regulert område av skolehverdagen.

Det har vært flere eksempler på skoler som har nektet elever blant annet å starte religiøse elevgrupper, for eksempel et kristent skolelag, eller å få et rom for å samles til bønn i friminutt. Skoleledelsen har i disse tilfellene henvist til at skolen ikke skal være et rom for religiøs aktivitet. Andre skoler legger til rette for elevorganisering, også av tros- og livssynsgrupper, elevorganiserte andakter og stillerom for eksempelvis bønn. Praksis er altså varierende.

Kunnskapsministeren svarte våren 2012 på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Dagrun Eriksen om disse sakene at skolen skal være et sted for åndsfrihet og at alle former for diskriminering skal motarbeides. Statsråden vektla at det bør være åpning for at skoleelever på frivillig basis organiserer egen religiøs virksomhet, for eksempel i friminutt.

Høsten 2012 stanset skolebyråd i Oslo kommune planene om etablering av et stillerom ved Hellerud videregående skole. Rektor ved denne skolen ønsket å etablere et rom der elevene blant annet kunne be. Byråden begrunnet sitt pålegg med at skolen skal være en kunnskapsinstitusjon, ikke en religiøs institusjon.

Høyere utdanning

Høyskoler og universiteter samler ungdom og voksne i perioder av livet for høyere utdanning. Studenter har mulighet på lik linje med andre voksne til å oppsøke sine tros- og livssynssamfunn utenfor studiestedet, men kan også ha behov for eller ønske om å inkludere utøvelse av sin tro eller sitt livssyn i hverdagen på studiestedet. Mange flytter til nye steder for å studere og kan derfor være langt fra sine vanlige tros- og livssynsmiljøer. Utdanningsinstitusjonene legger ofte mye vekt på å bidra til et trygt og godt studiemiljø, et godt velferdstilbud og nødvendige tilbud til studenter med særlige behov. En del institusjoner har ansatte studentprester knyttet til Den norske kirke. Det finnes også kapeller knyttet til Den norske kirke på en del studiesteder. Mange studiesteder har også stillerom som kan brukes på tvers av livssyn.

Ved Universitetet i Oslo finnes flere kapeller, et enkelt innredet livssynsåpent «Rom for tro og tanke» og muslimske bønnerom til bruk for studentene. Det er også utarbeidet retningslinjer som legger til rette for bruk av bønnerom under eksamener. En gymsal er tilgjengelig for muslimsk fredagsbønn, der det er plass til flere studenter enn i et mindre bønnerom. Universitetet i Oslo har en egen ressursgruppe for religions- og livssynspraksis som har ansvar for å koordinere tiltak innenfor tros- og livssynsfeltet.

Studenters mulighet for tilrettelegging og tilpasning til religiøse helligdager i ulike religioner, drøftes i kapittel 16.

15.7.2 Vurderinger og anbefalinger

Skoleverket

Utvalget vil understreke at den offentlige skolen favner alle uansett religiøs og livssynsmessig tilhørighet. Skolen skal ivareta hensynet til religions- og livssynsfrihet og har som et av sine idealer, formulert i formålsparagrafen, at den skal arbeide for åndsfrihet. Skolen er ikke et sted for forkynnelse, men den skal heller ikke være et religionsfritt rom. Religions- og livssynsfrihet gjelder også for skolebarn, som må ha rett til å synliggjøre og utøve sin religiøse eller livssynsmessige tilhørighet også innenfor skolens ramme. Skolebarn må bli møtt med respekt for sin religion og sitt livssyn, og det bør utvises fleksibilitet i forhold til behov for religionsutøvelse, herunder muligheten for bruk av livssynsbaserte plagg og symboler og muligheten for elevinitierte samlinger for eksempel i friminutter, så framt dette ikke går på bekostning av undervisning, ro og orden. Dette følger av utvalgets prinsipper om at tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle og at alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.

Utvalget vil også vise til prinsippet om likebehandling. Dette må også innebære at andre religioner og livssyn enn majoritetsreligionen gis en likeverdig plass.

Utvalget anbefaler en romslighet i forhold til skoleelevers egen frivillige organisering av religiøse eller livssynsbaserte grupper og samlinger og i forhold til ønske om tilgang til rom for bønn og andre samlinger.

Høyere utdanning

Høyere utdanningsinstitusjoner er ikke døgninstitusjoner eller pålagte oppholdssteder slik som de øvrige institusjonene som drøftes i dette kapitlet. De representerer allikevel sentrale knutepunkter i mange, spesielt unge, menneskers liv gjennom sentrale overgangsår. Det må forventes av høyere utdanningsinstitusjoner at de også legger til rette for at det skal kunne finnes et mangfold av religiøs og livssynsmessig tilhørigheter, og at det gis rom for ulike behov på en fleksibel og likeverdig måte.

Utvalget vil vise til at studenter har mulighet til å oppsøke sine tros- og livssynssamfunn på lik linje med andre voksne i samfunnet. Samtidig er høyere utdanningsinstitusjoner en samlingsplass for mange i en egen fase i livet, og i det velferds- og tilretteleggingstilbudet som allerede eksisterer på høyere utdanningssteder, er det rimelig at også studenters tros- og livssynspraksis vektlegges. I denne sammenheng er også likebehandlingsprinsippet grunnleggende, slik at det i samme grad tilrettelegges for studenter fra ulike religioner og livssyn.

Utvalget mener det må være en selvfølge at den enkelte utdanningsinstitusjon er åpen for representasjon fra ulike tros- og livssynssamfunn, på linje med den representasjonen Den norske kirke har via studentprestkorpset.

Ut fra prinsippet om at tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle, anbefaler utvalget at det legges til grunn en romslighet i forhold til tilrettelegging for praktiske behov knyttet til studenters tro og livssyn. Dette kan for eksempel innebære å legge praktisk til rette for at bønnerom kan oppsøkes under eksamen under tilsyn av eksamensvakt.

Utvalget vil også peke på behovet for å legge til rette for livssynsåpne stillerom på utdanningsinstitusjonene. Dette kan være enkelt tilrettelagte rom som kan være tilgjengelige for ulike samlinger og seremonier arrangert av studentene selv. De bør være nøytralt innrettet, eventuelt med lett tilgjengelige symboler og andre gjenstander som kan tas fram og ryddes vekk til ulike samlinger.

Utvalget vil henvise til regler om studenters rett til fri på egne religiøse helligdager i kapittel 16.

15.8 Kriseberedskap og dødsbudskap

15.8.1 Dagens situasjon

Det psykososiale støtteapparatet

Politi, brannvesen og den offentlige helsetjenesten er de sentrale aktørene ved kriser, ulykker og katastrofer. De tre redningsetatene knytter til seg eller innkaller andre fagprofesjoner etter behov.

En slik profesjonsgruppe kan være prester, diakoner eller andre religiøse ledere.

Den offentlige helsetjenesten består av sykehusene og den kommunale helsetjenesten. Sykehusene behandler skadde og har i den forbindelse fagfolk som kan gi psykososial støtte til skadde og pårørende. Hovedansvaret for den psykososiale støtten ved katastrofer og større ulykker er imidlertid lagt til den kommunale helsetjenesten.

Mange kommuner har etablert egne kriseteam, enten alene eller sammen med andre kommuner. Etablering av kriseteam er også anbefalt av de nasjonale helsemyndighetene som et ledd i de lovpålagte kommunale beredskapsplanene. Kriseteamet har ansvar for den psykososiale støtten og består alltid av helsepersonell. Mange av kriseteamene har også en av Den norske kirkes prester som medlem. Se også boks om terroraksjonen 22. juli 2011 og Bærum og Hole kommunes kriseteam.

I informasjon om kriseberedskapen er det først og fremst fokus på Den norske kirke blant trossamfunnene. Det er lite informasjon om muligheter for hjelp fra andre tros- eller livssynssamfunn. Se for eksempel nettstedet www.kriser.no, der det er Den norske kirke som er den relevante samarbeidspartner, og ingen andre tros- eller livssynssamfunn er nevnt. Nettstedet er laget av Senter for Krisepsykologi AS. I den nye veilederen fra Helsedirektoratet, *Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer,* er imidlertid andre tros- og livssynssamfunns rolle mer framhevet:

> 2.8 Kirken og andre tros- og livssynssamfunn
> Den norske kirke har gjennom flere år arbeidet planmessig med sin rolle ved kriser, ulykker og katastrofer. Alle bispedømmene har egne planer som beskriver hvordan dette er organisert. Kirkerådet har det koordinerende ansvaret for katastrofeberedskapen i den norske kirke. Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) legger til rette for beredskap i andre tro- og livssynssamfunn. Kriser, ulykker og katastrofer kan utløse bistand fra kommunalt psykososialt kriseteam der kirkelig personell vanligvis er representert, og der representant for annet tros- eller livssynssamfunn kan tilkalles. På hjemmesiden til STL kan en finne aktuelle representanter for ulike tros- og livssynssamfunn. Disse vil være behjelpelige med å finne fram til eventuelle lokale kontakter. Ved videre oppfølging fungerer presten ofte som bindeledd til representanten for vedkommendes eget trossamfunn og samhandler om ønskelig med disse. (Helsedirektoratet 2011: 33f).

Veilederen understreker også at kriseteamet må ha kompetanse til å ivareta innbyggere med innvandrerbakgrunn.

Dødsbudskap og annen varsling av pårørende

Politiet har ansvar for varsling av pårørende ved ulykker, kriminelle handlinger eller andre alvorlige hendelser. Dette følger av Politiinstruksen §§ 10-6 og 12-2.

Politiet ber ofte prester fra Den norske kirke om å gjennomføre den konkrete varslingen, herunder gå med dødsbudskapet til avdødes nærmeste. Ved en større ulykke kan prester tilknyttet hovedredningssentralene eller de lokale redningssentralene få delegert ansvaret for at pårørende blir varslet. Ifølge rundskriv fra Politidirektoratet skal presten blant annet være bindeledd mellom hovedredningssentralen, Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Presten skal skaffe seg oversikt over hvor de døde eller savnede kommer fra, «slik at han/hun kan forhåndsvarsle lokale prester og/eller andre tros- og livssynssamfunn om den meldingen som vil komme fra politiet» (Politidirektoratet 2007). Videre er stiftskapellanen ved det lokale bispedømmekontoret rådgiver for de to hovedredningssentralene.

Ved de lokale redningssentralene er det presten som er leder for de kirkelige tjenestene i en katastrofesituasjon. Presten skal også gi råd og støtte til den operative ledelsen. For at presten skal kunne gjøre et godt varslingsarbeid, skal Den norske kirke og andre lokale tros- og livssynssamfunn levere lister over aktuelle kontaktpersoner.

Unntak gjelder for skadde som blir innlagt på sykehus eller som dør i ambulansen på vei til sykehuset. I slike tilfeller er det sykehuset som er ansvarlig for varslingen.

Rundskrivet pålegger også politimesteren å utarbeide lokalt tilpassede rutiner for samarbeid med helsetjenesten, Den norske kirke og andre aktuelle tros- og livssynssamfunn. Blant annet har Oslo politidistrikt satt i gang et tverrreligiøst beredskapsarbeid med seminarer om sorgarbeid og krisestøtte og en egen arbeidsgruppe.

I enkelte tilfeller er det særskilte politiprester som går med dødsbudskapet. Slike prester er ansatt ved tre av politidistriktene.[5]

[5] Oslo, Rogaland og Hordaland.

Boks 15.2 Noen innblikk i kriseteamenes og tros- og livssynssamfunnenes arbeid ved terroraksjonen 22. juli 2011

Hole kommune var representert på Sundvolden Hotel med kriseteam bestående av leger, sykepleiere, psykiatere mfl. Kommunen fikk hjelp og støtte i form av fagpersonell fra mange nabokommuner og ulike helseinstitusjoner.

Bærum kommunes psykososiale kriseteam består av eksperter fra Bjørnegård psykososiale senter. Teamet fikk raskt bistand fra andre tjenester i kommunen og var til stede på det første pårørendesenteret som ble opprettet på Bærum sykehus kl. 1830. To fra kriseteamet fulgte med til Sundvolden da senteret ble flyttet dit. På lørdagen ble teamet forsterket med personale fra Psykisk helsetjeneste barn og unge og Ambulerende tjenester barn og unge. Seks helsearbeidere fra kommunen dro til Sundvolden for å bistå Hole kommune i oppfølgingen av overlevende ungdommer og deres pårørende. Det ble også etablert samarbeid med fastlegene, Den norske kirke og Røde Kors.

STL var operativt rett etter hendelsene den 22. juli 2011. Det ble raskt opprettet kontakt med Norges Kristne Råd og Islamsk Råd Norge. Dagen etter startet STL forberedelsene av en nasjonal minnehøytidelighet, men fikk på ettermiddagen beskjed om at regjeringen ville avvente avgjørelsen om minnemarkeringen. STL hadde omfattende kontakt med de forskjellige samfunnene og relevante myndigheter i de første ukene etter 22. juli og bidro i arbeidet med den nasjonale minnemarkeringen 21. august.

Prester fra Den norske kirke, to imamer fra IRN og en ansatt fra Modum bad som møtte som humanetiker, stilte opp og tilbød sin bistand da de overlevende og pårørende besøkte Utøya.

15.8.2 Vurderinger og anbefalinger

Utvalget understreker at kommunehelsetjenesten og sykehusene er det primære apparat for psykososial støtte til overlevende og pårørende ved større ulykker og katastrofer. Helsetjenesten må imidlertid trekke inn tros- og livssynssamfunnene i planlegging av beredskapen og når det er nødvendig ved konkrete hendelser.

I dag er Den norske kirke det eneste tros- eller livssynssamfunnet som har en fast og integrert rolle i kriseberedskapen. Det vises til at prester fra Den norske kirke ofte er med i lokale kriseteam og er knyttet til både lokale og sentrale redningssentraler. Utvalget mener at denne organiseringen i større grad bør likebehandle Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene.

En mulighet er at ingen tros- eller livssynssamfunn gis noen særstilling i form av fast medlemskap, men at de enkelte tros- og livssynssamfunnene bringes inn etter konkret behov. Kontakten bør i tilfelle gå direkte mellom helse- og redningspersonellet og tros- eller livssynssamfunnet, ikke via Den norske kirkes prester.

Utvalget har også vurdert om STL bør gis oppdrag i forbindelse med kriseberedskapen. I Sverige har SST en slik funksjon, både som rådgiver overfor sentrale myndigheter og organisasjoner og som kontaktformidler mellom enkeltkommuner og trossamfunnene. Sistnevnte oppgave synes som et meget ressurskrevende arbeid. Det er trolig mer effektivt å la pålegg og veiledning til kommunene om psykososial støtte ved kriser gå direkte fra nasjonale helsemyndigheter. STL kan bidra med råd og informasjon til helsemyndighetene, for eksempel om lokale representanter for tros- og livssynssamfunnene som kan kontaktes.

I *Livsfaseriter* anbefales det at politiet selv eller andre tros- og livssynsuavhengige offentlige representanter går med dødsbudskap. Utvalget er enig i denne anbefalingen.

Utvalget mener at hensynet til tros- og livssynsfriheten blir best sikret ved en livssynsuavhengig formidler av dødsbudskap, enten ved politi eller ved helsepersonell. Etter at budskapet er overlevert, kan politiet eller helsepersonellet i samråd med de pårørende vurdere om det er behov for bistand fra tros- eller livssynssamfunn. Den som gir dødsbudskapet, kan også ha med seg en liste over personer fra forskjellige tros- og livssynssamfunn som kan kontaktes.

Utvalget vil presisere at det er viktig at også profesjonelt politi og helsepersonell må ha opplæring i å ivareta menneskelige behov i en slik krisesituasjon og at de også kan videreformidle kontaktønsker til andre instanser ved behov.

I enkelte konkrete tilfeller kan det tenkes at politiet har sikker kunnskap om at de pårørende tilhører et bestemt tros- eller livssynssamfunn. I slike tilfeller mener utvalget det er uproblematisk at oppgaven med dødsbudskap delegeres til vedkommende samfunn. En slik delegering krever

imidlertid at politi eller helsepersonell har avtalt nødvendige rutiner med de aktuelle samfunnene.

I forbindelse med kriseberedskapen understreker utvalget også behovet for inkluderende minnemarkeringer. Mange av markeringene vil være spontane og trenger ingen særskilt planlegging eller organisering. I tillegg forventes det mer offentlige markeringer i regi av myndigheter eller tros- eller livssynssamfunn. Slike offentlige markeringer er en viktig del av det psykososiale arbeidet etter en katastrofe eller annen alvorlig ulykke. Det er derfor viktig at planer for slike markeringer også er en del av kriseberedskapen. Etter utvalgets oppfatning er det viktig at tros- og livssynssamfunnene bringes med i arbeidet med å utarbeide slike planer. Utvalget viser til ytterligere drøfting av dette i kapittel 11.

15.9 Enkelte spesifikke spørsmål

15.9.1 Livssynsuavhengig førstelinje

I helse- og omsorgsinstitusjoner har pasientene og brukerne først og fremst kontakt med helse- og omsorgspersonellet. Dette personellet vil derfor være den viktigste førstelinjen når pasientene eller brukerne har religiøse eller livssynsmessige behov.

Når det er behov for tros- eller livssynsmessig betjening, kan personellet formidle dette behovet videre til institusjonens tros- og livssynstjeneste. Dersom institusjonen ikke har en slik tjeneste eller dette av andre grunner ikke er hensiktsmessig, kan helse- og omsorgspersonellet ta direkte kontakt med tros- eller livssynssamfunn som kan bistå pasienten eller brukeren.

Andre former for tilrettelegging for religiøse eller livssynsmessige behov kan ofte helse- og omsorgspersonellet ordne selv. Ved behov kan helse- og omsorgspersonellet be tros- og livssynstjenesten om råd eller praktisk bistand.

Tilsvarende kan fengselsbetjentene formidle behov og ønsker fra de innsatte videre til tros- og livssynstjenesten eller til aktuelle tros- eller livssynssamfunn. Videre har fengselsbetjentene og fengselsledelsen en viktig rolle i den øvrige tilretteleggingen for religiøs praksis.

På denne måten vil pasientene, brukerne og de innsatte kunne henvende seg til en førstelinje som først og fremst har livssynsuavhengige arbeidsoppgaver ved institusjonen. Pasienter, brukere eller innsatte kan selvsagt også velge å ta direkte kontakt med tros- og livssynstjenesten. Mange kjenner denne tjenesten fra før og finner det mest naturlig å ta direkte kontakt. Det er imidlertid viktig at alle pasienter, brukere og innsatte opplever at de kan velge mellom en livssynsuavhengig førstelinje og direkte kontakt med religiøst personell.

15.9.2 Reisestøtte

Selv om det åpnes for rekruttering av andre enn prester i Den norske kirke, kan det vanskelig tenkes en fast tros- og livssynstjeneste ved alle offentlige institusjoner som skal kunne dekke alle behov. Dette innebærer at tjenesten fortsatt må basere seg på at representanter for tros- og livssynssamfunn besøker pasienter, innsatte, soldater eller andre brukere av den offentlige institusjonen. Dette kan også være medlemmer av tros- og livssynsteam knyttet til enkelte institusjoner.

I en del tilfeller vil slike besøk innebære betydelige reisekostnader. Særlig vil dette gjelde besøk fra små trossamfunn som ikke er representert i alle deler av landet. Etter utvalgets oppfatning krever likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn at de enkelte institusjonene, for eksempel et sykehus, bidrar til dekning av slike utgifter.

Utvalget foreslår at den enkelte offentlige institusjon skal ha plikt til å legge til rette for å hente inn ressurser og eventuelt betale for tilreisende representanter fra tros- og livssynssamfunnene ved behov, i forbindelse med tros- eller livssynsbetjening i fengsel, helse- og omsorgsinstitusjon eller i Forsvarets forskjellige avdelinger.

15.9.3 Utdanning av personell

Pastoralklinisk utdanning (PKU) er det mest sentrale utdanningstilbudet rettet mot religiøs betjening i offentlige institusjoner som sykehus, fengsler mv. Utdanningen kommer på toppen av ordinær preste- eller diakonutdanning og tilbys i et samarbeid mellom Menighetsfakultetet og forskjellige praksissteder. Selv om PKU først og fremst tas av prester og diakoner i Den norske kirke, er det også deltakelse fra andre kristne kirkesamfunn og Det Mosaiske Trossamfund.

Pastoralklinisk utdanning (PKU) gir etter- og videreutdanning i sjelesorg, både teoretisk og gjennom praksis ved sykehusene. Utdanningen gir 20 studiepoeng og gjennomføres ofte etter at presten har påbegynt tjenesten som sykehusprest mv.

Menighetsfakultet (MF) tilbyr også masterprogrammet Klinisk sjelesorg som bygger videre på grunnleggende nivå PKU. Masterprogrammet er på 120 studiepoeng. Mastergraden er en spesia-

listutdanning i sjelesorg. Etter gjennomført masterprogram er det mulig å utdanne seg til veileder i PKU.

I Forsvaret kreves det ikke at feltprestene har PKU. For vernepliktige feltprester kreves det kun at de er godkjent som prest eller forstander i et registrert trossamfunn. For de fast ansatte kreves det vanligvis at de oppfyller kravene til ordinasjon som prest i Den norske kirke.

Forsvaret legger imidlertid til rette for at feltprestene kan gjennomføre relevant etter- og videreutdanning under tjenesten. Blant annet kan de fast ansatte feltprestene gjennomføre PKU eller doktorgradsstudier, herunder treårig PKU i USA. I forbindelse med et prosjekt rettet mot Forsvarets veteraner, kan det bli etablert en militær pastoralklinisk utdanning.

I tilknytning til tros- og livssynsprosjektet ved Oslo universitetssykehus har det vært arrangert kurs i religiøs og livssynsmessig betjening av pasienter som ikke er medlemmer av Den norske kirke. Det første kurset ble avviklet høsten 2011, arrangert av Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo på oppdrag fra STL og Oslo universitetssykehus. Etter fullført kurs kan kursdeltakerne bli medlemmer av et nyetablert ressursteam som skal bidra til tros- og livssynsbetjening og dialog med pasienter og pårørende ved sykehuset. Kurset gir også 10 studiepoeng på bachelor- eller masternivå.

Aktuelle kursdeltakere er religiøse ledere eller ressurspersoner og personer med helsefaglig eller annen utdanning eller erfaring som gjør at de egner seg spesielt godt til dette arbeidet. Alle medlemssamfunnene i STL har hatt anledning til å foreslå deltakere. Til kurset høsten 2011 ble det tatt opp 24 kursdeltakere. En drøy tredjedel av deltakerne var fra andre kristne samfunn enn Den norske kirke, ca. en tredjedel fra muslimske trossamfunn, mens de øvrige hadde bakgrunn fra HEF, Bahà'í og hinduismen, sikhismen og buddhismen.

I samarbeid med STL arrangerte St. Olavs Hospital våren 2012 et kurs for samtalepartnere fra ulike tros- og livssynssamfunn. Samtalepartnerne skal kunne tilkalles for pasientsamtaler ved sykehuset. Kurset hadde god oppslutning og deltakerne kom fra en rekke ulike samfunn. Kurset ble holdt som en del av prosjektet Kulturforståelse og kommunikasjon som har vært gjennomført på St. Olavs Hospital 2010–2012. Målsettingen for prosjektet har vært å sørge for at ansatte får innsikt i kulturforståelse og ferdigheter i kommunikasjon med mennesker fra ulike kulturer.

Den to-årige grunnutdanningen for fengselsbetjenter inneholder enkelte elementer knyttet til religion. Utdanningen gjennomføres ved Kriminalomsorgens utdanningssenter som ligger under Justisdepartementet. Som del av emnet Kulturforståelse skal opplæringen gi fengselsbetjentene kunnskap om hvordan religion preger vår måte å tenke og handle på. Som pensum er blant annet oppgitt europeiske fengselsregler vedtatt av ministerkomiteen i Europarådet, der det er gitt regler om religions- og livssynsfrihet og tilrettelegging for religiøs praksis.

I helse- og omsorgssektoren har det i de senere årene vært fokus på de ansattes kompetanse for profesjonsutøvelse i et flerkulturelt samfunn. Dette gjenspeiles blant annet i fagplanene for sykepleierutdanningen. Fagplanene inneholder ellers lite konkret om religiøs og livssynsmessig tilrettelegging.[6]

I Oslo-sykehusene og i Oslo kommune har ansatte tilbud om kurs i flerkulturelt helsearbeid arrangert av Høgskolen i Oslo og Akershus. Etter fullført kurs, er planen at ansatte brukes som kulturveiledere/diskusjonspartner i egen avdeling og klinikk.

Kursene er knyttet til det generelle arbeidet med å tilby likeverdige og integrerende helsetjenester til minoritetsbefolkningen, og i mindre grad til tro og livssyn.

Utvalget merker seg at de eksisterende utdanningstilbudene som er spesielt rettet inn mot arbeid med religiøs betjening i offentlige institusjoner som sykehus, fengsel og Forsvaret nesten utelukkende er tilpasset kristne religiøse ledere. Det finnes enkelte unntak, for eksempel opplæringstilbudet knyttet til tros- og livssynsprosjektet ved Oslo universitetssykehus, som også omfatter andre religiøse ledere og medlemmer av livssynssamfunn og kurset for samtalepartnere ved St. Olavs Hospital

I andre profesjonsutdanninger er det lite opplæring i religiøs eller livssynsmessig tilrettelegging. Fengselsskolen har noe opplæring som skal gi fengselsbetjentene forståelse for religiøs praksis. Profesjonsutdanningene for helsepersonell inneholder noe opplæring i flerkulturell forståelse, men lite konkret om religiøs tilrettelegging. Enkelte steder arrangeres det kurs i flerkulturelt helsearbeid for helse- og omsorgsarbeiderne,

[6] Enkelte punkter i fagplanene omhandler religion eller livssyn, for eksempel sykepleie i forhold til ulike kulturer og livssyn og å kommunisere med mennesker med ulik etnisk, religiøs og kulturell bakgrunn.

men kursene er lite rettet inn mot religiøs tilrettelegging eller betjening.

Utvalget mener at en god tilrettelegging for religiøse og livssynsmessige behov blant annet dreier seg om kompetanse og organisering. Ikke bare tros- og livssynstjenesten, men også det øvrige personalet ved institusjonen må ha kunnskap om ulike religiøse og livssynsmessige behov og hvordan det kan tilrettelegges for slike behov.

Personer som skal arbeide i tros- og livssynstjenesten, bør ha relevant videreutdanning. Dette er i dag tilgjengelig for prester og pastorer i form av Pastoralklinisk utdanning (PKU). Etter utvalgets oppfatning må lignende utdanning også gjøres tilgjengelig for religiøse ledere fra ikke-kristne trossamfunn og rådgivere fra livssynssamfunnene som ønsker å arbeide i fengsel, Forsvaret eller helse- og omsorgssektoren. Dette kan i første omgang være utdanningstilbud i utlandet, men bør på sikt være et tilbud som også gis ved norske utdanningsinstitusjoner.

Utvalget understreker at tros- og livssynstjeneste i institusjoner krever en egen type kompetanse. Det er ikke tilstrekkelig med erfaring som religiøs leder eller teologisk utdanning. Samtaler med personer i særlig sårbare situasjoner krever en spesiell kompetanse og forståelse for den situasjonen vedkommende er i.

Sikring av tilstrekkelig kompetanse blant det øvrige personalet bør skje på tre måter. For det første bør det være godt utviklede manualer med informasjon og prosedyrer som de ansatte kan slå opp i ved behov. Mange sykehus er allerede godt i gang med dette arbeidet. Informasjonen og prosedyrene bør imidlertid utvikles videre, og bli innarbeidet ved alle offentlige institusjoner. I denne forbindelse viser utvalget til den nettjenesten som er etablert av tros- og livssynsprosjektet ved Oslo universitetssykehus. Her finnes en oversikt over tros- og livssynsrutiner med lenker videre til mer informasjon. Informasjonen skal kunne brukes der det er behov for tilpasninger til tro og livssyn.

For det andre må tros- og livssynstjenesten fortsatt gi veiledning til det øvrige personalet. Dette kan skje i form av kurs for de ansatte eller ved løpende veiledning i konkrete situasjoner. Utvalget går ut fra at denne veiledningsfunksjonen vil bli styrket gjennom en mer mangfoldig sammensetning av tros- og livssynstjenesten, slik det foreslås ovenfor.

For det tredje må tro og livssyn tas med i den generelle opplæringen i kulturforståelse. Dette gjelder i både etter- og videreutdanningen av de ansatte og i de relevante profesjonsutdanningene.

Informasjon om tilrettelegging og tilpasninger må også gis direkte til brukerne av institusjonen, for eksempel beboere, pasienter eller innsatte. På institusjonens hjemmeside må det informeres om praktiske tilpasninger som tilbys, og hvordan brukerne kan få tilgang til religiøs eller livssynsmessig betjening. Enkelte sykehus er allerede i gang med dette informasjonsarbeidet. Resultatet av arbeidet bør kunne benyttes ved andre institusjoner.

Det er også avgjørende at alle institusjonene vedlikeholder en liste med personer i de enkelte tros- og livssynssamfunn som kan kontaktes ved behov for tros- eller livssynsbetjening.

15.9.4 Mat i offentlige institusjoner

Ivaretakelse av religiøse behov krever også enkelte andre praktiske tilpasninger. Dette er særlig knyttet til mat og rom for bønn og religiøse ritualer. På samme måte som det er et innarbeidet regelverk for dette i Forsvaret og i fengslene, mener utvalget at mattilbudet i sykehus og andre institusjoner for døgnbasert omsorg må ta hensyn til religiøse behov.

Når det gjelder skoleverket, mener utvalget at det må tas hensyn til religiøse behov i matservering på skolefritidsordning og på skolekjøkken. Dersom det her ikke finnes gode alternativer for barn, vil barna kunne bli satt i en svært vanskelig situasjon.

15.9.5 Rom for religiøs og livssynsmessig aktivitet

Utvalget viser til prinsippet om at alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom. Utvalget mener at tro og livssyn er normale menneskelige fenomener som ikke skal stenges ute fra det felles samfunnslivet som foregår innenfor offentlige institusjoner eller i den øvrige offentlige sfære. Innenfor offentlige institusjoner der mennesker oppholder seg over lengre tid eller store deler av dagen (jf. skoleverket), vil det kunne være behov for å etablere egnede rom for tros- og livssynsmessig aktivitet. Disse trenger ikke være egne tilrettelagte rom for bestemte religioner, men gjerne livssynsåpne stillerom som kan være i fleksibel bruk for ulike grupper. Se også drøfting av dette som et generelt lokalsamfunnstiltak i kapittel 14.

Særlig ved bygging av nye sykehus eller andre institusjonsanlegg bør det legges inn muligheter for at alle religioner kan få sine behov ivaretatt. For eksempel bør det i nye sykehusanlegg være

et eller flere livssynsåpne rom for bønn og andre religiøse og livssynsmessige ritualer. Der det er nødvendig, bør det også være rom med særlige tilpasninger for rituell vask av døde. Rommene bør utformes i samarbeid med STL og lokale tros- og livssynssamfunn.

Institusjonene bør også vurdere om det kan etableres denne typen rom i eksisterende anlegg. Utvalget viser til drøftingen under 15.7 om utdanningsinstitusjoner og peker på at det på lik linje med andre selvvalgte aktiviteter i friminutt og annen fritid på skolen bør være mulig å bruke rom til religiøse og livssynsmessige aktiviteter.

Kapittel 16
Helligdagsregler og annen fri til utøvelse av tro og livssyn

16.1 Innledning

Medlemmer av ulike tros- og livssynssamfunn har ulike behov for fri til helligdager og annen utøvelse av religion og livssyn. Både omfang, tidspunkt og religiøs betydning kan variere fra samfunn til samfunn.

Samlet sett er et stort antall av årets dager helligdag eller høytidsdag i en av verdensreligionene. Det vil derfor være vanskelig å fastsette at alle religioners hellig- eller høytidsdager skal være *offisielle* helligdager og dermed også generell fridag i Norge.

Dersom det fortsatt skal være bestemte felles offisielle helligdager, må det foretas et utvalg av mulige dager. Så langt er det majoritetskirkens helligdager som har blitt valgt i Norge.

Behovet for fri er ulikt i de ulike tros- og livssynssamfunnene. Det varierer også hvorvidt det er en spesifikk plikt å overholde bestemte helligdager. Mens det i noen trossamfunn er plikt til ikke å arbeide på helligdager eller bestemte tidsrom i uken (sabbat), er det i andre trossamfunn tilstrekkelig at man deltar i gudstjeneste, fellesbønn eller annet religiøst ritual til bestemte tider eller bestemte dager.

Dette kapitlet presenterer og drøfter gjeldende ordning for helligdager i Norge. Ordningen sammenlignes med ordningen i noen andre land og ses i forhold til enkelte dommer fra EMD. Utvalget har vurdert dagens utvalg av hellig- og høytidsdager i Norge, arbeidsgiveres plikt til tilrettelegging for fri til religiøse aktiviteter, og spesielt utdanningsinstitusjoners ansvar for slik tilrettelegging for studenter. Utvalgets vurderinger og anbefalinger presenteres under 16.5.

16.2 Prinsipper

To av punktene i prinsippkapitlet kan brukes som utgangspunkt for utvalgets vurderinger:

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.

Hensynet til tros- og livssynsfriheten må veies mot andre sentrale samfunnshensyn, som et velfungerende arbeidsliv og felles utdanningstilbud, sikkerhet, helse og hygiene og upartiskhet. Når det gjelder helligdager og annen fri til utøvelse av tro og livssyn, må tros- og livssynsfriheten særlig veies mot praktiske hensyn i arbeidsliv, næringsliv og utdanningssektoren. Samtidig vil mindre målbare hensyn også spille inn i form av de eksisterende offisielle helligdagenes kulturelle og religiøse betydning.

16.3 Gjeldende ordning

16.3.1 Norske offisielle helligdager

I tillegg til søndagene er det åtte offisielle helligdager i Norge.[1] Alle helligdagene er fastsatt med bakgrunn i Norges kristne tradisjon. Ingen religiøse høytidsdager fra andre trosretninger eller religioner ligger til grunn for offisielle norske helligdager.

Tradisjonelt har helligdagene både hatt en religiøs og en sosial funksjon; de skulle være en dag for gudstjeneste, en dag for nødvendig hvile, og de skulle legge til rette for at folk skulle kunne markere helligdager og høytidsdager i fellesskap, ved at de fleste hadde arbeidsfri på samme dag.

De fleste arbeidstakere har fri på søndager og andre offisielle helligdager, jf. arbeidsmiljøloven § 10-10. Arbeid på søn- og helligdager er bare tillatt i særlige tilfeller, for eksempel når arbeidets art gjør det nødvendig med helgearbeid. Videre kan den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver avtale arbeid på søn- og helligdager, mot tilsvarende fri på andre dager som etter arbeidstakerens religion er helligdag eller høytidsdag.

[1] I tillegg til helligdagene, er det to offisielle fridager: 1. mai og 17. mai.

Arbeid på offisielle helligdager er vanligvis ekstra betalt.

På offisielle helligdager er det forbudt med utilbørlig larm; helligdagsfreden skal vernes. Det er også et delvis forbud mot offentlige arrangementer, og butikker skal som hovedregel holde lukket. Lovregulerte frister løper normalt ikke ut på en offisiell helligdag.

I praksis er det heller ikke undervisning eller eksamen på slike helligdager.

16.3.2 Ulike religioners helligdager

Lov om trudomssamfunn § 27a gir rett til fri i to dager for alle som ikke tilhører Den norske kirke. De to fridagene kan benyttes til å feire helligdag eller andre religiøse høytider innen egen religion. Rettigheten gjelder i forhold til arbeid, skolegang, tjenesteplikt og lignende.

Loven krever ikke at arbeidstaker, elev, tjenestepliktig mv. legger fram noen form for bevis på religiøs tilhørighet.

I arbeidslivet kan det kreves at de tapte timene jobbes inn igjen på et annet tidspunkt. Arbeidsgiver bestemmer når dette skal skje. Arbeidstaker må også varsle arbeidsgiver senest 14 dager før den aktuelle helligdagen. De innarbeidede timene regnes ikke som overtid. Arbeidstaker får derfor ikke overtidsbetalt for den ekstra tiden han eller hun må jobbe for å kompensere de timene som falt bort på helligdagen.

Rettighetene i § 27a ble innført i 1980. Bakgrunnen var et økende innslag av nye religioner i det norske samfunn (Ot.prp. nr. 41 (1979–80): 25).

Ut over reglene i § 27a er det ingen lovfestet rett til fri for å delta i religiøse høytider eller aktiviteter, heller ikke fri til pilegrimsreise, deltakelse i gravferd eller tid til bønn i løpet av arbeidsdagen. Bedre rettigheter kan imidlertid nedfelles i tariffavtaler eller gis ensidig av arbeidsgiver.

Utvalget har ikke funnet norske virksomheter som har gitt rettigheter ut over de lovbestemte to dagene. På forespørsel til LO henvises det til arbeidsgivers mulighet til å gi velferdspermisjon med lønn etter blant annet Hovedtariffavtalen i staten, uten at dette er en plikt for arbeidsgiver. Det kan altså være praksis hos enkelte arbeidsgivere å gi velferdspermisjon *med lønn* på religiøse helligdager som ikke er offisielle fridager, se sak fra diskrimineringsombudet nedenfor.

Grunnskoleelevene gis bedre rettigheter enn arbeidstakerne. I henhold til Opplæringsloven § 2-11 har elevene rett til permisjon alle helligdager innen egen religion, også når antallet overstiger to dager.

I videregående opplæring gjelder den alminnelige retten til to dager fri etter lov om trudomssamfunn § 27a. Slikt fravær blir ikke ført på vitnemålet fra videregående opplæring.

Ved universiteter og høgskoler får studenter som har gyldig forfall til en ordinær eksamensdag eller fra obligatorisk undervisning, anledning til utsatt eksamen eller undervisning. Gyldig forfall er først og fremst sykdom og fødsel. Det framstår som om det er en del usikkerhet om § 27a gjelder for studenter.

Forsvaret har en mer liberal praksis enn det som er vanlig i arbeidslivet ellers. I Forsvaret er utgangspunktet at religiøse minoriteter innvilges permisjon til det samme antall religiøse helligdager som de offisielle helligdagene (Forsvarets overkommando 2001). For eksempel kan en muslimsk soldat påregne inntil tre dager fri i forbindelse med id al-adha og id al-fitr, inkludert reisedager. Soldater som faster, skal tas ekstra vare på ved spesielle tjenesteutfordringer. Forsvarets personell kan også søke fri til valfarter og pilegrimsreiser. Direktivet gjelder både vernepliktige mannskaper, befal og sivilt ansatte. Lokale tjenesteforhold, øvelser og krig kan medføre at permisjoner faller bort.

Det kan reises spørsmål om den alminnelige diskrimineringslovgivningen innebærer en generell plikt til tilrettelegging for religiøse behov, herunder fri fra arbeid eller studier. Synsvinkelen må i tilfelle være at plikten til arbeid eller studier på offisielle hverdager innebærer en indirekte forskjellsbehandling av andre religioner enn kristendommen.

Det er så langt lite norsk praksis på dette feltet. Diskrimineringsombudet har gitt noen få uttalelser om fri til religiøse aktiviteter. En sak gjaldt en ansatt ved kommunal skolefritidsordning som søkte om ulønnet permisjon for å dra på pilegrimsreise til Mekka. Hun fikk ikke lenger permisjon enn 14 dager og beskjed om at skolen aldri innvilget mer uansett grunn. Det var ikke mulig å gjennomføre pilegrimsreisen på så kort tid. Ombudet mente at en slik kategorisk praksis, med manglende individuell vurdering av kvinnens permisjonssøknad, innebar en indirekte diskriminering på grunn av religion (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2009).

I en annen sak vurderte ombudet krav om fri med lønn på store bededag fra en danske som var ansatt i en norsk kommune. Ifølge kommunens personalreglement kunne de ansatte få velferdspermisjon med lønn til religiøse høytidsdager som ikke var offisielle etter norsk kalender. Kommunen innvilget slik fri til feiring av Id, mens dansken ble henvist til å ta ulønnet permisjon på

store bededag. Ombudet mente at en slik forskjellsbehandling var i strid med diskrimineringsloven. Ombudet var også kritisk til kommunens argument om at store bededag hadde utspilt sin rolle som helligdag, noe som innebar en overprøving av den enkeltes tro og utøvelse av denne (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2011b). Se også drøfting av denne saken i kapittel 20.

16.4 Andre land og internasjonal rett

På samme måte som i Norge har helligdager ellers i Europa som hovedregel en kristen bakgrunn.

Både Danmark og Sverige har en noe annerledes fordeling av helligdager og fridager enn Norge. I 2005 ble den svenske nasjonaldagen alminnelig fridag. Samtidig mistet annen pinsedag sin status som helligdag og ble gjort om til alminnelig arbeidsdag. Særskilte svenske helligdager er for eksempel trettendedag jul, midtsommerdagen og allehelgensdag. I Danmark har de store bededag. Helligdagene er alminnelige fridager. Ingen av de offisielle helligdagene i Sverige og Danmark har bakgrunn fra andre religioner enn kristendommen.

De øvrige konsekvensene av helligdag er ulik i Sverige og Danmark. Mens danskene har lovregulerte forbud mot å forstyrre gudstjenestene og en del begrensninger i åpningstiden for butikker, har svenskene ingen regler om helligdagsfred eller begrensninger i butikkenes åpningstider.

Den norske retten til fri to høytids- eller helligdager innen egen religion, uansett hvilken ulempe slik arbeidsfri innebærer for arbeidsgiver, er forholdsvis unik i internasjonal sammenheng.

I mange land har arbeidsgiver en mer generell plikt til å legge til rette for oppfyllelse av religiøse plikter, herunder arbeidsfri. Plikten er ikke vilkårsløs; arbeidstakers behov skal veies opp mot ulempene for arbeidsgiver.

I land som USA og Canada kreves det at arbeidsgivere i rimelig grad tar hensyn til arbeidstakernes religiøse behov – herunder behov for arbeidsfri – så lenge dette ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for arbeidsgiver (Grunloh 2005).

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har behandlet enkelte saker der arbeidstakere er blitt sagt opp fordi de nekter å arbeide på sabbat eller helligdager. Domstolens vurdering er at slike situasjoner ikke er vernet av EMK artikkel 9 om religionsfrihet. Etter domstolens oppfatning er slike oppsigelser begrunnet i arbeidsnekt og ikke i arbeidstakerens religiøse overbevisning.[2] Arbeidstakeren står også fritt til å si opp jobben.

Av annen internasjonal rettspraksis kan nevnes en sak om rekruttering til en stilling i EU-administrasjonen (Den europeiske unions domstol 1976). En jødisk søker kunne ikke delta i opptaksprøven fordi den var lagt til en jødisk helligdag. Hennes religiøse plikter forbød henne å reise og skrive på denne dagen. Domstolen mente at arbeidsgiver må prøve å tilpasse prøvetidspunktet når en søker opplyser om religiøse helligdager som gjør det umulig å delta. Forutsetningen er imidlertid at søker opplyser om dette i god tid. Arbeidsgiver hadde ingen generell plikt til å unngå å legge prøven til religiøse helligdager; forpliktelsene gjaldt bare når en søker opplyste om dette på forhånd.

16.5 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Dagens helligdagsregler innebærer en forskjellsbehandling av arbeidstakere, studenter og elever, avhengig av deres religiøse eller livssynsmessige tilhørighet. Tilhengere av de tradisjonelle kristne trosretningene får dekket sine religiøse behov for fri gjennom de offisielle helligdagene. Andre trosretninger er henvist til mer begrensede rettigheter, med rett til to dager fri per år eller arbeidsgivers villighet til å akseptere ytterligere tilpasninger til religiøse plikter og behov. Samtidig må det påpekes at denne retten til to dagers selvvalgt fri for å ivareta religiøse plikter er en reell imøtekommelse av behovet for tilpasning til individuelle religiøse behov. Utvalget ser imidlertid at spesielt studenter ved universiteter og høyskoler kan havne i en noe uklar mellomposisjon, der deres rettigheter med hensyn til fri på religiøse helligdager ikke er tilstrekkelig avklart.

Det er sentralt i et arbeidsforhold at arbeidstaker stiller seg til disposisjon for arbeidsgiver ut fra virksomhetens behov. Dette behovet kan variere fra virksomhet til virksomhet og kan være bestemt av åpningstider rettet mot kunder og publikum, undervisningstider, produksjonsprosesser og leveringsfrister. Mange arbeidsplasser har også døgnkontinuerlig virksomhet med kompliserte bemanningsordninger. Fri til helligdager, bønn eller oppfyllelse av andre religiøse plikter, kan derfor innebære forskjellige grader av ulempe for arbeidsgiver.

[2] Se blant annet saken *Stedman mot UK* (EMD 1997b).

Tilretteleggingen kan også innebære en urimelig byrde for arbeidstakere som må erstatte fraværende kollegaer som oppfyller sine religiøse plikter.

En utvidet rett til fri på helligdager, til bønn og til pilegrimsferd vil legge mer aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis og gi en viktig anerkjennelse av de enkelte trosretningenes religiøse praksis. Tilretteleggingen vil imidlertid innebære en eller annen form for praktisk ulempe for studiested eller arbeidsgiver.

På den annen side kan tilrettelegging for arbeidstakernes livssynsmessige behov være positivt for virksomheten, ved at det øker trivsel og motivasjon. Det kan også gi virksomheten et konkurransefortrinn i kampen om dyktige medarbeidere.

En dansk undersøkelse fra 2007[3] viste at danske arbeidsgivere var generelt positive til ønske om ferie eller fridager i forbindelse med religiøse høytider. Flere av virksomhetene viste til at en flerreligiøs arbeidsstokk gjorde det lettere å imøtekomme kristne medarbeideres ønske om fri på de tradisjonelle kristne helligdagene. De fleste hadde heller ingen innvendinger mot bønn i arbeidstiden (LG Insight 2007).

Arbeidslivet har også blitt generelt mer fleksibelt siden retten til to dager fri ble innført i 1980, med mer bruk av fleksibel arbeidstid, slik at individuelle tilpasninger kan gjøres.

Arbeidstakerne kan også benytte sine alminnelige ferier til å oppfylle sine religiøse plikter. For enkelte kan behovene derfor sies å være dekket av nåværende ordning. Bruk av ferier er imidlertid ikke like enkelt for alle grupper, for eksempel for lærere der feriene følger av elevenes undervisningskalender.

Utvalget vil påpeke at det er en samfunnsverdi at det finnes en del felles fridager, selv om ikke alle borgere deler den opprinnelige religiøse begrunnelsen for disse fridagene. Felles fridager gir en mulighet for fellesskap og forutsigbarhet. Dette må imidlertid veies opp mot ivaretakelsen av den enkeltes behov for å kunne utføre religiøse plikter.

Utvalget vil også påpeke at for stor grad av spesifikke regler knyttet til enkelte religioner kan være en utfordring for likebehandlingen av alle tros- og livssynssamfunn. Utvalget vil derfor hovedsakelig argumentere for generelle ordninger.

Siktemålet må være å finne en rimelig avveining av ulike hensyn.

Dersom ønsket er å gjøre dagens ordning enda mer fleksibel, kunne en variant være å omgjøre dagens helligdager til en helligdagskonto for den enkelte arbeidstaker som kan benytte dem til egne helligdager (eller fridager) etter behov. Utvalget anbefaler ikke en slik løsning ut fra hensynet til å ivareta en del dager som felles fridager i samfunnet. En annen mulighet, basert på en utvidelse av dagens ordning, er å utvide rettighetene etter lov om trudomssamfunn § 27a, til mer enn to dager per år. Utvalget anbefaler ikke en slik utvidelse.

Utvalget anbefaler dermed å opprettholde dagens ordning med dagens offisielle helligdager, og retten til to dager selvvalgt fri for egne helligdager. Utvalget mener dette innebærer en rimelig balanse mellom hensynet til den enkeltes behov for fri til egne helligdager og hensynet til arbeidslivets og utdanningsinstitusjonenes krav.

Utvalget foreslår i del VI en ny lov for tros- og livssynssamfunn. Regulering av rett til fri på to egne helligdager foreslås flyttet til lovene for hvert saksfelt, som arbeidsmiljøloven og opplæringsloven.

Utvalget vil imidlertid påpeke at studenter, på linje med arbeidstakere og skoleelever, også har behov for en viss imøtekommenhet for å få ivaretatt sine behov for fri til egne helligdager. Utvalget anbefaler dermed at det uttrykkes eksplisitt i lov om universiteter og høyskoler at retten til to dager fri per kalenderår til egne helligdager også gjelder for studenter. Utvalget mener at dette også må kunne sies å være i tråd med forarbeidene til loven, jf. Ot.prp. nr. 49 (1979–80).[4] 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 studiekrav som stilles. Lærestedet må utarbeide retningslinjer for hvordan obligatorisk undervisning eller eksamen kan gjennomføres også ved en slik tilrettelegging.

---

[3] Undersøkelsen omfattet intervju med 45 virksomheter, 37 av dem private. Hoveddelen var store konsern med et betydelig antall ansatte.

[4] Se Ot.prp. nr. 41 (1979–80) der det presiseres at ordlyden er slik at den i tillegg til arbeidstakere også omfatter skoleelever og andre som ikke selv er herre over sin arbeids- og fritid.

Utvalget vil videre generelt anbefale at det utvises fleksibilitet i arbeidsliv og studiesituasjoner i forhold til religiøse og livssynsbaserte begrunnelser for tilpasninger. Det kan spesielt pekes på at statlige virksomheter bør gå foran med et godt eksempel. God informasjon om dagens rettigheter og muligheter er viktig.

Kapittel 17
Offentligrettslige funksjoner – tros- og livssynssamfunnenes vigselsmyndighet

17.1 Innledning

I mandatet blir utvalget bedt om å

> vurdere i hvilken grad tros- og livssynssamfunn skal utøve offentlig rettslige funksjoner og om det for eventuell utførelse av offentlig rettslige funksjoner bør stilles ytterligere vilkår om for eksempel antall medlemmer mv.

Vigsel er i dag den mest sentrale offentligrettslige funksjon som utøves innenfor tros- og livssynssamfunnene. Øvrige ritualer eller handlinger i samfunnenes regi har ikke offentligrettslige virkninger. I punkt 17.6 vurderer utvalget dagens ordning opp mot ulike grunnleggende prinsipper og hensyn, og om denne vigselsmyndigheten bør opprettholdes, oppheves eller om det bør innføres strengere vilkår for utøvelse av slik myndighet.

Loven, slik den er formulert i dag, legger vigselsmyndighet til blant annet prester og forstandere i trossamfunn. Prester og forstandere har også andre oppgaver i det enkelte trossamfunn, blant annet lovpålagt ansvar for samfunnets medlemsregister.

Prester og forstandere i trossamfunnene kan dessuten gis en offentligrettslig funksjon som godkjente meklere i familiesaker, jf. forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven. Slik godkjenning gis av fylkesmannen, og den som godkjennes gis myndighet til å gi attest om at mekling har funnet sted. Gjennomført mekling er i en del tilfeller et vilkår for å få separasjon og skilsmisse, og et vilkår for å gå til sak om barnefordeling. Utvalget drøfter denne ordningen under punkt 17.7

Utvalgets vurderinger tar utgangspunkt i dagens rettslige regulering av vigsel i tros- og livssynssamfunn, se framstillingen i punkt 17.2. I denne sammenheng kan det være relevant å sammenligne med lovreguleringen av borgerlig vigsel, se punkt 17.3. Videre gir punkt 17.4 en oversikt over antall vigsler under de forskjellige ordningene og praksis og utfordringer i de enkelte tros- og livssynssamfunnene. Punkt 17.5 inneholder en kort framstilling av ordningen i enkelte andre europeiske land.

17.2 Gjeldende regler om vigsel i tros- og livssynssamfunn

17.2.1 Innledning

Ekteskapsloven kapittel 1, 2 og 3 fastsetter vilkårene for å inngå ekteskap. Ekteskap kan enten inngås ved borgerlig vigsel eller ved vigsel i et tros- eller livssynssamfunn.

Ved begge typer vigsel gis ekteskapet de rettslige virkningene som følger av de andre delene av ekteskapsloven og øvrig norsk lovgivning. Vigsler foretatt etter reglene i ekteskapsloven har dermed en offentligrettslig virkning.

Den som skal gifte seg, må som hovedregel være over 18 år. Med samtykke fra foreldrene og fylkesmannen kan det gjøres unntak fra alderskravet. Det gjelder imidlertid en absolutt aldergrense; ingen kan gifte seg før de er 16 år.

Loven krever også at ekteskapet inngås frivillig og at ingen av brudefolket er gift fra før. Den som skal inngå ekteskap, må ha lovlig opphold i Norge. Ekteskapsloven inneholder også en del mer spesielle vilkår, for eksempel krav til skifte etter tidligere ekteskap og krav om dokumentasjon for at det ikke foreligger ekteskapshindre i en utenlandsk statsborgers hjemland.

Med virkning fra 1. januar 2009, ble loven endret slik at også to personer av samme kjønn kan inngå ekteskap. I utgangspunktet gjelder ekteskapsloven likt for vigsel av personer av samme kjønn og personer av motsatt kjønn. Et viktig unntak gjelder imidlertid for trossamfunnene; vigslere i trossamfunn kan nekte å vie personer av samme kjønn.[1]

Loven legger vigselsmyndighet til nærmere bestemte personer i det enkelte tros- eller livssynssamfunnet, ikke til samfunnet som sådan. Hvilke personer dette er, behandles i punkt 17.2.2.

Etter at Folkeregisteret overtok vigslerens prøving av ekteskapsvilkårene fra 1. oktober 2004, ble vigslerens lovbestemte plikter vesentlig redusert. Hvilke plikter som er igjen og den enkelte vigslers rett til å nekte vigsel, redegjøres for i punkt 17.2.3.

17.2.2 Hvem har vigselsmyndighet i tros- og livssynssamfunn?

Vigsler med offentligrettslig virkning kan bare foretas av nærmere angitte vigslere. Hvem som er slike vigslere i tros- og livssynssamfunnene følger av ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a:

> Vigslere er:
> a. prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.

Prest i Den norske kirke har vigselsmyndighet i kraft av sin stilling og uten noen offentlig registrering eller godkjenning. Ordinering som prest i den norske kirke er tilstrekkelig.[2] Videre fastsetter kirken selv vigselsritualet.

Prest eller forstander i et registrert trossamfunn har også vigselsrett i kraft av sin funksjon eller stilling. Hver enkelt prest eller forstander må imidlertid godkjennes av fylkesmannen. I tillegg må trossamfunnet ha vigselsritualer som er godkjent av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.[3]

Melding om prester og forstandere gis når trossamfunnet søker om registrering etter lov om trudomssamfunn og ymist anna. Etter lovens § 14 skal søknad om registrering blant annet inneholde «namn og arbeidskrins til kvar prest og forstander». Registrerte samfunn må fortløpende melde fra om eventuelle endringer til fylkesmannen.

Lov om trudomssamfunn og ymist anna § 24 fastsetter enkelte krav til den som skal være prest og forstander i et trossamfunn utenfor Den norske kirke. Vedkommende må ikke være yngre enn 23 år eller eldre enn 75 år og ha «liva eit heiderleg liv og ha evne til å gjera sine skyldnader etter lova.» Han eller hun må også ha tilstrekkelige kunnskaper i norsk og om det norske samfunnet til å oppfylle sine lovpålagte oppgaver, jf. forskrift om trossamfunn. Fylkesmannen kan gjøre unntak fra alderskravet, men ikke fra kravet om kunnskaper i norsk og om det norske samfunn.

Videre fastlegger § 24 at presten eller forstanderen må sende fylkesmannen et skriftlig løfte om «at han skal gjera samvitsfullt alle gjeremål som er lagde til tenesta i eller med heimel i lov.»

Deretter vurderer fylkesmannen om vilkårene for godkjenning er oppfylt. I enkelte tilfeller innkaller fylkesmannen den innmeldte presten eller forstanderen til samtale, blant annet for å kontrollere kunnskapene i norsk og om det norske samfunnet. Dersom fylkesmannen finner at lovens krav er oppfylt, sender fylkesmannen godkjenningsbrev til den nye presten eller forstanderen. Loven setter ingen øvre grense for hvor mange prester eller forstandere fylkesmannen kan godkjenne i hvert enkelt trossamfunn.[4]

Dagens lovgivning fastsetter ikke andre kompetansekrav for samfunnenes prester eller forstandere enn evne til å oppfylle lovens krav og tilstrekkelige kunnskaper i norsk og det norske samfunn. For prester i Den norske kirke gjelder det derimot et lovkrav om teologisk embetseksamen eller tilsvarende og praktisk-teologisk utdanning godkjent av departementet, jf. kirkeloven § 31 og forskrift om tilsetting av menighetsprest.

Fra 1. oktober 2004 fikk også livssynssamfunnene adgang til å utpeke vigslere blant sine medlemmer. Hver enkelt vigsler må godkjennes av fylkesmannen. Det gjelder de samme alderskravene som for prest eller forstander i trossamfunn, men ikke de samme kravene til norskkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunnet. Forskrift

---

1 Ekteskapsloven § 13 annet ledd: «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.». Her blir denne nektingsretten knyttet til en kirkelig vigsler. Det er imidlertid rimelig å tolke dette som gjeldende for vigslere også fra trossamfunn som ikke er kirkelige, jf. framstilling i gjeldende rundskriv på feltet (Barne- og likestillingsdepartementet 2009a).

2 En ordinert prest i Den norske kirke kan vie utenfor sitt eget tjenestedistrikt med samtykke fra sokneprest i det aktuelle tjenestedistriktet, jf. forskrift om tjenesteordning for menighetsprester § 12.

3 Her har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fått delegert Kongens myndighet etter ekteskapsloven § 12.

4 Se imidlertid følgende beskrivelse av gjeldende rett i Ot.prp. nr. 103 (2002–2003): «Av omsyn til ei ordna og forsvarleg utøving av dei offentlege funksjonane kan fylkesmannen som godkjenningsinstans avgrense talet. Etter det departementet kjenner til, er det samfunn med mange medlemmer som har fått godkjent to.» (Ot.prp. nr. 103 (2002–2003): 39).

om vigselsrett i livssynssamfunn åpner imidlertid for at fylkesmannen kan nekte godkjenning når det «vil virke åpenbart støtende eller er i strid med offentlige interesser.» Adgangen til å få godkjent vigslere gjelder bare for livssynssamfunn med tilskudd etter lov om tilskott til livssynssamfunn, noe som forutsetter at samfunnet har mer enn 500 medlemmer.

Livssynssamfunnet må holde fylkesmannen fortløpende orientert om vigslere som slutter eller som på annen måte blir fratatt vigselsmyndigheten.

I henhold til lov om brudvigjing i utlandet, kan departementet gi norske prester og misjonærer vigselsmyndighet i utlandet. Et vilkår er at minst et av brudefolkene er norsk borger eller bosatt i Norge. Slik myndighet er i første rekke tildelt norske sjømannsprester.

17.2.3 Regler om vigsel og adgangen til å nekte vigsel

Det er Folkeregisteret som prøver om ekteskapslovens vilkår for å inngå ekteskap er oppfylt. I den forbindelse må brudefolket sende inn nødvendig dokumentasjon til Folkeregisteret. Når Folkeregisteret har fått godtgjort at vilkårene er oppfylt, får brudefolket en attest for at det ikke er noe til hinder for ekteskapet. Denne prøvingsattesten er gyldig i fire måneder.

Før vigselen kan finne sted, må vigsleren ha mottatt gyldig prøvingsattest. En vigsel som gjennomføres uten en slik prøvingsattest, er ugyldig og har ingen offentligrettslig virkning.

Vigsleren kan ikke legge prøvingsattesten til grunn dersom han eller hun kjenner til at et ekteskapsvilkår ikke er oppfylt. For eksempel skal vigsel nektes dersom vigsleren kjenner til at ekteskapet inngås under tvang. Er det tvil om vilkårene er oppfylt, kan brudefolkene pålegges å skaffe nødvendig bevis.

Loven har enkelte minstekrav til hvordan selve vigselshandlingen skal gjennomføres. Begge to som skal gifte seg, må møte samtidig hos vigsleren og i den sammenheng legitimere seg overfor vigsleren. I nærvær av to vitner skal brudefolket svare ja på vigslerens spørsmål om de ønsker å inngå ekteskap. Vigsleren skal deretter erklære dem for ektefolk. I tillegg kommer de ritualene som er vedtatt i de ulike tros- og livssynssamfunnene og for borgerlig vigsel.

Kravene om at begge er til stede og til vitner følger også av Norges forpliktelser etter FNs konvensjon av 10. desember 1962 om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap. Konvensjonen forplikter også statene til å sikre fullstendig frihet i valg av ektefelle, en frihet som også følger av FNs Kvinnekonvensjon.

Når vigselen er over, sender vigsleren melding til Folkeregisteret, som deretter sender vigselsattest til ekteparet.

Ekteskapsloven setter ingen begrensninger for hvor i Norge vigselen kan finne sted. Departementet har tidligere innfortolket en begrensning i lov om trudomssamfunn og kravet om å oppgi tjenestedistrikt for den enkelte forstander eller prest. I rundskriv om ekteskap fra 2009 er denne tolkningen endret. Departementet legger nå til grunn at en prest/forstander i et registrert trossamfunn kan vie utenfor sitt distrikt, så lenge vigselen finner sted innenfor trossamfunnet og etter trossamfunnets godkjente vigselsrituale (Barne- og likestillingsdepartementet 2009a).

Prest i Den norske kirke har vigselsmyndighet utenfor sitt tjenestedistrikt når sognepresten i det aktuelle sognet har gitt sitt samtykke.

Den enkelte vigsler kan nekte å foreta en vigsel dersom en av brudefolkene ikke er medlem av det aktuelle tros- eller livssynssamfunnet, eller ingen av de to som skal gifte seg, er medlem av vigslerens menighet. Vigslere i trossamfunn kan også nekte å vie brudefolk av samme kjønn eller dersom noen av brudefolket er skilt og den tidligere ektefellen fortsatt lever. Nektingsgrunnene knyttet til kjønn og skilsmisse gjelder ikke for vigsler i livssynssamfunn.

Nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 gir vigslere i tros- og livssynsamfunn en viss reservasjonsrett i forhold til å gjennomføre vigsler.

Vigsel kan ikke nektes av andre grunner enn dem som er nevnt ovenfor. Foreligger det ingen slik grunner, har den enkelte vigsler således plikt til å vie alle som ber om det.

Vigsel i Den norske kirke er som hovedregel gratis. Ifølge kirkeloven (§ 20) er det imidlertid hjemmel for å ta seg betalt: «For benyttelse til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste kan kirkelig fellesråd kreve betaling etter nærmere regler godkjent av bispedømmerådet.» Vigsler vil kunne være en slik kirkelig handling som en kunne tatt betaling for. Men hjemmelen er ikke generelt tatt i bruk[5]. I enkelte spesielle

[5] Et synspunkt er at bispedømmerådene kan vektlegge at kommunene etter kirkeloven § 15 skal dekke utgifter slik at: «[u]tgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes …» og at bispedømmerådene ikke vil undergrave kommunenes plikter ved å tillate betaling for vigsler.

tilfeller er det åpnet for å ta betaling fra brudefolket. Når begge brudefolkene er bosatt utenfor prestens tjenestedistrikt, kan bispedømmerådet bestemme at brudefolket skal betale presten for vigselen, jf. forskrift om tjenesteordning for menighetsprester. Det samme gjelder når ingen av brudefolkene er medlem av Den norske kirke. I sistnevnte tilfeller kan det også tas betaling for bruk av kirkerommet og andre utgifter kirken har i forbindelse med vigselen (kirkeloven § 20; Den norske kirke 2000).

Det er ikke gitt regler om betaling for vigsler i andre tros- eller livssynssamfunn.

17.2.4 Tilsyn og straffeansvar

Fylkesmannen fører tilsyn med prestenes og forstandernes lovpålagte oppgaver i trossamfunn utenfor Den norske kirke, herunder vigsel, jf. lov om trudomssamfunn kapittel II. Dersom fylkesmannen finner at en prest eller forstander forsømmer oppgavene, skal fylkesmannen gi ham eller henne en skriftlig advarsel og varsle styret i trossamfunnet. Blir det ikke slutt på forsømmelsene, eller er forsømmelsen av særlig alvorlig karakter, kan fylkesmannen trekke tilbake godkjenningen som prest eller forstander. En slik tilbaketrekning innebærer også bortfall av vigselsmyndigheten.

En tilsvarende bestemmelse om advarsel og tilbaketrekning følger av forskriftene om vigselsrett i livssynssamfunnene. Forskriftene gir også et konkret eksempel på hva som kan begrunne tilbaketrekning jf. forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn: «At vigsleren unnlater å kontrollere om det er utstedt prøvingsattest i henhold til ekteskapsloven § 10, anses som en særlig alvorlig tjenesteforsømmelse.»

På samme måte som en offentlig tjenestemann, kan prester og forstandere straffes for alvorlige forsømmelser av sine lovpålagte plikter. Noe tilsvarende straffeansvar er ikke fastsatt for vigslere i livssynssamfunnene.

En vigsler som er kjent med at brudefolket tvinges til å gifte seg, men som likevel gjennomfører vigselen, kan også straffes for medvirkning til tvangsekteskap etter straffeloven § 222 andre ledd:

> For tvangsekteskap straffes den som ved vold, frihetsberøvelse, utilbørlig press eller annen rettsstridig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å inngå ekteskap. Straffen for tvangsekteskap er fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Straffeloven § 220, som gjør det straffbart å medvirke til at ekteskap inngås mellom mindreårige, har mindre praktisk betydning for norske vigslere. I Norge skal det alltid foreligge gyldig prøvingsattest med kontroll av brudefolkets alder før det kan inngås et gyldig ekteskap. Straffebestemmelsen har først og fremst betydning ved ekteskap mellom personer som har en tilknytning til Norge, men hvor selve ekteskapsinngåelsen har funnet sted utenfor landets grenser.

17.3 Kort om lovreguleringen av borgerlig vigsel

Borgerlig vigsel er i hovedsak omfattet av de samme lovreglene som vigsel i tros- og livssynssamfunnene. Ekteskapsvilkårene er de samme, og det er som hovedregel Folkeregisteret som prøver om vilkårene er oppfylt. Det er imidlertid fastsatt et eget borgerlig vigselsrituale, uten religiøst innhold, jf. vedtak om borgerlig vigselsformular.

Ekteskapsloven § 12 legger borgerlig vigselsmyndighet til tingrettenes dommere og dommerfullmektiger. I større byer er det byfogden som vigsler. Loven presiserer at vigslerne kan vie utenfor eget embetsdistrikt. Videre gir loven vigselsmyndighet til norske utenriksstasjoner.

I brev av 14. juni 2007 uttaler Justisdepartementets lovavdeling at dommernes vigselsmyndighet kan delegeres til saksbehandlere ved samme embete. I sin begrunnelse viser lovavdelingen blant annet til at vigselen vil

> følge de samme prosedyrer enten vigsleren er dommer eller saksbehandler ved tingretten. Vielsen skjer ved det samme embetet, og for brudefolkene oppleves det neppe annerledes om en saksbehandler leder seremonien. Selv om vigsleren ikke er dommer ved embetet, kan det neppe være grunnlag for å si at ekteskapsinngåelsen blir en «dagligdags affære», eller at den borgerlige vigsel vil bli redusert i autoritet eller anseelse… (Justis- og politidepartementet 2007b).

Prestenes og forstandernes adgang til å nekte vigsel gjelder ikke for borgerlige vigslere.[6]

17.4 Faktiske forhold og praktiske utfordringer

I 2011 ble det inngått 23 135 norske ekteskap.[7] I 2011 giftet 39,2 prosent seg i Den norske kirke,

6,6 prosent i andre tros- og livssynssamfunn og 32,3 prosent giftet seg borgerlig. De øvrige vielsene foregikk i utlandet. Andelen som vies i Den norske kirke har vært synkende. I tidsrommet 1990–2010 sank andelen fra 60 prosent til ca. 40 prosent av det totale antall vigsler.

Et stort antall norske ekteskap inngås i utlandet ved norske utenriksstasjoner eller i sjømannskirkene. I perioden 2000 til 2011 økte antallet fra 3278 til 5059. Rundt en femtedel av disse norske vigslene i utlandet fant sted i norske sjømannskirker.

Forholdsvis få ekteskap inngås i regi av livssynssamfunn eller trossamfunn utenfor Den norske kirke, men andelen er stigende. Mens det i 2000 var rundt 450 slike vigsler, var dette økt til 1528 i 2011. I 2011 var 668 av disse i regi av av Human-Etisk Forbund.[8]

De fleste registrerte trossamfunn i Norge av en viss størrelse har vigselsmyndighet. En del trossamfunn har imidlertid valgt ikke å søke om vigselsmyndighet. Dette gjelder blant annet mange islamske trossamfunn. For eksempel er det kun 26 av de 57 islamske trossamfunnene som er registrert hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som har vigselsmyndighet.[9] De fleste buddhistiske, ortodokse og hinduistiske trossamfunnene har heller ikke vigselsmyndighet.

I trossamfunn uten vigselsmyndighet inngår medlemmene formelt ekteskap ved borgerlig vigsel. Før eller etter den borgerlige vigselen er det gjerne en religiøs vigselsseremoni i trossamfunnet. Denne vigselsseremonien har ingen offentligrettslig virkning.

Det finnes også mange små trossamfunn med vigselsrett. Mange er pinsemenigheter som er registrert hver for seg og ikke i en nasjonal eller regional organisasjon.

I mange trossamfunn er vigselsmyndigheten lagt til andre enn samfunnets religiøse ledere. Dette gjelder for eksempel i mange muslimske trossamfunn der vigselsmyndigheten er lagt til andre enn samfunnets imamer. I andre samfunn kan vigselsmyndigheten være gitt både til den religiøse lederen og til en mer administrativ leder. Dette er for eksempel ordningen i Det Mosaiske Trossamfund i Oslo.

Rapporten *Livsfaseriter – religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge* kartlegger også utfordringer knyttet til vilkår for vigselsmyndighet (Plesner og Døving 2009). Mange av de spurte tros- og livssynssamfunnene opplyste at de er nødt til å ta betalt for vigsel, blant annet reiseutgifter og utgifter til leie av lokale. For eksempel koster en vigsel i Human-Etisk Forbund 4 200 kroner. Flere av samfunnene etterlyser livssynsnøytrale seremonirom og offentlige opplæringstilbud tilpasset forstandere og seremoniledere som er opptatt med ordinær jobb på dagtid. Utvalget drøfter behovet for flere livssynsåpne seremonirom i kapittel 14.

Samfunnene var i denne rapporten fra 2009 også kritiske til at vigselsmyndigheten var begrenset til tjenestedistrikt. Mange som skal gifte seg, ønsker en spesiell prest eller forstander til å forestå vigselen. Det er også nødvendig at prester vikarierer for hverandre på tvers av tjenestedistriktene. Kritikken er trolig imøtekommet i det seneste rundskrivet fra Barne- og likestillingsdepartementet (Barne- og likestillingsdepartementet 2009a), se også punkt 17.2.3 og 17.6.5.

Rapporten viste at ingen av trossamfunnene ville vie to personer av samme kjønn.[10] Noen aksepterte heller ikke gjengifte. Livssynssamfunnene hadde ingen slike begrensninger. Ett av trossamfunnene som har vigselsmyndighet, hadde, i følge rapporten, vilkår om foreldrenes samtykke til vigselen. Enkelte trossamfunn aksepterte at menn gifter seg med kvinner som tilhører andre religioner, mens kvinner må gifte seg med menn fra samme religion.

I rapporten konkluderes det med «at STLs medlemmer per i dag har stor kontroll over egen ekteskapspraksis, og de har få problemer av juridisk eller praktisk art.» (Thorbjørnsrud 2009: 64).

---

6 Regjeringen har foreslått å utvide den borgerlige vigselsmyndigheten. I høringsbrev av 11. november 2010 foreslår regjeringen at skipsførere på norskregistrert skip skal kunne tildeles vigselsmyndighet. Forslaget er begrunnet i næringspolitiske hensyn og er særlig rettet inn mot skipsførere på norskregistrerte cruiseskip. Høringsbrevet nevner særskilt Hurtigruten, Color Lines med ferger til Tyskland og Royal Caribbean Cruises Ltd som aktuelle for vigselsrett.

7 Statistikken fra SSB teller de ekteskapsinngåelsene der mannen er bosatt i Norge ved vigselen og etter den nye ekteskapsloven i 2009, tilfeller der mannen er bosatt i Norge pluss likekjønnede ekteskap der eldste ektefelle er bosatt i Norge ved vigselen.

8 Kilde: SSB, Human-Etisk Forbund, Sjømannskirken.

9 Samfunn registrert hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus representerer ¾ av det totale antallet tilskuddsberettigede medlemmer i norske tros- og livssynssamfunn.

10 Vennenes Samfunn Kvekerne er prinsipielt åpne for å vie par av samme kjønn, men var ikke med i livsfaserite-rapporten.

Boks 17.1 Spørsmål om gjensidig rett til skilsmisse

Spenningen mellom offentligrettslige funksjoner og teologiske spørsmål illustreres av saken om brudefolkets anerkjennelse av gjensidig rett til skilsmisse. Saken startet i 2003 ved at Stortinget vedtok et lovforslag fra en bredt sammensatt gruppe stortingsrepresentanter. Vedtaket innebar tilføyelse av et nytt ekteskapsvilkår i ekteskapsloven § 7: «Hver av brudefolkene skal hver for seg erklære på ære og samvittighet at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje, og at de anerkjenner hverandres like rett til skilsmisse.»

En enstemmig familie-, kultur- og administrasjonskomité ga følgende begrunnelse:

> Komiteen ser med bekymring på at muslimske kvinner ikke har de samme rettigheter som menn til å tre ut av en ekteskapskontrakt. Det betyr at retten til skilsmisse ikke er lik for alle kvinner i Norge. Komiteen registrerer at flere menigheter er gitt vigselsrett. Dette medfører at et økende antall personer inngår ekteskap ved seremoni i en menighet. For troende muslimer innebærer dette at vielsen ansees som islamsk og dermed vil en norsk skilsmisse ikke bli akseptert.
>
> Komiteen finner det nødvendig å presisere at dersom ekteskapskontrakten mellom muslimsk mann og kvinne opphører, så skal de formelt få skilsmisse etter norsk lov og da skal den muslimske ekteskapskontrakt også opphøre. Dette skal skje ved at fylkesmannen gir skriftlig melding om skilsmissen til den enkelte menigheten der ekteskapet er inngått, så sant menigheten er registrert i Norge. (Innst. O. nr.132 (2002–2003)).

I samsvar med Stortingets vedtak, endret departementet blanketten *Erklæring fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene*. Ordlyden ble lagt tett opp til lovens formuleringer:

> Jeg erklærer på ære og samvittighet at svarene er riktige. Jeg erklærer også på ære og samvittighet at jeg inngår ekteskapet frivillig og anerkjenner at min fremtidige ektefelle har lik rett til skilsmisse som meg. (Ot.prp. nr. 100 (2005–2006): 64).

De nye formuleringene møtte reaksjoner fra trossamfunnene. Særlig kom det reaksjoner fra katolikkene, som fant det problematisk å underskrive en slik erklæring. Stortinget ba derfor departementet om å vurdere endringer i erklæringens ordlyd. Departementet redegjorde for sine vurderinger i Ot.prp. nr. 100 (2005–2006), som for øvrig omhandlet tiltak mot tvangsekteskap. Departementet viste til at den trosretningen endringene først og fremst var rettet mot (islam), var den gruppen som religiøst sett hadde færrest problemer med hensyn til skilsmisse:

> I katolsk teologi defineres ekteskapet som uoppløselig og begrepet skilsmisse finnes ikke. Dersom partene virkelig frivillig lover hverandre rett til skilsmisse, vil det reise tvil om ekteskapets gyldighet i katolsk forstand. Den kanoniske lov regulerer ekteskapet og definerer dets målsetting, gyldighetsvilkår og kriterier for separasjon. Ekteskap kan imidlertid erklæres ugyldige hvis det påvises formelle mangler ved selve vielsen. Hvis ektefeller søker separasjon eller nullitetserklæring skjer dette gjennom prøving i Tribunalet/ Den kirkelige domstol. En nullitetserklæring innebærer at ekteskapet anses for aldri å ha funnet sted. Tvangsekteskap erklæres ugyldige, da det er essensielt at samtykke er frivillig. Det er fortsatt tre katolske stater som ikke anerkjenner noen form for skilsmisse (sivil skilsmisse), nemlig Filippinene, Chile og Malta.
>
> Når det gjelder ortodoks jødedom, eksisterer det ikke noe teologisk hinder for skilsmisse. Ortodoks skilsmisse administreres av en rabbinsk domstol. Det er partene selv som skiller seg fra hverandre, men domstolen har ansvar for at skilsmissen blir gyldig i religiøs forstand. Nødvendigheten av den religiøse skilsmisse gjelder for de personer som er religiøse. Innen ortodoks jødedom er det i prinsippet mannen som har skilsmisserett; det er mannen som må gi sin kone skilsmissebrev. Kvinner og menn defineres altså som ulike i forhold til skilsmisse. Ortodoks jødedom aksepterer ikke at det legges inn noen form for skilsmissegarantier.

På denne bakgrunn foreslo departementet en annen ordlyd i erklæringsblanketten: «Jeg erklærer også på ære og samvittighet at jeg inngår ekteskapet frivillig og at jeg vil respektere menns og kvinners like rettigheter etter norsk lov.» (Ot.prp. nr. 100 (2005–2006): 64).Tros- og livssynssamfunnene, representert ved Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, mente at forslaget var et skritt i riktig retning, men at det beste hadde vært å reversere hele lovvedtaket.

Stortinget sluttet seg til departementets endringsforslag (Innst. O. nr. 18 (2006–2007)).

17.5 Vigselsmyndighet i andre land

Sverige, Danmark, Finland og Island har i store trekk den samme ordningen for etablering av ekteskap som Norge.[11] I alle de fire landene kan brudefolket velge mellom borgerlig vigsel eller vigsel i regi av trossamfunn med vigselsmyndighet. Begge typer vigsel har offentligrettslig virkning.

Hvem som har myndighet til borgerlig vigsel, varierer imidlertid mellom de nordiske landene. Det er bare i Finland og Norge at dommere utfører borgerlige vigsler. I tillegg har Finland en lokal statlig myndighet kalt *magistraterne,* med blant annet vigselsmyndighet. I Danmark er det kommunen som har borgerlig vigselsmyndighet. I Sverige er slik myndighet vanligvis lagt til særskilte vigslere oppnevnt av länsstyrelsen etter forslag fra kommunene. På Island er borgerlige vigsler lagt til den lokale statsforvaltningen.

I Sverige kan trossamfunn få vigselsrett dersom samfunnet har en fast organisasjon, er stabilt og vurderes å være i stand til å oppfylle lovens krav til vigsel. Vanligvis krever dette at trossamfunnet – eller en sammenslutning av trossamfunn – betjener minst 3000 voksne medlemmer. I tillegg må hver enkelt vigsler ha en særskilt godkjenning, noe som også gjelder for prester i den Svenska kyrkan. Kravet om godkjenning av vigselsmyndighet for hver enkelt prest i Svenska kyrkan ble innført 1. mai 2010.

Vigselsrett tildeles av Kammarkollegiet. Tildelingen skjer i prinsippet uavhengig av om trossamfunnet har andre typer godkjenninger, for eksempel godkjenning for statlig støtte til innkreving av medlemsavgift. Det kan imidlertid legges vekt på at samfunnet har statsstøtte. Vigselsmyndighet er tildelt mange forskjellige trossamfunn, herunder kristne, muslimske, jødiske, hinduistiske og buddhistiske.

Ved lovendring i april 2009, likestilte Sverige ekteskap mellom personer av samme kjønn og ekteskap mellom personer av ulikt kjønn. Endringen var gjenstand for omfattende debatt. Enkelte trossamfunn, herunder deler av Svenska kyrkan, truet med å si fra seg vigselsretten dersom det ble åpnet for ekteskap mellom personer av samme kjønn.

Kirkemøtet i oktober 2009 vedtok imidlertid at personer av samme kjønn skulle få inngå ekteskap med hverandre i Svenska kyrkan. Enkelte andre trossamfunn vedtok også en slik liberalisering, for eksempel Svenska Missionskyrkan og det mosaiske trossamfunnet i Stockholm. Mange svenske trossamfunn har imidlertid benyttet seg av muligheten til å nekte vigsel mellom personer av samme kjønn.

I samme omgang vurderte den svenske regjeringen også andre endringer i reglene om inngåelse av ekteskap, blant annet innføring av obligatorisk borgerlig vigsel (Regeringens proposition 2008/09:80; SOU 2007: 17).[12] En slik ordning ville klarere markere ekteskapets sivilrettslige karakter. Det ble vist til at Svenska kyrkan hadde blitt skilt fra staten og at staten burde være nøytral i religiøse spørsmål. Regjeringen la avgjørende vekt på at det ikke var påvist noen ulemper ved eksisterende system, nordisk rettslikhet og at friheten til å velge mellom vigsel i trossamfunn og borgerlig vigsel hadde en sterk folkelig forankring. Regjeringen gikk derfor ikke inn for obligatorisk borgerlig vigsel.

I Danmark er det Familiestyrelsen som tildeler vigselsmyndighet til trossamfunn. Forutsetningen er at trossamfunnet har en særskilt statlig godkjenning, som også legges til grunn når trossamfunnet søker om fritak fra selskapsbeskatningen. For å få en slik generell godkjenning må trossamfunnet blant annet ha minst 150 voksne medlemmer. Søkes det om godkjenning av en enkelt menighet, er det tilstrekkelig med 50 medlemmer.

Videre må Familiestyrelsen godkjenne samfunnets vigselsrituale og hver enkelt vigsler. Det kreves at vigsleren har lovlig opphold i Danmark. Vigsleren må også beherske dansk eller være tatt opp på danskkurs samt fremlegge politiattest som viser at vedkommende ikke er dømt for seksuelle overgrep mot barn. Den danske folkekirken trenger ikke godkjenning for sine prester; de har vigselsrett i kraft av sin stilling.

Et utvalg nedsatt av den danske kirkeministeren avga i 2010 en vurdering av om par av samme kjønn burde tilbys kirkelige handlinger knyttet til inngåelse av partnerskap. I den forbindelse vurderte utvalget også spørsmålet om obligatorisk borgerlig vigsel. Halvparten av utvalget gikk inn for at homofile tilbys å inngå partnerskap ved en kirkelig handling. Videre ønsket utvalgets flertall å beholde folkekirkens vigselsmyndighet og gikk således ikke inn for obligatorisk borgerlig vigsel (Utvalg nedsatt av kirkeministeren 2010).

[11] Dette skyldes blant annet et utstrakt nordisk lovsamarbeid på ekteskapslovgivningens område.

[12] Her vurderes det også om det bør være en vigselsseremoni og om vigselsrett burde begrenses til trossamfunn med statsstøtte. Det er også inkludert en spørreundersøkelse om svenskenes syn på obligatorisk borgerlig vigsel (Regeringens proposition 2008/09:80; SOU 2007: 17).

7. juni 2012 ble det i Danmark vedtatt to lovendringer som gjør det mulig for personer av samme kjønn å inngå ekteskap og bli viet av en prest i folkekirken. Det åpnes samtidig for at prester av samvittighetsgrunner kan nekte å vie to av samme kjønn, og videre rett til å unnlate å gi en kirkelig velsignelse av et ekteskap mellom to av samme kjønn. Lovendringen gir dermed par av samme kjønn mulighet til å velge mellom borgerlig og kirkelig vigsel, på lik linje med par av ulike kjønn. Åtte av ti danske biskoper har utarbeidet et ritual for vigsel av homofile, i tråd med lovendringen.

Ingen av våre nordiske naboland har gitt vigselsmyndighet til livssynssamfunn.

Flere europeiske land har sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning. For eksempel i Tyskland er det den sivile ekteskapsinngåelsen («Zivilehe») som gir ekteskapet rettslig gyldighet. Religiøse eller livsynsmessige markeringer av ekteskapsinngåelsen kommer eventuelt i tillegg og har ingen rettslig betydning i seg selv. Helt inntil nylig var det i Tyskland lovpålagt å vente med en slik religiøs eller livssynsmessig markering inntil etter den borgerlige vigselen var overstått. Dette påbudet ble imidlertid opphevet fra 2009, slik at øvrige markeringer nå kan foregå på et fritt valgt tidspunkt.

I Tyskland har *Zivilehe* vært gjeldende ordning for inngåelse av ekteskap siden 1875 (Det tyske riket).[13] Den lokale *Standesamt* står for selve ekteskapsinngåelsen. Tradisjonelt var dette et embete ivaretatt av en lokal skolemester eller borgermester. I dag er dette et ordinært forvaltningsorgan som fører registre over blant annet fødsler, dødsfall og ekteskapsinngåelser.

Andre land der det stilles krav om at alle ekteskap må inngås ved sivil ekteskapsinngåelse er for eksempel Belgia, Nederland og Frankrike. I disse landene har de religiøse vigselsseremoniene ingen offentligrettslig virkning. Det er vanligvis en representant for kommunen som er vigsler, f. eks. ordføreren.

Se også oversikten over landenes generelle tros- og livssynspolitikk i kapittel 6.

17.6 Utvalgets vurderinger av vigselsmyndighet

17.6.1 Generelt utgangspunkt

Dette avsnittet vil peke på en del grunnleggende hensyn som ligger til grunn for utvalgets vurderinger når det gjelder offentligrettslige funksjoner, spesifikt tros- og livssynssamfunnenes vigselsmyndighet. Sentralt er her vektleggingen av en aktiv støttende tros- og livssynspolitikk, hensynet til menneskerettighetene – med spesiell vekt på kvinners og homofiles/lesbiskes rettigheter, behovet for offentlig kontroll med delegert offentligrettslig myndighet som for eksempel mht. ekteskapsinngåelse, likebehandlingsprinsippet (likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn), og ulike relevante sider av religions- og livssynsfrihetsprinsippet

Det er grunnleggende for utvalgets arbeid at staten skal ha en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, se kapittel 9. Egne ritualer knyttet til ekteskapsinngåelse vil kunne være viktige deler av innbyggernes tros- og livssynspraksis. Ut fra dette kan en argumentere for at staten bør legge til rette for at disse ritualene kan gjennomføres i regi av tros- og livssynssamfunnene. Det følger imidlertid ikke av dette prinsippet at tros- og livssynssamfunnenes ritualer *må* ha offentligrettslig status i seg selv.

Videre er det grunnleggende at statens tros- og livssynspolitikk, herunder den aktive støtten til tros- og livssynspraksis, er i overensstemmelse med menneskerettighetene. I denne sammenheng vil utvalget spesielt vurdere hva fortsatt vigselsmyndighet for tros- og livssynssamfunnene har å si for kvinners og homofile/lesbiskes rettigheter og stilling i samfunnet.

Inngåelse av ekteskap er en offentligrettslig handling med viktige sivilrettslige konsekvenser i folks liv: konsekvenser for eiendom, arv, gjensidig forsørgelsesplikt, forhold til barn osv. Slik ordningen praktiseres i dag, er vigsel som en offentligrettslig handling delvis delegert til enkelte tros- og livssynssamfunn, jf. redegjørelse foran. Dersom en slik delegering, skal opprettholdes, er det grunnleggende at det offentlige sikrer seg tilstrekkelig styring med ordningen, slik at den praktiseres etter loven og slik at andre sentrale politiske hensyn blir ivaretatt. Det skal være ekteskapsloven og øvrig norsk lov som ligger til grunn for ekteskapsinngåelse i Norge med juridisk gyldighet i Norge.

Flyttingen av prøving av ekteskapsvilkår til Folkeregisteret fra 2004 var et tiltak for å sikre en bedre offentlig kontroll med vigselsordningen og en grundigere prøving av ekteskapsvilkårene (Ot.prp. nr. 103 (2002–2003): 18; Innst. O. nr. 17 (2003–2004): 5). Offentlig prøving skulle motvirke brudd på ekteskapsloven og innebære en bedre kontroll av om brudefolket er gift fra før og av at de oppfyller kravene til alder. Tiltaket skulle også bidra til å redusere antallet tvangsekteskap.

[13] I Preussen siden 1874.

Denne flyttingen er også med på å understreke det offentligrettslige ved ekteskapsinngåelsen og det at selve ekteskapsinngåelsen i regi av tros- og livssynssamfunnene bygger på en delegert myndighet, basert på norsk lov, ikke på tros- og livssynssamfunnene eventuelle egne premisser for ekteskapet.

Videre skal offentlig kontroll sikre bevis for at ekteskapet faktisk er inngått, tidspunktet for inngåelse, at frivillighet og andre ekteskapsvilkår er oppfylt og at partene har tenkt seg om før de beslutter å gifte seg.

Offentlig regulering og kontroll må sikre at vigselsmyndighet kun innehas av personer som er i stand til å oppfylle lovens krav. Dermed må det gis klare regler for hvem som har vigselsmyndighet og rekkevidden av denne myndigheten.

Dersom tros- og livssynssamfunn fortsatt skal ha delegert vigselsmyndighet, vil utvalget presisere at det må legges til grunn et likebehandlingsprinsipp. Dette betyr ikke at alle samfunn skal ha vigselsmyndighet, men at ulike tros- og livssynssamfunn bør kunne få vigselsrett på samme vilkår.

Religions- og livssynsfrihet som prinsipp i denne sammenheng, vil for det første gjelde tros- og livssynssamfunnenes rett til å gjennomføre markeringer av ekteskapsinngåelse som livsfaserituale etter egne tradisjoner og regler, uavhengig av ordningen for ekteskapsinngåelse som offentligrettslig handling. Verken ekteskapsloven, lov om trudomssamfunn eller lov om tilskott til livssynssamfunn begrenser tros- og livssynssamfunnenes adgang til å markere ekteskapsingåelse som livsfaserituale *uten* offentligrettslige virkninger. Samfunn som ikke klarer å oppfylle vilkårene for vigsel, kan likevel gjennomføre en religiøs eller livssynsbasert seremoni før eller etter en borgerlig vigsel. Begrensninger i offentligrettslig vigselsmyndighet innebærer dermed ikke et inngrep i tros- og livssynsfriheten.

For det andre vil religions- og livssynsfrihet være et prinsipp som må drøftes opp mot mulighetene for en person med tildelt vigselsmyndighet til å kunne nekte å vie bestemte personer ut fra sin egen tro eller overbevisning. Ekteskapsloven § 13 beskriver dagens gyldige nektingsgrunner for vigslere. Dette berører religionsfrihetsprinsippet (sett i forhold til vigsleren) og ikke-diskrimineringsprinsippet (sett i forhold til brudefolkene), og blir drøftet nedenfor.

I punkt 17.6.2 vurderer utvalget om tros- eller livssynssamfunnene fortsatt bør ha vigselsmyndighet, eller om det kun skal være sivil ekteskapsinngåelse som skal ha offentligrettslig virkning. I punkt 17.6.3 presiseres noen forhold omkring sivil ekteskapsinngåelse som en eventuell generell ordning. Deretter vurderer utvalget i punkt 17.6.4 om vilkårene for tros- og livssynssamfunnenes vigselsmyndighet bør skjerpes, dersom denne delegeringen av myndighet opprettholdes. I punkt 17.6.5 vurderer utvalget enkelte andre spørsmål knyttet til vigselsmyndigheten, først om det bør være geografiske begrensninger for vigselsmyndigheten og dernest om det bør koste noe å gifte seg i tros- og livssynssamfunn.

17.6.2 Bør tros- og livssynssamfunnene fortsatt ha vigselsmyndighet?

Utvalget vil igjen presisere at ekteskapsinngåelse har to sider: Som *juridisk institusjon* er det en offentligrettslig handling med sivilrettslige konsekvenser. Som dette er det helt og holdent en ordning basert på gjeldende norsk lov. Samtidig er ekteskapsinngåelse for mange en sentral livsfaseovergang som det knytter seg mange *tradisjoner* og *ritualer* til, både av sekulær og religiøs art. Utvalget vil imidlertid slå fast at disse ritualene ikke er avhengig av hvorvidt den offentligrettslige funksjonen er delegert til tros- og livssynssamfunnene. Dette er to adskilte sider av ekteskapsinngåelsen.Tema for drøftingen her er kun den offentligrettslige handlingen.

Dette avsnittets overskrift – spørsmålet om hvorvidt tros- og livssynssamfunnene bør ha vigselsrett – har to mulige svar: *ja* (som i dag, eventuelt med ytterligere presiseringer med hensyn til vilkår etc.) eller *nei*.

Et «nei» til dette spørsmålet vil innebære en nyordning der en i likhet med en rekke andre europeiske land legger til rette for en sivil ekteskapsinngåelse som eneste vei til en offentligrettslig gyldig ekteskapsinngåelse, og der andre seremonier og ritualer eventuelt finner sted i tillegg uten å innebære denne delegerte myndigheten. Ved å legge vigselsmyndighet til et offentlig organ, vil dermed ikke lenger tros- og livssynssamfunnene – herunder Den norske kirke – ha oppgaven med vie folk med offentligrettslig virkning. Vigselshandlingene i tros- og livssynssamfunnene vil fortsatt ha en religiøs eller livssynstilknyttet funksjon. Dersom brudefolket ønsker å få lovfestede rettigheter og plikter som ektepar, må de vies av det utpekte offentlige organ.

En slik mulighet er vurdert flere ganger tidligere, blant annet i forbindelse ved vedtaket av nåværende ekteskapslov. En grundig drøfting finnes i ekteskapslovutvalgets innstilling i NOU 1986: 2. Dette utvalget pekte på de prinsipielle problemene med en offentligrettslig funksjon blandet

sammen med kirkelig handling, men gikk likevel inn for å beholde eksisterende ordning. Utvalget la avgjørende vekt på hva de oppfattet som folks ønske:

> Det må legges til grunn at det i dag – som i 1918 – er et utbredt ønske blant folk flest om å få beholde adgangen til kirkelig vigsel, og ikke bli påført den dobbelte handling som tvungen borgerlig vigsel vil innebære for dem som vil ha en kirkelig høytidelighet i tillegg til den lovbestemte fremgangsmåte. (NOU 1986: 2: 60).

Denne spenningen mellom prinsipielle og praktiske hensyn preger også Tros- og livssynspolitisk utvalgs vurderinger. Drøftingen nedenfor vil ta utgangspunkt i tre sett med argumenter: Prinsipielle spørsmål knyttet til likestilling, diskriminering og rettigheter innenfor familien, spesielt også rett til skilsmisse; prinsipielle spørsmål knyttet til religionsfrihet, her primært vigslerens frihet – og til sist, praktiske spørsmål knyttet til gjennomføring og økonomi.

Allment kan det pekes på at det grunnleggende prinsippet om aktiv statlig tilrettelegging for tros- og livssynspraksis i seg selv bare peker ut at staten bør gi mulighet for tros- og livssynssamfunnenes egne ulike markeringer av ekteskapsinngåelse som en livsfaserite. Prinsippet om aktiv statlig tilrettelegging tilsier ikke en bestemt løsning med hensyn til *hvem* som har den offentligrettslige vigselsmyndigheten. En kan tenke seg at det for mange vil framstå som en enklere og mer ønskelig ordning å beholde ordningen der den offentligrettslige vigselshandlingen inngår i det religiøse eller livssynsbaserte ritualet som tros- og livssynssamfunn står for. Dette kan imidlertid ikke i seg selv være et avgjørende argument.

Når det gjelder drøftingsargumenter knyttet til likestilling, diskriminering og rettigheter innenfor familien, vil utvalget peke på at vigsel i regi av trossamfunnene ikke er tilgjengelig for alle. En side ved dette er at trossamfunn krever at minst en av brudefolkene må tilhøre trossamfunnet. Videre er det slik at de fleste trossamfunnene ikke vil vie brudefolk av samme kjønn. Den katolske kirke og en del vigslere i Den norske kirke og andre kirkesamfunn vil ikke vie fraskilte. Enkelte trossamfunn har også vilkår om at kvinner må gifte seg med menn innenfor egen religion, mens menn står mer fritt til å gifte seg med kvinner som tilhører andre religioner.

Det kan argumenteres med at når religiøs vigsel på denne måten faktisk ikke er like åpen for alle, selv ikke for dem som tilhører et tros- eller livssynssamfunn, bør grunnleggende prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering tilsi at ingen bør ha anledning til å inngå ekteskap på denne måten. Dermed unngår også staten å gi et offentlig stempel og en urimelig stor tyngde til en praksis som kan innebære ulik behandling på bakgrunn av kjønn, erfaring med samlivsbrudd eller seksuell orientering. Dette vil kunne være et argument for å la ekteskapsinngåelse som en offentligrettslig funksjon få være dette fullt ut, og avvikle delegering av selve ekteskapsinngåelsen til tros- og livssynssamfunn. Dette er for eksempel i tråd med LLHs (Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner) primære standpunkt om at formålet om å sikre like rettigheter mellom likekjønnede og tokjønnede par best blir oppfylt dersom det innføres en sivil ekteskapsinngåelse som en generell ordning for alle.

I mange trossamfunn er også adgangen til en religiøst godkjent skilsmisse begrenset, enten likt for begge kjønn eller med svakere rettigheter for kvinner. Utvalget legger til grunn at både retten til i hele tatt å kunne skille seg og lik rett til skilsmisse uavhengig av kjønn, er sentrale rettigheter som har vært og fortsatt er viktige for kvinners likestilling i det norske samfunnet.

Formelt er retten til skilsmisse sikret i norsk lov, og er tilgjengelig for alle uavhengig av kjønn eller trostilknytning. Spørsmålet er imidlertid om begrensninger i adgangen til å få religiøs skilsmisse reelt sett medfører at kvinner kommer i en dårligere stilling enn menn, og at dette kan forsterkes ved at trossamfunn som praktiserer en slik restriktiv skilsmisseadgang religiøst sett har delegert vigselsmyndighet. En kvinne kan for eksempel føle seg utstøtt av sitt eget trossamfunn fordi hennes skilsmisse etter norsk lov ikke aksepteres i eget trossamfunn og fordi trossamfunnet derfor fortsatt regner henne som gift. Kvinnen kan også få problemer ved reise til land som ikke anerkjenner den norske skilsmissen.

Norske myndigheter kan ikke gripe inn i trossamfunnenes syn på ekteskap og skilsmisse. Trossamfunnenes rett til å bestemme selv i slike spørsmål er en sentral del av tros- og livssynsfriheten. Det er derfor ikke mulig for norske myndigheter å gripe inn i trossamfunnenes regler for *religiøs* skilsmisse. Myndighetene er imidlertid ikke forpliktet til å videreføre trossamfunnenes offentligrettslig baserte vigselsmyndighet, dersom det viser seg at denne ordningen bidrar til å opprettholde religiøse skilsmisseregler som setter kvinner i en dårligere stilling enn menn.

En som har tatt til ordet for å fjerne de svenske trossamfunnenes vigselsrett, er forsker Anne

Sofie Roald (Roald 2009). Hun mener at trossamfunnenes vigselsrett legitimerer ekteskap som ikke gir kvinner de rettighetene som følger av loven. Hun viser til at dette gjelder jødiske og muslimske ekteskap, der mannen har en sterkere rett til skilsmisse enn kvinnen. Vigselsretten gir dermed doble signaler til den voksende muslimske gruppen i Sverige. Ved at deler av familieretten legges til trossamfunnene kan det, ifølge Roald, oppstå en falsk forestilling om at hele den islamske familieretten godkjennes innenfor det svenske rettssystemet.

Det er imidlertid også mulig å argumentere motsatt, med den samme forbedringen av kvinners og homofiles/lesbiske situasjon for øye. En kan ved en opprettholdelse av den delegerte vigselsmyndigheten kanskje bidra til at trossamfunnene på sikt beveger seg i retning av mer likebehandling. En delegert offentligrettslig funksjon, som bygger på et presisert offentlig lovverk, og med tilstrekkelig offentlig kontroll, kan også tenkes å bidra til å påvirke praksis og debatt innenfor tros- og livssynssamfunnene i retning av de likestillings- og ikke-diskrimineringsidealer som ligger til grunn for norsk familierett. Dette vil være en tilnærming som i stedet for å markere et skille mellom offentligrettslig funksjon og tros- og livssynssamfunnenes seremonier og ritualer, legger til rette for en dialog via en fortsatt delegering av vigselsmyndighet.

Det kan også tenkes at religiøse homofile vil finne det mer formålstjenelig å arbeide for endring innad i sitt eget trossamfunn. Dermed kan de på sikt få tilgang til religiøse vigselsritualer som gir dem rettigheter og plikter etter ekteskapsloven. For en del homofile og lesbiske par kan dette være mer ønskelig enn sivil ekteskapsinngåelse som en generell ordning.

Utvalget viser til at i hvert fall ett trossamfunn – Vennenes Samfunn Kvekerne – er prinsipielt åpne for å vie par av samme kjønn. Videre vises det til utviklingen i Sverige, der blant annet Svenska kyrkan tillater sine prester å vie brudefolk av samme kjønn, og den seneste lovendringen i Danmark som gir rom for at samkjønnede par kan vies i Den danske folkekirken.

En kan vurdere om en ordning med kun sivil ekteskapsinngåelse ville kunne være et virkemiddel i arbeidet mot tvangsekteskap. Det påligger i dag alle med vigselsmyndighet å gjøre en vurdering av hvorvidt ekteskapet er frivillig, men en kan vurdere det slik at det vil være lettere for en vigsler tilsatt av det offentlige å gjøre en vurdering av dette frisatt fra eventuelle krav eller forventninger i et trossamfunn. Det er imidlertid vanskelig å finne dokumentasjon for at vigslere i tros- og livssynssamfunn i større grad enn borgerlige vigslere gjennomfører vigsler selv ved mistanke om tvangsekteskap. Problemene med tvangsekteskap er trolig først og fremst knyttet til ekteskap inngått i utlandet, og ikke til norske vigslere. Dette bekreftes også av tilbakemeldinger fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap.[14] Hovedvekten av henvendelsene de får om tvangsgifte, gjelder utenlandske vigsler. De får imidlertid også en del henvendelser om religiøse avtaler («ekteskap/forlovelser») inngått i Norge. Teamet har grunn til å tro at dette er seremonier foretatt av religiøs leder uten vigselsrett. Etter at Folkeregisteret overtok kontrollen av ekteskapsvilkårene, er det blitt vesentlig vanskeligere å inngå tvangsekteskap med offentligrettslig virkning i Norge. Alderen sjekkes av folkeregisteret og det utstedes ikke prøvingsattest for brudefolk under 16 år eller for aldersgruppen 16 til18 år uten dispensasjon fra Fylkesmannen. Uten gyldig prøvingsattest blir heller ikke ekteskapet gyldig.

Momentene anført ovenfor knyttet til likestilling og ikke-diskriminering av blant annet kvinner, skilte, homofile og lesbiske, har sin motsats i vigslernes rett til å nekte å vie et par, slik det er regulert i ekteskapsloven § 13:

> 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.

Nektingsretten kan på den ene siden ses på som et uttrykk for vigslernes, og til dels det enkelte tros- og livssynssamfunns, religions- og livssynsfrihet, altså en livssynsbasert reservasjonsrett. Vigslerens nektingsrett sperrer imidlertid adgangen til ekteskapsinngåelse innenfor det gjeldende samfunnet for de personer som vigsleren nekter å vie. Dermed går vigslerens religionsfrihet ut over

[14] Kompetanseteamet mot tvangsekteskap består av representanter fra Bufdir, Politidirektoratet, UDI, IMDi, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV). Kompetanseteamet gir blant annet råd, veiledning og assistanse til førstelinjetjenesten i arbeidet med konkrete saker som omhandler tvangsekteskap eller andre former for æresrelatert vold og kontroll. Teamet dekker hele landet. Teamet har siden oppstart i 2004 mottatt mer enn 1000 henvendelser knyttet til tvangsekteskap (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, udatert).

andres interesser, slik som muligheten til å velge å inngå ekteskap innenfor sitt eget trossamfunn, dersom det ikke finnes andre vigslere som kan gjennomføre vigselen innenfor dette trossamfunnet.

En løsning som vil kunne ivareta begge disse hensynene, er å fullføre skillet mellom ekteskapsinngåelse som en offentligrettslig funksjon og de religiøse og livssynsbaserte livsfaseritualene, og innføre en sivil ekteskapsinngåelse som en generell ordning for alle som vil inngå ekteskap. Dermed kan tros- og livssynssamfunnenes og vigslernes frihet til å opprettholde sitt syn på ekteskapet ivaretas, samtidig som adgangen til ekteskap ifølge ekteskapsloven blir likt ivaretatt for alle.

Mot dette kan det innvendes at det ikke løser problemet for den som ønsker å vies i sitt eget trossamfunn, og at alle under dagens ordning har lik adgang til juridisk bindende ekteskapsinngåelse gjennom borgerlig vigsel.

En annen mulighet ville være å stille strengere krav knyttet til delegering av vigselsmyndighet til tros- og livssynsamfunnene, for eksempel at de nektingsgrunnene som i dag ligger til grunn i ekteskapsloven, blir opphevet. Dermed vil det bare være de tros- og livssynssamfunnene som vil akseptere å vie alle som kan få ekteskapstillatelse etter ekteskapsloven, som kan få vigselsmyndighet. Dette kan imidlertid også betraktes som et for strengt inngrep overfor tros- og livssynssamfunnenes religions- og livssynsfrihet. I dagens situasjon ville det være svært få trossamfunn som da ville kunne få vigselsrett.

Den tredje veien er å opprettholde ordningen slik den står i dag, med delegert vigselsmyndighet og nektingsgrunner regulert i § 13, og arbeide gjennom dialog for eventuelt mer likestilte vilkår over tid. Dette vil være et standpunkt som verner om vigslernes og trossamfunnenes religionsfrihet og der en velger en mer gradvis og dialogpreget tilnærming til eventuelle framtidige endringer.

Utvalget vil drøfte enkelte praktiske og økonomiske sider ved vigselsordningen, se mer om dette under punktene 17.6.4 og 17.6.5.

Hensynet til den enkeltes valgfrihet kan tilsi en videreføring av dagens ordning. Det kan være en fordel for det enkelte par å kunne velge den særlige livssynsmessige innrammingen i tros- eller livssynssamfunn, uten at det er nødvendig med en sivil ekteskapsinngåelse i tillegg. En slik dobbelthandling vil kunne oppleves som tungvint.

En eventuell overgang til en ordning med en sivil ekteskapsinngåelse vil kreve en avklaring av steder og tider for dette. Det vil i tilfelle være ønskelig med en betydelig større grad av fleksibilitet med hensyn til tid og sted enn ordningen med borgerlig vigsel innebærer i dag. Det er langt flere kirker og andre bygninger knyttet til trossamfunn enn det er tingretter, som det bare er 66 av i hele landet. På den annen side er det ikke noe i veien for at dommerne vier utenfor tinghuset, for eksempel i rådhuset/kommunehuset eller i et lokalt festlokale. Slike lokaler er også tilgjengelige over hele landet. Dette forutsetter imidlertid at dommeren er villig til eller kan pålegges å gjøre dette. Menighetspresten er forpliktet til å vie alle kirkemedlemmer som bor i området. En mulighet er at borgerlig vigselsmyndighet legges til andre enn dommere, for eksempel til kommunalt ansatte, slik ordningen er i en del andre europeiske land.

Tros- og livssynssamfunnene foretar rutinemessig vigsler på lørdager og søndager, mens tingrettene er mer tilbakeholdne med slikt helgearbeid. Ved en eventuell overgang til en generell ordning med sivil ekteskapsinngåelse, må en derfor legge vekt på en større grad av fleksibilitet. Offentlige vigslere må derfor være mer fleksible med hensyn til tidspunkt dersom de skal dekke samme behov som tros- og livssynssamfunnene dekker i dag. Dette vil kunne gjøres lettere dersom sivil ekteskapsinngåelse kan skje i regi av andre offentlig organer enn tingrettene. Dette kan kanskje gjøre det lettere med borgerlige vigsler i helgene og også bidra til mer fleksibilitet med hensyn til lokaler for ekteskapsinngåelsene.

Utvalget vil understreke at ved en eventuell nyordning må en utvise fleksibilitet og tilrettelegge for både tilgjengelighet og for at det skal kunne bli en høytidelig og god ramme rundt en slik eventuell felles sivil ekteskapsinngåelse. Se nærmere om utvalgets synspunkter på praktiske og gjennomføringsmessige sider ved en eventuell innføring av sivil ekteskapsinngåelse som en generell ordning under punkt 17.6.3.

En eventuell overgang til felles sivil ekteskapsinngåelse vil ha økonomiske konsekvenser. Dersom de totale utgiftene for det offentlige ikke skal øke, må økte utgifter til sivil ekteskapsinngåelse for alle kombineres med tilsvarende reduksjon i tilskuddene til tros- og livssynssamfunnene (herunder Den norske kirke). Dette vil kunne oppfattes som negativt for tros- og livssynssamfunnene, som fortsatt vil ha utgifter til den religiøse delen av vigslene, dersom det vedvarer et behov og ønske om å videreføre disse i tillegg. Det kan imidlertid tenkes forskjellige former for egenbetaling fra brudefolkenes side.

Det vil også være innsparinger i offentlige utgifter ved at godkjenning, registrerings-, skole-

rings- og oppfølgingsoppgaver i forbindelse med vigslere i tros- og livssynssamfunn faller bort, særlig for fylkesmennene.

Tingrettene eller andre offentlig ansatte vigslere vil komme til å gjennomføre et stort antall vigsler og vil derfor ha god trening i prosedyrer og dokumentbehandling. En felles ordning for sivil ekteskapsinngåelse vil derfor kunne være den beste sikringen av at alle ekteskap blir formelt sett riktig inngått. Dette regnes imidlertid i dag ikke som noe stort problem.[15]

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Hompland, Kaur, Melby, Reikvam, Sandvig, Strand, Sultan og Tumidajewicz går inn for at det innføres sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning. Disse medlemmene viser til at i norsk rett er inngåelse av ekteskap en sivil og offentligrettslig handling som har bestemte rettsvirkninger av familierettslig og økonomisk karakter. Den rettslige karakter av ekteskapet kommer til uttrykk ved at dette bare kan inngås etter at offentlige myndigheter har fastslått at lovens vilkår for dette er til stede, og at vigsel bare kan foretas av en offentlig godkjent vigselsperson. Samtidig er ekteskapet en sosial og religiøs ordning som religiøse og livssynsmessige organisasjoner knytter vesentlige religiøse og etiske forpliktelser til. Dette kommer til uttrykk gjennom den seremonielle ramme som etableres rundt ekteskapsinngåelsen, og også i synet på ekteskapsinngåelsens forpliktende karakter og på hvem som kan inngå ekteskap med hverandre.

Disse medlemmer mener at det er både prinsipielt og praktisk uheldig at disse to til dels ganske ulike elementene i ekteskapsinngåelsen – den rettslige og den tros- eller livssynsbaserte – inngår i én og samme handling. Juridisk sett er ekteskap en verdslig handling, og den religiøse eller livssynsmessige siden av dette – velsignelse, vigsel eller særlige forpliktelseserklæringer – bør derfor ikke være en del av den offentligrettslige ekteskapsinngåelsen. Den sammenblanding av de livssynsmessige og verdslige sidene av ekteskapet som i dag finner sted gjennom at vigselsretten er delegert til trossamfunnene, er egnet til å skape uklarhet om ekteskapets rettslige karakter og om ektefellenes rettigheter og plikter. Dette tilsier at selve ekteskapsinngåelsen bør skilles klart fra religiøse eller livssynsmessige seremonier i ulike tros- og livssynssamfunn.

Disse medlemmer vil minne om at vigsleren alltid opptrer som statens representant når han eller hun medvirker til inngåelsen av ekteskap. Den rettslige realitet er at ekteskapsinngåelsen foretas av det offentlige på grunnlag av norske rettsregler, og at det derfor også er det offentlige man må forholde seg til ved oppløsning av ekteskap.

Sivil ekteskapsinngåelse er, etter disse medlemmers mening, nødvendig for å tydeliggjøre at det er sivil lovgivning og ikke en teologisk forståelse som regulerer ekteskap, avtaler om ektepakt, foreldreansvar, megling, skilsmisse, bodeling, arv og andre økonomiske forhold som for eksempel gjensidig forsørgelsesplikt i det norske samfunnet. Dagens ordning, hvor vigselsretten utøves av tros- og livssynssamfunnene, kan reise tvil om staten dermed legitimerer diskriminering av for eksempel homofile eller kvinner.

Sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning vil 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. Dette gjelder både ved inngåelse av ekteskapet, de rettigheter og forpliktelser som gifte har, og ved oppløsning av ekteskapet.

Disse medlemmene legger til grunn at for mange vil det være naturlig at den sivile delen av ekteskapsinngåelsen følges opp av seremonier som velsignelse, forbønnshandlinger eller lignende i tros- og livssynssamfunnenes regi. En slik to-trinns prosess, med atskillelse av det rettslige og det tros- eller livssynsmessige er den vanlige måten å ordne ekteskapsinngåelse på i de fleste europeiske land.

En overføring av ansvaret for all ekteskapsinngåelse til offentlige myndigheter, vil kreve en omorganisering også av dagens borgerlige vigsler, med økt fleksibilitet og tilgjengelighet, både når det gjelder tidspunkt for når ekteskapsinngåelse kan skje, og geografisk tilgjengelighet. Disse medlemmer kan ikke se at en slik reform vil medføre så store praktiske problemer at dette skal kunne begrunne å opprettholde dagens ordning. Det er således verken nødvendig eller ønskelig at tingrettene skal være de eneste steder sivil ekteskapsinngåelse kan finne sted. Dette vil f.eks. kunne organiseres på kommunalt nivå med særskilt utnevnte vigselspersoner som kontrollerer at

[15] Gjennomføringen av vigsler er blitt vesentlig enklere etter at Folkeregisteret overtok prøvingen av ekteskapsvilkårene. Prøvingsattest, melding av vigsel og vigselsboka er på samme skjema og det er blitt vanskeligere å gjøre formelle feil. Fortsatt skal det imidlertid også gjøres en vurdering av frivillighet, vitner må være tilstede, godkjent ritual må følges og vigselsmelding må sendes til Folkeregisteret. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet opplyser at de i 2010 behandlet 7-8 saker der feil hadde ført til ugyldige vigsler. Dette gjaldt både vigsler i Den norske kirke og i andre trossamfunn.

vilkårene for ekteskapsinngåelse er til stede, og som forestår den formelle ekteskapsinngåelse. Sivil ekteskapsinngåelse kan skje som en ren kontorforretning, noe mange sikkert vil ønske. Men for de som ønsker det, vil det kunne gis et tilbud om en mer høytidelig og festlig ramme rundt ekteskapsinngåelsen i et egnet lokale.

Samtidig vil dette forenkle statens godkjenning av forstandere og lignende i tros- og livssynssamfunnene ved at disse ikke lenger vil inneha offentligrettslige funksjoner.

Se punkt 17.6.3 om ytterligere presiseringer omkring innføring av sivil ekteskapsinngåelse for alle.

Utvalgets medlemmer Fjellheim, Haugland, Leirvik, Skjælaaen og Stålsett går inn for at tros- og livssynssamfunnene skal beholde vigselsmyndigheten, slik ordningen er i dag. Disse medlemmene ser at det kan være enkelte prinsipielle utfordringer ved dagens ordning, men mener de ikke er tungtveiende nok til å endre en ordning med dype røtter i det norske samfunnet som fungerer godt.

En aktivt støttende tros- og livssynspolitikk kan innebære å fremme ordninger der tros- og livssynssamfunnene spiller en positiv rolle for enkeltmenneskers liv og for fellesskapet. Ekteskapsinngåelse har gjennom generasjonene for svært mange vært knyttet til kirkerommet og de religiøse ritualene. Slik er det skapt positive bånd mellom brede lag av folket og trossamfunnene og i senere tid også livssynssamfunnene. Mange kjenner en tilhørighet til det bygget og de rammene hvor slektene før dem har markert sine avgjørende vendepunkt i livet, og vil gjerne følge i samme tradisjon.

Tros- og livssynssamfunnenes vigselsritualer beholder en mer betydningsfull posisjon dersom de har en offentligrettslig virkning. For mange vil det være lettere å markere høytideligheten, gleden og alvoret ved en ekteskapsinngåelse ved vigsel i tros- og livssynssamfunnene enn ved en sivil ekteskapsinngåelse. Dette taler for at en fortsatt legger til rette for juridisk bindende inngåelse av ekteskap i tros- og livssynssamfunnenes regi. Det er etter disse medlemmenes oppfatning, ikke dokumentert problemer med dagens ordning som er av en slik art at de bør føre til at hele ordningen avvikles.

Disse medlemmer ser at det er utfordringer knyttet til forholdet mellom vigslernes nektingsrett basert på deres religionsfrihet, og prinsippene om likebehandling og ikke-diskriminering, spesielt med hensyn til par av samme kjønn. Delegert offentligrettslig myndighet *kan* tolkes som en legitimering av enkelte trossamfunns interne familierett, noe som kan gå ut over retten til skilsmisse og likestillingen mellom kjønnene. Enhver vigsel med offentligrettslig virkning i tros- og livssynssamfunnene forplikter imidlertid tros- og livssynssamfunnene til å anerkjenne norsk ekteskapslovgivnings gyldighet.

Disse medlemmer ser det derfor som mest hensiktsmessig å arbeide med disse utfordringene uten å gå bort fra dagens ordning. Det kan for eksempel skje gjennom informasjons- og tilsynstiltak, over tid og i dialog med trossamfunnene.

Videre vil disse medlemmene peke på at praktiske og økonomiske argumenter taler for å beholde dagens ordning. Bedret tilgang til egnede lokaler for sivil ekteskapsinngåelse over hele landet vil kreve investeringer som vil være underlagt lokale prioriteringer og som kan ta tid. Mange ønsker uansett en religiøs eller livssynsbasert markering av ekteskapsinngåelsen. Dersom en konsekvens av innføring av obligatorisk sivil ekteskapsinngåelse blir at tros- og livssynssamfunnene ikke lenger får økonomisk støtte til vigselshandlinger, kan alternativet bli større bruk av egenandeler. En enkel og likeverdig tilgang til å inngå og feire ekteskap slik en ønsker det, opprettholdes best gjennom en videreføring av dagens ordning.

17.6.3 Nødvendige tiltak og vurderinger ved en overgang til sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning

Utvalget vil understreke at det ved en eventuell overgang til en ny ordning der sivil ekteskapsinngåelse blir den eneste rettslig gyldige formen for ekteskapsinngåelse, vil være behov for en nærmere utredning av praktiske, økonomiske, formelle og seremonielle sider ved en slik ordning. Sentrale premisser for en slik gjennomgang vil være behovet for økt *fleksibilitet*, god *tilgjengelighet* både med hensyn til geografisk nærhet og generell kapasitet, og behovet for en *tilrettelegging* som gir mulighet for høytid og festpregede rammer. Ved å stille krav om sivil ekteskapsinngåelse for alle som ønsker å inngå ekteskap, er det sentralt at dette blir en ordning som også kan framstå som fullverdig i seg selv, med mulighet for feiring og verdige rammer. Utvalget understreker imidlertid også at en overgang til sivil ekteskapsinngåelse for alle vil gjøre det fullt mulig å fortsette med ulike personlige, religiøse eller livssynsmessige seremonier, velsignelser eller feiringer, før eller

etter selve den sivile ekteskapsinngåelsen. Disse seremoniene vil imidlertid være frivillige og uten rettslig status.

Det vil være behov for økt fleksibilitet i forhold til den eksisterende ordningen med borgerlig vigsel. Denne fleksibiliteten kan tenkes å gjelde både *tidspunkt* for seremoniene, for eksempel en økt mulighet for å gjennomføre sivile ekteskapsinngåelser på lørdager, *sted* for seremoniene og en økt mulighet for å *utforme seremoniene* på ulike måter. En slik økt fleksibilitet er nødvendig for å sikre at dette kan bli en ordning som kan fungere godt for befolkningen som helhet, som kan tilpasses ulike lokale og personlige forhold og som er praktisk gjennomførbar for det enkelte par og i hele landet.

Det vil være sentralt å sikre god tilgjengelighet til tjenesten. Med bare 66 tingretter over hele landet, vil det kunne innebære praktiske problemer for brudefolk i noen deler av landet å kunne oppsøke en sivil vigslingsinstans. Dette kan løses ved at det blir flere offentlige organer som gis vigselsrett. Kommunens ordfører, kommunalt ansatte eller andre spesielt utpekte kan gis vigselsrett. En ytterligere mulighet for å øke tilgjengeligheten er at sivile ekteskapsinngåelser kan finne sted i lokaler utenfor tingrettens lokaler. Lokale rådhus eller kommunehus, som finnes i alle kommuner, kan være egnet. Det bør også være en fleksibilitet i forhold til for eksempel å kunne bruke museumslokaler eller lokale historiske bygg i nærmiljøet for sivile ekteskapsinngåelser. En økt tilrettelegging av livssynsåpne seremonilokaler vil også bidra til en god tilgjengelighet til egnede lokaler for sivil ekteskapsinngåelse.

De økonomiske forhold ved en omlegging må utredes nærmere. Muligheten for ulike utforminger av seremoni og tilrettelegging for ekteskapsinngåelsen kan gjøre det rimelig å innføre en egenandel for ekteskapsinngåelsesseremonier som krever mer tilrettelegging og tid.

En ordning der alle borgere inngår ekteskap etter samme sivile ordning, vil gi en likhet for alle og en presisering av det sivilrettslige juridiske grunnlaget ved en ekteskapsinngåelse. Samtidig kan det være ønskelig å tilrettelegge for en mulighet for en personlig utforming av selve seremonien for sivil ekteskapsinngåelse. Dette er også et forhold som påkaller fleksibilitet, for eksempel mulighet for kulturelle og musikalske innslag.

Utvalget tilrår at de ulike sidene ved en ny ordning gjennomgås i en egen utredning. Det bør da også innhentes synspunkter fra berørte parter.

17.6.4 Vilkår for vigselsmyndighet, ved en opprettholdelse av delegert vigselsmyndighet

Utvalget har vurdert hvilke krav en, ved en eventuell opprettholdelse av dagens ordning, bør stille til tros- og livssynssamfunn som vil ha vigselsmyndighet. Dette og neste punkt (17.6.5) omhandler forhold ved en opprettholdelse av dagens ordning med delegering av vigselsmyndighet til tros- og livssynssamfunn.

Utvalget foreslår å oppheve dagens skille mellom registrerte og uregisterte trossamfunn, jf. drøfting i kapittel 23. Ved en opprettholdelse av dagens ordning vil dermed alle tros- og livssynssamfunn som tilfredsstiller vilkårene for tilskudd etter ny lov om tros- og livssynssamfunn, i prinsippet kunne få godkjent vigslere med vigselsrett. Departementet, med delegasjon til fylkesmannen, godkjenner den enkelte vigsler.

Utvalgets medlemmer Breistein, Fjellheim, Haugland, Leirvik, Sandvig, Skjælaaen, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz foreslår en videreføring av dagens nektingsgrunner i ekteskapsloven § 13, blant annet at et av brudefolkene ikke er medlem av det aktuelle tros- eller livssynssamfunnet, at paret er av samme kjønn eller at noen av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen fortsatt lever.

Utvalget vil imidlertid foreslå å innskjerpe at tros- og livssynssamfunnene må likebehandle menn og kvinner når de praktiserer nektingsadgangen. Trossamfunn som ønsker vigselsmyndighet kan således ikke praktisere nektingsgrunnene ulikt for menn og kvinner. Samfunnene utfører i slike tilfeller en offentligrettslig handling, og det er derfor rimelig å stille krav om likebehandling.

Utvalgets medlemmer Bernt, Hompland, Kaur, Melby, Reikvam og Strand foreslår at dersom ordningen med delegert vigselsmyndighet opprettholdes, fjernes unntaksbestemmelsene i ekteskapslovens § 13 andre ledd. Det betyr å fjerne retten til å nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever og likeledes fjerne retten til å nekte å vie brudefolk av samme kjønn. Imidlertid vi også disse medlemmer opprettholde retten til å nekte å vie brudefolk som ikke er medlem av trossamfunnet eller livssynssamfunnet, jf. ekteskapsloven § 13 første ledd.

Videre mener utvalget at en bør endre betegnelsen «kirkelig vigsler» i ekteskapsloven § 13 annet ledd til en mer nøytral betegnelse.

Utvalgets medlemmer Fjellheim, Haugland, Hompland, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Sand-

vig, Skjælaaen, Strand, Stålsett og Tumidajewicz foreslår et minsteantall på 500 medlemmer i et tros- eller livssynssamfunn for å kunne ha rett til delegert vigselsmyndighet. Et argument i denne sammenheng er hensynet til forsvarlig håndtering av vigselsmyndighet.

Utvalgets medlem Bernt, Breistein og Sultan foreslår et minsteantall på 10 medlemmer for å kunne ha delegert vigselsmyndighet. Vigsel er mer og mer blitt en ekspedisjonstjeneste etter at det offentlige har overtatt ansvaret for prøvingen av vilkårene for vigsel. Det er derfor ingen grunn til at antall medlemmer i menigheten skulle være avgjørende for hvorvidt en menighet har vigselsrett eller ikke. Dette er også i tråd med dagens ordning for vigsel

Utvalget finner ikke grunn til å stille ytterligere og mer spesifikke krav til de som skal bli vigslere. I dag må vigslerne godkjennes av fylkesmannen. For trossamfunnene skjer dette gjennom godkjenningen av forstandere og prester. Kravet er at vedkommende har evne til å oppfylle lovens krav og tilstrekkelige kunnskaper i norsk og det norske samfunn. Vedkommende må ikke være yngre enn 23 år eller eldre enn 75 år. Dette sikrer i tilstrekkelig grad kompetanse til å utføre vigsler etter dagens ordning.

Utvalget foreslår en videreføring av ovennevnte vilkår, og at de gjøres gjeldende både for tros- og livssynssamfunnene. Vilkårene knyttes imidlertid ikke til prest eller forstander, men direkte til de konkrete personene som tros- eller livssynssamfunnene søker godkjent som vigslere.

17.6.5 Andre spørsmål ved en opprettholdelse av delegert vigselsmyndighet

Selv om det er skjedd en vesentlig klargjøring ved siste rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet, er det fortsatt behov for noen presiseringer av vigslerens geografiske virkeområde.

Utvalget mener det må framgå klart av loven at godkjente vigslere har vigselsmyndighet i hele landet. Registreringen av tjenestedistrikt skal ikke ha betydning for vigselsmyndigheten. Det eneste vilkåret er at vigselen skjer etter ekteskapslovens regler og følger det godkjente vigselsritualet til det aktuelle tros- eller livssynssamfunnet.

Det er vanskelig å finne argumenter mot en slik klargjøring. Det er ikke noen større mulighet for feil dersom vigsleren reiser til en annen del av landet og foretar en vigsel. Hele landet som vigselsområde letter også trossamfunnenes vikarordninger og gjør at brudefolket kan velge en vigsler de har personlig kjennskap til.

Det har også tidligere vært mulig å komme rundt de geografiske begrensningene. Løsningen har vært å registrere hele landet som tjenestedistrikt for samfunnets forstandere. For enkelte små trossamfunn har dette også vært den naturlige ordningen fordi medlemmene er spredt over hele landet.

Videre viser utvalget til at borgerlige vigslere kan vie utenfor sitt embetsdistrikt. Det bør ikke stilles strengere vilkår for trossamfunnenes geografiske vigselsmyndighet enn de som gjelder borgerlig vigsel. Enda tydeligere blir dette dersom forslaget om vigselsmyndighet for skipsførere blir vedtatt.

Dagens lovregler inneholder ikke noen klar hjemmel for å kreve betalt for vigsel i andre trossamfunn enn Den norske kirke. Tilsvarende uklarhet gjelder for livssynssamfunnene. Spørsmålet er om det bør lovfestes en adgang til å ta betalt for utgifter samfunnet har i forbindelse med vigselen. Det kan tenkes at en slik adgang gjøres ulik for medlemmer og ikke-medlemmer.

Utvalget viser til at Den norske kirkes utgifter til vigsler for en stor del er med i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. De andre tros- og livssynssamfunnene er derfor i prinsippet kompensert for denne typen utgifter, jf. modellen for finansiering av tros- og livssynssamfunn, se kapittel 22.

Det kan anføres at Den norske kirke har tilgang til seremonilokaler etablert før tilskuddsordningen ble innført. Mange tros- og livssynssamfunn har ikke den samme tilgangen til lokaler og prester over hele landet. Dette kan gi utgifter til leie av lokaler og reiseutgifter som ikke Den norske kirke har.

Det kan argumenteres med at adgangen til å kreve betaling er en innarbeidet praksis i enkelte samfunn. Å fjerne denne adgangen kan ta vekk en vesentlig del av samfunnets inntektsgrunnlag eller føre til at tilbudet om vigsel blir tatt bort.

På denne bakgrunn går utvalget inn for at tros- og livssynssamfunnene skal ha adgang til å kreve betaling for vigsler. Prisen på en slik offentligrettslig funksjon må imidlertid ikke overstige selvkost. Dette bør kunne reguleres i forskrift.

17.7 Funksjon som mekler i familiesaker

I ekteskapsloven heter det i § 26:

> Ektefeller med felles barn under 16 år, skal i saker om separasjon og skilsmisse … møte til mekling før saken bringes inn for retten eller fylkesmannen, … Formålet med meklingen er å komme fram til en avtale om foreldreansvaret, samværsretten eller om hvor barnet eller barna skal bo fast, hvor det legges vekt på hva som vil være den beste ordningen for barnet/barna. … Departementet fastsetter ved forskrift nærmere regler om hvem som kan foreta mekling … og om godkjenning av slike instanser.

I forskrift til denne loven heter det i § 4:

> Hvem som kan foreta mekling
>
> Følgende personer kan godkjennes som mekler:
>
> a. fagperson tilsatt ved offentlig godkjent familievernkontor
> b. prest i offentlig kirkelig stilling eller prest eller forstander i registrert trossamfunn
> c. fagperson tilsatt i offentlig helse- og sosialinstans eller ved pedagogisk-psykologisk tjenestekontor
> d. ved behov kan det gis meklingsbevilling til privatpraktiserende psykolog, psykiater eller advokat.
>
> På Svalbard kan det også gis meklingsbevilling til andre personer som finnes egnet.
>
> Mekler må ha gode kunnskaper om voksnes og barns reaksjoner i og etter samlivsbrudd. Mekler bør være godt orientert om faglige og juridiske spørsmål som er relevante i forhold til saksfeltet, så som barne- og familiepsykologi, relevant forskning, meklingsmetodikk, lover og forskrifter mv. Innen denne rammen bestemmer Barne-, ungdoms- og familieetaten hvilken opplæring som anses påkrevet.

Det ble i 2011 avsluttet 20 827 meklinger, hvorav ¾ hos familievernet og ¼ hos eksterne meklere. Blant disse eksterne meklerne er det noen prester i Den norske kirke som utførte 164 meklinger i 2011 (tall fra SSB). Det ser ut fra listene over godkjente meklere på Bufetats hjemmeside, ikke ut til å være godkjente meklere fra trossamfunn utenfor Den norske kirke (Bufetat 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e).

Det var i 2011 en reduksjon på 10 % i bruken av det eksterne meklingsapparatet sett i forhold til året før. Den sterkeste reduksjonen var på bruk av prester, her var det en nedgang på 43 % fra året før (tall fra SSB).

Utvalget vil i sitt forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn ikke lenger bruke begrepet registrert trossamfunn. Begrepet forstander vil etter forslaget utgå av ny lov om trossamfunn. Spørsmålet om vigselsrett reiser spørsmålet om personer fra tros- eller livssynssamfunn bør ha en plass som meklere.

Uten tvil vil prester/forstandere eller andre tillitsvalgte i tros- og livssynssamfunn kunne gi gode råd ved oppløsning av ekteskap også knyttet til ivaretakelse av barnas interesser. Spørsmålet blir likevel om representanter fra tros- og livssynssamfunn bør inngå som en del av den offentligrettslige håndteringen av oppløsning av ekteskap. Utvalget vil ikke gå inn i en generell drøfting av hvilken plass meklingsinstituttet bør ha og hvorvidt det er hensiktsmessig med en avgrensning av mekler til ulike formelle fagpersoner og religiøse representanter. Et alternativ kunne være oppnevning ut fra generell egnethet eller tillit hos partene.

Gitt dagens hovedinnretning for utvalg av meklere, vurderer utvalget spørsmålet slik:

Hvis vigselsretten avskaffes for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, ved en innføring av sivil ekteskapsinngåelse som eneste juridisk gyldige form for ekteskapsinngåelse, er det etter utvalgets vurdering lite grunnlag for å videreføre en mulighet for prester eller forstandere til å fungere som offentlig godkjent mekler.

Hvis vigselsretten beholdes for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, kan det være mer naturlig å beholde muligheten for mekling hos prester og forstandere. Det synes i praksis bare å være prester fra Den norske kirke som brukes som meklere. Det er imidlertid ikke noe prinsipielt til hinder for at det brukes meklere fra andre trossamfunn. Det ville også være ønskelig ut fra et prinsipp om likebehandling. En burde da også utvide retten til representanter fra livssynssamfunn.

Utvalget vil imidlertid peke på at en bruk av meklere fra tros- og livssynssamfunn bidrar til en sterkere kobling mellom vigselsretten og tros- og livssynssamfunnenes familiesyn. Dette kan være en uheldig sammenblanding av en offentlig pålagt ordning for å oppnå skilsmisse for par med barn – og ulike former for religiøst og livssynsmessig begrunnede familiesyn, syn på ekteskap og skilsmisse, syn på likestilling osv, som staten ikke nødvendigvis kan stille seg bak. Ektepar og enkeltindivider står fritt til å søke veiledning og råd i eget tros- eller livssynssamfunn. Dette innebærer imidlertid ikke at det offentlige skal stå for en anbefa-

ling av religiøst eller livssynsmessig basert mekling innenfor en pålagt offentlig ordning. (Se ytterligere vurderinger knyttet til kryssende normsett og rettslig pluralisme i kapittel 12.)

I lys av at bruken av meklere med religiøs bakgrunn er beskjeden, og i lys av mer prinsipielle motforestillinger, vil derfor utvalget tilrå at en også ved opprettholdt vigselsrett hos tros- og livssynssamfunn fjerner representanter fra trossamfunn, inkludert Den norske kirke, fra forskriftslisten av offentlig godkjente meklere. En måte å løse dette på, er å fjerne alle punktene a-d i § 4, og la presiseringen av hvem som kan bli godkjent som meglere gå fram av § 4 andre ledd, der dette formuleres som realkompetansekrav, framfor som krav til formell kompetanse.

Kapittel 18
Gravferdsforvaltning

18.1 Innledning

I et brev fra Kulturdepartementet til utvalget datert 9. juli 2012 ble utvalget gitt et tilleggsmandat. Det heter i brevet:

> I kirkeforliket, som gjelder ut stortingsperioden 2009–2013, ble samtlige partier på Stortinget enige om at gjeldende lovgivning på gravferdsområdet skulle videreføres. Samtidig skulle det gjøres tilpasninger for å ivareta minoritetene. Lovgivningen på området har blitt endret for å følge opp dette punktet i forliket.
>
> Kirkelig fellesråd har fortsatt forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene, mens det økonomiske ansvaret ligger til kommunene. Forvaltningsansvaret kan overtas av kommunen etter avtale mellom fellesrådet og kommunen.
>
> Kirkelig fellesråd utfører oppgavene som gravferdsmyndighet på vegne av det offentlige. Gravplassene er åpne for alle. Enhver har rett til å bli gravlagt der, uansett tro eller livssyn. Ved flere av gravplassene er bestemte områder avsatt til gravsteder for medlemmer av ikkekristne trossamfunn. Registrerte trossamfunn utenfor Den norske kirke har for øvrig adgang til å anlegge egne gravplasser, jf. lov om trudomssamfunn og ymist anna § 18.
>
> Tros- og livssynsmangfoldet i Norge er økende. Flere har på denne bakgrunn tatt til orde for å overføre forvaltningsansvaret for gravplassene til kommunene.
>
> Gravplassrådgiverstillingen ivaretar viktige funksjoner knyttet til forvaltning av gravplasser og gravferdslovgivningen ved bl.a. følgende oppgaver:
> - Bistå kirkedepartementet i arbeidet med å forvalte og utvikle gjeldende lov- og regelverk for gravferdssektoren.
> - Være rådgiver for bispedømmeråd og fylkesmenn hvor disse er tillagt avgjørelsesmyndighet i gravferdsloven.
> - Gi generell veiledning om stell av gravplasser gjennom konferanser, kurs og annen informasjonsvirksomhet.
>
> Gravplassrådgiveren var tidligere ansatt av departementet med ansvar for gravferdsloven. Lønnsansvaret og det personalmessige ansvaret ble ivaretatt av Tunsberg bispedømmeråd. Stillingen er nå flyttet til Tunsberg bispedømmeråd.

Tilleggsbestilling

> Vi ber utvalget vurdere plasseringen av både forvaltningsansvaret for gravplassene og gravplassrådgiverstillingen.
>
> Utvalget skal utrede rettslige, økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.
>
> Utvalget bes svare på tilleggsbestillingen i innstillingen som skal avgis innen utgangen av 2012.

Utvalget merker seg at det i etterkant av at denne tilleggsbestillingen ble gitt, ble nedsatt et offentlig utvalg som blant annet skal utrede økonomisk likestilling mellom kremasjon og kistegravlegging, utvidelse av retten til grav utenfor bostedskommunen og behovet for endringer i systemet knyttet til avgifter og annen betaling ved gravferd. Utvalget ledes av fylkesmannen i Vestfold, Erling Lae, og har fått en frist til 1. mars 2014.

Utvalget legger til grunn at tilleggsbestillingen fra Kulturdepartementet i stor grad kan besvares uavhengig av mandatet for det nye offentlige utvalget, selv om plasseringen av forvaltningsansvaret for gravferd kan tenkes å påvirke håndteringen av kremasjon eller kistegravlegging rundt om i landet.

Utvalget har i kapittel 9 trukket fram åtte prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk. Når det gjelder drøftingen av spørsmålet om ansvaret for gravferdsforvaltningen, vil flere prinsipper være viktige. Et viktig prinsipp vil være

prinsipp nummer 3: Ikke-diskriminering: Staten må ikke utsette noen for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling på grunn av deres tros- eller livssynspraksis. Videre vil prinsipp 5 kunne være viktig: Likebehandling: Staten bør tilstrebe at enhver borger får – i prinsipp og i rimelig praksis – samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse. Spørsmålet om ansvaret for gravferdsforvaltningen vil kunne avhenge av om en vurderer det at ett trossamfunn står ansvarlig for forvaltningen, som en usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling av ulike tros- og livssynsuttrykk som bryter mot en plikt til å tilstrebe likebehandling, eller om en i større grad vil vektlegge de mer praktiske argumenter som gjerne vil begrunne å videreføre dagens ordning

18.2 Dagens ordning

Gravferdsforvaltningen omfatter praktiske og juridiske forhold knyttet til forvaltning og drift av kirkegård/gravplass og krematorium, inkludert forvaltning av den enkelte grav, utforming av gravminner, behandling av askeurner og krav til kister.

Fra kristningen av landet har gravskikkene i Norge vært knyttet til kristendommens trosgrunnlag. Fra gammelt av har den lokale befolkningen tatt ansvar for bygging og vedlikehold av kirkebygg og tilhørende kirkegård. Fra 1837 ble kirkevergen et kommunalt verv. En av kirkevergens oppgaver var å føre tilsyn med kirkegården. Selv om kirketjenere og kirkegårdsarbeidere før ny lov kom i 1997 var kommunalt tilsatt, hadde de ofte menighetsrådet som overordnede. Dette førte til uklare arbeidsgiverforhold (KA 2003: 7). Ny gravferdslov i 1997 gav et tydeligere ansvar for Den norske kirke for gravferdsforvaltningen.

Sentralt i norsk gravferdstradisjon er at kirkegårdene er for alle. Enhver har rett til å bli gravlagt der, uansett tro eller livssyn.

Den nåværende gravferdsloven trådte i kraft 1. januar 1997. Sentralt i denne loven står:

> **§ 1.** *Grunnleggende bestemmelser*
>
> Gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn.
>
> Gravlegging skal skje på offentlig gravplass eller på gravplass anlagt av registrert trossamfunn i henhold til tillatelse etter lov 13. juni 1969 nr 25 om trudomssamfunn og ymist anna. …
>
> Gravplassene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag.
>
> **§ 3.** *Kirkelig fellesråds og kommunens ansvar.*
>
> Kirkelig fellesråd har ansvaret for at gravplasser og bygninger på gravplasser forvaltes med orden og verdighet og i samsvar med gjeldende bestemmelser.
>
> Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra fellesrådet.

I gravferdsloven med forskrifter er det videre bestemmelser om gravlegging og retten til gravsted, om feste av gravsted, om fredningstid for grav og flytting av gravlagte, om kremasjon og krematorier, om spredning av aske, om gravminner m.m. I de lokale vedtektene for den enkelte kirkegård er det gitt utfyllende og mer detaljerte bestemmelser.

Kirkelig fellesråd har arbeidsgiveransvar for de tilsatte, men de tilsatte er generelt unntatt fra regelen i kirkelovens § 29 om krav om medlemskap i Den norske kirke.

I § 23 heter det:

> Etter avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen, kan det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kirkelig fellesråd, med departementets godkjennelse overføres til kommunen. Fylkesmannen overtar i tilfelle den myndighet som i loven her er lagt til bispedømmerådet.

Fem kommuner har per 2012 overtatt et slikt ansvar: Modum, Sandefjord, Gjesdal, Vennesla og Bærum (Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon 2012). Ifølge St.meld. nr. 17 (2007–2008) har rundt 50 kommuner i større eller mindre grad tatt hånd om den løpende kirkegårdsdriften, men uten at det formelle forvaltningsansvaret er overført. En slik driftsform skal reguleres gjennom en avtale mellom kommunen og fellesrådet (avtale om tjenesteytelser). Viktig her er Oslo kommune, som helt ut har ansvar for driftsoppgavene.

18.3 Nærmere om tilsatte og om gravferdsforvaltningens ressursbruk

Rapporten *Kvalitet og verdighet* som ble utarbeidet av et partssammensatt utvalg i Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon i 2003, tegner et bilde av gravferdsforvaltningen med store forskjeller mellom store og små kommuner, gjennomgående mange menn i stillingene og med relativt få heltidsstillinger. Mange arbeider på deltid med gravplasser, i kombinasjon med andre yrker eller i kombinasjon

med andre oppgaver for kirkens fellesråd. Det er ikke grunn til å tro at dette bildet er særlig endret siden 2003.

Ifølge denne rapporten var det i 2001 om lag 1700 ansatte som utførte om lag 1050 årsverk knyttet til praktisk kirkegårdsarbeid. 250 av årsverkene kan knyttes til den kommunale tjenesteytingen, mens 800 årsverk kan knyttes til fellesrådene (Kirkens arbeidsgiverorganisasjon 2003: 13). Av dem som er ansatt av fellesrådene, var det vel 60 prosent som kombinerte arbeid med gravferd med andre oppgaver for fellesrådet (Kirkens arbeidsgiverorganisasjon 2003: 47). Om lag 1/5 av de ansatte var kvinner, og de arbeidet i større grad enn menn deltid i mindre stillinger.

Rapporten anslår at i overkant av 20 prosent av utgiftene i de kirkelige fellesrådene kan knyttes til gravforvaltning. Gitt at de adminstrative oppgavene er tilsvarende, antas det at om lag 150 årsverk kan knyttes til administrasjon av gravforvaltning.

Basert på tall fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012d), som blant annet inneholder en gjennomgang av kirkeregnskapene fra 2011, var de samlede driftsutgiftene til kirkegårder i 2011 på 688 millioner kroner. Det er her inkludert verdien av kommunal tjenesteyting mv. Utgiftene har i de siste årene økt i faste priser. I tillegg kommer utgifter til administrasjon av kirkegårdene. Hvis det forutsettes at dette utgjør om lag 20 prosent av de samlede administrative utgiftene i fellesrådene, kan det utgjøre utgifter på vel 200 millioner kroner. Investeringsutgiftene var i 2011 om lag 218 millioner kroner. Samlede utgifter for gravferdsforvaltningen for 2011 var dermed om lag 1,1 milliard kroner, med om lag 1200 årsverk knyttet til drift.

18.4 Ordningen i andre land

I Stat-kirke-utredningen (NOU 2006: 2: 136f) er det gitt en oversikt over ordningen i de nordiske landene og den følgende framstillingen bygger i stor grad på denne. I alle de nordiske landene har majoritetskirken ansvaret for gravferdsforvaltningen.

Ifølge NOU 2006: 2 var spørsmålet om gravferdsforvaltningen meget viktig da Svenska kyrkan endret sin relasjon til staten i år 2000. Resultatet ble at Svenska kyrkan beholdt ansvaret også etter nyordningen mellom stat og kirke.[1]

Nåværende ordning innebærer at Svenska kyrkan skal holde egne gravplasser for dem som ikke tilhører et kristent trossamfunn. Begravelsesavgiften fastsettes av et statlig organ. Avgiften dekker selve begravelsen, dvs. transport, lokale og gravplass i 25 år. Seremonien dekkes av det enkelte trossamfunn. Det har vært reaksjoner på at ikke-medlemmer betaler en avgift til Svenska kyrkan, men myndighetene hevder at dette er en generell avgift for en oppgave som staten har satt bort til kirken.

I Danmark har den danske folkekirken ansvar for gravferdsforvaltningen. De fleste kirkegårdene forvaltes av menighetsrådene, men i enkelte tilfeller forvaltes de av kommuner. Kirkegårdene er åpne for begravelse uansett religiøs tilhørighet. Kommuner kan anlegge kommunale begravelsesplasser som ikke blir kirkelig innviet, og trossamfunn utenfor folkekirken kan anlegge egen kirkegård eller begravelsesplass dersom kirkeministeren gir tillatelse til det. Denne muligheten er lite benyttet de siste årene.

Kirkegårdene som menighetsrådene driver, finansieres med en kombinasjon av brukerbetaling og deler av kirkeskatten som medlemmene av folkekirken betaler. Medlemmer av den danske folkekirken bidrar gjennom kirkeskatten til generelt vedlikehold av kirkegårdene. Derfor er det vanlig at ikke-medlemmer betaler mer enn folkekirkens medlemmer for selve gravstedet og for arbeidet som utføres i forbindelse med begravelsen.

I forbindelse med dødsfall har sogneprester i folkekirken en sivil myndighetsoppgave som begravelsesmyndighet. Det innebærer å ta stilling til om forutsetningene for begravelse eller likbrenning er oppfylt, om det skal skje kistebegravelse eller kremering og om det skal være kirkelig begravelse.

I Finland er gravplassene allmenne. De opprettholdes av den evangelisk-lutherske kirkes menigheter. Disse plikter å skaffe gravplass til alle, uavhengig av kirkemedlemskap. Gravferdsavgiften er den samme for alle.

På Island driftes kirkegårdene av et eget gravferdsutvalg. Dette utvalget er nært knyttet til den evangelisk-lutherske kirkens menigheter eller prosti. Trossamfunn med mer enn 1500 medlemmer over 16 år har rett til representasjon i utvalget (Petursson 2011: 193). Det innkreves en egen gravferdsavgift over skatteseddelen for alle over 16 år.

---

[1] I en oversiktsartikkel om forholdet mellom stat og kirke i Sverige beskrives ansvaret for kirkegårder slik: «This function of the Church of Sweden is often referred to as the last remaining part of its former position as a public authority, which will be handed over to the state sometime in the future. Currently, however this is not an important issue in political or public debate.» (Pettersson 2011: 123).

18.5 Tidligere behandling av spørsmålet om ansvaret for gravferdsforvaltningen

I det følgende gis det en gjennomgang av hvordan spørsmålet om ansvaret for gravferdsforvaltningen er håndtert i ulike utredninger og stortingsdokumenter. Mens offentlige utredninger mv. gjennomgående klart har gått inn for kommunalt ansvar, har de politiske myndighetene, etter høringsrunder som har gitt et antallsmessig flertall mot kommunalt ansvar, konkludert med å videreføre dagens ordning.

Sivertsen-utvalget

Flertallet (8 av 12) i utredningen *Stat og kirke* (NOU 1975: 30), som ble ledet av Helge Sivertsen, foreslo at Den norske kirke gikk over fra å være en statskirke til å bli en kirke som har selvstyre og overfor staten står på linje med andre trossamfunn. Utredningen drøftet også en del reformspørsmål som utvalget mente var uavhengig av spørsmålet om statskirke. Blant disse spørsmålene var også spørsmålet om gravferdsforvaltningen. Et flertall på åtte[2] mente at det

> helt ut må være et kommunalt ansvar å anlegge og holde høvelige gravplasser i kommunen. … Siden gravlundene er for alle uansett religion og livssyn, er det prinspielt riktig at kommunen og ikke et kirkesamfunn er den ansvarlige for anlegg og vedlikehold av gravlundene. … Kommunen kan … velge å be menighetsrådet fortsatt føre tilsyn med gravlundene der dette er praktisk. (NOU 1975: 30: 157).

Mindretallet på fire mente at den nåværende ordning hadde fungert tilfredsstillende og at det var forhastet å overføre ansvar til kommunene. Mindretallet mente at før et slikt spørsmål kunne tas opp, måtte det utredes nærmere. Endringer var spesielt betenkelig der hvor kirke og kirkegård utgjorde ett anlegg.

Oppfølgingen av Sivertsen-utvalget endte med en stortingsmelding (St.meld. nr. 40 (1980–81)) som konkluderte med fortsatt statskirke. Det ble ikke tatt stilling til spørsmålet om ansvaret for gravferdsforvaltningen. Meldingen viste til behov for en nærmere utredning av et offentlig utvalg.

[2] Det var ikke det samme flertallet som i spørsmålet om statskirke. Tre av flertallet på åtte tilhørte mindretallet når det gjaldt spørsmålet om statskirke.

Utredning om den lokale kirkes ordning

I forlengelsen av behandlingen av St. meld. nr. 40 (1980–81) ble det nedsatt et nytt offentlig utvalg som skulle utrede den lokale kirkes ordning (Kirkelovutvalget). Det ble ledet først av fylkesmann Bue Fjermeros og deretter av biskop Georg Hille, og kom som NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning*.

Flertallet i Kirkelovutvalget (6 av 7 medlemmer) mente at den økonomiske og administrative forvaltningen burde bli lagt til kommunene. Den daglige administrasjonen og den økonomiske forvaltningen burde innpasses i den kommunale administrasjonen og forvaltningen på linje med andre kommunale forvaltningsområder. Men Den norske kirke burde ha et tilsynsansvar, dvs. at organer for Den norske kirke skulle ha rett og plikt til å «påse at den kommunale forvaltning av gravplassene skjer i overensstemmelse med gjeldende lover og forskrifter og i samsvar med gravplassenes egenart.» (NOU 1989: 7: 226). Utvalget mente dette var en «reformulering av det kirkelige tilsynsansvaret». Det daværende tilsynsansvaret som lå til stiftsdireksjonene, ble foreslått lagt til fylkesmennene. Dette gjaldt i første rekke myndighet til å godkjenne lokale gravplassvedtekter og vedtekter for krematorier. Det ble foreslått å innføre en klageadgang for fellesrådet og kommunene til Kirkedepartementet over Fylkesmannens avgjørelse. Kirkedepartementet ble foreslått å være det øverste sentraladministrative organ for gravplassene. Mindretallet mente at de alminnelige gravplassene burde underlegges de samme økonomiske og forvaltningsmessige ordningene som kirkene, og at for eksempel gravplassbetjeningen burde være kirkelige tilsatte.

Oppfølging/ny lov for Den norske kirke

I Ot.prp. nr. 64 (1994–95) ble det lagt fram ny lov for Den norske kirke og ny gravferdslovgivning. Departementet fulgte ikke opp forslaget fra Kirkelovsutvalget. I høringsrunden var det 537 instanser av de 1221 instansene som hadde uttalt seg om spørsmålet, som var for kommunalt ansvar, mens 684 (55 prosent) var mot kommunalt ansvar. Det var et relativt knapt flertall (60 prosent mot 40 prosent) mot kommunalt ansvar blant menighetsrådene, mens et relativt knapt flertall (60 prosent mot 40 prosent) blant kommunene ønsket kommunalt ansvar.

Blant viktige høringsinstanser kan nevnes at Kommunenes Sentralforbund gikk inn for kommunalt ansvar, men med mulighet for kommune

og kirke til å avtale å overføre forvaltningsansvaret. Oslo kommune gikk inn for kommunalt ansvar, men med tilsynsansvar til Oslo-menighetenes fellesråd. Human-Etisk Forbund gikk inn for kommunalt ansvar. Human-Etisk Forbund anførte blant annet:

> Det har vært reaksjoner fra mindre kommuner og menigheter i tettere samfunn mot at gravplassene skal administreres av en selvstendig kommunal enhet. Human-Etisk Forbund ser positivt på at alle som ønsker det, skal få oppleve kristent fellesskap, sjelesorg og det gudstjenestelige. Human-Etisk Forbund kan imidlertid ikke se at noen av disse tradisjoner skulle bli brutt ved at fellestjenester på gravplassene forvaltes av en selvstendig kommunal etat. Det som skal forvaltes er av teknisk-administrativ art, og ikke den enkeltes livssynstilhørighet. Det er også meget avgjørende for oss at det særlig er i de tettere samfunn med sterke kirkelige tradisjoner at mennesker med et humanetisk sinnelag oftere står alene. Desto mer vesentlig at det som er et fellesanliggende i lokalsamfunnet ivaretas av en etat som ikke springer ut av et bestemt livssynssamfunn. (Ot.prp. nr. 64 (1994–95): 42).

Også Norges Frikirkeråd gikk inn for kommunalt ansvar.

Norsk katolsk bisperåd, derimot, mente at Den norske kirke burde beholde ansvaret ut fra at dette var en tradisjon som har vært god. Også Begravelsebyråenes forening ville beholde dagens ordning ut fra gode erfaringer med kirkelig ansvar.

Departementet gikk mot flertallet i Kirkelovutvalget og konkluderte blant annet med følgende:

> [D]et [er] departementets oppfatning at det framstår som svært lite tilrådelig å gjennomføre et markert brudd med århundrelange og dypt forankrede tradisjoner på området – tradisjoner som knytter begravelsesvesenet og kirkegårdenes forvaltning nær til den kirkelige forvaltning for øvrig. Et mer pluralistisk samfunn kan etter departementets vurdering ikke tillegges særlig vekt når nær 95 % av landets befolkning velger en kirkelig gravferd og vårt samfunns gravskikker fortsatt gjenspeiler samfunnets kristne verdi- og kulturgrunnlag.
>
> Departementet har i dette spørsmålet dessuten lagt vekt på at flertallet av de menighetsråd og en stor andel av de kommuner som har uttalt seg i spørsmålet, avviste Kirkelovutvalgets flertallsforslag. Høringen synes her å avdekke en utbredt oppfatning om at spørsmålet om den framtidige forvaltningsordning for kirkegårdene knytter an mot et mer fundamentalt spørsmål om videreføring eller brudd med kulturelle tradisjoner og nedarvede, historisk forankrede ordninger. På grunnlag av høringen må en gå ut fra at det i mange kommuner og lokalsamfunn vil bli oppfattet som unaturlig, unødvendig og uforståelig å endre godt fungerende og tradisjonsfestede ordninger for kirkegårdenes forvaltning.
>
> Departementet viser også til at den nære tilknytning som det normalt er mellom kirkebygget og kirkegården, i seg selv er et moment som taler for at kirke og kirkegård underlegges samme forvaltningsordning. Kirke og kirkegård framstår i dag som et felles anlegg de fleste steder. Den nære og naturlige tilknytning mellom kirke og kirkegård kan for framtiden bli svekket dersom det etableres ulike forvaltningsordninger og ulik forvaltningsmyndighet overfor henholdsvis kirkene og kirkegårdene. Til dette kommer at de fleste kirkegårder er underlagt samme eierforhold som kirkene. (Ot.prp. nr. 64 (1994–95): 43).

Bakkevig-utvalget

Bakkevig-utvalget gikk i prinsippet inn for kommunalt ansvar:

> For å sikre ei større jamstelling, meiner utvalet at kommunen i prinsippet må ha ansvar for organiseringa og stellet ved ein gravplass. … Det vil framleis vere mogeleg – dersom kommunen finn det tenleg – å setje arbeidet med gravplassane ut til kyrkjelege instansar, som har lang røynsle på dette området. (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002: 154).

NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke

Et stort flertall av Gjønnes-utvalget (17 av 20 medlemmer) gikk inn for kommunalt ansvar som hovedprinsipp. Flertallet mente at

> forvaltning av gravferd er en allmenn oppgave som må ivaretas av det offentlige og anbefaler at gravferdsloven endres slik at hovedprinsippet er at kommunen har ansvaret for gravferdsforvaltningen. Alle, unntatt medlemmene Løwe og Sandvig, vil understreke at dette ikke bør hindre kommunen i å inngå avtale med Den norske kirke om å overføre ansvaret til kirkelig

> fellesråd når det er hensiktsmessig. Utvalgets mindretall, medlemmene Gjønnes, Lønning og Tingelstad, anbefaler at kirkelig fellesråd beholder ansvaret, både fordi langt de fleste gravferder skjer etter Den norske kirkes ritualer og fordi kirkebygg og kirkegårder utgjør en integrert helhet de fleste steder. Mindretallet mener at det heller ikke er registrert noe ønske i flertallet av befolkningen om å flytte ansvaret over på kommunene, og at de fleste er fornøyde med måten kirkelig fellesråd ivaretar ansvaret på. Mindretallet viser for øvrig til siste stortingsbehandling av kirkeloven og gravferdsloven av 1996, høringen etter Kirkerådets utredning og til at dette er i tråd med ordningen i alle de andre nordiske landene. (NOU 2006: 2: 138).

I det følgende gjengis departementets oppsummering av høringsrunden til Gjønnes-utvalget, jf. St.meld. nr. 17 (2007–2008).

> I høringsrunden var det, i motsetning til ved oppfølgingen av NOU 1989: 7, et flertall av de kommunene som uttalte seg i spørsmålet, ca. 55 pst., som gikk inn for å videreføre nåværende ordning med kirkelig fellesråd som ansvarlig for kirkegårdsforvaltningen. Et mindretall på noe under 40 pst. mener at kommunen bør ha ansvaret. Blant de større kommunene er det en generell oppfatning at kirkegårdsforvaltningen bør være en kommunal oppgave.
>
> Flertallet av menighetsrådene og de kirkelige fellesrådene (ca. 70 pst.) uttaler seg til fordel for å videreføre dagens forvaltningsordning. Et mindretall på vel 25 pst. mener at kommunen bør ha ansvaret. …
>
> Den kirkelige arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen KA uttaler blant annet: «KA registrerer at utvalgets flertall mener at hensynet til bedre likestilling mellom livssyn gjør at kommunen i prinsippet må ha ansvar for organisering og stell av en gravplass. Vi synes utredningen her i liten grad begrunner sin konklusjon, og utredningen forsøker i liten grad å beskrive hva i dagens forvaltningspraksis som er prinsipielt problematisk. Vi finner det også påfallende at de argumenterer prinsipielt mot kirkelig gravferdsansvar, samtidig som det åpnes for at kommunene lokalt kan inngå avtaler om å overføre ansvaret til kirkelige organer når det er hensiktsmessig…»
>
> Kommunenes Sentralforbund (KS) uttaler: «KS mener kommunen bør ha ansvaret for tjenester og økonomi knyttet til gravferd og at personell knyttet til dette må være kommunalt ansatte, med mindre kommunen inngår avtale med kirkelig fellesråd om forvaltningen av kirkegård/gravlund og gravferder.»
>
> De fleste frivillige organisasjonene med tilknytning til Den norske kirke, blant annet Norsk Luthersk Misjonssamband, Normisjon og Det norske misjonsselskap, slutter seg til Gjønnes-utvalgets flertallsforslag.
>
> Nær alle tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke anbefaler i sine høringsuttalelser at kirkegårdsforvaltningen blir kommunal. Dette gjelder blant annet Den evangelisk-lutherske frikirke, Det norske misjonsforbund, Metodistkirken, Det Norske Baptistsamfunn, Det Mosaiske Trossamfund og Human-Etisk Forbund.
>
> Oslo Katolske Bispedømme framholder at dagens forvaltningsordning bør fortsette, og viser til at Den norske kirke ivaretar denne oppgaven på en måte som er allment respektert, at de fleste nordmenn er knyttet til kristne trossamfunn, og at en kirkelig forvaltning er best egnet til å sikre at integriteten til både kristne og andre blir ivaretatt.
>
> Islamsk Råd Norge uttaler at kommunene bør ha ansvaret for kirkegårdsforvaltningen.
>
> Verken Norges Kristne Råd eller Samarbeidsrådet for tros- og livssyn har uttalt seg om spørsmålet.
>
> Kommunal overtakelse av kirkegårdsforvaltningen berører de arbeidstakere som nå har sitt arbeid innen sektoren. Disse vil i tilfelle få et annet tilsettingsforhold. De arbeidslivs- og interesseorganisasjonene som uttaler seg i høringen, gir uttrykk for ulike oppfatninger i spørsmålet, men flertallet støtter forslaget om kommunal overtakelse av kirkegårdsforvaltningen, deriblant Fagforbundet, som sammen med Kirkeansatte KFO organiserer de fleste arbeidstakere innen sektoren. Kirkeansatte KFO mener at ansvaret for kirkegårdsforvaltningen fortsatt bør være et kirkelig ansvar. Den norske kirkes presteforening uttaler seg til fordel for kommunal overtakelse av kirkegårdene. Tjenestemannsorganisasjoner som ikke anbefaler endring, viser blant annet til at gravplassbetjeningen mange steder er basert på kombinasjonsstillinger, og at utskilling av dette forvaltningsområdet fra kirkeforvaltningen vil bety en svekkelse av kirkeforvaltningen for øvrig. (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 59f).

Departementet konkluderte i St.meld. nr. 17 (2007–2008) med fortsatt kirkelig ansvar. Fra departementets vurderinger kan følgende trekkes fram:

> Departementet er enig i at det ut fra et likebehandlings- eller nøytralitetsprinsipp følger naturlig at gravplasser som skal være åpne for alle, uansett tros- eller livssynstilhørighet, bør vurderes forvaltet av en offentlig instans som ikke forbindes med eller er forankret i en bestemt religion eller et bestemt livssyn. Etter departementets syn må gjennomføringen av et slikt prinsipp sees i lys av i hvert fall to andre forhold: For det første det forhold at over 90 pst. av dem som dør hvert år, får kirkelig gravferd og gravlegges etter kristne gravskikker. Selv om kommunal overtakelse av kirkegårdenes forvaltning ut fra et likebehandlingseller nøytralitetsprinsipp må veie tungt, kan spørsmålet neppe sees uavhengig av den betydelige andelen som velger kirkelig gravferd.
>
> For det andre viser høringen at kommunene i dag er overveiende mer positive til kirkelig forvaltning enn i 1989–90. En naturlig tolkning er at kommunenes erfaringer det siste tiåret med kirkelig forvaltning av kirkegårdene i hovedsak er gode. En særlig dimensjon i høringen, både i 1989–90 og nå, er at det på dette området går et markert skille i standpunkt mellom bykommuner og landkommuner, mellom folkerike og mindre folkerike kommuner. …
>
> Dagens lovgivning gir fleksibilitet og valgfrihet i forvaltnings- og driftsformene for kirkegårdene. Den rettslige adgangen til variasjon og lokal tilpasning kom ved gravferdsloven i 1996 som resultat blant annet av den forutgående høringen. Departementet mener at ramme- og lovverket på dette området i dag gir en rimelig balanse mellom hensynet til de som velger kristen gravferd og kristne gravskikker, og hensynet til de som velger andre gravferder og gravskikker.
>
> Registrerte tros- og livssynssamfunn har som nevnt rett til å anlegge egne gravplasser for sine medlemmer. Dette må naturlig gjelde også for Den norske kirke, dersom kirkegårdsforvaltningen bestemmes overført til kommunene og kirkegårdene mister sin særlige tilknytning til Den norske kirke. Dermed reises spørsmålet hvordan Den norske kirke i tilfelle skal kunne sikres retten til egne kirkegårder. På kort sikt har dette spørsmålet mer prinsipiell enn praktisk interesse. Virkningen av kommunal overtakelse av kirkegårdene er likevel at Den norske kirke som trossamfunn ikke selv har kirkegårder. På lengre sikt kan dette reise spørsmål om anlegg av kirkegårder forbeholdt medlemmer av Den norske kirke. Departementet kan ikke se at dette er en ønsket utvikling, verken for Den norske kirke eller for det norske samfunnet.
>
> Spørsmålet om kommunal overtakelse av forvaltningsansvaret for kirkegårdene har vært tatt opp på prinsipielt grunnlag i tidligere utredninger. De rettslige, økonomiske, organisatoriske og andre konsekvenser for Den norske kirke har ikke vært utredet. Kirkegårdene og deres forvaltning berører alle landets innbyggere. Saksfeltet knytter an til spørsmål om likebehandling av tros- og livssynssamfunn og retten til ivaretakelse av individuelle ønsker og behov. Større endringer på området vil samtidig representere et brudd med tradisjonsfestede og kulturelt nedarvede ordninger.
>
> Etter en samlet vurdering er departementet kommet til at dagens lovgivning for kirkegårdsforvaltningen bør videreføres. Departementet vil samtidig understreke de hensyn som ved kirkelig forvaltning må ivaretas overfor dem som tilhører andre tros- og livssynssamfunn eller som ikke har tilknytning til noe bestemt tros- eller livssynssamfunn. At kirkegårdsmyndighetene opptrer med respekt og forståelse, blant annet i kontakten med de pårørende, uansett avdødes eller de pårørendes tro og livssyn, er et særlig viktig hensyn. Departementet mener det må vurderes tiltak som bedre kan sikre at dette hensynet ivaretas. I samarbeid med representanter for kirkegårdsmyndighetene og tros- og livssynssamfunnene er departementet innstilt på å foreta en gjennomgang av slike spørsmål. Også tilpasninger i gravferdsloven vil bli tatt opp i denne forbindelse, jf. i denne sammenheng … avtalen som ble inngått mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 der det under punktet om videreføring av lovgivningen for gravferdsforvaltningen framgår at det gjøres «tilpasninger som ivaretar minoritetene (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 108f).

Fortsatt kirkelig hovedansvar for gravferdsforvaltningen ble lagt inn som en del av kirkeforliket. Det heter her: «Dagens lovgivning på området videreføres. Samtidig gjøres det tilpasninger som ivaretar minoritetene.» (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 68).

Som en oppfølging av kirkeforliket ble det fremmet en lovproposisjon, Prop. 81 L (2010–2011), som ble behandler i Stortinget våren 2011, jf. Innst. 393 L (2010–2011). Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2012. Viktige endringer i tillegg til gjennomgående å endre betegnelsen kirkegård til gravplass var:

- Nytt første ledd i § 1: «Gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn.»
- § 5 er nå formulert slik: «Innvielse av ny gravplass. Tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, skal gis anledning til å gjennomføre en seremoni når en ny gravplass tas i bruk. En slik høytidelighet må ikke utformes eller gjennomføres slik at den forhåner eller på en krenkende eller sårende måte viser ringeakt for de andre tros- eller livssynssamfunnene som gravlegger sine medlemmer på den samme gravplassen.»
- I § 6 er følgende formulering kommet inn: «Ved gravlegging i grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoritetersbehov, dekkes kostnadene av kirkelig fellesråd i hjemkommunen når denne ikke selv har anlagt slike graver.»
- I § 23 er følgende kommet inn: «Den som har forvaltningsansvaret for gravlegging i kommunen, innbyr minst en gang i året de tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet til et møte for å drøfte hvordan tros- og livssynssamfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas. Møtet kan avholdes som et felles møte for flere kommuner.»

18.6 Prinsipielle perspektiver

Utvalget mener det kan være to forskjellige perspektiver på at Den norske kirke har ansvaret for gravferdsforvaltningen.

Forvaltningen som tradisjonsbetinget

Utvalget har i kapittel 3 redegjort for en lang historisk utvikling der ulike funksjoner og oppgaver som tidligere var en del av kirkens ansvar, gradvis har blitt overtatt av offentlige myndigheter på kommunalt eller statlig nivå. Eksempler på dette er utviklingen innen skoleområdet fra en situasjon der kirken i stor grad bestemte hva som skulle undervises, og hvem som skulle utføre den, til dagens skole der undervisningen og dens innhold ikke skal være preget av en bestemt tro. Endringen fra kristendomskunnskap, via kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering til dagens religion, livssyn og etikk er viktige endringer i nyere tid.[3] Et annet eksempel på funksjonsflyttinger er at ansvaret for fødselsregistrering ble flyttet fra den lokale menighet til en offentlig myndighet i 1983. Denne type oppgaver bør være et offentlig ansvar og under offentlig kontroll. En kommunal overtakelse av gravferdsforvaltningen ville tydeliggjøre at det er et offentlig ansvar å sørge for en verdig gravplass og at en gravferd skjer i ordnede og faste former.

Ut fra dette perspektivet bør Den norske kirkes særlige posisjon i forhold til offentlige myndigheter opphøre. Tilsvarende utviklingsperspektiv vil en legge til grunn også for de øvrige nordiske landene. I Danmark har det vært diskutert om fødselsregistering fortsatt bør skje i regi av den danske folkekirken.[4] Slik det er anført i beskrivelsen av ansvaret for gravferdsforvaltningen i Sverige, jf. fotnote 1, er Svenska kyrkans ansvar for gravferdsforvaltning ofte ansett som noe som etter hvert skal opphøre.

Forvaltningsansvaret som et hensiktsmessighetsspørsmål

Et annet alternativt utgangspunkt er at Den norske kirke utfører et oppdrag på vegne av offentlige myndigheter. Vurderingen er ut fra dette synet, gjerne med henvisninger til undersøkelser blant pårørende til dem som gravlegges, er at dette gjøres på en måte som folk er tilfreds med, og på en kostnadseffektiv måte. Det kan vises til at de aller fleste ønsker gravlegging i regi av Den norske kirke, og at det derfor er hensiktsmessig at den praktiske forvaltningen for alle også ligger under Den norske kirke. I 2011 utgjorde begravelse i regi av Den norske kirke 91 ½ prosent av alle begravelser. De fleste gravplasser ligger i nærheten av lokale kirker. Ett ytterligere praktisk argument er at en stor del av de som arbeider på gravplasser også har annet arbeid for Den norske kirke, f.eks. som kirketjener.[5] En endring og ren-

[3] Utvalgets flertall tilrår i kapittel 11.2 å endre dagens formålsparagraf for skolen for å bidra til større grad av likebehandling mellom ulike tros- og livssynsuttrykk. Forslaget kan beskrives som et bidrag til å fullføre en lengre prosess.

[4] Den danske ordningen ble prøvet for dansk høyesterett i 2007. Høyesterett fant at den ikke var i strid med EMK § 9. Fra 2005 kunne foreldre sende fødselsmelding til en e-postadresse som ikke kunne gjenkjennes som Folkekirkens adresse, og fra 2010 har ikke lenger foreldre ansvar for å melde fødsler. Men det er altså Den danske folkekirke som tar imot alle fødselsregistreringer, også for ikke-medlemmer. For en drøfting, se Nielsen og Kühle (2011: 180f).

[5] Dette argumentet kan også snus ved å peke på at de som har praktisk arbeid med gravstedene også kan påta seg andre arbeidsoppgaver i kommunen.

dyrking av et kommunalt ansvar kan sies å medføre unødvendige endringer for disse personellgruppene.

Ut fra dette utgangspunktet vil en kunne møte kritikk om at Den norske kirkes ivaretakelse av gravferdsforvaltningen diskriminerer andre uttrykk for tro og livssyn enn det lutherske kristendomssyn, ved at det må klarlegges hva som faktisk virker diskriminerende, og eventuelt foreslå tiltak som kan rette opp uheldige forhold. En prinsipiell vurdering av at et slikt forvaltningsansvar ikke skal innehas av et trossamfunn, er ut fra dette synet ikke et tilstrekkelig argument for å avvikle en praktisk ordning. I den sammenheng kan det også anføres at de elementer ved norsk gravferdslovgivning som kan støte an mot begravelsesskikker i andre religioner enn den kristne (som krav om bruk av kister ved begravelser eller regler for askespredning), ikke er knyttet til forvaltningsansvaret, men en del av de øvrige delene av gravferdslovgivningen.

Sammenlikning med andre offentlige oppgaver

Religiøse organisasjoner eller trossamfunn utfører også på andre områder oppgaver for å dekke samfunnsbehov og utførelsen blir finansiert av det offentlige. Det tenkes ikke her på religiøst baserte privatskoler som i stor grad tilbyr plass til trossamfunnets egne medlemmer eller sympatisører. En mer relevant sammenlikning kan være religiøst baserte organisasjoner som utfører oppgaver innenfor helse- og omsorgssektoren. Eksempler kan være Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste. Videre vil oppgaver innen norsk bistand i noen grad utføres av frivillige organisasjoner med bakgrunn i en religiøs tro. Et annet eksempel er kirkelige familievernkontor som et en del av den samlede familievernstjenesten som er organisert av Bufetat.

Et viktig poeng ved vurdering av om private aktører skal utføre en oppgave, kan være å skille mellom utførelse av myndighetsoppgaver, dvs. fordeling av goder og byrder, og utføring av tjenester der offentlige myndigheter har bestemt omfanget av tjenestene og private aktører leverer dem. Tildeling av f.eks. en sykehjemsplass er et kommunalt ansvar, mens sykehjemsdriften kan gjøres av private aktører. Tankegangen er at myndighetsoppgaver skal utføres av offentlige myndigheter, ikke delegeres til private aktører.

Det er en omfattende debatt i samfunnet hvorvidt offentlige tjenester prinsipielt bør drives i offentlig regi, eller om de bør settes ut på anbud til private aktører, av kommersiell eller ideell art. Det er offentlige myndigheter som eventuelt må sette premissene for oppdraget og hvordan tjenestene skal utføres, slik at brukernes behov ivaretas. Noen vil hevde at private aktører, ikke minst de ikke-kommersielle aktørene fra frivillig sektor, bidrar til god kvalitet på tjenesten, mens andre vil hevde at anbud kan bidra til svekket kvalitet, og at brukerne i noen tilfeller kan bli påtvunget et verdisyn for tjenestene som de ikke ønsker. I noen tilfeller kan brukere gis valgmuligheter når det gjelder produsent av tjenester, men i andre tilfeller vil valgfriheten være begrenset.

Hvordan kan ansvaret for gravferdsforvaltning vurderes i forhold til andre tilfeller av privat ansvar for offentlige tilbud? Det er fire forhold som kan trekkes fram:

- Ansvaret for gravferdsforvaltningen er bestemt på sentralt nivå, men med mulighet for avtaler om kommunalt ansvar på lokalt nivå. Det mest vanlige ellers er en mer desentralisert modell, der den enkelte kommune eller det enkelte helseforetak har ansvaret og kan velge å benytte seg av private tjenesteytere.
- Det vil i liten grad være valgmuligheter for den enkelte knyttet til valg av gravplassansvarlig, bortsett fra den muligheten som finnes for trossamfunn til å opprette egne gravplasser. Øvrige tjenestetilbud kjennetegnes i noen grad av mulighet for valg for den enkelte bruker.
- Det er innslag av myndighetsoppgaver knyttet til gravferdsforvaltningen, selv om dette ikke er omfattende. Eksempler kan være spørsmål om flytting av gravsteder og unntak for tidsfrister for gravlegging og kremasjon. Men i gravferdsloven er det også viktige forvaltningsavgjørelser som ikke er lagt til fellesrådet. Oppstår det uenighet om hvem som skal stå for gravferden, og som gjerne vil være ansvarlig for gravstedet, er denne avgjørelsen tillagt kommunen og ikke fellesrådet. Avgjørelse om tillatelse til askespredning er lagt til Fylkesmannen. De to siste eksemplene kan beskrives som eksempler på myndighetsutøvelse der det kan være uheldig at et trossamfunn, dvs. Den norske kirke, får avgjørelsesmyndighet. Uenighet om hvem som skal stå for gravferden, ***kan*** være knyttet til uenighet mellom søsken om hvilket livssyn som skal prege gravferden, og det kan likeledes være uheldig å legge avgjørelsesmyndighet når det gjelder askespredning til et trossamfunn som Den norske kirke der det gjerne har vært skepsis til slik spredning.[6]
- Ansvaret for gravferdsforvaltningen vil uavhengig av om det dreier seg om myndighetsoppgaver, medføre at en må utføre oppdraget slik at personer med ulike livssyn gis en like-

verdig behandling. Hvis fellesrådet har ansvaret, må det sørge for at en i møtet med den enkelte ikke framtrer som representant for Den norske kirke, men gir informasjon også om de muligheter som finnes for andre gravskikker enn dem som er vanlige innen Den norske kirke. En må også kunne være pådriver overfor kommunene for å få dem til å bygge ut tilbudet for alle livssyn. Videre bør det fysiske inntrykket på gravplasser (utsmykninger mv.) utformes slik at alle livssyn gis en likeverdig behandling. Et slikt krav om å frigjøre seg fra sitt eget trosgrunnlag ved utførelsen av et samfunnsoppdrag som gravferdsforvaltningen, kan være krevende å etterleve.

18.7 Ulike alternativer

Utvalget ser for seg fire alternativer for gravferdsforvaltning framover:

1. *Videreføre dagens ordning*. Det vil innebære at Den norske kirke fortsatt står for forvaltningen av gravplassene. Dette kan begrunnes med at ordningen synes å fungere tilfredsstillende. Det er nylig gjort justeringer i lovverket som skal ivareta minoritetsinteresser. Økonomisk og personellmessig er det hensiktsmessig å fortsette dagens ordning.
2. *Justeringer innenfor dagens ordning.* En kan i et slikt alternativ rendyrke at staten har bestemt at Den norske kirke ved de ulike fellesrådene har tatt på seg et samfunnsoppdrag, og la saker, f.eks. klager og godkjenninger kobles til Fylkesmannen og ikke til bispedømmerådet. Ansvaret for gravferdsloven bør da eventuelt forankres i et departement eller en departementsavdeling som ikke er knyttet til et spesifikt trossamfunn.[7]
3. *Kommunalt ansvar med lokal avtalefrihet*. En kan i et slikt alterantiv speilvende dagens bestemmelse i gravferdslovens § 23 om at «Etter avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen, kan det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kirkelig fellesråd, med departementets godkjennelse overføres til kommunen.». I stedet kan kommunene avtale med kirkelig fellesråd å legge oppgavene til fellesrådet basert på lokale avveininger. Alternativt kan en også la kommunen inngå avtaler med andre aktører. Samfunnsoppdraget bestemmes på kommunalt nivå. Det vil være rimelig å flytte klagesaker mv. til Fylkesmannen og lovansvaret til et departement eller en departementsavdeling som ikke kan knyttes til et spesifikt trossamfunn.
4. *Kommunalt ansvar med begrenset lokal avtalefrihet*. I et slikt alternativ bestemmes det sentralt at kommunene selv må stå for all myndighetsutøvelse og selv levere de publikumsrettede tjenestene. Dette kan kobles til et prinsipp om at gravferdsforvaltning er av en slik karakter at det ikke bør drives av ett bestemt tros- eller livssynssamfunn. Den enkelte innbygger må møte et kommunalt organ når det er behov for veiledning og inngåelse f.eks. av gravfestekontrakter. Men når det gjelder praktisk arbeid knyttet til opparbeiding av graver og stell av graver, vil det her som ellers være mulig å benytte seg av tjenester fra andre aktører, herunder de kirkelige fellesrådene. Håndtering av klagesaker mv. vil følge normale regler og følge linjen til Fylkesmannen og lovansvaret til et departement eller en departementsavdeling som ikke kan knyttes til et spesifikt trossamfunn.

18.8 Nærmere om kommunalt ansvar for gravferdsforvaltningen

En hovedbegrunnelse for at kommunen bør ha ansvaret for gravferdsforvaltningen, er at siden det økonomiske ansvaret ligger hos kommunen og oppgaven er allmenn, bør også forvaltningen være kommunal. På den måten kan kommunen se disse oppgavene i sammenheng med annen kommunal virksomhet.

Alternativene 3 og 4 er like ut fra at det fastsettes et kommunalt ansvar for gravferdsforvaltningen. De er ulike ut fra at de lar det kommunale handlingsrommet være forskjellig. I alternativ 3 vil det være opp til den enkelte kommune hvorvidt en lar forvaltningen drives i egenregi, eller om en finner det hensiktsmessig å overlate hele eller deler av den til en aktør som ikke er en del av kommunen. I alternativ 4 pålegges kommunen å stå for forvaltningen i egen regi.

I retningslinjer for framtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren fra 2006 heter det blant annet:

---

6 I Prop. 81 L (2010–2011) som bl.a. diskuterer spørmålet om askespredning, vises det til en høringsuttalelse fra «Kirkemøtekomiteen» som «anser at askespredning teologisk og historisk er en gravferdsform som ligger fjernt fra den kristne gravferdstradisjon.» (Prop. 81 L (2010–2011): 23).

7 Etter behandlingen av Prop. 71 L (2011–2012) *Endringer i kirkeloven m.m.*, jf. Innst. 292 L (2011–2012), er det ikke lenger i kirkeloven krav til medlemskap i Den norske kirke for å arbeide i Kirkeavdelingen.

> Staten bør gi kommunene reell myndighet og handlingsrom slik at de kan finne kostnadseffektive og gode løsninger tilpasset lokale forhold og sine borgere. En avveining mellom nasjonale hensyn som kan begrunne statlig styring og de hensynene som begrunner lokal handlefrihet, legger føringer på utformingen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. … Tungtveiende nasjonale hensyn må foreligge dersom staten skal styre kommunesektoren gjennom regler. … [8]
>
> Det bør i utgangspunktet ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en oppgave. Av hensyn til det lokale selvstyret og kommunens/fylkeskommunens muligheter til å se forskjellige tjenester i sammenheng, bør det være opp til kommunen/fylkeskommunen selv å velge virkemidler og utforming av tjenestetilbudet til beste for brukene og borgerne. (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Det vil være et avveiningsspørsmål om de spesielle trekk ved gravferdsforvaltningen tilsier at staten definerer nærmere hvordan kommunen skal håndtere forvaltningen, og hvilken avtalefrihet som skal gis. Et utgangspunkt kan være å fastslå at kommunen uansett har ansvaret for forvaltningen og at avtaler om konkret oppgaveløsning av en annen aktør (som de kirkelige fellesrådene) ikke endrer på dette. I en sentral regulering av kommunal avtalefrihet vil det være et poeng å vurdere nærmere hvorvidt noen av de oppgaver som i dag er tillagt fellesrådene i loven, eksplisitt skal legges til kommunal egenregi. Her kan det være flere muligheter. En kunne tenke seg at enkelte oppgaver av myndighetskarakter, som spørsmål om flytting av graver, uansett skal legges inn i den kommunale forvaltningen. Det kan i denne sammenheng vises til at avgjørelsesmyndighet for ansvar for gravferden (§ 9 i gravferdsloven) allerede er lagt til kommunen. Videre kunne en tenke seg at all personlig kontakt med pårørende (gravfeste mv.) i forbindelse med gravlegging og all utvikling av gravplasser pålegges å gjøres av den kommunale forvaltningen. Det strammeste alternativet ville være å pålegge kommunen at også alt praktisk arbeid på gravplassen skal måtte gjøres i kommunal egenregi.

Et pålegg om at hele gravferdsforvaltningen skal måtte utføres i kommunal regi vil ut fra retningslinjene referert til ovenfor, måtte begrunnes ut fra tungtveiende nasjonale hensyn.

Gitt at en legger ansvaret for gravferdsforvaltningen til kommunene og lar det være opp til den enkelte kommune å finne lokale tjenesteløsninger, er det nødvendig å vurdere hvorvidt en slik ansvarsplassering tilsier at lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse hvis kommunen vil tildele oppgaver knyttet til gravferdsforvaltningen til andre.

Utvalget vil innledningsvis bemerke at en klar konklusjon om en slik plikt kan tilsi at også dagens praksis med at fellesrådene overlater hele eller deler av driften av gravplassene til kommunene uten konkurranseutsetting, kan være i strid med lov om offentlige anskaffelser, jf. at det må legges til grunn at også fellesrådene er omfattet av denne loven.

Lov om offentlige anskaffelser regulerer i utgangspunktet anskaffelser av varer og tjenester og gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Anskaffelsen skal så langt det er mulig, være basert på konkurranse.

Det er imidlertid enkelte forhold som kan tilsi at en kommune som har ansvar for gravferdsforvaltning kan gi de kirkelige fellesrådene i oppgave å videreføre sine oppgaver, og ikke trenger å lyse ut konkurranse om gravferdsforvaltningstjenesten.

Mulig unntak begrunnet i «egenregi» eller «offentlig–offentlig samarbeid»

I FADs veileder for offentlige anskaffelser heter det:

> Hvordan det offentlige organiserer sin virksomhet, reguleres ikke av regelverket om offentlige anskaffelser. Det er det offentlige organet selv som avgjør om en ytelse bør utføres av eget personale («egenregi») eller om det bør benyttes en ekstern leverandør. Dersom en ytelse leveres i egenregi, faller dette utenfor regelverket. Det inngås da ingen kontrakt mellom to ulike juridiske personer om en anskaffelse. (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012b: 29).

Omfanget av offentlige virksomheters adgang til å samarbeide med hverandre om ivaretakelsen av sine oppgaver (såkalt egenregi eller offentlig–offentlig samarbeid) uten at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse, er utviklet gjennom rettspraksis, og rettstilstanden er derfor ikke helt

[8] Slike hensyn kan ifølge retningslinjene blant annet være rettssikkerhet, herunder sikring av minoriteters rettigheter, og likhet og likeverd.

klar på alle punkter. Når det gjelder muligheten for samarbeid mellom to eller flere kommuner, er EU-domstolens avgjørelse i saken *EU-kommisjonen mot Tyskland* (EU-domstolen 2009) sentral. I denne saken ble et samarbeid funnet å være i tråd med unntaket for egenregi. EU-domstolen la vekt på at samarbeidet hadde utelukkende offentlige deltakere, det var ingen private leverandører som fikk en fordel, det var tale om felles utførelse av en offentlig oppgave, og samarbeidet var utelukkende drevet av hensyn til offentlige interesser.

Hvorvidt forholdet mellom kommunen og det kirkelige fellesrådet kan beskrives som et offentlig-offentlig samarbeid vil blant annet avhenge av om Den norske kirke kan betraktes som en offentlig virksomhet. I kirkeloven § 38 er det eksplisitt sagt at offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder for Den norske kirke. Det må videre legges til grunn at lov om offentlige anskaffelser gjelder for de kirkelige fellesrådene. Videre er Den norske kirke i all hovedsak finansiert av det offentlige. Men ved en utvikling av Den norske kirke til et mer selvstendig trossamfunn kan det over tid være vanskelig å legge til grunn at de kirkelige fellesrådene kan betraktes som et offentlig samarbeidsorgan for kommunene.

Mulig unntak begrunnet i enerett

Det kan vurderes om en kan begrunne et unntak ut fra forskrift om offentlige anskaffelser § 1–3 annet ledd punkt h der det heter at forskriften ikke gjelder for

> kontrakter om offentlige tjenestekjøp som tildeles et organ eller en sammenslutning av organer som selv er en offentlig oppdragsgiver som definert i § 1–2 (hvem som er omfattet av forskriften) med hjemmel i en enerett organet har i henhold til en kunngjort lov, forskrift eller administrativt vedtak, forutsatt at bestemmelsene er forenlige med EØS-avtalen.

Fellesrådene kan vurderes som offentlige oppdragsgivere, jf. at det må legges til grunn at de faller inn under lov om offentlige anskaffelser. Hvorvidt de kan eller bør kunne gis en enerett, og om dette vil være forenlig med EØS-avtalen, vil ikke utvalget gjøre en nærmere vurdering av.

Mulig unntak begrunnet i utøvelse av offentlig myndighet

Det fremgår av EØS-avtalens artikkel 39 at reglene om bevegelighet av tjenesteytelser ikke kommer til anvendelse på «virksomhet som for en avtalepart innebærer, om enn bare leilighetsvis, utøvelse av offentlig myndighet». Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet hadde i 2012 på høring et forslag om å forskriftsfeste et unntak knyttet til kontrakter om utøvelse av offentlig myndighet. Endret forskrift ble fastsatt i oktober 2012.

Det vises i høringsbrevet til en avgjørelse fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). KOFA la til grunn at det nasjonale anskaffelsesregelverket går lenger enn EØS-avtalens regler.[9] Departementet følger ikke KOFAs tolkning av gjeldende rettstilstand, men ønsker ved forskriftsendringen å fjerne usikkerhet ved å gi et uttrykkelig unntak for utøvelse av offentlig myndighet.

Det er i forskriftsutkastet sagt at begrepet offentlig myndighetsutøvelse må tolkes i samsvar med EØS-retten, uavhengig av hvordan begrepet ellers benyttes i nasjonal rett. Det vises til at begrepet skal tolkes strengt og anføres at utøvelse av tvang eller tvangsforføyelser kan være et moment ved vurdering av om en virksomhet driver med offentlig myndighetsutøvelse.

Utvalget vil ikke gå inn på en konkret vurdering av om gravferdsforvaltningen slik den i dag forvaltes av de kirkelige fellesråd, kan beskrives som myndighetsutøvelse i den betydning som er lagt til grunn i høringsnotatet. Det vil kunne avhenge av hvilke oppgaver som overlates de kirkelige fellesrådene. Hvis kommunen kun overlater ansvaret for de praktiske oppgavene på gravplassen til de kirkelige fellesrådene, vil det neppe kunne beskrives som offentlig myndighetsutøvelse.

---

[9] Det heter i høringsbrevet: «Den 13. juli 2011 traff Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) en avgjørelse i en sak som gjaldt påstand om ulovlige direkte anskaffelser av institusjonsplasser fra private barneverninstitusjoner uten forutgående kunngjøring, se sak 2010/364. KOFA konkluderte med at flere av kontraktene som var inngått med private godkjente barnevernsinstitusjoner, falt utenfor anskaffelsesdirektivets virkeområde, fordi institusjonenes oppgaver og ansvar overfor beboerne omfattes av det EØS-rettslige unntaket for utøvelse av offentlig myndighet. Dette gjelder institusjonsplasseringer der institusjonene gis vidtrekkende beføyelser til både å beslutte tvang og til å utøve tvang. KOFA vurderte deretter om dette unntaket kunne innfortolkes også i det nasjonale anskaffelsesregelverket. Verken lov eller forskrift om offentlige anskaffelser inneholder noe uttrykkelig unntak for utøvelse av offentlig myndighet, og KOFA kom til at et slikt unntak heller ikke kunne innfortolkes i det nasjonale regelverket. Med andre ord mener KOFA at det nasjonale regelverket på dette punktet går lenger enn det EØS-avtalen krever, slik at også avtaler hvor den offentlige oppdragsgivers medkontrahent skal utføre offentlig myndighetsutøvelse vil kunne være omfattet av kunngjøringsplikten i forskrift om offentlige anskaffelser.» (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet 2012c).

Utvalget vil tilrå at en ved en eventuell overføring av ansvaret for gravferdsforvaltningen til kommunene nøye klarlegger hvilket handlingsrom kommunene skal ha og klargjør forholdet til lov om offentlige anskaffelser. Utvalget vil imidlertid bemerke at spørsmål knyttet til lov om offentlige anskaffelser kan reises også i forhold til dagens gravferdslovgivning og praksis.

18.9 Nærmere om Den norske kirkes rettigheter, og om eiendomsforhold

I lov om trudomssamfunn § 18 heter det: «Kongen eller den han gjev fullmakt, kan samtykkja i at registerført trudomssamfunn får ha eigen gravplass og setja vilkår for dette.»

Kirkedepartementet anfører i St.meld. nr. 17 (2007–2008) at

> [d]ette må naturlig gjelde også for Den norske kirke, dersom kirkegårdsforvaltningen bestemmes overført til kommunene og kirkegårdene mister sin særlige tilknytning til Den norske kirke. Dermed reises spørsmålet hvordan Den norske kirke i tilfelle skal kunne sikres retten til egne kirkegårder. På kort sikt har dette spørsmålet mer prinsipiell enn praktisk interesse. Virkningen av kommunal overtakelse av kirkegårdene er likevel at Den norske kirke som trossamfunn ikke selv har kirkegårder. På lengre sikt kan dette reise spørsmål om anlegg av kirkegårder forbeholdt medlemmer av Den norske kirke. Departementet kan ikke se at dette er en ønsket utvikling, verken for Den norske kirke eller for det norske samfunnet. (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 109).

Retten for trossamfunn til å ha egne gravplasser er i liten bruk i dag. I St.meld. nr. 17 (2007–2008) er det på side 105 vist til at Det Mosaiske Trossamfund har egen gravplass i Oslo og Trondheim. Noen mindre kristne trossamfunn har egne kirkegårder i Kristiansand-området, Egersund og Lofoten, mens det finnes to katolske kirkegårder av nyere dato i Tromsø og Alta. Den evangelisk-lutherske frikirke skal ha to–tre kirkegårder. Det finnes muslimske gravfelt i en del kommuner, men de utgjør en del av den almenne gravplassen.

Det er ikke knyttet økonomisk støtte til etablering av egne gravplasser. Et ønske fra en lokal menighet eller fellesråd i Den norske kirke om å kunne etablere egen gravplass vil dermed i utgangspunktet kunne bli møtt med at kommunene ikke lenger vil overføre midler til fellesrådet for å drifte gravplassen som er forbeholdt medlemmer i Den norske kirke. Dette ville være et konfliktfylt framtidsscenario og har antakelig mer prinspiell enn praktisk interesse. Men det indikerer at Den norske kirke, i tillegg til dens tilknytning til staten, også må betraktes som et eget trossamfunn med de rettigheter som følger av det. At de lokale soknene er selvstendige rettssubjekt, innebærer at det juridiske handlingsrommet for endringer på gravplassområdet må vurderes nøye.

Et spørsmål som reiser seg, er om den lokale kirkes eiendomsrett til gravplassene kan innebære rettigheter knyttet til forvaltningen av gravplassene.

I et rundskriv fra Kultur- og kirkedepartementet fra 2002 med overskriften «Overføring av kirkelige eiendommer fra kommunene til kirkelig fellesråd» ble det vist til at etter at ny kirkelov og ny gravferdslov trådte i kraft i 1997 var «det avdekket et behov for å foreta en opprydding og avklaring når det gjelder de kirkelige eiendommene.» (Kultur- og kirkedepartementet 2002). Det ble vist til at dette gjaldt først og fremst for kirkene og kirkegårdene, men også for andre eiendommer. Det heter i rundskrivet:

> Hovedregelen er … at det er soknet som er eier av en kirke eller en kirkegård. Dette framgår nå direkte av henholdsvis kirkeloven og gravferdsloven. Også under tidligere lovgivning var det uttrykkelig fastslått at kirkene var i soknets eie, men det var ikke sagt noe om kirkegårdene. Dette hang nok til dels sammen med at kirkegårdene tidligere som regel lå i direkte tilknytning til kirken og derfor ble ansett som en del av kirkeeiendommen. … De fleste steder utgjør kirken og kirkegården sammen en naturlig avgrenset eiendom. Det vil normalt være denne eiendommen i sin helhet som tilhører soknet, og det vil her ikke være nødvendig å trekke noen grense mellom kirken og kirkegården. (Kultur- og kirkedepartementet 2002).

Rundskrivet redegjør for hvordan en kan «bringe grunnboken i samsvar med de reelle eiendomsforholdene» (Kultur- og kirkedepartementet 2002), og gir veiledning om avgrensninger og grunnlagsdokumentasjon og opplysning om at det ikke skal kreves dokumentavgift ved overdragelse av eiendommer fra kommunen til kirkelige fellesråd.

Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) kom i 2007 med en egen veiledningsbok

om hvordan prosessene rundt eiendomsoverdragelser kan skje.

Det foreligger så vidt utvalget er kjent med ingen oversikt om status når det gjelder disse prosessene. Det er for eksempel uklart i hvor mange kommuner prosessene er sluttført, og i hvilken grad disse prosessene har medført lokale konflikter.

Det kan være ulike oppfatninger om rimeligheten av omfanget av Den norske kirkes eiendomsrett til ulike tomter og bygninger, og hvorvidt den overskjøtingsprosessen som er satt i gang var innrettet og avgrenset på en rimelig måte, for eksempel i forhold til gravplasser. Et syn kan være at offentlige gravplasser som skal være for alle, uavhengig av medlemskap i Den norske kirke, og der utbyggingen og utviklingen av dem har vært finansiert av offentlige midler, ikke burde vært betraktet som kirkelig eiendom og blitt skjøtet over på de kirkelige fellesrådene.

Imidlertid har det vært gjennomført slike overskjøtingsprosesser rundt om i mange kommuner i tråd med dagens lovgivning, noe som har resultert i at gravplasser i stor grad nå er registrert som eid av de kirkelige fellesrådene. Spørsmålet er om dette har konsekvenser for spørsmålet om forvaltningen av gravplassene. I NOU 2006: 2 sies følgende:

> Utvalget legger til grunn at flertallets anbefaling ikke får konsekvenser for eierforholdene til gravlundene. Selv om forvaltningsansvaret legges til kommunen, kan soknet fortsatt eie arealet. (NOU 2006: 2: 138).

Videre sies det:

> Gravferdsloven § 1 tredje ledd, fastslår at «kirkegårdene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag». Kirkegårdenes eiendomsforhold er av minimal betydning så lenge de er i drift som kirkegårder/gravplasser, fordi bruken av disse arealene er så gjennomregulert at de ikke har noen markedsverdi. Området kan bare brukes som gravplass i samsvar med lov- og regelverk. En kirkegård/gravplass kan nedlegges ved at den som har forvaltningsansvaret tar initiativ til det. Etter et vedtak om nedleggelse må det gå 40 år etter siste gravlegging før området kan brukes til andre formål fordi arealet er fredet, …
>
> Stortinget vil formodentlig fortsatt regulere bruken av kirkegård/gravplass ved lov. Det er derfor ingenting til hinder for at forvaltningsansvaret ved lov legges til kommunen, selv om soknet fortsatt eier arealet. Dersom kommunen blir gravplassforvalter, vil den ha full rådighet til å nedlegge kirkegårder/gravplasser. Nyanlagte gravplasser vil i fremtiden da normalt måtte bli kommunal eiendom. (NOU 2006: 2: 155).

Det legges altså til grunn i NOU 2006: 2 at eiendomsretten til gravplassene ikke har noen markedsverdi da bruken er gjennomregulert. Det vil derfor ikke være spørsmål om en overtakelse av forvaltningsansvaret kan sies å medføre et inngrep i soknets eiendomsrett som kan ha en økonomisk verdi som kan rettslig forfølges.

Utvalget er usikkert på om disse resonnementene fullt ut kan være holdbare og om det er utelukket at en offentlig overtakelse av forvaltningsansvaret ikke kan betraktes som et inngrep i soknets eiendomsrett, med fare for at det kan utløse et erstatningsansvar. Et spørsmål vil kunne være deler av eiendommene som er knyttet til parkering o.l., og der soknet kan ha interesser som blir påvirket av kommunal overtakelse av forvaltningsansvaret.

Utvalget har, ut fra at tilleggsmandatet kom til utvalget sent i dets funksjonstid, ikke foretatt en nærmere juridisk vurdering av eiendomsspørsmålene. Dette bør gjøres før en eventuelt går videre med et forslag om kommunal overtakelse av forvaltningsansvaret. En gjennomgang av eiendomsspørsmålene bør også innbefatte en vurdering av om det kan være hensiktsmessig, juridisk og økonomisk, å overføre eiendomsretten til gravplassene til kommunene. En overføring av eiendomsretten til gravplassene vil, slik utvalget forstår det, i de fleste kommuner innebære at en må gjøre en avgrensning av tomten for selve kirkebygget fra den omkringliggende gravplassen da disse som oftest i dag er registrert som en felles tomt.

18.10 Nærmere om krav om medlemskap i Den norske kirke i stillinger knyttet til gravplassen

I kirkelovens § 29 heter det: «Kirkelig tilsatte og ombud skal være medlem av Den norske kirke. Departementet kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det.» I gravferdsloven er avgrensningen av «kirkelig tilsatte» presisert ved at det i § 22 i denne loven heter:

> Kravet i lov om Den norske kirke om at kirkelige tjenestemenn skal være medlem av Den norske kirke gjelder ikke for tjenestemenn

med arbeidsoppgaver alene knyttet til gravplass, gravkapell og krematorium.

Denne presiseringen kom inn i forbindelse ved ny gravferdlov i 1996. Forslaget fra Hille-utvalget, var å la kommunene overta ansvaret for gravplassforvaltningen og la personene som arbeidet på gravplassene bli kommunale tjenestemenn. Når så departementet foreslo og fikk tilslutning til å legge ansvaret til de kirkelige fellesrådene, fant departementet det likevel rimelig å unnta ansatte som bare arbeidet på gravplasser, fra kravet om kirkelig medlemskap.

Slik det fremgår ovenfor under punkt 18.3, er det mange som arbeider innen gravferdsforvaltningen, som kombinerer dette med andre oppgaver for det kirkelige fellesråd. Nesten 2/3 av de ansatte har slike kombinerte stillinger. Det vil si at med mindre det gis unntak fra kravet om medlemskap i Den norske kirke for den delen av arbeidet som ikke er knyttet til gravplassarbeidet, innebærer det at de fleste som arbeider på gravplasser, må være medlemmer i Den norske kirke. Visse stillinger i den lokale menighet vil innebære vigsling til tjenesten. Dette gjelder kateketer, diakoner og kantorer. For disse vil det i mindre grad være aktuelt å fravike krav om medlemskap. For andre stillinger som er mer aktuelle å kombinere med arbeid på gravplassen, som renholder eller kirketjener, vil det være mer rimelig å anta at det kan gis dispensasjon for medlemskap.[10] Det forutsetter at arbeidsoppgavene for f.eks. kirketjeneren ikke knyttes for sterkt til deltakelse i gudstjenstlige handlinger. Utvalget legger til grunn at stillinger som kirketjener eller liknende i mange tilfeller vil innebære å utføre arbeidsoppgaver som forutsetter at en deler verdigrunnlaget til Den norske kirke. Med mindre en aktivt gjør tilpasninger i det lokale fellesråd og aktivt legger til rette for kombinasjonsstillinger som er åpne også for personer som ikke er medlem i Den norske kirke, innebærer kirkelig forvaltningsansvar for gravplasser en begrensning i mulige arbeidsmuligheter for personer som ikke er medlem i Den norske kirke i kommuner som ikke har heltidsstillinger knyttet til forvaltningen.

[10] For en gjennomgang av dispensasjonspraksis mv., se brev fra Kirkedepartementet til Likestillings- og diskrimineringsombudet av 27. september 2006 (Kultur- og kirkedepartementet 2006).

18.11 Utvalgets tilrådinger

Utvalget vil peke på at det i forbindelse med oppfølgingen av kirkeforliket har skjedd en del justering av lovverket som i større grad tilgodeser livssynsmessige minoriteter på dette feltet, jf. gjennomgang ovenfor under kapittel 18.5. Dette er viktig og riktig. Men utvalget vil likevel trekke fram at det er viktig å få fram synspunkter og ivareta interessene også til dem som ikke er medlem i noe tros- eller livssynssamfunn. Et spørsmål er om den ordning det er lagt opp til i gravferdslovens § 23 med årlige møter med «de tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet til et møte for å drøfte hvordan tros- og livssynssamfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas», i tilstrekkelig grad kan ivareta ikke-medlemmers interesser. Utvalget vil løfte fram dette hensynet, men vil ikke gå nærmere inn på konkrete forslag til endringer i gravferdsloven for å ivareta slike hensyn.[11]

Utvalget vil samlet tilrå at kommunene overtar forvaltningsansvaret for gravplassene. Gravplassene er for alle, og ansvaret for dem bør legges til kommunene som allerede i dag finansierer gravplassene.

Den norske kirke har etter utvalgets vurdering utført sitt samfunnsoppdrag knyttet til gravferd på en god måte. Det er imidlertid prinsipielle betenkeligheter ved dagens ordning som tilsier en grunnleggende endring av dagens ansvarsforhold. Utvalget vil tilrå at kommunene overtar ansvaret for gravferdsforvaltningen, og at det ikke gis mulighet for å overføre dette ansvaret til det kirkelige fellesrådet. Utvalget vil peke på at i motsetning til mange andre tjenester som utføres av private aktører, kommersielle eller ideelle, vil det i liten grad være reelle valgmuligheter for dem som bruker disse tjenestene. Det er av stor prinsipiell betydning at forvaltningen av slike plasser er lagt

[11] Det kan i denne sammenheng vises til at høringsuttalelsen fra Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon til de siste endringene i gravferdsloven (fra 1. september 2010), som blant annet påpekte: «Høringsnotatet og forslagene til lovendringer har lite fokus på endringer i dagens lovgivning som kan imøtekomme behov og ønsker som ikke har en særskilt religiøs eller livssynsmessig begrunnelse. Økende pluralisme medfører økt press på gjeldende praksis, og utfordrer mange begrensninger i gjeldende lovverk. Dette vil bl.a. handle om ulike gravleggingsskikker uten særskilt religiøs bakgrunn som oppfattes som fremmede i en norsk sammenheng, men som kan sies å være vanlige eller akseptable i andre deler av verden. Et eksempel vil være ulik håndtering av aske/urne etter kremasjon. Gravferdslovens allmenne karakter tilsier at departementet hadde gjennomgått loven med sikte på en bredere vurdering av utfordringer knyttet til økt mangfold i behov og ønsker.» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2010).

til offentlige myndigheter uten tilknytning til ett bestemt trossamfunn.

Den enkelte innbygger bør etter utvalgets mening møte et kommunalt organ når det er behov for veiledning og inngåelse av for eksempel gravfestekontrakter. Utvikling og planlegging av gravplasser bør utføres av kommunen. Håndtering av klagesaker mv. vil følge normale regler og følge linjen til Fylkesmannen. Lovansvaret legges til et departement eller en departementsavdeling som ikke kan knyttes til ett spesifikt trossamfunn. Når det gjelder praktisk arbeid knyttet til opparbeiding av graver og stell av graver, må det, hvis kommunen vurderer det som hensiktsmessig, være mulig å benytte seg av tjenester fra de kirkelige fellesrådene eller andre aktører.

Utvalget vil, gitt den begrensede tid som utvalget har hatt for å besvare tilleggsmandatet, ikke gå nærmere inn på de praktiske konsekvensene knyttet til omleggingen. Men utvalget vil peke på at forslaget om en kommunal overtakelse av forvaltningsoppgaver vil innebære en oppbygging av en ny administrativ tjeneste i en del kommuner. Utvalget har ikke gått nærmere inn i hvilke omstillingskostnader som da vil påløpe, og hvilke konsekvenser dette vil ha for de personer som i dag arbeider med forvaltningen. Det vil være viktig å trekke med seg den kompetansen som i dag finnes i forvaltningen. Over tid kan et kommunalt ansvar etter utvalgets vurdering innebære en bedre utnyttelse av kommunenes samlede ressurser.

Utvalget vil tilrå at før det gjøres endringer i dagens forvaltningsordning for gravferd, bør det gjøres en juridisk vurdering av eiendomsforholdenes betydning. Det må vurderes om det at de lokale sokn i stor grad eier de lokale gravplassene, kan legge begrensninger på hvordan og hvor fort en kan gjøre endringer i ansvarsforhold mot det lokale fellesrådets ønske. En gjennomgang av eiendomsspørsmålene bør også innbefatte en vurdering av om det kan være hensiktsmessig, juridisk og økonomisk, å overføre eiendomsretten til gravplassene til kommunene.

Utvalgets medlemmer Hompland, Sandvig og Strand tilrår at gravplasser skjøtes tilbake til kommunen for å ivareta at gravferdslovens forutsetning om at gravferd skal skje på offentlig gravplass, ivaretas. Ikke minst er dette viktig når stat og kirke reelt blir skilt.

Utvalget vil understreke at det er behov for å klargjøre hvordan en kommunal overtakelse av ansvaret for gravplassforvaltningen vil kunne forholde seg til lov om offentlige anskaffelser gitt de ulike praktiske og prinsipielle valg kommunene kan ønske å gjøre for på en hensiktsmessig måte å ivareta det nye kommunale ansvaret for gravferdsforvaltning.

Utvalget er spesielt bedt om å vurdere gravplasskonsulentens plassering. Ifølge tilleggsmandatet ivaretar denne stillingen «viktige funksjoner knyttet til forvaltning av gravplasser og gravferdslovgivningen ved bl.a. følgende oppgaver:

- Bistå kirkedepartementet i arbeidet med å forvalte og utvikle gjeldende lov- og regelverk for gravferdssektoren.
- Være rådgiver for bispedømmeråd og fylkesmenn hvor disse er tillagt avgjørelsesmyndighet i gravferdsloven.
- Gi generell veiledning om stell av gravplasser gjennom konferanser, kurs og annen informasjonsvirksomhet.»

Utvalget har ikke gått konkret inn på de arbeidsoppgavene stillingen faktisk ivaretar. I den grad stillingen innebærer generelle forvaltningsoppgaver knyttet til gravferd, mener utvalget den ikke bør være knyttet til ett bestemt trossamfunn. Gravferdsloven forvaltes i dag av det departement som ivaretar Den norske kirke, mens ansvaret for de øvrige tros- og livssynssamfunnene ligger i et annet departement og gravferdskonsulentstillingen er lagt til et bispedømme. Dette vanskeliggjør en god samordning som også ivaretar minoritetenes behov og sikrer likebehandling.

Ved en samordning av tros- og livssynspolitikken, vil det være logisk å koordinere dette feltet også administrativt. Gravferdskonsulenten bør være plassert inn i en slik samlet struktur for å kunne ivareta hensynet til de ulike tros- og livssynstradisjonene og borgere uten noen slik tilhørighet når det gjelder gravferd.

Kapittel 19
Barns interesser og rettigheter

19.1 Innledning

Statens oppgaver er generelt å beskytte dens innbyggere (den klassiske lov-og-orden-staten) og å sørge for at innbyggerne får dekket sine behov (velferdsstaten). Overfor voksne individer er utgangspunktet at den enkelte i hovedsak kan beskytte seg selv og sørge for seg selv. Spesielle forhold kan likevel tilsi et offentlig ansvar knyttet til for eksempel sikring av helsetjenester mv. I forhold til barn er utgangspunktet annerledes. Noen må beskytte og sørge for barna. I både lovverk og tradisjon er dette tillagt barnas foreldre. Men over tid har statens oppgaver overfor barn vokst. Fra 1739 ble det i Norge innført obligatorisk skole (som forberedelse til den obligatoriske konfirmasjonen). En kraftig utvidelse av skole- og barnehagetilbudet, viser vilje til å støtte opp under foreldrenes ansvar. Utvalget har i prinsippkapitlet (kapittel 9) som første prinsipp trukket fram at tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle. Dette gjelder også for barn. Videre har utvalget trukket fram som andre prinsipp at den enkeltes tros- og livssynspraksis ikke må krenke andres rettigheter og friheter. Dette vil kreve avveininger av ulike interesser og rettigheter. Utvalget vektlegger at en i disse avveiningene *bør beskytte de svakestes interesser*. Det er viktig å beskytte barn mot voksnes utøvelse av religionsfriheten som går på bekostning av barns egen tros- og livssynsfrihet, og andre rettigheter og interesser.

Barneombudet har i et eget brev til utvalget fra september 2011 kommet med viktige utfordringer knyttet til barns rettigheter og interesser (Barneombudet 2011a). Mange av disse utfordringene vil bli vurdert i dette kapitlet. Noen flere problemstillinger knyttet til trossamfunn og barn vil bli vurdert i drøftingen av hvorvidt en bør stille betingelser til den økonomiske støtten til trossamfunn, jf. kapittel 23.

I dette kapitlet redegjøres det først (19.2) nærmere for statens forpliktelser knyttet til de ulike menneskerettsbestemmelsene som angår barn, og nærmere om de ulike hensyn som kan komme i konflikt.

Deretter drøftes (19.3) spørsmålet om når og på hvilken måte barn bør høres/skal bestemme om deltakelse i religiøse/livssynsmessige samfunn/aktiviteter.

Spenningen mellom statens ansvar og foreldrenes ansvar kommer gjerne til uttrykk i forbindelse med skoletilbudet, og det er gjerne forholdet til religion som setter på spissen den mulige konflikten en kan ha mellom staten og foreldrene. En kan komme i konflikt både ved skoletilbudet til barn som foreldre tar ut av den ordinære skolen og der det etableres egne skoletilbud, og ved utviklingen av det obligatoriske skoleinnholdet (læreplaner, undervisningsopplegg mv.). Dette drøftes under punkt 19.4. Til sist (19.5) drøftes andre grensedragningsspørsmål der staten som beskytter av barns interesser må avveie hvor langt foreldreretten bør strekke seg. En særlig omdiskutert sak er spørsmålet om omskjæring av guttebarn.

19.2 Barnekonvensjonen og andre menneskerettighetskonvensjoner

Norge er forpliktet av kravene i FNs barnekonvensjon, som også er gjort til norsk lov i menneskerettsloven. Med bakgrunn i barns fysiske og psykisk umodenhet, sikrer konvensjonen spesielle beskyttelsestiltak og særlig omsorg. I tillegg presiseres alle de generelle menneskerettighetene som også gjelder for barn, for eksempel ytringsfrihet, rett til privatliv, forsamlingsfrihet og tros- og livssynsfrihet.

Etter konvensjonen skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle tiltak og handlinger som gjelder barn. Videre vektlegges prinsippene om ikke-diskriminering, rett til liv og utvikling og rett til å bli hørt, samt et prinsipp om barnets gradvise utvikling.

Staten skal sørge for at barnet får nødvendig beskyttelse og omsorg, i første rekke ved å

pålegge foreldrene å sikre barnet oppdragelse, omsorg og utvikling. Det vises til at omsorgsplikten og -retten først og fremst er lagt til foreldrene etter BK artikkel 18.

Når foreldrene ikke kan eller vil gi nødvendig beskyttelse og omsorg, må staten ha tiltak som kan beskytte barna mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting (art. 19, se boks 19.1). I den forbindelse skal staten også beskytte barnet mot skadelig religiøs praksis og treffe alle effektive og egnede tiltak for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse (art. 24 nr. 3, se boks 19.1).

Barnekonvensjonen sikrer også barnet mer spesifikke ytelser gjennom blant annet rett til helsetjenester i artikkel 24 og rett til utdanning i artiklene 28 og 29, se boks 19.1. Målet med utdanningen skal blant annet være å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner. Artikkel 29 nr. 2 garanterer retten til å opprette privatskoler, men forutsetter at slike skoler følger formålene med utdanningen slik de er fastsatt i artikkel 29 nr. 2. I likhet med andre konvensjonsbestemmelser som sikrer retten til å opprette privatskoler, gir artikkel 29 nr. 2 ingen rett til offentlig støtte.

Som redegjort for i kapittel 8 kan barnets tros- og livssynsfrihet begrenses av foreldreretten etter blant annet Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 2 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 nr. 4. Videre kan foreldrenes rett og plikt til omsorg for barnet begrense barnets adgang til å delta i religiøs praksis og rett til inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn. Staten kan gripe inn når foreldrene ikke oppfyller sin omsorgsplikt, eller når det på annen måte er fare for at barnet lider overlast.

Det er uklart hvor grensene går mellom foreldreretten og barnas selvstendige tros- og livssynsfrihet. Det kan være variert og sparsom veiledning å hente i praksis og uttalelser fra overvåkningsorganene. Det er også uenighet i juridisk teori om hvor lavt staten må eller kan sette den religiøse myndighetsalder. Et bærende synspunkt i Barnekonvensjonen er at barna skal utvikles til selvstendige mennesker og derfor må gis innflytelse på eget liv forholdsvis tidlig. Foreldreretten må tilpasses denne utviklingen.[1] FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter legger trolig mer vekt på foreldrenes rett til å lære opp sine barn i egen tro eller eget livssyn.[2]

Noen eksempler fra andre europeiske land viser en ulik praksis, og kanskje også at statene har et visst spillerom i sin fastsettelse av aldersgrensene. I Danmark må den som alene skal melde seg ut av folkekirken være 18 år, men med krav om samtykke fra barn over 15 år. I Sverige er også aldersgrensen for inn- og utmelding av Svenska kyrkan 18 år, men med krav om samtykke fra barn over 12 år. England og Island har 16-årsgrenser knyttet til henholdsvis fritak fra fellesbønn i skolen og inn- og utmelding av trossamfunn. I Tyskland og Italia er det imidlertid en lavere religiøs myndighetsalder. Her velger 14-åringer selv om de vil delta i skolens religionsundervisning.

Det er heller ikke klart hvor langt staten kan gå i å vektlegge hensynet til barnets beste til fortrengsel for tros- og livssynsfriheten og foreldreretten. Et inngrep som er begrunnet i beskyttelse av barn, vil imidlertid alltid være et legitimt formål etter EMK artikkel 9 nr. 2[3] og SP artikkel 18 nr. 3. Hvis inngrepet følger av lov og står i forhold til formålet, vil det også være lovlig.

Når det gjelder foreldreretten etter EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2 andre setning, begrenses den av barnets rett til utdanning etter første setning. EMD har understreket at barnets rett til utdanning er den dominerende bestemmelsen i artikkel 2.[4]

Foreldreretten kan således ikke sette til side barnets grunnleggende rett til utdanning.

Etter utvalgets oppfatning er en gjennomføring av Barnekonvensjonens krav avgjørende for

---

1 Direkte uttrykt i BK art. 14 nr. 2.

2 Julia Köhler Olsen disputerte for den juridiske doktorgraden i 2012 med avhandlingen *Barnets rett til selvbestemmelse i forhold til religiøse normer.* Hun oppsummerer slik: «Avgjørelser fra EMD og FNs menneskerettighetskomité og uttalelser fra FNs barnekomité avveier forholdet mellom staten, foreldrene og barnet på en slik måte at staten må respektere foreldrenes rett ved å opptre objektivt, nøytralt, kritisk og pluralistisk i formidlingen av kunnskap, samtidig som staten har en vid skjønnsmargin for å sikre at barnet utdannes til en tolerant samfunnsborger i et pluralistisk og demokratisk samfunn. Hvordan dette oppnås, er det forskjellige oppfatninger om. Barnekomiteen har … påpekt at det må til en harmonisering mellom barnets kulturelle og religiøse bakgrunn og formidling av nasjonenes fellesverdier … EMD legger vekt på at staten må holde seg innenfor de menneskerettslige grensene når den organiserer utdanning og legger i den sammenheng vekt på foreldreretten i utdanning, samt statens interesser i 'sine' barn som framtidige samfunnsborgere. FNs menneskerettighetskomité vektlegger i størst mulig grad foreldrenes interesser og krever forholdsvis stor tilbakeholdenhet fra statens side når det gjelder innflytelse på barnets religiøse identitet.» (Köhler-Olsen 2012: 525).

3 Se bl.a. kommisjonens praksis knyttet til barnevernssaker og EMK artikkel 8, f.eks. saken *Johansen mot Norge* (EMD 1995: punktene 60 og 61).

Boks 19.1 Utvalg av viktige konvensjonsbestemmelser knyttet til barn

Barnekonvensjonen:

Artikkel 3 nr. 1: Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Artikkel 5: Partene skal respektere det ansvar og de rettigheter og forpliktelser som foreldre, eventuelt slektninger eller medlemmer av lokalsamfunnet ifølge stedlig skikk, verger eller andre med juridisk ansvar for barnet har, for å gi det veiledning og støtte, tilpasset dets gradvise utvikling av evner og anlegg, under barnets utøvelse av rettighetene anerkjent i denne konvensjonen.

Artikkel 14 nr. 1: Partene skal respektere barnets rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet.

nr. 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.

nr. 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, orden, helse eller moral eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.

Artikkel 19 nr. 1: Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.

Artikkel 24 nr. 1: Partene anerkjenner barnets rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard og til behandlingstilbud for sykdom og rehabilitering. Partene skal bestrebe seg på å sikre at ingen barn fratas sin rett til adgang til slike helsetjenester.

nr. 3: Partene skal treffe alle effektive og egnede tiltak for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse.

Artikkel 29 nr. 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, … 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 …

nr. 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.

Av øvrige konvensjonsbestemmelser kan nevnes det som står i tilleggsprotokoll til EMK:

Art 2. Rett til utdanning

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.

I FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 nr. 4 understrekes foreldrenes rettigheter enda tydeligere:

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.

barns velferd under oppveksten og barns utvikling til fullverdige deltakere i samfunnet. I denne sammenheng er det avgjørende at barn får nødvendig innflytelse i både materielle og livssynsmessige spørsmål, samtidig som de beskyttes mot skadelige forhold. Det er både en samfunnsinteresse og en individuell interesse for det enkelte barn som vektlegges.

Foreldreretten bør bare gjelde så lenge barnet ikke selv anses å være i stand til å ta begrunnet standpunkt om annen religiøs tilhørighet enn foreldrenes. Ut over dette bør ikke inngrep i barnas egen tros- og livssynsfrihet begrunnes i foreldreretten. Ytterligere begrensninger må i tilfelle begrunnes i foreldrenes omsorgsplikt.

Foreldreretten må også begrenses av hensynet til barnets beste og gjennomføringen av barnets særlige rettigheter etter Barnekonvensjonen. Barna må således sikres den grunnleggende retten til utdanning, helse, omsorg og beskyttelse mv., selv om de aktuelle tiltakene strider mot foreldrenes overbevisning.

19.3 Barns rett til å bestemme selv i tros- og livssynsspørsmål

19.3.1 Innledning

Både kirkeloven og lov om trudomssamfunn inneholder særregler om barns rett til å bestemme inn- og utmelding i trossamfunn, med en absolutt aldersgrense på 15 år. I livssynssamfunnene følger barnas selvbestemmelsesrett fullt ut av barnelovens regler.

Utvalget har vurdert om særreglene bør endres slik at selvbestemmelsesretten inntrer på et lavere alderstrinn, eventuelt om særreglene også bør gjelde for livssynssamfunnene. Videre har utvalget vurdert om særreglene bør oppheves slik at spørsmålet om barns selvbestemmelsesrett i sin helhet reguleres av barneloven.

Utvalget drøfter også barns rett til å velge selv om de vil delta i religiøse aktiviteter.

I kapittel 25 vurderer utvalget aldersgrenser for tilskuddsberettigede medlemmer. Vurderingen gjelder kun hvilke medlemmer som skal telle med ved beregning av statstilskuddet. Vurderingene vil ikke berøre samfunnenes interne regler om barns medlemskap eller barns religiøse myndighetsalder.

Utvalget viser også til kapittel 8 og punkt 19.2, der det gis en oversikt over barns tros- og livssynsfrihet etter FNs barnekonvensjon og andre internasjonale konvensjoner.

19.3.2 Generelle regler om barns rett til å bestemme selv og til å si sin mening

Utgangspunktet er at foreldre bestemmer for sine barn fram til fylte 18 år. Dette henger sammen med foreldrenes omsorgsplikt, som varer like lenge. Et generelt unntak er imidlertid fastsatt i barneloven § 33: «Foreldra skal gje barnet stendig større sjølvråderett med alderen og fram til det er myndig.» For mange typer avgjørelser vil derfor barnas selvbestemmelsesrett inntre før de er 18 år. For eksempel kan barnet ganske tidlig velge sine egne venner og bestemme over sine fritidsaktiviteter.

Sammen med barnets modenhet er omsorgsplikten viktig for tolkningen av barneloven § 33. Kan beslutningen begrunnes i omsorgsplikten, er det også lettere å begrunne at foreldrene må ta den endelige avgjørelsen. Typiske eksempler er aktiviteter som kan være farlige for barnet, og som foreldrene derfor må kunne si nei til. Bestemmelsen gir i en del situasjoner barnet større rett til å nekte enn til på egen hånd å samtykke.

Selv om barnet ikke kan ta den endelige avgjørelsen selv, kan det ha rett til å si sin mening etter barneloven § 31 og FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 12. Barnet skal fritt få gi uttrykk for sine synspunkter og gis stadig mer innflytelse på eget liv i takt med alder og modenhet. Fra fylte 12 år skal det legges stor vekt på barnets mening.

En særregel i barneloven § 32 gir barn rett til selv å bestemme inn- og utmelding av foreninger og i utdanningsspørsmål fra de er 15 år. Barneloven sier imidlertid ikke at barn under 15 år mangler rett til å ta den endelige beslutningen i slike spørsmål (NOU 1977: 35: 124f; Ot.prp. nr. 62 (1979–80): 21). Det er heller ikke fastsatt noen aldersgrense for barns foreningsfrihet etter BK artikkel 15. Rett til å bestemme om inn- og utmelding i foreninger og om utdanning kan derfor inntre før barnet fyller 15 år etter den generelle regelen i barneloven § 33. Backer nevner som eksempler at en 13-åring må kunne melde seg inn i et idrettslag eller en fritidsklubb knyttet til skolen (Backer 2008: 304).

Videre vil barns rett til å bli hørt etter barneloven § 31 stå sentralt når det gjelder inn- og utmelding av foreninger. Barnet bør forholdsvis tidlig bestemme over denne typen personlige forhold og bør normalt ikke tvinges inn i eller ut av foren-

[4] I saken *Campbell og Cosans mot UK* (EMD 1982) uttrykkes forrangen til «the fundamental right of the child to education, the whole of Article 2 (P1-2) being dominated by its first sentence …» (EMD 1982: punkt 36).

inger mot sin vilje (NOU 1977: 35: 50; Innst. O. nr. 30 (1980–81): 10).

Barns økonomiske handleevne reguleres av vergemålsloven, noe som blant annet har betydning for betaling av medlemskontingent. Hovedregelen er at personer under 18 år ikke kan inngå rettslig bindende avtaler, for eksempel om løpende ytelser eller andre framtidige betalingsforpliktelser. Etter vergemålsloven § 33 kan 15-åringer imidlertid disponere over penger som han eller hun selv har tjent. Videre vil barn – uansett alder – disponere lommepenger mv. Når barnet på denne måten kan disponere over egne midler, må pengene også kunne benyttes til betaling av medlemskontingent samtidig med innmeldingen.

19.3.3 Særlige regler for inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn

Kirkeloven § 3 og lov om trudomssamfunn § 6 fastsetter at foreldrene bestemmer tilhørighet og medlemskap i trossamfunn fram til barnet fyller 15 år. Fra barnet fyller 15 år bestemmer barnet selv om inn- og utmelding, se også lov om trudomssamfunn § 3.

De to særlovene har således samme aldersgrense som den generelle regelen om inn- og utmelding i foreninger i barneloven § 32. Særlovene innebærer imidlertid en fullstendig regulering av barn og foreldres rett til å beslutte inn- og utmelding. Åpningen for en tidligere selvbestemmelsesrett etter barneloven § 33 gjelder således ikke for inn- og utmelding i trossamfunn.

Aldersgrensen er bindende for trossamfunnene, og de må således kreve samtykke fra foreldrene ved inn- og utmelding av barn under 15 år.

Selv om barn ikke har selvbestemmelsesrett før de fyller 15 år, har de rett til å si sin mening. Ifølge lov om trudomssamfunn § 6 fjerde ledd skal barna fra de er 12 år, få si sin mening om ut- eller innmeldingen.[5] Videre gjelder reglene om medbestemmelse i barneloven § 31, som også gir uttalerett til yngre barn. Ifølge Backer (2008) må en se bort fra reservasjonen i lov om trudomssamfunn § 6 om at barnet bare skal høres «om det let seg gjere». En slik reservasjon er i strid med FNs barnekonvensjon artikkel 12 og artikkel 14 nr. 1.

Barns tilhørighet til Den norske kirke opphører automatisk ved fylte 18 år, dersom ikke barnet er blitt døpt. Barn som er døpt, forblir medlemmer i Den norske kirke også etter fylte 18 år. Barns medlemskap eller tilhørighet i andre trossamfunn, kan videreføres inn i voksen alder, uavhengig av om de er døpt eller ikke.

Lov om tilskot til livssynssamfunn med forskrifter har ingen regler om inn- og utmelding av barn. Inn- og utmeldingen følger derfor i sin helhet barnelovens regler, med en 15-årsgrense etter § 32 og mulighet for at selvbestemmelsesretten inntrer tidligere etter § 33. Ifølge barnelovens forarbeider kan foreldre ikke tvinge barn inn i livssynssamfunn mot barnets vilje, se også kapittel 19.3.2 (Innst. O. nr. 30 (1980–81): 10). Lovgivningen om livssynssamfunn inneholder ingen bestemmelser om opphør av barns medlemskap eller tilhørighet.

Se også nærmere framstilling av reglene om medlemskap i kapittel 25.

19.3.4 Når bestemmer barna selv om de vil være med i aktiviteter i tros- og livssynssamfunnene?

Det er bare barn og foreldres rett til å bestemme inn- og utmelding som er særskilt regulert i lov om trudomssamfunn og kirkeloven. Andre valg knyttet til tros- og livssynssamfunn og religiøse aktiviteter omfattes således i sin helhet av de alminnelige reglene i barneloven og Barnekonvensjonen.

Når det gjelder praktisering av religion og livssyn, inntrer selvbestemmelsesretten ofte tidligere enn 15-årsalderen. Ifølge Backer vil barnas rett til å bestemme over egne fritidsaktiviteter innebære «at de vanligvis selv må få avgjøre om de vil gå i kirken eller på ski på en søndag» (Backer 2008: 308). Barna bestemmer også selv om de vil delta i konfirmasjonsforberedelser.

Rett til valg av utdanning inntrer som nevnt ved fylte 15 år. Dette vil også gjelde valg av et privat, religiøst skoletilbud.[6]

I situasjoner der omsorgsplikten gjør det nødvendig at foreldrene sier nei (eller ja) til deltakelse i religiøse aktiviteter, kan det imidlertid tenkes at aldersgrensen er høyere. Motsatt kan det tenkes en lavere aldergrense for når barna selv kan nekte deltakelse.

---

[5] Regelen om barns uttalerett i kirkeloven § 3 nr. 4 ble opphevet med virkning fra 1. januar 2012, slik at uttaleretten fullt ut blir regulert av barneloven.

[6] Ifølge Backer vil imidlertid ikke et valg av en privatskole med høye skolepenger nødvendigvis medføre en plikt for foreldrene til å betale disse (Backer 2008: 302). I lys av barnelovens generelle prinsipper som bl.a. gir ungdom en rett til å bestemme om deltakelse i konfirmasjonsforberedelser og egne fritidsaktiviteter, vil det kunne argumenteres for at det må gjelde et krav til samtykke fra barn også før fylte 15 år for valg av alternativt skoletilbud.

Uansett må det antas at barna fra 15 år i alle tilfeller bestemmer over deltakelse i religiøse aktiviteter (Holgersen 2008: 301). Når de kan melde seg inn og ut av tros- og livssynssamfunn, må de også kunne si ja eller nei til å delta i aktiviteter i slike samfunn. Denne aldersgrensen må anses som en generell religiøs og livssynsmessig myndighetsalder.

19.3.5 Andre særlige aldersgrenser i norsk lovgivning

Norsk lovgivning har også andre aldersgrenser på 15 år. Som nevnt i kapittel 19.3.2 kan 15-åringer disponere egne penger. Vergemålsloven § 10 har også 15-årsgrense for barns adgang til å inngå arbeidsavtale. Videre bestemmer 15-åringer selv om fritak etter opplæringsloven § 2-3a, herunder fra RLE-faget.

Enkelte særaldersgrenser er lavere enn 15 år. Barn over 12 år må samtykke til adopsjon, navneendring og erverv eller tap av norsk statsborgerskap. Fra og med 8. årstrinn bestemmer grunnskoleelevene selv skriftlig målform, om samisk opplæring og om opplæring i finsk. Ved inngangen til 8. årstrinn er elevene normalt 13 år.

På et sentralt område er det en høyere særaldersgrense; det er som hovedregel foreldrene som kan samtykke til helsehjelp fram til barnet er 16 år.

19.3.6 Tidligere vurderinger av barns selvbestemmelsesrett i tros- og livssynsspørsmål

Dissenterlovkomitéen vurderte den religiøse myndighetsalder i forbindelse med sitt utkast til lov om trossamfunn (Dissenterlovkomitéen 1962). Komiteen mente at den eksisterende 15-årsgrensen var lav, men kommenterte også at det ville være åpenbart feil dersom foreldre kunne melde en 14-åring inn eller ut av et trossamfunn uten hensyn til barnets vilje. Aldersgrense på 15-år kunne også være for høy for barn som ønsket å melde seg inn for å delta i konfirmasjonsforberedelser i Den norske kirke.

Ett mindretall (Leivestad og Ski) foreslo at barn over 12 år selv måtte samtykke til ut- eller innmelding i trossamfunn. Barn i alderen 12–14 år skulle således måtte undertegne – sammen med sine foreldre – på skjema om inn- eller utmelding. Flertallet mente aldersgrensen i denne sammenheng burde være 14 år, det var tvilsomt om barn i 12–13-årsalderen var så religiøst modne at de burde få anledning til å innta et standpunkt i strid med foreldrenes. Dette kunne også bli en kilde til unødig uro i familien.

Verken mindretallet eller flertallet mente at barnet skulle kunne melde seg ut- eller inn på egen hånd, helt til barnet var 18 år måtte foreldrene samtykke.

I høringsrunden mente flere av høringsinstansene at en aldersgrense på 14 år var for lav. Mindretallets forslag om at 12-åringer må samtykke til inn- eller utmelding fikk kun støtte fra Utenriksdepartementet, Oslo katolske bispedømme og Det apostoliske vikariat, Nord-Norge. Utenriksdepartementet viste til EMK artikkel 9, og at tros- og livssynsfriheten trolig også omfattet personer under 14 år. Oslo katolske bispedømme ga følgende uttalelse:

> Vi vil ubetinget slutte oss til mindretallets forslag. Barn over 12 år som er blitt oppdradd i et trossamfunns religion, har etter vår oppfatning forutsetninger for selv å være meningsberettiget hvis foreldrene vil melde ham eller henne ut av trossamfunnet og inn i et annet (sitert i Ot.prp. nr. 27 (1967–68): 33).

Lovutkastet fra departementet foreslo en 15-årsgrense, men med krav om samtykke fra foreldrene fram til 18 år (Ot.prp. nr. 27 (1967–68)). Stortinget vedtok til slutt at barn fra fylte 15 år kan melde seg inn og ut av trossamfunn uten samtykke fra foreldrene, det vil si dagens regel i lov om trudomssamfunn § 6 og kirkeloven § 3. Dermed ble gjeldende regel fra loven av 1891 videreført.

Forholdet til barns inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn ble også behandlet i forbindelse med vedtakelse av barneloven i 1981. Blant annet ble spørsmålet drøftet i justiskomiteens innstilling:

> Komiteen finner det klart at foreldrene ikke fritt kan melde et barn ut og inn av foreninger før det er fylt 15 år. Spørsmål om medlemskap er utvilsomt et personlig forhold, jf. utkastet § 31, som barnet ganske tidlig bør ha størst mulig herredømme over. Barnet bør derfor etter komiteens mening ikke tvinges inn i eller ut av noen slags forening mot dets vilje. Dette gjelder særlig – som påpekt av professor Bratholm – medlemskap i livssynsforeninger eller politiske organisasjoner, men kan også like gjerne gjelde andre foreninger. (Innst. O. nr. 30 (1980–81): 10).

Da lov om tilskott til livssynssamfunn ble vedtatt, videreførte Stortinget særordningene for trossamfunnene, selv om dette var i strid med prinsippene om barns selvrådighet i den nye barneloven. I departementets begrunnelse vises det til at særordningene har sammenheng med de særlige reglene om barns tilhørighet i Den norske kirken.

19.3.7 Utvalgets vurderinger

Tros- og livssynsfriheten bør beskyttes for alle, både barn og voksne. Utgangspunktet bør derfor være at barna selv velger sin religion eller sitt livssyn så snart de er i stand til å gjøre seg opp en mening om denne typen spørsmål. En slik innflytelse i livssynsmessige spørsmål er også avgjørende for barns utvikling til fullverdige deltakere i samfunnet. Som understreket i kapittel 19.2 bør foreldreretten bare gjelde så lenge barnet ikke selv anses å være i stand til å ta begrunnet standpunkt om annen livssynsmessig tilhørighet enn foreldrenes.

Samtidig har barn behov for beskyttelse mot skadelige forhold. Foreldrenes omsorgsplikt kan derfor begrunne enkelte begrensninger i barns adgang til selv å avgjøre deltakelse i religiøse eller livssynsmessige aktiviteter og organisasjoner.

Barnelovens regler bygger på en avveining av de forskjellige kravene i Barnekonvensjonen, med tilpasning til barns gradvise utvikling og omsorgsplikten. En viktig begrunnelse for regelen om barnas selvbestemmelsesrett i barneloven § 33 er et ønske om at barna skal utvikle seg til selvstendige mennesker. Det kan argumenteres for at dagens absolutte aldersgrense på 15 år for inn- og utmelding i trossamfunn ikke er tilstrekkelig tilpasset barns gradvise utvikling.

På den annen side kan en absolutt 15-årsgrense for barns egen innmelding, være en beskyttelse mot at barn blir presset eller lokket inn i trossamfunn. Foreldrene får dermed anledning til å beskytte barnet mot slikt press inntil barnet er 15 år.

Dersom en slik 15-årsregel kombineres med en lavere grense for når det kreves samtykke fra barnet selv, ivaretas også hensynet til barnets egen tros- og livssynsfrihet. Utvalget viser til at barn over 12 år må samtykke dersom de skal meldes inn i eller ut av Svenska kyrkan.

På denne bakgrunn går utvalget inn for å videreføre dagens 15-årsgrense for barns egen inn- og utmelding i trossamfunn. Den samme aldersgrensen bør også gjelde for livssynssamfunnene. Aldersgrensen vil gjelde begge veier. Barn under 15 år skal ikke kunne melde seg inn i eller ut av trossamfunn uten foreldrenes[7] samtykke. Fra fylte 15 år bestemmer barnet selv om det vil melde seg inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn, uten at foreldrene trenger å samtykke.

I tillegg foreslår utvalget en ny og spesifikk aldersgrense for når inn- og utmelding krever samtykke fra barnet. Fra barnet er fylt 12 år, må det alltid samtykke til inn- eller utmelding i tros- eller livssynssamfunn. Barnet og foreldrene må således være sammen om inn- eller utmeldingen når barnet er 12, 13 eller 14 år gammelt.

For å sikre en effektiv gjennomføring av aldersgrensene må det kreves at både barnets og foreldrenes samtykke er skriftlig. Tros- og livssynssamfunnet skal avvise inn- eller utmeldinger der slikt skriftlig samtykke mangler.

Utvalgets forslag innebærer imidlertid ikke at barn under 12 år kan tvinges inn i et tros- eller livssynssamfunn mot sin vilje. Barnelovens alminnelige regler kan innebære en rett for barnet til å motsette seg innmelding i trossamfunn også før det er fylt 12 år. Utvalget viser i denne forbindelse til barnelovens forarbeider som understreker at barn ikke kan tvinges inn i livssynssamfunn mot sin vilje, se kapittel 19.3.3.

Tilsvarende bør også gjelde for andre lovfestede aldersgrenser for barns tros- og livssynsfrihet. Utvalget foreslår derfor at grunnskoleelevene får en selvstendig rett til fritak etter opplæringsloven § 2-3a fra de er 12 år, herunder fritak fra deler av RLE-undervisningen.

Julia Köhler-Olsen (2012: 413ff) problematiserer at det er foreldrene som bestemmer valg av skole for sine barn, samtidig som det ikke finnes fritaksrett for barn som går på skoler med religiøst grunnlag for religiøse aktiviteter, jf. særlig bestemmelse om dette i privatskoleloven § 3-12. Dette kan vurderes som en sterk vektlegging av foreldremyndigheten, og vurderes som en betydelig innskrenkning i barn og unges selvstendige tros- og livssynsfrihet. Barn og unges selvstendige rettigheter kan styrkes ved å innføre en selvstendig fritaksrett for eksempel fra 12 år og/eller større rettigheter for barna knyttet til å bestemme om skolevalg. I tråd med forslaget om krav til samtykke ved innmelding (eller utmelding) av tros- og livssynssamfunn for barn fra 12 år vil utvalget tilrå at det må kreves skriftlig samtykke for valg av skole på religiøst grunnlag fra barnet fyller 12 år. Utvalget mener at hensynet til barns

[7] Det vises her til de som etter norsk lovgivning har myndighet til å ta denne typen beslutninger for barnet, jf. reglene om foreldreansvar i barneloven kapittel 5. Beslutningsmyndigheten kan også i enkelte tilfeller overføres til andre med hjemmel i barnevernloven.

selvstendige rettigheter mer generelt tilsier at også beslutning om å gå på andre privatskoler basert på en anerkjent pedagogisk retning, for eksempel en steinerskole, bør kreve samtykke fra barn over 12 år. Selv om en kan risikere at foreldre vil presse fram et samtykke fra sine barn, vil et lovbasert krav til samtykke likevel være en tydelig markering av barns selvstendige rettigheter. Det bør vurderes om dette kravet til samtykke bør tas inn i barneloven § 32 som handler om blant annet barns rett til å velge utdanning.

Videre bør barnets rett til å si sin mening og medvirke etter barneloven § 31 gjelde fullt ut for inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn. Utvalget foreslår derfor ikke å videreføre særregelen i lov om trudomssamfunn om barns uttalerett i sitt forslag til ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. En slik fjerning er allerede gjort med oppheving av den tilsvarende særregelen i kirkeloven § 3.

Endelig bør andre valg knyttet til tro og livssyn ut over de som er nevnt ovenfor fortsatt løses etter de alminnelige reglene i barneloven, jf. kapittel 19.3.4. En slik regulering vil være best tilpasset beslutningenes ulike karakter. Både hvilke hensyn som gjør seg gjeldende, og barnets modenhet vil variere. I en del situasjoner vil det være naturlig at barnet beslutter selv fra ganske ung alder, kanskje særlig gjelder dette retten til å nekte å delta i religiøse aktiviteter. I andre situasjoner er det mer naturlig at 15-årsgrensen gjelder, for eksempel når foreldrenes omsorgsplikt gjør seg gjeldende.

19.4 Om skoletilbudet for barn – i privatskoler og i den offentlige skolen

19.4.1 Om retten til støtte til private religiøse skoler i Norge

19.4.1.1 Regelverket

I den opprinnelige privatskoleloven fra 1970 kunne en danne en privatskole blant annet ut fra et religiøst og/eller etisk grunnlag. Etter en periode der en ikke hadde noe krav til særskilt grunnlag eller formål for å danne en privatskole (fra 2003 for grunnskoler), ble dette gjeninnført, jf. Ot.prp. nr. 37 (2006–2007). Ved behandlingen av denne ble følgende paragraf vedtatt:

> § 2-1. Godkjenning av skolar
>
> Departementet kan godkjenne private skolar og driftsendringar ved godkjende private skolar. …
>
> Skolane skal drive verksemda si på følgjande grunnlag:
>
> a) religiøst
>
> b) anerkjend pedagogisk retning …

I tillegg er det adgang til å godkjenne internasjonale skoler, skoler for funksjonshemmede mv.

I Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) sies dette om grunnlaget for religiøse skoler:

> Departementet vil … presisere at skolen sitt hovudformål er å sørgje for at elevane får oppfylt sin rett og si plikt til grunnskoleopplæring og sin rett til vidaregåande opplæring. Dette betyr likevel ikkje at skolar som er etablerte på religiøst grunnlag, ikkje kan gi trusopplæring. Formålet med å etablere og drive skolar på religiøst grunnlag vil nettopp vere at slike skolar skal gi barn og unge eit skoletilbod der trua er ein naturleg del av verdigrunnlaget, og der dette er synleggjort i stiftelsesdokumenta og i dei læreplanane skolen skal følgje. Læreplanane for skolen må ikkje komme i konflikt med formålsparagrafen i lova, jf. § 1-1. Private skolar som er etablerte og blir drivne på religiøst grunnlag, har høve til å gjennomføre opplæringa i samsvar med sitt syn og si overtyding, så lenge det blir informert om andre syn og norsk lovgiving på området. (Ot.prp. nr. 37 (2006–2007): 27).

§ 2-3 i privatskoleloven setter krav til innhold og vurdering i opplæringen. I forskrift til denne paragrafen er det sagt:

> Skolar som er godkjend på religiøst grunnlag, … må synleggjere verdigrunnlaget sitt i læreplanen, under dette i læreplanane til relevante fag. I høve til fag- og timefordelinga i Læreplanverket for Kunnskapsløftet eller Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk, kan det godkjennast at desse skolane flytter timar mellom fag for å styrke fag som er særleg viktig i forhold til grunnlaget til skolen.

I høringsbrevet fra Utdanningsdirektoratet om denne formuleringen i forskriften fra høsten 2008, er det blant annet sagt:

> Utdanningsdirektoratet foreslår at det fastsettes at de religiøse skolene må synliggjøre verdigrunnlaget sitt i læreplanen som helhet og i

> relevante fag. På videregående trinn innebærer forslaget at verdigrunnlaget må synliggjøres i ett eller flere relevante fag på hvert trinn. I grunnskolen må skolen synliggjøre verdigrunnlaget sitt i relevante fag på hovedtrinnene. Det vil særlig kunne være aktuelt for de religiøse grunnskolene å synliggjøre verdigrunnlaget sitt i faget religion, livssyn og etikk, eventuelt gjennom å utarbeide et rent religionsfag, f.eks. kristendomsfag. Dersom skolen ønsker et rent kristendomsfag, må kunnskapsmål som gjelder andre religioner og livssyn ivaretas i andre fag. Andre særlig aktuelle fag kan være naturfag og musikk. (Utdanningsdirektoratet 2008).

Hvis en skal danne en privatskole i Norge eller utvide driften gitt at en allerede har fått godkjenning, må en dokumentere at en har et tilstrekkelig annerledes grunnlag, religiøst eller pedagogisk, for å få godkjenning. Mange privatskoler blir nå, som et resultat av at kommuner legger ned mindre skoler, dannet som montessoriskoler, noe som antakelig vil være den letteste veien for godkjenning av skole på alternativt grunnlag. Men også det å danne en skole på religiøst grunnlag, *kan* være et alternativ i enkelte lokalsamfunn. I slike tilfeller vil synliggjøringskravet kunne innebære at skolen, for å få godkjenning, må utforme sitt verdigrunnlag mer alternativt enn det en ellers ville gjort.

I praksis vil private grunnskoler på religiøst grunnlag ofte benytte seg av de offentlige læreplanene i fagene unntatt i religion, der det er utarbeidet egne læreplaner og eventuelt i andre fag der verdigrunnlaget slår igjennom på enkelte punkter. Utdanningsdirektoratet godkjenner om disse alternative læreplanene sikrer elevene «jamgod opplæring». Utdanningsdirektoratet aksepterer, slik det framgår av forskriften, å flytte på timer i forhold til det ordinære læreplanverket.[8] Utdanningsdirektoratet ser også ut til å akseptere at synliggjøringskravet for læreplanen som helhet kan gi seg utslag i at undervisningen generelt kan legge til grunn et alternativt likestillingsperspektiv[9] og har heller ikke reagert på at en legger til grunn bekjennelsesplikt for lærerne.[10]

Utdanningsdirektoratets vurdering av søkeres forhold til andre lover må vurderes i lys av hjemmelen i privatskoleloven (§7-2a) for å kunne tilbakeholde tilskudd eller trekke tilskudd blant annet «dersom det er oppdaga forhold i strid med andre lover og forskrifter, og forholdet svekker tilliten til skolen.» I forarbeidene heter det blant annet:

> Det vil vere i strid med den allmenne rettsoppfatninga om departementet som utdanningsmyndigheit ikkje reagerer dersom ein skole som får statstilskot etter lova heilt openbert driv i strid med for eksempel likestillingslova eller marknadsføringslova, og desse brota ikkje er heilt bagatellmessige. … Sanksjonsheimelen … skal likevel som hovudregel berre gjerast gjeldande sekundært, dvs. at handhevande myndigheit, for eksempel Forbrukarombodet (eventuelt Marknadsrådet) eller Likestillings- og diskrimineringsombodet (eventuelt Likestillings- og diskrimineringsnemnda), har konstatert at det ligg føre brot på høvesvis marknadsføringslova eller likestillingslova. (Ot.prp. nr. 37 (2006–2007): 79).[11]

Det finnes i dag ikke noe system for godkjenning av lærebøker. I perioden 1984 til 2000 var det et system for godkjenning av lærebøker i den offentlige skolen, men ikke for privatskoler. Stortinget vektla ved behandlingen av privatskoleloven i 1985 at de private skolene skulle drives etter planer som var godkjent av departementet, og at dette var tilstrekkelig uten en godkjenningsordning for lærebøker (Strand 2011: 414f).

---

8 Utdanningsdirektoratet er i ferd med å godkjenne læreplanverket for syv skoler som tilhører Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn, der en har et utvidet «RLE-fag» med betegnelsen kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering. Det samlede timetallet er noe større enn normert. I tillegg har en flyttet timer fra norskfaget og enkelte andre fag.

9 Fra Det evangelisk-lutherske kirkesamfunns skoleplan, generell del: «Bibelen lærer fullt likeverd mellom mann og kvinne, men dette innebærer ikke full likhet i funksjoner. På den ene side må en glede seg over alt som fremmer likeverd mellom kjønnene. På den annen side må en ha en bevisst holdning til en ubibelsk likestillings-ideologi. Den vil ødelegge den ordning for forholdet mann/kvinne som Gud har fastsatt.» (Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn 2006: 10). Utdanningsdirektoratet viser i et svarbrev om godkjenning til lovens forarbeider som blant annet sier at «Private skolar som er etablerte og blir drivne på religiøst grunnlag, har høve til å gjennomføre opplæringa i samsvar med sitt syn og si overtyding, så lenge det blir informert om andre syn og norsk lovgiving på området» (Ot.prp. nr. 37 (2006–2007): 27), og ber om en bekreftelse på at skolen informerer elevene om andres syn og norsk lovgivning i emner skolen finner å være i uoverensstemmelse med sitt syn, og tilbyr en opplæring i tråd med privatskolelovens formål (Utdanningsdirektoratet 2011).

10 Fra Det evangelisk-lutherske kirkesamfunns skoleplan, generell del: «For at skolen skal nå sine mål, er det en forutsetning at skolens lærere er bekjennende kristne som står på en bibeltro evangelisk-luthersk grunn.» (Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn 2006: 6).

I den juridiske doktoravhandlingen *Diskrimineringsvernets rekkevidde i møte med religionsutøvelse* (Strand 2011) beskrives systemet for kontroll av religiøse privatskoler. Det pekes på at det oppfattes som gjeldende rett at likestillingslovens påbud (§ 7) om at «I skole og annen undervisningsinstitusjon skal læremidler som nyttes bygge på likestilling mellom kjønnene», ikke gjelder for religionsundervisning (Strand 2011: 395). I ACE-saken fra Klagenemnda for likestilling mente flertallet imidlertid at dette unntaket ikke kunne gjelde for lærebøker i andre fag, selv om bøkene skulle bygge på deres religiøse tro. Flertallet legger også til grunn at påbudet i likestillingsloven er «begrenset til læremidlene og at påbudet ikke gjelder for undervisningen.» (Klagenemnda for likestilling 2001a).[12] Men Strand mener at de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene må tolkes slik at det ikke kan gjøres et generelt unntak for diskrimineringsbestemmelser for religionsundervisning, og at en ut fra prinsippet om at norske lover skal tolkes i tråd med konvensjonene («presumsjonsprinsippet»), må legge til grunn at læremidler også i religionsundervisning i religiøse privatskoler må prøves mot regler for diskrimineringsvern (Strand 2011: 426).

19.4.1.2 Den norske privatskoleloven sammenliknet med lovgivningen i Sverige

Det er nyttig å sammenlikne den norske privatskolelovgivningen med lovgivningen knyttet til det som kalles konfesjonelle friskoler i Sverige. Et viktig poeng er at det generelt gis rett til støtte til privatskoler i Sverige, og at det dermed ikke trengs en spesiell begrunnelse for å gjøre dette. Kommunene skal gi bidrag som er likeverdige med støtten til de kommunale skolene.

I Regeringens proposition 2009/10:165 om ny skolelov i Sverige, som er grunnlaget for gjeldende lov, gjøres det et skille mellom «undervisning» og «utbildning». Undervisning er «målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.» (Regeringens proposition 2009/10:165: 218). Utbildning er et videre begrep som kan innbefatte annen virksomhet enn undervisning, for eksempel i skolegården, matsalen, på leirskoler, studiebesøk eller liknende. Slik virksomhet kan for eksempel være andakter, bønnestunder eller annen religionsutøving.

Den svenske skoleloven inneholder følgende:

> Utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell.
>
> Undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell. Utbildningen i övrigt vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem får ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt.

Det vises i proposisjonen til at Kristna Friskolerådet mener at en bestemmelse om at undervisningen ved fristående skoler skal være ikke-konfesjonell, strider mot EMK. Regjeringen viser imidlertid til at

> staten [ska] vid utövandet av den verksamhet den kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa eller filosofiska övertygelse. Av artikel 2 [i tilleggsprotokollen til EMK] följer i princip en rätt att inrätta privata skolor, men staten kan ställa krav på undervisningens standard och innehåll och på lärarnas kompetens. Syftet med kravet på att undervisning som anordnas av enskilda inom skolväsendet ska vara icke-konfessionell är att

[11] Det var i høringsrunden ulike oppfatninger om dette spørsmålet. Kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn som har uttalt seg som spørsmålet, støtter forslaget, mens f.eks. Kristne Friskolers Forbund var mer skeptisk og uttalte: «Det vil bedre rettssikkerheten om lovens endring innebar at det kun er i situasjoner der skolen har innrømmet brudd på andre lover, at departementet kan iverksette sanksjoner. I andre tilfeller må det en rettskraftig dom til før sanksjon ilegges.» (Ot.prp. nr. 37 (2006-2007): 78).

[12] Flertallet anfører: «For skoler og undervisningsinstitusjoner som i kristendoms-/religionsundervisning bruker læremidler som ikke bygger på likestilling mellom kjønnene, vil det muligens kunne oppstå en viss motstrid mellom det som fremgår av læremidler for religionsundervisningen og læremidler for andre fag, for eksempel samfunnsfag. Om dette vil føre til et godt eller dårlig, heldig eller uheldig, pedagogisk resultat er ikke opp til likestillingsmyndighetene å vurdere. Denne avveining tilligger det andre organer å ta standpunkt til.» (Klagenemnda for likestilling 2001a). Mindretallet anførte følgende: «ACE's valgte pedagogiske opplegg avviker på enkelte punkter fra det ordinære. I denne sammenheng er det av særlig betydning at skolen ikke har separat undervisning i kristendom, men har integrert faget i sin øvrige undervisning. Flertallets forståelse av likestillingslovens § 7, jf. lovens § 2, stenger for et slikt pedagogisk opplegg idet det legger til grunn at religiøse standpunkter bare kan formidles i bestemte' religionstimer'». Etter mindretallets syn kan ikke loven forstås slik. «Valg av pedagogisk opplegg er ikke ment å være bestemmende for likestillingslovens anvendelse.» (Klagenemnda for likestilling 2001a).

> säkerställa en sådan objektiv, kritisk och pluralistisk undervisning som artikel 2 i första tilläggsprotokollet garanterar. (Regeringens proposition 2009/10:165: 226).

De konfesjonelle friskolene kan tilby en fordypning i kristendom, islam, jødedom etc. i form av bibel- eller koranstudier, men undervisningen skal være ikke-konfesjonell, dvs.

> den skal vila på vetenskaplig grund och vara saklig och allsidig. Det innebär bl.a. att det i själva undervisningen inte får förekomma några som helst inslag av utövande bekännelsekaraktär. (Regeringens proposition 2009/10:165: 227).

I klar kontrast til det svenske regelverket kjennetegnes reglene for religiøse privatskoler i Norge av følgende:

- Det er en forventning om at det konfesjonelle grunnlaget skal prege undervisningen, noe som skal tydeliggjøres i læreplanene. Dette trenger ikke være begrenset til bare religionsfaget.
- Det er ikke krav om at konfesjonell aktivitet i slike skoler trenger være frivillig.

19.4.1.3 Den norske privatskoleskolen sammenholdt med diskrimineringslovgivningen i Norge

Reglene for privatskolene kan sies å stå i en spenning til de nylig vedtatte innstrammingene i diskrimineringslovgivningen, jf. Ot.prp. nr. 79 (2008–2009). Likestillingslovens generelle unntak for indre forhold i trossamfunn ble erstattet av en ny unntaksregel i § 3 femte ledd:

> Forskjellsbehandling i trossamfunn på grunn av kjønn som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, er tillatt. Ved ansettelser i trossamfunn må kravet til et bestemt kjønn i tillegg ha avgjørende betydning for utøvelsen av arbeid eller yrke.

Videre opphevet Stortinget trossamfunnenes særskilte adgang til å forskjellsbehandle homofile. Trossamfunnene har fortsatt mulighet for unntak fra diskrimineringsvernet, men er nå henvist til den generelle unntaksbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 13-3 første ledd:

> Forskjellsbehandling som har et saklig formål, ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles og som er nødvendig for utøvelse av arbeid eller yrke, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Når så hva som er et saklig formål skal defineres, er det behov for en avgrensning. I Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) blir dette blant annet gjort slik:

> Virksomheter som drives av trossamfunn eller som ikke drives av et trossamfunn, men likevel har et religiøst formål, vil i utgangspunktet kunne påberope seg saklighetsregelen. Aktiviteten i slike virksomheter har ofte liten eller ingen sammenheng med religionsutøvelsen og har derfor et svakere eller intet vern i religionsfriheten. Det vil derfor kun være i noen få, helt spesielle, tilfeller at forskjellsbehandlingen vil være saklig. Krav om samlivsform vil ikke kunne stilles til alle i virksomheten. Unntaket vil bare kunne påberopes for enkelte helt bestemte stillinger i virksomheten. I barnehager og skoler vil dette kun være stillinger der arbeidstakeren deltar i religionsundervisningen. (Ot.prp. nr. 79 (2008–2009): 43).

Videre sies det: «Når det gjelder utdanning og læremidler, vil unntaket bare kunne påberopes med hensyn til religionsundervisningen.» (Ot.prp. nr. 79 (2008–2009): 53).[13]

Det er ut fra dette kun religionsundervisningen som kan begrunne at en ved ansettelser kan legge vekt på kjønn, homofil orientering og rimeligvis også religiøs tilhørighet. Av dette følger ut fra en indirekte slutning at det bare kan være religionsundervisningen som kan være konfesjonelt basert. Hvis også undervisning i andre fag kan være konfesjonell, skulle en tro at det kunne være saklige grunner til å legge vekt på f.eks. religiøs tilhørighet ved ansettelser også i disse fagene.

---

[13] Norges Kristne Råd ønsket i høringsrunden til NOU 2008: 1 *Kvinner og homofile i trossamfunn* en videre adgang enn det som ble resultatet, jf.: «Et trossamfunn vil fortolke hele sin virksomhet med alle dens ulike funksjoner i en helhetlig ramme. Enten det gjelder økonomipersonell, vaktmester, driftsleder eller lignende, så vil disse være del av religionsutøvelsen; – virksomhet som har til formål å fremme bestemte religiøs livsoppfatninger og moralsyn. De kan ha 'åndelige' funksjoner i virksomheten som andaktsholdere og inspiratorer innenfor sine felt, enten det skal motiveres for dugnadsinnsats eller frivillig givertjeneste og lignende. … Dersom trossamfunnet skal fratas muligheten til å selv å utvelge de personer som har den nødvendige lojalitet og hengivenhet til trossamfunnets idégrunnlag, vil det kunne få uheldige konsekvenser i virksomheten.» (Norges Kristne Råd 2008: 3).

Vektleggingen av det spesifikke med religionsundervisningen knyttet til ansettelser kan se ut til å stå i en spenning til vektleggingen i regelverket for privatskoleloven om at verdigrunnlaget skal tydeliggjøres i alle relevante fag. Hvordan en slik spenning eventuelt vil kunne bli vurdert av domstolene, vil måtte bero på en konkret vurdering.[14]

19.4.1.4 Nærmere om religion som grunnlag – er det også en rett til å danne skole på livssynsgrunnlag?

I privatskolelovens ordlyd er det sagt at det alternative grunnlaget er knyttet til religion. Et spørsmål er om dette utelukker støtte etter privatskoleloven til en skole ut fra et alternativt livssyn som ikke kan beskrives som en religion. Det foreligger nå et vedtak fra Kunnskapsdepartementet, datert 30. mars 2012, som opprettholder avslag på søknad fra Humanistskolen AS. Humanistskolen anfører at

> skolens verdigrunnlag er det sekulære, humanistiske livssynet. Dette er et utbredt og allment kjent livssyn … Human-Etisk Forbund, som fremmer dette livssynet, har 78.000 medlemmer i Norge … (Sitert i Utdanningsdirektoratet 2011: 1).

Utdanningsdirektoratet mener at privatskoleloven ikke gir grunnlag for å godkjenne støtte til skoler på et livssynsgrunnlag,[15] og anfører:

> I den tidligere privatskoleloven § 3 bokstav a, kunne det godkjennes skoler som ble opprettet av religiøse og/eller etiske grunner. I dagens privatskolelov er dette endret til at det kan godkjennes skoler på religiøst grunnlag, privatskoleloven § 2-1, andre ledd, bokstav a. Etter Utdanningsdirektoratets vurdering er dette en innsnevring av virkeområdet for skoler som kan godkjennes etter § 2-1, andre ledd, bokstav a. … Direktoratet er av den oppfatning at sekularitet vil være det motsatte av religiøsitet.[16] (Utdanningsdirektoratet 2011: 3).

Kunnskapsdepartementet slutter seg til direktoratets vurdering av at privatskoleloven nå ikke legger til grunn at det skal gis støtte til skoler drevet med et ikke-religiøst livssyn som grunnlag. Departementet bruker Språkrådets definisjon av religion (som noe som har med gudsdyrkelse, guds- eller gudetro, hellig overbevisning) som grunnlag for å utelukke Humanistskolen, og mener det ikke strider mot våre folkerettslige forpliktelser å utelukke sekulære livssyn. Det legges til grunn at det ikke er en folkerettslig forpliktelse å gi støtte til livssynsskoler og hvis det gjøres, at «staten har vidt rom for å vurdere hvilke skoler som bør få støtte og hvilke som ikke bør få støtte.»

Humanistskolen brakte i april 2012 saken inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet med påstand om at skolen er utsatt for usaklig forskjellsbehandling på grunn av livssyn.

Det er etter utvalgets vurdering meget overraskende at Kunnskapsdepartementet hevder at en forskjellsbehandling mellom religion og livssyn kan være i overensstemmelse med våre forpliktelser etter EMK, jf. også nedenfor i kapittel 19.4.1.5. At en ikke skal forskjellsbehandles på grunnlag av religion eller livssyn, synes å være lagt til grunn i forarbeidene til endringene i privatskoleloven i 2006:

> Bestemmelsen [EMK art. 14] legger bånd på statenes mulighet til å gi støtte til noen, men ikke alle, foreldres religiøse eller filosofiske overbevisning. … Diskriminering etter [EMK] art. 14 forutsetter at avgrensningen blir gjort mellom skoler valgt av foreldre med ulike «religiøse eller filosofiske oppfatninger» – for eksempel ved at muslimske skoler ikke får støtte, mens kristne skoler får støtte. (Ot.prp. nr. 43 (2005–2006): 21).[17]

19.4.1.5 Om begrunnelser for å nekte godkjenning

Den norske tilslutningen til ulike menneskerettighetskonvensjoner tilsier at utgangspunktet vil være at foreldre har rett til å danne egne religiøse

---

[14] En kan vektlegge at Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) har avklart at selv om en privatskole har tydeliggjort sitt verdigrunnlag i andre fag enn religion, kan en ikke vektlegge dette ved ansettelser. Eller en kan vektlegge at drøftingene i Ot.prp. nr. 79 er prinsipielle og avklarer at saklighetsregelen knyttet til religiøs virksomhet må vurderes konkret. Gitt at også andre deler av skoleundervisningen med utdanningsmyndighetenes godkjennelse er religiøst verdibasert, kan saklighetsregelen likevel kunne komme til anvendelse.

[15] Humanistene i Sverige prøver å komme inn under den svenske støtteordningen til trossamfunn, men får nei med tilsvarende begrunnelse som det norske Utdanningsdirektoratet anfører når det gjelder støtte til privatskoler.

[16] Formuleringen i den gamle privatskoleloven kom inn ved komitebehandlingen der flertallet blant annet anførte: «I en stat med konfesjonell religionsundervisning i den obligatoriske skole er argumentasjonen for støtte særlig sterk når det gjelder skoler for barn og ungdom som tilhører en annen konfesjon eller står utenfor enhver konfesjon.» (Innst. O. VII (1969–70): 4).

skoler. Men andre hensyn kan tilsi at retten begrenses. I det følgende drøftes momenter som må vektlegges hvis en vurderer å nekte støtte til en religiøs privatskole.

Det foreligger fra høsten 2009 en utredning som drøfter godkjenning av privatskoler (Justisdepartementets lovavdeling og Utenriksdepartementets rettsavdeling 2009). Bakgrunnen for utredningen var to søknader om godkjenning av privatskoler på religiøst grunnlag (islam). Direktoratet hadde godkjent én av disse skolene for støtte. Oslo kommune innklaget godkjenningen fra direktoratet til departementet, som opprettholdt godkjenningen. Spørsmålet for utredningen var om en kunne legge vekt på integreringshensyn i avgjørelsen om godkjenning etter privatskoleloven. Drøftingen er relevant også ut fra om det er andre hensyn enn integrering som skulle kunne begrunne en nekting.

Etter ordlyden i loven har departementet et vidt skjønn ved vurderingen av om en skole skal godkjennes. Dette understøttes av lovens forarbeider.

> [Lovformulering om at departementet kan godkjenne] inneber at det ikkje ligg føre rett til godkjenning etter lova, men at departementet etter ei skjønnsmessig vurdering kan godkjenne nye skolar og driftsendringar ved allereie eksisterande skolar. Den skjønnsmessige vurderinga bør mellom anna byggje på kva konsekvensar godkjenninga vil få for den offentlege skolestrukturen, på skolefaglege omsyn, behovet for skolen og budsjettmessige omsyn. (Ot.prp. nr. 37 (2006–2007): 90).

Utredningen fra lovavdelingen og rettsavdelingen vektlegger at rettslige innskrenkninger i myndighetenes valgfrihet blant annet følger av menneskerettighetene, herunder særlig forbudet mot diskriminering.

Det er på det rene at konvensjonene ikke pålegger staten noen plikt til å bidra økonomisk til private skoler. Men siden en rekke skoler er godkjent i henhold til privatskoleloven, må myndighetene sikre at de som søker om godkjenning, ikke blir utsatt for diskriminering.[18]

En eventuell forskjellsbehandling må være begrunnet i et *saklig formål,* være *nødvendig* for å oppnå dette formålet og ikke være *uforholdsmessig inngripende* overfor den som forskjellsbehandles.

Saklig formål: Utredningen understreker at skolenes trosgrunnlag i seg selv ikke vil være et saklig grunnlag for forskjellsbehandling. Men hensynet til integrering kan være et saklig grunnlag for forskjellsbehandling.[19] Ut fra de hensyn som begrunner integrering, nemlig hensynet blant annet til å kunne utvikle seg og utvikle sine evner, synes det som om de momentene som utredningen fra lovavdelingen og rettsavdelingen vektlegger, kan overføres til en generell drøfting av hvorvidt religiøst baserte skoler kan innebære en reduksjon av de rettigheter som barn har etter Barnekonvensjonen. Denne konvensjonen, jf. artikkel 29 sitert ovenfor, nevner blant annet hensynet til å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig. Utredningen vektlegger at hensynet til integrering eventuelt må håndheves konsekvent, og ikke bare i forhold til én religiøs retning.

Nødvendig hensyn: Ved vurdering av om noe er nødvendig, vil spørsmål av faktisk karakter måtte vurderes. Det må vurderes om skolegang i offentlig skole kan være et egnet middel til å fremme økt integrering. I tillegg framgår det av nødvendighetskravet at søknaden ikke skal avslås dersom integreringshensynet kan oppnås ved et mindre inngripende tiltak, f.eks. ved å stille krav til skolen om integreringsfremmende tiltak. Innholdet av fagplaner og lærerpersonalets bakgrunn mv. er forhold som kan ha betydning for integreringen. I den forbindelse peker utredningen på at godkjennelse etter privatskoleloven inneholder bestemmelser (om læreplaner mv.) som langt på vei gir staten muligheten til å bestemme det nærmere innholdet i undervisningen. Spørsmålet blir da om det man i tillegg oppnår ved å nekte skolene støtte, gjør det nødvendig å avslå søknaden

[17] Det kan i denne sammenheng også være verd å referere hva den norske stat argumenterte med i KRL-saken slik den er referert i EMDs dom i saken *Folgerø* (EMD 2007b): «The Government also submitted that the applicants were not obliged to enrol their children in State schools. Individuals, groups of individuals, organisations, congregations or others could, upon application, establish their own schools or provide parental instruction in the home. Therefore, the Norwegian Humanist Association, or parents who did not want their children to participate in the KRL subject despite the partial exemption clause, were at liberty to avoid the problem by establishing alternative schools, either on their own or in cooperation with others of the same conviction. This was a realistic and viable alternative as regards economic risk as well, as more than 85% of all expenditure connected to establishing and running private schools was publicly funded.» (EMD 2007b: punkt 82).

[18] At diskrimineringsforbudet også gjelder for statsstøtte til private skoler, bekreftes bl.a i uttalelsen fra FNs menneskerettskomité i saken *Waldman mot Canada* (FNs menneskerettighetskomité), hvor komiteen ga uttrykk for at: «the Covenant does not oblige States parties to fund schools which are established on a religious basis. However, if a State party chooses to provide public funding to religious schools, it should make this funding available without discrimination.» (FNs menneskerettighetskomité 1999).

for å oppnå integrering. Utredningen peker også på at en må vurdere om godkjenning av søknadene også vil kunne ha en positiv integreringseffekt, for eksempel en økt følelse av likeverd, redusert bruk av koranskoler etter skoletid og færre utsendelser av muslimske innvandrerbarn til opprinnelseslandet for skolegang.

Uforholdsmessig inngripende forskjellsbehandling: Konstaterte integreringsulemper må eventuelt avveies mot ulempene for dem som forskjellsbehandles, det vil si søkeren og de potensielle elevene og deres foreldre. For foreldrene til de barna som ville ha gått på skolen, innebærer avslaget en begrensning i adgangen til å sikre at barna får en religiøs og moralsk undervisning i samsvar med foreldrenes overbevisning.

Utredningen konkluderer slik:

> Utgangspunktet er at det vil være rettslig adgang til å legge vekt på hensynet til integrering ved behandling av søknader om godkjenning etter privatskoleloven. Hvorvidt det vil være adgang til å avslå en søknad om godkjenning under henvisning til integreringshensyn, vil bero på en konkret vurdering av de spørsmålene som drøftet … ovenfor. Ettersom skolenes trosgrunnlag i seg selv ikke vil være et saklig grunnlag for forskjellsbehandling, vil det foreligge en presumsjon for at det foreligger diskriminering (evt. ulovlig forskjellsbehandling) dersom skoler med visse trosgrunnlag godkjennes mens skoler med andre trosgrunnlag ikke godkjennes. Overprøvingen kan bli svært inngående dersom avslaget bringes inn for domstolene eller internasjonale klageorganer. (Justisdepartementets lovavdeling og Utenriksdepartementets rettsavdeling 2009: 9).

19.4.1.6 Om tilsyn med godkjente virksomheter

Godkjennelse etter privatskoleloven forutsetter at undervisningen skal være den samme eller tilsvarende undervisningen som blir gitt i offentlig skole. Bestemmelsene gir staten muligheter til å sikre kvaliteten på innholdet i undervisningen. Spørsmålet er om denne muligheten fungerer tilfredsstillende i dag, eller om den kan og bør styrkes.

Barneombudet anførte i sin supplerende rapport til FNs komitè for barns rettigheter i 2009 blant annet:

> De fleste trossamfunn i Norge driver religiøs opplæring av barn. I dag er mulighetene til å drive tilsyn med trossamfunn meget begrenset og i det store og hele knyttet til formelle kriterier som omhandler pengebruk og medlemstall. Barneombudet er bekymret for at religiøse samfunn kan drive omfattende opplæring av barn uten at norske myndigheter har anledning til å kontrollere om opplæringen strider mot norsk lov, både i form av fysiske og psykososiale forhold. (Barneombudet 2009: 13).

FNs barnekomité kom i januar 2010 med en rekke anbefalinger til Norge om oppfølging av barns rettigheter. En av disse lød slik i utdrag:

> Komiteen anbefaler … at [norske myndigheter] undersøker undervisningspraksisen og formålene med opplæringen i isolerte religiøse trossamfunn, for å finne ut om de er i samsvar med barnets rett til en helhetlig, menneskerettsorientert opplæring. (FNs barnekomité 2010: 6).

Norge svarte i juni 2010 bl.a. slik på denne utfordringen:

> Utdanningsdirektoratet er den nasjonale, faglige myndigheten for all tilsynsvirksomhet på grunnopplæringsområdet. Det er direktoratet som gjennomfører tilsyn med de private skolene. Utdanningsdirektoratet kan åpne tilsyn hos en skole på bakgrunn av systematisk utvelgelse etter fastsatte kriterier, eller etter konkrete henvendelser fra fylkesmenn, elever, foresatte, ansatte eller andre om mulige kritikkverdige forhold ved skolen. Dette kan altså innebære at det føres tilsyn med innholdet i

---

19 Utredningen viser til Den europeiske menneskerettsdomstolens avgjørelse i saken *Fritz Konrad m.fl. mot Tyskland* (EMD 2006a), der domstolen avviste en klage fra foreldre som var nektet å gi barna hjemmeundervisning i stedet for å la dem gå på skole. Foreldrene, som tilhørte et kristent trossamfunn, anførte at avslaget på søknaden om hjemmeundervisning kom i konflikt med deres religiøse tro. Tyske myndigheters begrunnelse for å avslå søknaden – som domstolen godtok – var blant annet at skolegang ville bidra til å integrere barna i samfunnet. «In the present case, the Court notes that the German authorities and courts have carefully reasoned their decisions and mainly stressed the fact that not only the acquisition of knowledge but also integration into and first experiences of society are important goals in primary-school education. The German courts found that those objectives could not be met to the same extent by home education, even if it allowed children to acquire the same standard of knowledge as provided by primary-school education. The Court considers that this presumption is not erroneous and falls within the Contracting States' margin of appreciation in setting up and interpreting rules for their education systems.» (EMD 2006a).

undervisningen. Undersøkelsesmetoder vil i slike tilfeller være skriftlig dokumentasjon, intervjuer med elever/foresatte/ansatte mv. Undervisningens innhold er ikke det vanligste tilsynstemaet, fokus er ofte på andre regelbrudd, skolens bruk av statstilskudd, arbeid mot mobbing, fysisk skolemiljø etc. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011: 16).

Det er altså ikke legale hindringer for å gjennomføre konkret tilsyn med innholdet i undervisningen i religiøst baserte privatskoler. Men tilsynet skal være lovlighetstilsyn og ikke et mer utvidet veilednings/kvalitetstilsyn, jf. kommunelovens § 60 b, som gjelder også for tilsyn med privatskoler. I praksis har et slikt tilsyn ikke blitt prioritert. Metodisk og ressursmessig vil det kunne være krevende å få et godt innsyn i hvordan undervisningen faktisk gjennomføres. Det kan heller ikke forventes at foreldre vil varsle/klage på undervisningen i de religiøse privatskolene fordi den gir en for «sekterisk» undervisning som ikke sikrer barn en helhetlig menneskerettslig undervisning. Det kan forventes at foreldre som velger å sende barn til en religiøs privatskole, i stor grad er lojale mot trosgrunnlaget for skolen.[20]

19.4.1.7 Utvalgets vurderinger

Det er ikke noen generell menneskerettslig plikt til å gi statsstøtte til livssynsbaserte skoletilbud. Men hvis ikke det gjøres, vil muligheten til å få ha sine barn på en livssynsbasert skole avhenge av inntekt. Så langt har en i Norge lagt til grunn at en bør gi støtte til religiøst baserte skoler. Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Haugland, Leirvik, Melby, Sandvig, Skjælaaen, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz vil tilrå at en fortsatt gir offentlig støtte til private skoler som er basert på et religiøst grunnlag.

Utvalgets medlemmer Hompland, Kaur, Reikvam og Strand vil understreke at det er adgang til å opprette private skoler også på grunnskoletrinnet, men ønsker å vektlegge følgende: Grunnskolen er en av de viktigste arenaene der barn og foreldre møtes på tvers av sosialgruppe, tro og livssyn, etnisitet og familiesammensetning. I et samfunn preget av mangfold er det viktig at denne fellesarenaen bevisst brukes til å utvikle bånd på tvers av skiller, og til å utvikle respekt for ulikhet. Dette vil gi barn en verdifull ballast og kan bidra til at barnet får et bedre grunnlag for valg seinere, enten det er valg av tro og livssyn, venner, miljø, videre skolegang, mm.

Uten økonomisk støtte, er det grunn til å forvente at de aller fleste i grunnskolealderen vil delta i fellesskolen.

På denne bakgrunn mener utvalgets medlemmer Hompland, Kaur, Reikvam og Strand at ordninger med offentlig økonomisk støtte til private skoler på grunnskolenivå bør avvikles. Støtten anbefales avviklet i løpet av en femårsperiode. Foreldrenes rett og plikt til å veilede barnet ivaretas i hjemmet, eventuelt i samarbeid med den menighet eller det trossamfunn foreldrene tilhører. Dersom det skal gis offentlig støtte til alternative tilbud på grunnskolenivå, må dette omfatte ulike tros- og livssyn og ikke bare kristne skoler eller skoler med alternativ undervisningsmodell.

Utvalget legger vekt på at ulike tros- og livssynsretninger må likebehandles i forbindelse med støtte.

Utvalget vil vektlegge at foreldres oppdragerrett må veies mot andre hensyn knyttet til barns utvikling og egne rettigheter. Sikringen av barns rettigheter og interesser slik de er uttrykt blant annet i Barnekonvensjonens artikkel 29, jf. boks 19.1, skal i dag skje ved departementets godkjenningspraksis og Utdanningsdirektoratets tilsynsansvar. Utvalget mener denne sikringen i dag ikke er tilfredsstillende.

Utvalget legger til grunn at viktigheten av å sikre barns interesser etter Barnekonvensjonen vil kunne avhenge av barnas alder. Etter at en fyller 15 år, vil ungdoms frihet til selv å kunne bli medlem av tros- eller livssynssamfunn tilsi mindre behov for å beskytte barn i deres undervisningssituasjon.

Utvalget tilrår følgende:

- Staten har et ansvar for å sikre at alle krav i Barnekonvensjonens artikkel 29 om barnets utdanning ivaretas gjennom undervisning og opplæring enten dette skjer i offentlig eller privat regi.
- Religiøst grunnlag kan aksepteres ved alternative utforminger av det som i den ordinære offentlige grunnskolen er knyttet til RLE-faget. I tillegg kan aktiviteter utenfor selve undervisningen (felles samlinger mv.) være eksplisitt livssynspregede. Dette gir privatskolen frihet til å ivareta egen tro eller eget livssyn innenfor den timerammen som læreplanverket setter av til RLE-faget, eventuelt med tilleggstimer. Men utvalget tilrår at en ikke aksepterer, slik forskrif-

[20] Det kan forventes flere klager knyttet til innholdet av undervisningen på steinerskoler siden foreldre som sender barn til slike skoler i mindre grad vil dele skolens antroposofiske verdigrunnlag.

ten i dag tillater, å redusere timetallet i andre fag for å kunne øke omfanget av privatskolens «RLE-fag». Utvalget viser i den forbindelse til at det ikke finnes en generell adgang til å tilby færre timer enn de fastsatte minimumstall som er sentralt fastsatt for den offentlige grunnskolen. Videre mener utvalget at undervisningen som er knyttet til øvrige fag, må følge de ordinære læreplanene. Dette vil bidra til å sikre alle barn og unge en grunnleggende felles undervisning og bidra til utdanningens formål om å «førebu eleven til eit ansvarleg liv i eit fritt samfunn». En avgrensning av særlige læreplaner til «RLE-faget» vil også være i tråd med den tankegang som ligger til grunn for diskrimineringslovgivningen knyttet til ansettelser, jf. 19.4.1.3. Utvalget vil peke på at et alternativ kunne være å velge den svenske lovgivningen der all undervisning skal være «konfesjonsfri». Utvalget vil ikke tilrå dette. De religiøst baserte skolene må få lov til å gi sitt livssyn en større plass enn dette. Derfor foreslår utvalget at livssynet gis en tydelig, men avgrenset plass i skolenes «RLE-undervisning». Utvalget tilrår at lovverket eksplisitt åpner for at livssynsbaserte skoler kan være basert på sekulære livssyn, gitt at øvrige krav til læreplan mv. er tilfredsstillende.

– De godkjente læreplanene der barns interesser og rettigheter blir ivaretatt på en balansert måte, må faktisk også ligge til grunn for selve undervisningen. Utvalget mener derfor at tilsynet med religiøse/livssynsbaserte privatskoler må styrkes. Målet må være å sikre at disse skolene drives på en måte som ivaretar barns rettigheter og interesser. Utvalget er klar over at det vil være metodemessige utfordringer knyttet til slik kontrollvirksomhet, men mener at økt innsats, både ved metodeutvikling og ved ressursbruk knyttet til tilsyn er nødvendig for å ivareta barns interesser. Dette dreier seg både om barns selvbestemmelse og om deres framtidige rolle som borgere i et kunnskapssamfunn.[21]

19.4.2 Utviklingen av den offentlige skolen i Norge

I det følgende drøftes noen utfordringer knyttet til den offentlige, felles skolen i Norge. Barneombudet har i et eget brev til utvalget fra september 2011 kommet med en del utfordringer på dette området (Barneombudet 2011a).

Utvalget vil understreke viktigheten av at skolen er en viktig møteplass for elever med ulik bakgrunn. Det er viktig at skolen i alt sitt virke bidrar til forståelse, respekt og evne til dialog mellom mennesker med ulik oppfatning av tros- og livssynsspørsmål. Dette er en krevende utfordring som forutsetter en årvåken og aktiv oppfølging fra myndighetenes side for å sikre realiseringen av disse idealene, også i RLE-faget i grunnskolen og i religionsfaget i videregående skole.

19.4.2.1 Nærmere om RLE-faget

Det er i kapittel 3.7.2 redegjort for utviklingen av religionsundervisningen i skolen, konflikten rundt KRL-faget fra 1997 og de endringer i faget og rammene rundt dette som endte opp med navnendringen av faget til RLE (religion, livssyn og etikk) fra 2008. FNs barnekomité, som overvåker overholdelsen av FNs barnekonvensjon i ulike land, har i sin rapport fra januar 2010 blant annet trukket fram:

> Komiteen hilser velkommen endringen i opplæringsloven for skolefaget som nå heter «Religion, livssyn og etikk», for å indikere at barn bør gis en objektiv orientering om ulike tilnærminger til de grunnleggende spørsmål og utfordringer i menneskelivet, men komiteen stiller spørsmål ved hvordan dette blir gjennomført i praksis. … Komiteen anbefaler parten å gjennomføre en undersøkelse for å klarlegge i hvilken grad målene med det reviderte skolefaget «Religion, livssyn og etikk» blir nådd, og hva slags støtte lærerne har behov for, for å realisere målsettingen med dette faget på en tilfredsstillende måte. (FNs komité for barnets rettigheter 2010: 9).

Regjeringen har i sin oppfølging av denne tilrådingen fra juni 2011 svart følgende, og vi siterer svaret i sin helhet: «Det er ikke planlagt undersøkelser av hvordan skolene følger opp RLE-faget.» (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011: 16).

Barneombudet tar i sitt innspill også opp problemstillinger knyttet til RLE-faget og viser til Barnekomiteens merknad. Det vises også til vurderinger fra Human-Etisk Forbund, som peker på at selv om RLE-faget med dagens formålsbeskrivelse tydeligere framstår som et kunnskapsfag om religion, livssyn, etikk og filosofi, er det fortsatt avstand mellom idealer og virkelighet. Dette er

[21] Strand peker i sin avhandling på behovet, begrunnet i våre internasjonale forpliktelser, for økt tilsyn og har en rekke konkrete forslag til hvordan dette kan gjøres (Strand 2011: 419). Utvalget tar ikke konkret stilling til disse forslagene.

både knyttet til de konkrete kompetansemålene for faget og den faktiske undervisning og bruk av eldre lærebøker. (Human-Etisk Forbund 2012).

Utvalget vil understreke at RLE-faget skal være en viktig møteplass for elever med ulik bakgrunn. Det er viktig at faget bidrar til forståelse, respekt og evne til dialog mellom mennesker med ulik oppfatning av tros- og livssynsspørsmål. En forutsetning for at dette skal skje, er at lærere i faget har tilstrekkelig faglig bakgrunn for å håndtere disse utfordringene.

Utvalget har mottatt innspill fra Nasjonalt fagråd for kristendomskunnskap og religionsvitskap, som peker på at RLE-faget er avskaffet som obligatorisk i grunnskolelærerutdanningen, og mener at dette fører til at det store flertallet av lærere som blir uteksaminert vil være uten religionsfaglig kompetanse. Utvalget vil peke på at det at RLE-undervisningen ikke lenger er obligatorisk i lærerutdanningen, er en del av en større omlegging av lærerutdanningen, der også et nytt fag «pedagogikk og elevkunnskap», er innført. Det er i retningslinjene for dette faget nevnt som kunnskapsutbytte at studentene skal ha «kunnskap om sosialt, språklig, religiøst og kulturelt mangfold for å støtte elevenes læring i en inkluderende skole preget av dialog, toleranse og respekt for den enkelte.» (Kunnskapsdepartementet 2010). Nasjonalt fagråd for kristendomskunnskap og religionsvitskap har i et brev av 6. juli 2011 til Universitets- og høgskolerådet pekt på at det er viktig at faglige perspektiv fra undervisningen i religion, livssyn og etikk får en selvsagt plass innenfor faget pedagogikk og elevkunnskap. Fagrådet er bekymret for at denne plassen i praksis ikke sikres i pedagogikk- og elevkunnskapsundervisningen slik den i dag foregår.

Utvalget vil understreke at det i lærerutdanningen må gis en tilstrekkelig faglig bakgrunn for alle lærere til å håndtere tros- og livssynsrelaterte spørsmål. Dette er en viktig målsetning for å sikre god kvalitet og et inkluderende miljø i den felles skolen. Utvalget merker seg bekymringen fra Nasjonalt fagråd for kristendomskunnskap og religionsvitskap, men vil ikke gå inn på en nærmere vurdering av eventuelle endringer i dagens ordninger innen lærerutdanningen.

Det er viktig at departementet, gjennom tilsynsvirksomhet og annen oppfølging, aktivt bidrar til at idealene for RLE-faget blir realisert. Utvalget vil spesielt nevne FNs barnekomités anbefaling om at det gjennomføres en undersøkelse for å klarlegge i hvilken grad målene med det reviderte skolefaget «religion, livssyn og etikk» blir nådd, og hva slags støtte lærerne har behov for, for å realisere målsettingen med dette faget på en tilfredsstillende måte. Utvalget vil imidlertid ikke foreslå konkrete endringer av det faget som ble innført fra skoleåret 2008.

Utvalgets medlemmer Hompland og Sandvig ser ikke manglende faglig kompetanse som hovedproblemet når det gjelder dagens situasjon. Derimot er RLE-fagets underliggende spenninger et problem når det gjelder hvordan skolen underviser om religion og livssyn.

19.4.2.2 Fritak for «utøving av annen religion»/ konflikter mellom tro og undervisningsopplegg

I opplæringsloven § 2-3 a finnes fritaksrett fra aktiviteter på skolen som kan være «utøving av en annen religion». Det kan komme opp spørsmål om fritak fra aktiviteter i ulike fag. Barneombudet tar som eksempel opp spørsmålet om håndtering av svømmeundervisning og kroppsøving, men nevner også at det gis fritak for musikk, matematikk og norsk. Kravet om fritaket er basert på at foreldrene mener aktiviteten er i strid med deres religiøse overbevisning. Barneombudet savner en oversikt over hvor mye fritak som gis i ulike fag.

Når det konkret gjelder svømmeundervisning, har Fylkesmannen i både Aust-Agder og Vestfold konkludert med at det ikke kan gis fritak fra svømmeundervisning, men at undervisningen bør tilrettelegges slik at muslimske jenter kan ta del ut fra egne forutsetninger. Fylkesmannen i Troms har i desember 2010 konkludert med at kjønnsdelt kroppsøving som hovedorganisering av undervisningen er i strid med opplæringsloven. Barneombudet ser at det kan være behov for individuelle tilpasninger som tar hensyn til den enkelte elev. Barneombudet mener at det er svært viktig at barn i Norge kan svømme, og at det derfor kan ses som best for barnet at det lærer å svømme i skolen, slik at fritak ikke bør forekomme. Barneombudet mener at undervisningen bør tilpasses kulturelle og religiøse tradisjoner som er viktige for barn. Dersom noen ser behov for å dekke seg til i svømmeundervisningen, kan det være nødvendig å tilpasse undervisningen ut fra hensynet til barnets overbevisning, for eksempel ved bruk av mer heldekkende plagg. Men Barneombudet mener det er problematisk å innføre en normaltilstand der ideer om at omgang mellom kjønn ikke er tillatt, skal styre undervisningsformen. Kjønnsdelt svømmeundervisning er etter Barneombudets syn med på å legitimere holdninger om en kjønnsidentitet som ikke deles av flertallet i Norge.

Utvalget vil understreke betydningen av å sikre barns interesser slik at grunnleggende svømmeferdigheter realiseres for alle. En henvisning til et prinsipp om religionsfrihet må ikke hindre dette. Utvalget er enig i Barneombudets vurdering av at selv om det kan gjøres praktiske tilpasninger i undervisningen, bør en ikke generelt kunne legge opp til kjønnsdelt svømmeundervisning. Utvalget er videre enig med Barneombudet i at det er behov for mer kunnskap om hvordan fritaksretten benyttes i ulike fag. Utvalget vil vektlegge at den prinsipielt sett viktige fritaksretten ikke misbrukes slik at elever ikke får tilfredsstillende opplæring i for eksempel norsk og matematikk.

19.4.2.3 Skolegudstjenester

Et stadig tilbakevendende tema er hvorvidt skolegudstjenester bør ha en plass i den offentlige skolen. Utdanningsdirektoratet har i et rundskriv fra 2009 presisert på hvilket grunnlag skolene kan arrangere eller delta på gudstjenester.

Utdanningsdirektoratet skriver blant annet:

> Skolen kan gjennomføre gudstjenester som en del av sin generelle kultur- og tradisjonsformidling. Gudstjenesten kan ikke være en del av RLE-faget.
>
> Viktige forutsetninger for gjennomføringen er:
>
> - at det skjer i samarbeid og forståelse med hjemmene
> - at det er enkelt for hjemmene å forstå hva de eventuelt skal be seg fritatt for
> - at det er gitt informasjon i så god tid at hjemmene som ønsker det, med rimelig frist kan melde om fritak
> - at skolen har sørget for ikke-diskriminerende fritaksordninger eller alternativer som er gode for dem som melder fritak
> - at hjemmet ikke må gi ut informasjon om egen tro
>
> … Gudstjenesten bør ikke gis karakter av semesteravslutning, da en avslutning skal være samlende for alle elever på skolen. (Utdanningsdirektoratet 2009: 1).

Fylkesmannen i Aust-Agder har i en lovlighetsvurdering fra 2009 av diverse spørsmål knyttet til livssynsopplegget for skolene i Arendal gitt utdypende vurderinger. Siden det eksplisitt er sagt i opplæringsloven at RLE-faget ikke skal «vera forkynnande», kan skolegudstjenester ikke inngå i RLE-faget. Fylkesmannen viser til at Bostad-utvalget, som formulerte forslag til ny formålsparagraf i skolen, framhevet at formidling av historisk og kulturell innsikt uttrykker et bredt spekter av menneskelig erfaring og ikke bare kognitiv innsikt. Det konkluderes med at skolegudstjenester «må … kunne sies å falle innenfor den historiske og kulturelle tradisjonsformidling som lovgiver har uttalt at opplæringen skal omfatte.» (Fylkesmannen i Aust-Agder 2009: 5).

Det har framkommet kritikk av at skolegudstjenester fortsatt brukes som skoleavslutning, og at det alternative opplegget for elevene som ber om fritak, ikke er likeverdig eller virker ekskluderende (Human-Etisk Forbund 2011a).

Utvalget vil framheve at en i den levende formidlingen av historiske og kulturelle tradisjoner ikke bare begrenser seg til å formidle kristendom i den form som har vært dominerende i Norge. Det er også viktig at elevene får møte andre kulturelle uttrykksformer, gjerne i form av møte med andre tros- og livssyn enn Den norske kirke. Utvalget vil imidlertid påpeke at skolen ikke kan gjennomføre gudstjenester slik Utdanningsdirektoratet skriver i sitt rundskriv. En gudstjeneste kan bare gjennomføres av et trossamfunn, Den norske kirke eller andre. Selv om mange, også barn kan velge å forholde seg til en gudstjeneste som observatør, er en gudstjeneste grunnleggende sett religionsutøvelse, og deltakelse i slik utøvelse må grunnleggende sett være frivillig for barnet, eventuelt bestemt av barnets foreldre. Spørsmålet vil da være om skolen skal åpne opp for at barn i skoletiden kan delta i religionsutøvelse i regi av trossamfunn.

Utvalgets medlemmer Breistein, Fjellheim, Haugland, Kaur, Leirvik, Reikvam, Skjælaaen, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz vil tilrå at dette fortsatt skal være mulig. Forutsetningen må da være at det tilstrebes en likebehandling av ulike trossamfunn, slik at også andre trossamfunn kan invitere skoleelever til å delta ved markeringer av ulike høytider.

Disse medlemmene vil videre understreke at deltakelsen må være basert på et aktivt valg mellom likestilte alternativer.

Skoleavslutninger bør, slik Utdanningsdirektoratet vektlegger, være samlende, og det vil derfor ikke være naturlig å ha en avslutning i en livssynsregi som ikke inkluderer alle elevene. Skolegudstjenester bør dermed ikke ha karakter av semesteravslutning.

Utvalgets medlemmer Bernt, Hompland, Melby, Sandvig og Strand legger vekt på at en gudstjeneste er en kirkelig, religiøs handling

basert på aktiv oppslutning fra dem som deltar. Dette er etter disse medlemmers oppfatning ikke en aktivitet som hører hjemme i en fellesskole for barn fra hjem med ulike livssynsmessige oppfatninger. Videre vil disse medlemmer peke på at det bare er Den norske kirke som er tilstede i alle norske kommuner med ansatte og bygninger. Forestillingen om at likeverdighet er ivaretatt ved at også andre kan invitere elevene til religiøse handlinger, er dermed ikke reell, og det å opprettholde praksisen med skolegudstjenester vil innebære å videreføre en indirekte diskriminerende ordning.

Disse medlemmene vil vise til at gudstjenester ikke er akseptert som en aktivitet i faget som ivaretar undervisning om religion og livssyn, og dette bør være avgjørende også for rammen for skolens øvrige aktiviteter.

I den grad Den norske kirke og eventuelt andre tros- og livssynssamfunn fortsatt inviterer til gudstjenester, bør skolene i større grad vurdere om det kan forsvares å takke ja fra skolens side. Målsettingen må være å ivareta alle skolens elever på en mest mulig likeverdig måte når det gjelder slike tilbud. Dersom en skole ut fra en slik vurdering finner å takke ja, må det kreves aktiv påmelding fra de hjem som ønsker at barnet deltar, og fra større barn også fra barnet selv, og skolen må tilby gode alternativer for de elever som ikke er påmeldt.

19.5 Foreldrerettigheter og behovet for beskyttelse av barn

Det generelle foreldreansvaret er uttrykt slik i barneloven § 30:

> Barnet har krav på omsut og omtanke frå dei som har foreldreansvaret. Dei har rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve innanfor dei grensene som §§ 31 til 33 set. Foreldreansvaret skal utøvast ut frå barnet sine interesser og behov.
>
> Dei som har foreldreansvaret, er skyldige til å gje barnet forsvarleg oppseding og forsyting. Dei skal syte for at barnet får utdanning etter evne og givnad.
>
> Barnet må ikkje bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare. Dette gjeld òg når valden brukast som ledd i oppsedinga av barnet. Bruk av vald og skremmande eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.

I visse tilfeller kan en ubegrenset vektlegging av foreldrenes rettigheter innebære en fare for barns helse og en krenkelse av barns religionsfrihet. Trusselen mot barns helse kan arte seg ved at foreldre fysisk mishandler sine barn eller nekter sine barn tilgang til hensiktsmessig medisinsk hjelp. I mange tilfeller kan dette skyldes psykiske problemer hos foreldrene, manglende modenhet hos foreldre eller rusproblemer. Men dette kan også skyldes tradisjonsbunden praksis som er begrunnet i religiøse overbevisninger. I en del klare tilfeller særlig knyttet til helse må staten gripe inn for å beskytte barns interesser. I andre saker kan det være vanskeligere avveininger, jf. også kapittel 20.2.

19.5.1 Ivaretakelse av barns helse

Forholdet mellom foreldrenes rettighet og behovet for beskyttelse av barna kan settes på spissen i noen tilfeller der religiøse overbevisninger kan medføre fare for barnas liv og helse.

19.5.1.1 Blodoverføringer

Trossamfunnet Jehovas vitner har sitt utspring i USA ca 1870. Bevegelsen er i stor grad sentralstyrt, og det publiseres bindende vurderinger knyttet til lære og etikk fra hovedkontoret i USA. Læren om at en ikke skulle akseptere blodoverføringer ble fastlagt i 1945, selv om det skal være en del innen bevegelsen som ikke aksepterer forbudet. Læren tillater ikke å spise blod eller å bruke blod i medisinsk behandling ved blodoverføringer (Wikipedia 2012). Det vises i denne sammenheng til 1. Mosebok kapittel 9 vers 3–4, der det står:

> Hvert dyr som beveger seg og lever, kan tjene til føde for dere. Liksom jeg gav dere de grønne plantene, gir jeg dere nå alt dette. Men kjøtt med dets sjel – dets blod – skal dere ikke spise.

Jehovas vitner publiserer på sine nettsider lengre vurderinger av hvor medisinsk farlig det er å motta blodoverføringer (for eksempel knyttet til smittefare) (Jehovas vitner, udatert a). Det publiseres videre informasjon om at det er mulig å bli behandlet, også ved store operasjoner, uten å motta blodoverføringer. Jehovas vitner mener at foreldre vil sine barn deres beste og mener at de må få bestemme også om deres barn skal motta medisinsk behandling som inkluderer blodoverføringer eller ei (Jehovas vitner, udatert b).

En slik ubegrenset foreldrerett blir ikke akseptert i Norge.

Barnevernloven § 4-10 lyder:

> Vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling.
>
> Dersom det er grunn til å tro at et barn lider av en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade, og dersom foreldrene ikke sørger for at barnet kommer til undersøkelse eller behandling, kan fylkesnemnda vedta at barnet med bistand fra barneverntjenesten skal undersøkes av lege, eller bringes til sykehus for å bli undersøkt. Fylkesnemnda kan også vedta at en slik sykdom skal behandles på sykehus eller i hjemmet i samsvar med anvisning fra lege.

Inngrep overfor foreldre fra Jehovas vitner som ikke vil akseptere bruk av blodoverføringer, brukes som eksempel på anvendelse av barnevernsloven § 4-10 (Ofstad og Skar 2009: 110). Norsk pasientrett aksepterer at personer over 18 år kan nekte blodoverføringer, jf. drøfting i kapittel 20.2. Men den aksepterer ikke foreldres vurderinger av deres barns behov. Her vil helsepersonells medisinske vurderinger av barns beste være bestemmende (Befring og Syse 2003).

Utvalget vil peke på at det gjerne er foreldrene som tar initiativ til å søke medisinsk hjelp til sine barn, og at det i utgangspunktet er foreldrene som samtykker til behandling på vegne av sine barn. Det er derfor nødvendig med en god involvering av foreldrene i forbindelse med barns helsehjelp. I tilfeller der det kan være flere medisinsk forsvarlige behandlingsmetoder, hvorav også behandlingsmetoder som vil være i strid med foreldrenes religiøse overbevisning, er det rimelig å velge den behandlingsformen som er i tråd med foreldrenes religiøse syn. Men utvalget mener det ikke kan være tvil om at i tilfeller der det bare finnes én forsvarlig behandlingsform for å redde barnets liv og helse, og denne inkluderer bruk av blodoverføring eller eventuelt andre elementer som er i strid med foreldrenes religiøse og livssynsmessige oppfatninger, må hensynet til barnets beste helsemessig forstått ha større vekt enn foreldrenes oppfatninger.

19.5.1.2 Barn som faster

Barneombudet peker på i sitt innspill til utvalget at det har fått henvendelser fra skoler som opplever at barn faster til tross for ung alder, og at dette går ut over skolearbeidet. Det virker som om de fleste skolene håndterer dette ved å innkalle foreldre til samtale. Barneombudet viser til at det har fått kritikk for å ha uttrykt at skolen bør kontakte barnevernet i de situasjonene hvor man ikke når fram til foreldrene, og hvor faste tydelig går ut over barns helse. Barneombudet har også foreslått at temaet faste skulle være en del av standardinnholdet på foreldremøter på skolene hver høst, slik at foreldrene blir klar over hvordan faste påvirker barnas skoledag. Ombudet har diskutert saken med Islamsk Råd Norge, som har gitt generelle anbefalinger om barn og faste. Utvalget vil peke på at det i uttalelser fra representanter fra Islamsk Råd Norge tydelig er pekt på at voksne må huske at fasten for barna ikke må være tvang og at fasten må avbrytes hvis barn lider på grunn av den (Utrop 2007). Hvis lærere oppdager tilfeller av faste hos barn som går ut over barna, må en bestrebe seg på en god dialog med foreldrene først, og kun hvis dette ikke fører fram og foreldrene insisterer på at barna skal fortsette å faste, vurdere om dette kan være omsorgssvikt. Hvorvidt tema bør være en del av standardinnholdet på foreldremøter på skolene hver høst, bør eventuelt vurderes ut fra lokale behov og vurderinger.

19.5.2 Omskjæring av guttebarn

Helse- og omsorgsdepartementet sendte i april 2011 ut et høringsnotat om rituell omskjæring av gutter. Høringsrunden er avsluttet, men det forelå høsten 2012 ennå ikke en oppfølging av høringsnotatet.

19.5.2.1 Bakgrunn

Omskjæringen er ut fra jødisk tro både et tegn og en pakt mellom jødene og Israels Gud, og utføres når gutten er åtte dager gammel med mindre det er medisinske grunner for å vente. Ritualet utføres av en spesiell, sakkyndig person, *Mohel,* som er utdannet og autorisert til å utføre jødiske omskjæringer. I Norge tilkalles gjerne en Mohel fra menigheter utenfor Norge. Omskjæring omtales som en av farens viktigste forpliktelser overfor sin sønn.

Omskjæring av guttebarn er meget viktig også innen Islam. Muslimer er generelt oppfordret i Koranen til å følge eksempelet til profeten Abraham som ble omskåret i pakt med Guds befaling. Omskjæring er også eksplisitt begrunnet i den andre av religionens to primærkilder – profeten Mohammed sine handlinger og uttalelser. Derfor er så godt som alle muslimske menn omskåret (Islamsk Råd Norge 2011).[22] Ifølge Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat kan den rituelle omskjæringen ha svært forskjellig form

fra land til land, både med hensyn til hvordan det gjøres, og hvor gammel gutten er ved omskjæring. Omskjæringen utføres vanligvis i løpet av de første dagene etter fødselen, selv om man i prinsippet kan utføre omskjæringen helt opp til 10–12 års alder. I Europa har det utviklet seg en praksis hvor omskjæringen ofte foretas på det sykehuset hvor barnet fødes, uten at det skjer en rituell seremoni ved selve inngrepet. Den rituelle delen av handlingen foretas da på et senere tidspunkt.

Omskjæring er et vanlig inngrep i hele verden og utføres også av andre grunner enn ut fra en religiøs plikt. Særlig i USA er begrunnelsen for mange ikke-religiøs. Omskjæring utføres også i Norge.

Stortinget behandlet i 1999 et forslag om forbud mot rituell omskjæring av gutter som ikke er medisinsk begrunnet. Stortingets flertall vedtok å avvise forslaget.

Helsedepartementet forela spørsmålet om rituell omskjæring for Nasjonalt råd for prioriteringer i helsevesenet i 2001. Flertallet mente at det ikke forelå tilstrekkelig tungtveiende grunner til at det offentlige helsevesenet skulle foreta rituelle omskjæringer av guttebarn, og så ingen medisinske indikasjoner for dette inngrepet. Men flertallet respekterte imidlertid at for mange mennesker var utførelsen av dette inngrepet sterkt knyttet til religiøs overbevisning og kulturell tradisjon. Rådet konkluderte videre med at omskjæring burde skje etter skriftlig søknad og skriftlig samtykke, at egenbetaling som eventuelt dekket kostnadene ved inngrepet ble innført, og at helsepersonell utfører inngrepet på frivillig basis eller har reservasjonsrett mot inngrepet. I sin årsmelding fra 2005 har prioriteringsrådet gjentatt rituell omskjæring som et eksempel på en helsetjeneste som ikke bør utføres for offentlige midler.

I 2002 ble Sosial- og helsedirektoratet bedt om å undersøke og vurdere praksis på feltet i Norge, samt komme med en tilråding slik at saken kunne vurderes på nytt. I 2003 avga Sosial- og helsedirektoratet sin tilråding hvor de viste til at praksis per november 2003 var svært varierende når det gjaldt hvilke sykehus som utførte rituell omskjæring. At ikke alle sykehus prioriterer disse inngrepene, kan medføre at man får et økende antall tilfeller hvor inngrepet blir utført av personer uten kompetanse. Direktoratet foreslo derfor at rituell omskjæring av gutter ble lovregulert. Det ble vist til at slik regulering vil skape klarhet i ansvarsforhold, samtykkeregler og kompetansekrav, samt sikre adekvat smertelindring og oppfølgning etter inngrepet. I 2005 vedtok daværende Helse-Øst RHF å ikke lenger prioritere rituell omskjæring av gutter på grunn av inngrepets manglende medisinske indikasjon.

[22] Det skal ikke være en plikt for mannlige konvertitter til islam til å la seg omskjære.

19.5.2.2 Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat

Departementet viser til at inngrepet så godt som ikke utføres på offentlige sykehus, men at det er en del private klinikker som utfører inngrepet. Ved de private klinikkene som tilbyr inngrepet varierer prisen fra 3 500 kroner (inngrep med lokalbedøvelse) til 9 500 kroner (inngrep med narkose). De private klinikkene har opplyst at etterspørselen etter rituell omskjæring har gått merkbart ned etter at foreldrene nå selv må betale for inngrepet.[23] Høringsnotatet viser til at det også er foreldre som reiser utenlands, ofte til sine tidligere hjemland, og får inngrepet utført der.

Departementets utgangspunkt for høringsnotatet er ifølge innledningen av notatet at rituell omskjæring har blitt praktisert i Norge i lang tid, og det tas derfor ikke stilling til hvorvidt rituell omskjæring bør forbys eller ikke. Hensikten med lovforslaget er imidlertid å foreslå rettslige rammer som skal sikre at rituell omskjæring utføres på en forsvarlig måte. Departementet mener det er behov for å skape sikkerhet rundt inngrepet for å beskytte barna. Dette er særlig viktig når det gjelder de omskjæringer som skjer utenfor helsetjenesten.

Til tross for dette forbeholdet i innledningen inneholder høringsnotatet også mer prinsipielle vurderinger av om omskjæring bør tillates. På den ene side vises det til at noen mener det er galt å utføre irreversible inngrep uten medisinsk indikasjon på friske barn, samtidig som det på den annen side er lite ønskelig å hindre eller vanskeliggjøre den enkeltes rett til å praktisere sin religion. Et annet dilemma følger av prioriteringsdebatten. Det har vært aksept for at man innenfor den offentlige helsetjenesten ikke prioriterer inngrep som ikke har medisinsk indikasjon. Dette må på den annen side holdes opp mot det offentliges ansvar for å hindre at gutter blir utsatt for uforsvarlig omskjæring.

[23] Det finnes data for offentlig finansiert omskjæring innenfor systemet for sykehusfinansiering. Det må antas at det aller meste av omskjæringene er religiøst begrunnet. Tallene viser en stor nedgang i antallet omskjæringer, fra om lag 1700 i 2003 til knapt 900 i 2005 og under 100 i 2010 (Helsedirektoratet 2012c).

Departementet viser til at det er ulike oppfatninger blant medisinske fagfolk om den medisinske nytteverdien ved omskjæring av gutter. Det vises blant annet til studier som viser at menn som er omskåret, har lavere risiko for å bli HIV-smittet enn menn som ikke er omskåret. På bakgrunn av disse studiene har WHO anbefalt at omskjæring av menn brukes i kampen mot HIV-smitte. Svært mange helsefaglige inngrep eller behandlingsformer er forbundet med en viss risiko eller fare for komplikasjoner. Dette kan skyldes inngrepet/behandlingen i seg selv, bruk av legemidler eller narkose, eller det kan skyldes infeksjon eller smitte. Det har blitt anført at rituell omskjæring ikke bør utføres på grunn av de komplikasjoner som kan oppstå ved inngrepet. Det siktes da til komplikasjoner som oppstår selv om utførelsen av inngrepet skjer på kyndig måte. Ifølge departementet er det imidlertid enighet blant fagmiljøene om at en rituell omskjæring som blir utført på en forsvarlig måte medfører liten medisinsk fare for gutten.

For mange vil ifølge departementet en egenbetaling på 3 500 til 9 500 kroner på en privat klinikk innebære en stor økonomisk belastning, noe som øker risikoen for at omskjæringen blir utført av ikke-kompetente personer, og at helsetjenesten senere må behandle eventuelle skader.

Departementet legger til grunn at rituell omskjæring av gutter ikke kan anses for å være i strid med Barnekonvensjonen eller den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Departementet ser for seg tre alternativer: ikke lovregulering, dvs. fortsette som i dag, lovregulering, eller forbud mot omskjæring uten eget samtykke. Departementet mener det ikke er naturlig å tro at et eventuelt forbud mot rituell omskjæring skulle medføre at muslimske og jødiske foreldre ville slutte å omskjære guttene sine. Et eventuelt forbud mot rituell omskjæring ville derimot kunne medføre at de som etterspør inngrepet, føler seg «tvunget» til å benytte ikke-kompetente personer til å utføre omskjæringen. Dette vil ikke være til fordel for guttene det handler om, men vil derimot kunne være i strid med et krav om å sikre ivaretakelse av barns beste. Departementet vil dermed ikke tilrå forbud. Gjennom lovregulering av rituell omskjæring vil man kunne legge til rette for at inngrepet blir utført på en forsvarlig måte. Departementet går dermed inn for dette alternativet og har i høringsnotatet skissert to modeller:

Modell A innebærer en lovfesting av at de regionale helseforetakene skal organisere spesialisthelsetjenesten på en slik måte at de som ønsker det, kan få utført rituell omskjæring på en forsvarlig måte, og da i hovedsak i forbindelse med fødsel. For det andre innebærer lovforslaget at andre enn leger også skal kunne utføre rituelle omskjæringer på nærmere bestemte vilkår.

Modell B innebærer en lovfesting av at de regionale helseforetakene skal organisere spesialisthelsetjenesten på en slik måte at de som ønsker det, kan få utført rituell omskjæring på en forsvarlig måte, og da i hovedsak i forbindelse med fødsel. Etter denne modellen åpnes det ikke for at andre enn leger skal kunne utføre rituelle omskjæringer.

Med utgangspunkt i antallet fødsler med foreldre med muslimsk bakgrunn, samt et mindre antall fra andre kulturer og religioner som praktiserer omskjæring, legger departementet til grunn at det vil være aktuelt med anslagsvis 2000 rituelle omskjæringer av nyfødte gutter per år. Departementet foreslår at inngrepet utføres uten egenbetaling. Kostnadsanslaget er på 13 millioner kroner.

19.5.2.3 Synspunkter i høringsrunden

Det er fra de ulike høringsinstansene mange synspunkter på departementets forslag. Fra ulike trossamfunn (Den norske kirke, Oslo katolske kirke, Det Mosaiske Trossamfund og Islamsk Råd Norge) er det overveiende tilfredshet med departementets forslag. Det Mosaiske Trossamfund forutsetter at en må velge modell A, fordi trossamfunnet må ha en fra samfunnet selv til å utføre inngrepet. Det Mosaiske Trossamfund er også skeptisk til at en tilbyr omskjæring gratis uten egenbetaling. Flere av uttalelsene fra trossamfunnene er sterkt kritiske til, og kommenterer Barneombudets høringsuttalelse, se nedenfor.

I ulike profesjonsorganisasjoner innenfor helsevesenet er det større skepsis til departementets opplegg. Den norske legeforening vil understreke at det er flere hensyn som tilsier at rituell omskjæring av gutter burde forbys. Slik de ser det, dreier dette seg om et kirurgisk inngrep med fjerning av en kroppsdel, uten medisinsk begrunnelse, hos små gutter som ikke har samtykkekompetanse. Videre vises det til at inngrepet er forbundet med smerte og kan medføre medisinske komplikasjoner. Inngrepet er irreversibelt og påfører barnet en varig religiøs identitet. «Legeforeningen har imidlertid konkludert med at tiden ikke er moden for at det vedtas et lovforbud mot rituell omskjæring av gutter.» (Den norske legeforening 2011: 2). Men legeforeningen er mot å innføre omskjæring som en gratis og prioritert offentlig oppgave.

> Det er også en fare for at slik tilrettelegging vil kunne øke presset på familier som ikke ønsker omskjæring. I et helsevesen med kapasitetsproblemer og ventelister for påkrevde inngrep, vil ikke rituell omskjæring nå opp på noen av de definerte prioriteringspunktene som man i Norge har blitt enige om. En eventuell inkludering av rituelle omskjæringsinngrep i det offentliges regi vil derfor gå på bekostning av de tilbud som det er faglig enighet om at man skal prioritere. Det bør således være en tjeneste som kan ytes mot betaling. (Den norske legeforening 2011: 2).

Norsk Sykepleierforbund er enda mer kritisk til omskjæring. Ut fra deres prinsipielle syn bør en verken omskjære jenter eller gutter. Forbundet viser til at »[o]mskjæring/kjønnslemlestelse av jenter er kriminalisert mens omskjæring av gutter foreslås lovregulert, institusjonalisert gjennom det offentlige helsevesenet.» (Norsk Sykepleierforbund 2011: 2). Forbundet innser at det er urealistisk med et forbud mot omskjæring, men vil ikke tilrå at det prioriteres innen det offentlige helsevesenet. Den Norske Jordmorforening viser til ulike syn innen foreningen, men ender opp med å støtte departementets opplegg og tilrår modell A.

Norsk senter for menneskerettigheter antar at Helse- og omsorgsdepartementets vurdering av at omskjæring ikke er i strid med Barnekonvensjonen eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, er riktig, men savner en større drøfting av dette i notatet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet etterlyser konkrete opplysninger om hva departementet vet om dagens situasjon. Det bør kunne finnes angivelse av hvor mange som ble behandlet for skader knyttet til omskjæring utført i og utenfor helseforetakene. Ombudet viser til at i

> utgangspunktet bør religiøse praksiser som omskjæring bekostes av de som ønsker det utført. Det er vanskelig å tenke seg at foreldre ønsker å gamble med barnas helse for å spare penger. (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2011a: 2).

Ombudet savner faktaopplysningene som nødvendig dokumentasjon for å vurdere hvor legitimt en nærmere regulering av omskjæringspraksisen er, særlig når departementet selv angir risiko for skader som hovedbegrunnelse for lovforslaget.

Helsedirektoratet mener det gjenstår flere uavklarte rettslige og etiske problemstillinger, og viser til at etter

> Barnekonvensjonen art 24 er myndighetene forpliktet til å arbeide for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse. Som ved omskjæring/kjønnslemlestelse av jenter mener Helsedirektoratet på dette grunnlag at ulike tiltak må vurderes også overfor rituell omskjæring av gutter. (Helsedirektoratet 2011b: 3).

Det kan trekkes fram særlig fire høringsinstanser som går klart inn for forbud mot omskjæring:

Barneombudet diskuterer omskjæring ut fra viktige artikler i Barnekonvensjonen. I motsetning til departementet mener Barneombudet at rituell omskjæring kan være problematisk i henhold til Barnekonvensjonen (Barneombudet 2011b).

Barneombudet mener at et barn har rett til å bli beskyttet mot et ikke-medisinsk begrunnet kirurgisk inngrep som påfører det smerte. Barn har også rett til å bli beskyttet mot å få fjernet en funksjonell kroppsdel når det ikke foreligger verken en åpenbar medisinsk eller helsemessig begrunnelse for dette. Inngrepet er som nevnt heller ikke ufarlig og kan i seg selv føre til alvorlige komplikasjoner (Barneombudet 2011b: 3).

Barneombudet viser til

> forskning som underbygger at omskjæringen, i tillegg til smerten barna opplever i forbindelse med selve inngrepet, også kan medføre fysiske, seksuelle og psykiske konsekvenser.
>
> Barneombudet mener at dette underbygger argumentet om at guttebarn bør beskyttes mot en tradisjonsbundet praksis som omskjæring, inntil de har blitt så store at de kan forstå konsekvensene av inngrepet, og være i stand til å ta denne beslutningen selv. (Barneombudet 2011b: 4).

Barneombudet viser videre til at Helse- og omsorgsdepartementet legger til grunn at en avgjørelse om rituell omskjæring er innenfor hva den eller de med foreldreansvaret kan samtykke til på vegne av barnet. Barneombudet mener imidlertid at når det kommer til omskjæring, er det berettiget å stille spørsmål ved hva man kan bestemme i kraft av å være foreldre. Artikkel 12 i Barnekonvensjonen slår fast at barn har rett til å si sin mening i alle spørsmål som vedrører det, og at barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med alder og modenhet.

> Små barn har ikke samtykkekompetanse. Mange guttebarn omskjæres når de bare er noen dager gamle. Så små barn kan ikke gi uttrykk for sin mening ut over det å protestere med skriking i forbindelse med selve inngrepet … (Barneombudet 2011b: 5).

Barneombudet peker på:

> I følge barnekonvensjonen har barn religionsfrihet. Dette er en klar og tydelig rettighet i barnekonvensjonens artikkel 14. Denne selvstendige retten til religion er viktig. Det å være omskåret kan derfor bety mye for barnet. Det kan vise tilhørighet til en religion og til en kultur. På en annen side kan barnets religionsfrihet tale for at det *ikke* skal påføres et manifestert religiøst utrykk, som omskjæring kan sies å være, uten at det selv har samtykket til dette.
>
> Barns rett til religionsfrihet følges opp av foreldrenes plikt og rett til å veilede sine barn i tråd med sin kulturelle eller religiøse overbevisning. Dette er en del av foreldreansvaret. Foreldrenes plikt og rett til veiledning står derfor sterkt, og det skal mye til for at staten kan gripe inn og begrense denne. …
>
> Det å omskjære sitt guttebarn på grunnlag av sin religiøse tro, kan ses på som en del av denne plikten og rettigheten. … Dette er likevel ikke et tilstrekkelig argument for at praksisen bør opprettholdes, slik Ombudet ser det.
>
> I tillegg til retten til religionsfrihet har barn også rettigheter som rett til beskyttelse mot vold, rett til utdanning og rett til å si sin mening og bli hørt. Staten har et ansvar for å sørge for at barns grunnleggende rettigheter blir oppfylt. Det er en del av foreldreansvaret å ha mulighet til å opplære og veilede sine barn i sin tro. Men foreldrenes veiledning må ikke gå på bekostning av barns grunnleggende rettigheter. (Barneombudet 2011b: 6).

Barneombudet drøfter også de mulig medisinske gevinstene ved omskjæring:

> Selv om kvinner som er sammen med omskårne menn har lavere forekomst av livmorhalskreft, og omskårne menn er bedre beskyttet mot HIV, er dette sykdommer som er knyttet til voksnes seksuelle atferd, og har følgelig ingenting med omskjæring av små guttebarn å gjøre. Hvis man bruker forebygging av disse sykdommene som et argument for omskjæring, mener Barneombudet at dette bør vente til gutten har nådd en alder hvor han selv kan ta denne avgjørelsen. (Barneombudet 2011b: 7).

Barneombudet konkluderer med at det bør innføres en nedre aldersgrense for omskjæring, enten ved 15 år eller ved 16 år.

Human-Etisk Forbund sier i sin høringsuttalelse blant annet:

> Omskjæring av gutter og jenter reiser de samme prinsipielle spørsmål med hensyn til barnets livssynsfrihet. For å sikre livssynsfriheten for alle – også barn – må foreldre hindres i å gjennomføre irreversible forankringer av en spesiell livssynstilhørighet hos sine barn. Hovedstyret [i HEF] ønsker et lovforbud mot omskjæring av gutter, … (Human-Etisk Forbund 2011c).

Det medisinske fakultet ved Universitetet i Oslo har latt Senter for medisinsk etikk utarbeide høringsuttalelsen:

Senteret viser til Unescos universelle erklæring «on Bioethics and Human Rights» som Norge var med på å vedta i 1992, og mener at det ikke er noen tvil om at medisinsk assistert omskjæring vil være i strid med flere artikler i denne deklarasjonen. Senteret peker på Lønningutvalgets prioriteringstilrådinger og anfører at hvis ikke omskjæring blir nedprioritert i den offentlige helsetjenesten, hva skal da nedprioriteres? (Det medisinske fakultet 2011).

Senteret viser også til at hvis en ønsker å forskjellsbehandle omskjæring av jenter og gutter, må en vise til etisk relevante forskjeller. Senteret mener at den «mildeste» formen for omskjæring av jenter (type 4 i WHOs definisjon) er sammenliknbar med omskjæring av gutter.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress er kritiske til høringsnotatet og vektlegger kontrasten til kjønnslemlestelse av jenter:

> Alle former for kjønnslemlestelse av jenter er som kjent forbudt ved lov. Det er en vanlig oppfatning at omskjæring av gutter er mindre omfattende enn kjønnslemlestelse av jenter. Det stemmer ikke alltid. De minst omfattende formene for kjønnslemlestelse vil i mange tilfeller kunne være et mindre inngrep enn tradisjonell omskjæring av gutter … Overfor jentene har myndighetene satset på kriminalisering og dialog for å sette en stopper for tradisjonen. Det foreliggende lovforslaget argumenterer for en helt annen linje når det gjelder gutter. Det legges opp til en medikalisering som innebærer at

> inngrepet skal utføres på sykehus … Vi ser det positive i at inngrepet skal utføres medisinsk forsvarlig … men reiser spørsmål ved om medikalisering gir omskjæring et profesjonelt stempel, legitimerer handlingen og gjør det vanskeligere å motarbeide tradisjonen. (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress 2011: 2).

19.5.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget tar til etterretning at både Helse- og omsorgsdepartementet og Senter for menneskerettigheter mener at omskjæring av guttebarn ikke i seg selv vil være i strid med Barnekonvensjonen og EMK. Det kan være tvil om et forbud mot slik omskjæring ville være i strid med EMK, og at et eventuelt forbud ville kunne bli prøvd av EMD.

Utvalget vil peke på at tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle. Dette gjelder også for barn. Videre har utvalget trukket fram at den enkeltes tros- og livssynspraksis ikke må krenke andres rettigheter og friheter. Dette vil kreve avveininger av ulike interesser og rettigheter. Utvalget vektlegger at en i disse avveiningene *bør beskytte de svakestes interesser*. Det er viktig å beskytte barn mot voksnes utøvelse av religionsfriheten som går på bekostning av barns egen tros- og livssynsfrihet og andre rettigheter og interesser. Hvis utvalget mente at omskjæring krenket og skadet barn, ville ikke utvalget nøle med å foreslå et forbud selv om et forbud eventuelt kunne bli prøvd av EMD. Men utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Haugland, Hompland, Kaur, Leirvik, Melby, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz finner det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at omskjæring av guttebarn skader barn slik at en bør innføre et forbud. I det følgende utdypes og begrunnes dette standpunktet.

Utvalgets flertall mener det er viktig å vektlegge det ansvar og de rettigheter til å ivareta sine barns beste som er tillagt foreldrene. Barnelovens § 30 gir foreldrene en generell plikt og rett til å ta avgjørelser for barnet i personlige saker. Foreldrene er tillagt et særlig ansvar knyttet til den tros- og livssynsmessige oppdragelsen av sine barn. I utgangspunktet vil det dermed være foreldrene som er ansvarlige for hvordan barns interesser blir ivaretatt. Foreldre har for eksempel en generell samtykkekompetanse i forhold til medisinsk behandling selv om barna etter hvert vil måtte trekkes inn ved medisinske beslutninger.

I mange tilfeller kan en mene at foreldrene utøver sitt foreldreansvar på en uheldig måte for barna. Barna kan bli oppdratt til et kosthold som påfører dem fedmeproblemer for resten av livet. Videre kan barna bli intellektuelt og sosialt understimulert ved forsømmelser fra foreldrenes side. Barna kan også bli utsatt for passiv røyking som kan gi medisinske skader. Alle disse forsømmelsene kan gi irreversible skader for barna. Det skal imidlertid mye til for at offentlige myndigheter griper inn og fratar foreldrene deres foreldreansvar. Når det gjelder utøvelsen av foreldreansvaret knyttet til religiøs oppdragelse, kan også dette medføre irreversible effekter. Dette kan oppleves som gode, irreversible effekter, der barnet som voksen oppfatter den religiøse oppdragelsen de fikk i trossamfunn og på den religiøse privatskolen som berikende og karakterbyggende på en god måte. Men opplevelsen i trossamfunnet kan også i voksen alder bli oppfattet som skadelig for ens liv og noe en gjerne skulle vært foruten.

Utvalgets flertall mener at en bør beholde foreldrenes mulighet til å oppdra sine barn på en religiøs privatskole ved fortsatt å gi offentlig støtte til slike skoler, jf. drøfting ovenfor. Det finnes tilfeller og former for ivaretakelse av foreldreansvar som er uakseptable, jf. drøftingen ovenfor knyttet til blodoverføringer for barn. Men utvalgets flertall mener at foreldre ikke har overtrådt grensen for uakseptabel ivaretakelse av foreldreansvaret hvis foreldrene lar sine guttebarn omskjæres på en forsvarlig måte.

Det er i høringsrunden framhevet at omskjæringen påfører barnet en varig religiøs identitet. Også innen en del kristne trossamfunn (for eksempel Den norske kirke) utføres en innvielse av barnet i trossamfunnet ved barnedåp uten at barnet samtykker. Men det kan hevdes at dette ikke gir noe varig tegn på religiøs tilhørighet.[24] Utvalgets flertall kan ikke se at et fysisk uttrykk for religiøs tilhørighet som vil bli værende selv om barnet senere trer ut av det aktuelle trossamfunnet, trenger å være et problem for denne personen. Utvalgets flertall vil legge vekt på at religiøse plagg og religiøse uttrykk generelt bør kunne vises uten at det skal virke stigmatiserende for den som bærer uttrykket. Heller ikke det fysiske tegnet omskjæring bør beskrives som nødvendigvis et tegn på religiøs tilhørighet, og det bør ikke vurderes som stigmatiserende. I USA vil det å være omskåret i stor grad være normaltilstanden

[24] Barneombudet oppfordrer i høringsuttalelsen muslimske og jødiske menigheter til å finne mer «symbolske» innvielsesritualer enn den fysiske omskjæringsformen.

uten at det med nødvendighet følger av religiøs tilhørighet eller hefter noe negativt ved det. Tilsvarende mener utvalgets flertall at omskjæring av guttebarn heller ikke bør betraktes som en stigmatiserende religiøs «merking» av barn.

Utvalgets flertall mener at det er avgjørende viktig at gutten som omskjæres, ikke blir påført unødig smerte, og at inngrepet er medisinsk forsvarlig. Høringsnotatet refererer til at det skal være enighet blant fagmiljøene om at en rituell omskjæring som blir utført på en forsvarlig måte medfører liten medisinsk fare for gutten. Dette blir imidlertid trukket i tvil i den begrunnelsen som fem av medlemmene i hovedstyret til Human-Etisk Forbund har levert som begrunnelse for HEFs nei til omskjæring.

> Forskerne mener … det er gode grunner til å mistenke en sterk underrapportering av dødsfall som følge av omskjæring. Dette gjelder også ved såkalte «trygge inngrep» på sykehus. Et anslag på omskjæringsrelaterte dødsfall hos guttebarn i USA finner vi i Dan Bollingers artikkel [Bolliger 2010]. Her hevdes det at det i 2009 var 117 slike dødsfall i USA (9,01 dødsfall per 100 000 omskårne guttebarn). Dette utgjør omtrent 1,3 prosent av alle dødsfall blant guttebarn i USA. Forfatteren understreker at dette, i de fleste tilfeller, er selvvalgte dødsfall fordi de kunne vært unngått dersom inngrepet ikke var blitt gjort. Dette betyr at mannlig omskjæring utført på guttebarn har en reell risiko for dødelig utgang og at foreldre i dag tillates å utsette sine barn for en slik selvvalgt risiko i religionens navn. (Fri Tanke 2011b).

Utvalgets flertall har ikke kompetanse til å vurdere de medisinske effektene og faren for komplikasjoner, men mener at dette bør klarlegges nærmere. Gitt at en hadde grunn til å frykte et dødsfall per 10 000 omskjæringer, ville det med 2000 omskjæringer i året tilsi ett dødsfall hvert femte år i Norge. Det ville i så fall være helt uakseptabelt, og kunne vært et grunnlag for å forby omskjæring. Utvalgets flertall vil peke på at det finnes andre anslag for risiko ved omskjæring som er betydelig lavere,[25] og har ikke grunnlag for på medisinsk grunnlag å tilrå forbud mot omskjæringer. Utvalgets flertall vil imidlertid peke på at de vurderinger av mulige medisinske konsekvenser som er gjengitt i Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat er kortfattede. Utvalgets flertall mener at før det eventuelt vedtas en lovregulering av omskjæring for guttebarn, bør innhentes en mer oppdatert kunnskapsoversikt om effekter av og risiko ved omskjæring, der også den aktuelle artikkelen som er referert til ovenfor, blir faglig vurdert. Det kan da være naturlig å henvende seg til Kunnskapssenteret, som har som oppgave å foreta kunnskapsoppsummeringer blant annet der det er uenighet i fagmiljøene.

Utvalgets flertall vil videre understreke at en absolutt forutsetning for at det fortsatt skal tillates omskjæring av guttebarn, er at utøverne av inngrepet står under betryggende tilsyn, og at det sikres tilstrekkelig smertelindring og oppfølging i tilknytning til inngrepet.

Det er i høringsrunden trukket fram at behandlingen av omskjæring av unge gutter som en legger opp til, skal tillates og finansieres av det offentlige, mens kjønnslemlestelse av jenter er absolutt forbudt. Det vises til at det kan finnes former for omskjæring av jenter som er mindre inngripende enn omskjæring av gutter.

Utvalgets flertall vil ikke bestride at det kan finnes sammenliknbare former for omskjæring av jenter og gutter. Men utvalget vil likevel fastholde at det bør være et absolutt forbud mot omskjæring av jenter. Kjønnslemlestelse av jenter representerer som tradisjon og i sin begrunnelse i sin helhet et alvorlig overgrep mot jenter. Det er da ikke hensiktsmessig å akseptere deler av denne praksisen ved eventuelt å tillate den mildeste formen for omskjæring.

Utvalget har i kapittel 9 foreslått et prinsipp for avveining mellom ulike interesser som blir kalt et *prinsipp om rimelig tilpasning:* I utgangspunktet må den enkelte selv ta kostnadene ved utøvelse av ens religion eller livssyn. Tro og livssyn bør forstås som et resultat av et individuelt valg, og den enkelte må ta ansvaret for sine valg. Dette bør i utgangspunktet også gjelde for foreldres religiøse valg for sine barn, selv om omskjæring av guttebarn kan reise særlige spørsmål. I høringsrunden er det flere instanser som, selv om en aksepterer at omskjæring bør være tillatt, ikke vil gi det en prioritert plass i det offentlige helsevesenet ved å gjøre det gratis. Dette gjelder for eksempel Legeforeningen, Sykepleierforbundet og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Også Det Mosaiske Trossamfund er skeptisk til at det ikke skal kreves egenbetaling.[26]

Departementet anfører flere grunner for ikke å ta betaling for omskjæring. Disse er delvis av lovteknisk og praktisk art[27] og delvis basert på en oppfatning om at foreldrene ikke vil få omskjærin-

[25] Den amerikanske familielegeforeningen regner med en dødelighet på 1 per 500 000 omskjæringer (The American Academy of Family Physicians 2007).

gen utført medisinsk forsvarlig dersom det er betaling for inngrepet.

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Haugland, Hompland, Kaur, Leirvik, Melby, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz viser til at selv om det, som drøftingen over viser, knytter seg betydelige motforestillinger til omskjæring av små guttebarn, er det tale om en religiøs og kulturell tradisjon som det er liten grunn til å tro vil forsvinne ved et forbud. Hensynet til barna må da tilsi at man krever at denne praksisen finner sted i mest mulig betryggende former. Vernet av barnet mot skade og lidelse må her være en prioritert oppgave for helsevesenet, som bør tilby å utføre slike inngrep, eventuelt påse at de utføres i betryggende former og uten å påføre barnet vesentlig smerte. Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Haugland, Hompland, Kaur, Leirvik, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz mener at et krav om at foreldrene skal betale det et slikt inngrep koster, i praksis vil medføre at de barn som er mest utsatt for lite betryggende utføring av et slikt inngrep, ikke vil fanges opp av dette tilbudet. Egenbetalingen bør derfor settes så lavt at den ikke avskrekker foreldrene fra å oppsøke helsevesenet.

Utvalgets medlemmer Breistein og Melby viser til at det i høringsrunden var skepsis til å gjøre omskjæring av guttebarn til en prioritert tjeneste i helsevesenet. Lav eller ingen egenbetaling vil gi en slik prioritet til omskjæring av guttebarn og vil kunne oppfattes som en offentlig aksept av omskjæring av guttebarn. Disse medlemmene mener at en bør holde fast på at inngrep som ikke er helsefaglig begrunnet, ikke bør være gratis i helsevesenet. Utgangspunktet bør være at omskjæring som ikke er medisinsk begrunnet, for eksempel med religiøs begrunnelse, bør finansieres i sin helhet av foreldrene.

Utvalgets medlem Reikvam er ikke enig i disse konklusjonene. Medlemmet viser til at omskjæring av gutter er en gammel tradisjon innenfor jødedom og blant muslimer. Inngrepet innebærer at friskt vev fjernes fra penis. Det er ingen medisinske grunner for inngrepet. Inngrepet påfører barnet smerte under selve inngrepet, men også i en periode i ettertid når huden gror, opplever barnet smerte.

Barns rettigheter er regulert i Barnekonvensjonen. Konvensjonen er inntatt i menneskerettighetsloven og gjelder som norsk lov. Norge er derfor forpliktet til å ivareta barns rettigheter.

Beskyttelse av barn er en av tre grunnpilarer i konvensjonen, sammen med retten til liv og utvikling og retten til deltakelse.

Utvalgets medlem Reikvam mener at barn har rett til beskyttelse mot et ikke-medisinsk begrunnet kirurgisk inngrep som påfører barnet smerte. Barn har rett til å bli beskyttet mot å få fjernet en funksjonell kroppsdel når det verken foreligger medisinske eller helsemessige grunner til å fjerne den.

Etter Barnekonvensjonen er en pålagt å treffe alle effektive og egnede tiltak for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse, jf. artikkel 24. Utvalgets medlem Reikvam mener at guttebarn må beskyttes mot den praksisen som omskjæring er, inntil de er blitt så store at de kan forstå konsekvensen av inngrepet og være i stand til å ta beslutningen på eget grunnlag.

Barns beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn, enten det foretas av det offentlige, private institusjoner, domstoler, administrative myndigheter eller av lovgiver. Derfor skal en i alle situasjoner som gjelder barn alltid spørre seg hva som er til barns beste. Barns beste skal derfor være det avgjørende spørsmålet når det gjelder omskjæring av guttebarn. Alle andre hensyn må vike hvis barnets beste er truet.

Dette medlemmet mener at rituell omskjæring er et så omfattende og irreversibelt inngrep som truer barns beste, at det ligger utenfor det foreldre kan bestemme på vegne av barnet. Barnekonvensjonen slår fast at barn har rett til å si sin mening i alle spørsmål som vedrører det, og at barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar

---

[26] Fra høringsuttalelsen til DMT: «I betraktning av at det er et frivillig spørsmål om man vil la sine guttebarn omskjære, er det ikke urimelig å kreve at foreldrene tar bryet og kostnaden ved en slik reise [til et sentralt sted for omskjæring]. Det vil både gjøre inngrepet tryggere ved at den som utfører det har god utdannelse og erfaring og det vil gjøre det billigere fordi man da kan få stordriftsfordeler. Vi mener også at det er rimelig å kreve en passende egenandel. Dette er tiltak som vil kunne forhindre motstand i befolkningen på grunnlag av hensyn til prioritering av ressursene i helsevesenet og økonomien i tiltaket. Det er også en erfaring at mye av motstanden mot inngrepet fra legehold er oppstått fordi inngrepet tidligere ofte ble utført innimellom andre inngrep på operasjonssaler og barselavdelinger, og således stjal tid og ressurser fra viktigere prioriteringer.»

[27] Det finnes ikke hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven til å ta betalt for pasienter som er innlagt på sykehus. Det skulle ikke være spesielt krevende å legge inn en slik hjemmel i § 5-5 i denne loven. Det finnes særlige forskriftshjemler for pasientbetaling for to typer inngrep/behandling knyttet til poliklinisk behandling som er spesielt utformet for disse behandlingene, og som i noen grad kan sammenliknes med omskjæring ved at de ikke er medisinsk begrunnet. Det gjelder sterilisering av menn og kvinner og assistert befruktning, der betalingsnivået er betydelig høyere enn den vanlige egenbetalingen for poliklinisk behandling.

med alder og modning. Små barn har ikke kompetanse til å gi samtykke. Dette medlemmet mener det blir galt å foreta et så omfattende inngrep på noen som ikke er i stand til si sin mening eller til å samtykke.

Dette medlemmet mener at dersom praksisen skal fortsette, må det settes en nedre aldergrense som fastsettes slik at barnet har forutsetninger til å forstå konsekvensene av inngrepet og til på selvstendig grunnlag å samtykke.

19.6 Sikring av barns rettigheter – spørsmål om ratifisering av tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon

Utvalget har gjennomgått flere spørsmål som angår barns rettigheter og hvordan de bør avveies i forhold til andre rettigheter. I tillegg til å foreslå visse endringer i lovverket foreslår utvalget også å sikre overholdelsen av lovverket ved å foreslå å styrke tilsynet med private skoler. I det følgende drøftes spørsmålet om det bør gjøres ytterligere endringer når det gjelder håndhevingsmekanismer for å sikre barns rettigheter.

Stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Ine M. Eriksen Søreide, Hans Olav Syversen og Borghild Tenden fremmet 15. juni 2012 et representantforslag (Representantforslag 149 S (2011–2012)) om ratifikasjon av tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon.

I forslaget ble det blant annet vist til følgende:

> FNs generalforsamling vedtok i desember 2011en tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon som gir en klagemekanisme for brudd på denne konkrete konvensjonen. Da tilleggsprotokollen ble lagt fram for signering 28. februar 2012, ble Finland det første nordiske landet som signerte. Belgia, som i likhet med Norge har inkorporert barnekonvensjonen i egen lovgivning, var et annet av de 20 landene fra hele verden som viste lederskap ved å signere først. Land som Tyskland, Østerrike og Spania har også ratifisert tilleggsprotokollen. Norge har ikke ratifisert den.
>
> Vedtaket i FNs generalforsamling betyr at barnekonvensjonen, som den siste av de viktige menneskerettighetskonvensjonene, får en klagemekanisme som gjør det mulig å følge opp brudd på barns rettigheter etter konvensjonen. Dette kan for eksempel gjelde barns rett til tilstrekkelig mat og vann, skolegang, og beskyttelse mot vold og overgrep. Klagemekanismen innebærer en klagerett til FNs barnekomité. Organets uttalelser er ikke i seg selv rettslig bindende, men vil kunne ha rettskildemessig vekt. Det har vakt oppsikt at Norge ikke har vært aktiv i forhandlingene om å få på plass klagemekanismen. Norge har så langt inntatt en skeptisk holdning med hensyn til å forplikte Norge til en slik ordning. Norge har avstått myndighet til overnasjonale organer på flere områder, men vegrer seg når det gjelder barns rettigheter. Internasjonale regler og overvåkningsmekanismer er et grunnleggende element i en internasjonal rettsorden som Norge, etter forslagsstillernes mening, må støtte opp under.
>
> Regjeringen hevder at Norge ligger i front når det gjelder ivaretakelse av barns rettigheter, også juridisk. Forslagsstillerne mener Norges vegring har en uheldig signaleffekt overfor land hvor behovet for slike mekanismer er enda større. Det er også uheldig for barn i Norge at regjeringen trenerer en ordning som vil gi barn styrket vern. (Representantforslag 149 S (2011–2012)).

I et svar på et skriftlig spørsmål fra Ine M. Søreide Eriksen fra 5. juni 2012 skriver utenriksminister Støre blant annet følgende:

> Den nye tilleggsprotokollen til Barnekonvensjonen ble formelt åpnet for undertegning 28. februar 2012, da 20 land undertegnet protokollen. Det er foreløpig ikke tatt nærmere stilling til spørsmålet om norsk ratifikasjon av tilleggsprotokollen. Vi vil foreta en nærmere gjennomgang av konsekvensene av ratifikasjon av protokollen innen vi tar en beslutning i dette spørsmålet og forelegger saken for Stortinget. (Utenriksdepartementet 2012).

I et tidligere svar til samme representant (datert 18. januar 2011) ble blant annet følgende anført:

> Under forhandlingene om klageordningen til barnekonvensjonen som fant sted i Genève i forrige måned ga flere nærstående land, inkludert Sverige og Storbritannia, uttrykk for synspunkter som i stor grad var i tråd med våre. De viste bl.a. til behovet for å tydeliggjøre statenes handlingsrom i valg av virkemidler for gjennomføring av rettighetene som er nedfelt i konvensjonen. … Stortinget og regjeringen har ansvaret for å sikre at konvensjonens bestemmelse blir fulgt, og norske domstoler har ansvar for å gi klar beskjed dersom konvensjo-

nen brytes. Vi leverer periodiske rapporter til konvensjonens overvåkningsorgan og blir eksaminert av barnekomiteen i åpne møter. På den måten er vi allerede underlagt regelmessig vurdering av vår oppfølgning av rettighetene som er nedfelt i konvensjonen. En tilslutning til en klageordning innebærer at et internasjonalt organ vil kunne overprøve vedtak, inkludert lovvedtak, fattet av norske folkevalgte. Selv om organets uttalelser ikke i seg selv vil være rettslig bindende, vil uttalelsene kunne ha betydelig vekt som rettskilde. … Flere av bestemmelsene i konvensjonen er vide og formålspregede, og kan gjennomføres på ulike måte og med ulike virkemidler. Ulike fortolkninger av konvensjonsteksten vil kunne gjøre seg gjeldende. Retten til for eksempel helse og velferd er formulert som såkalte progressive rettigheter, hvilket innebærer at statene har plikt til å sikre at rettighetene blir gradvis gjennomført, basert på statenes tilgjengelige ressurser. Enkeltsaker som fremmes gjennom rettsvesenet vil dermed kunne dreie seg om hvordan samfunnets ressurser bør fordeles mellom mange og legitime formål. Dette er beslutninger som i Norge tradisjonelt forestas av folkevalgte organer. Slike avveininger er et sentralt aspekt ved det nasjonale demokratiske handlingsrom, som vil kunne innsnevres dersom de foretas av et internasjonalt organ på grunnlag av enkeltsaker. (Utenriksdepartementet 2011).

Barns interesser og rettigheter knyttet til tro og livssyn er viet betydelig plass i utvalgets utredning. Per i dag er barns rettigheter blant annet uttrykt i barneloven og søkt ivaretatt gjennom et system av nasjonale domstoler og ikke minst gjennom Barneombudet. Det er likevel et relevant spørsmål om dette er tilstrekkelig som institusjonelle ordninger nasjonalt og i neste omgang også internasjonalt.

På området religion og livssyn har tradisjonelt foreldreretten stått sterkt, og det har vært foretatt få avveininger mellom barns selvstendige livssynsfrihet i forhold til foreldrenes rett til å ivareta barnas livssynsmessige oppdragelse. En rekke saker utvalget har behandlet, handler i realitet om avveininger mellom foreldrerett og barnets selvstendige rett. Det kan på denne bakgrunn være aktuelt å vurdere en tilslutning til tilleggsprotokollen som åpner for individuell klageadgang etter Barnekonvensjonen.

Utvalget anbefaler at Norge signerer og ratifiserer tilleggsprotokollen til FNs barnekonvensjon som gir barn mulighet til å klage inn brudd på Barnekonvensjonen. Dette er ikke minst viktig for å styrke barns selvstendige rett til religions- og livssynsfrihet. Det er også grunnleggende viktig at Norge støtter opp under arbeidet med å sikre barns rettigheter i andre deler av verden gjennom å gi sin støtte til etableringen av en effektiv klageordning for brudd på denne konvensjonen.

Kapittel 20
Avveininger i forholdet mellom religionsfrihet og andre rettigheter og interesser

Retten til religionsfrihet er definert til ikke bare å ha en overbevisning, men også til å gi uttrykk for den blant annet gjennom praksis og etterlevelse. På ulike måter regulerer lovverket adferd, produkter eller produksjonsmetoder for å beskytte interesser og rettigheter av ulike slag. I noen tilfeller kan slike reguleringer hindre eller vanskeliggjøre ivaretakelse av forpliktelser som er begrunnet i ens livssyn, dvs. retten til å gi uttrykk for ens religion gjennom praksis og etterlevelse.

I kapittel 9 har utvalget foreslått flere prinsipper for utformingen av en helhetlig tros- og livssynspolitikk. Prinsipp 2 er formulert slik: Den enkeltes tros- og livssynspraksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter. Utgangspunktet for dette prinsippet er den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fra 1950 artikkel 9, 2. ledd, der det heter:

> 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.

Prinsippet reiser en rekke avveiningsspørsmål, både mellom ulike rettigheter og om hvor stor vekt rettighetene skal gis. Prinsipper for slike avveininger kan formuleres generelt, men en må også vurdere de særlige omstendigheter innen hvert enkelt problemfelt. I kapittel 9.2 formulerte vi noen generelle vurderinger, som kan oppsummeres slik:

Begrensninger i religiøs praksis eller uttrykk for religiøs overbevisning bør begrenses til viktige praktiske hensyn (til forskjell fra eksempelvis symbolske hensyn) og hensynet til andres rettigheter og friheter og gjennomføres på en transparent og forutsigbar måte. I avveiningene bør følgende vektlegges:

Avveiningen bør beskytte de svakestes interesser: Det er særlig viktig å beskytte barns interesser.

Prinsipp om rimelig tilpasning: I utgangspunktet må den enkelte selv ta kostnadene ved utøvelse av ens religion eller livssyn, for eksempel knyttet til arbeidsliv, inntektssikring og ved inntak av mat.

Frihetsprinsippet: Hvis det framkommer et krav om å bli unntatt fra en offentlig regulering av adferd som hindrer ivaretakelse av ens religiøse eller livssynsbaserte plikter, bør en vurdere generelt om en kan gi frihet for alle, og om reguleringen er hensiktsmessig og nødvendig.

Disse avveiningene kan dreie seg regulering av forholdet mellom enkeltindivider og samfunnet, og det kan gjelde regulering av forholdet mellom sammenslutninger av enkeltindivider i form av for eksempel tros- og livssynssamfunn og samfunnet.

I dette kapitlet vil vi særlig belyse prinsippet om rimelig tilpasning knyttet til hvorvidt samfunnet skal godta egne regler for personer eller tros- og livssynssamfunn som mener at de generelle reglene som samfunnet setter opp for adferd, fører til at det blir vanskeligere for disse personene eller samfunnene å leve eller fungere etter sin overbevisning eller samvittighet. Først drøftes generelt ulike kriterier for vurdering av behov for unntak eller tilpasning av generelle regler (kapittel 20.1). Deretter drøftes ulike ønsker om særregler knyttet til helse og sikkerhetslovgivning (kapittel 20.2). Videre drøftes spørsmål om ønsket om å reservere seg mot visse pålagte oppgaver i arbeidsforhold, og ved vurdering av rett til trygdeytelser (kapittel 20.3 og kapittel 20.4). Deretter drøftes spørsmålet om spesielle krav kan settes som vilkår ved ansettelser i stillinger knyttet til tros- og livssynssamfunn (kapittel 20.5). Videre drøftes spørsmål om oppholdstillatelse for religiøse ledere (kapittel 20.6), håndtering av slakt av dyr (kapittel 20.7) og til sist (kapittel 20.8) noen refleksjoner om prinsipper, kontekst og behovet for dialog.

20.1 Ulike kriterier for vurdering av beskyttelsesbehov

Utgangspunktet for en drøfting av mulige konflikter er hvilke føringer som ligger i de *internasjonale konvensjonene* Norge er forpliktet på, jf. drøfting i kapittel 8. De samfunnsinteresser som kan beskyttes og gi grunnlag for begrensninger av religionsfriheten er, ifølge EMK, offentlig trygghet, offentlig orden, offentlig helse, offentlig moral og andres rettigheter og friheter. Det er altså i utgangspunktet flere ulike interesser og rettigheter som kan begrense religionsfrihet, og mange avveininger som må gjøres. Videre er det viktig å vurdere nærmere avveininger i forhold til hvilke overbevisninger som gir grunnlag for beskyttelse og krav om tilpasning av regler. Over tid og gjennom ulike kjennelser, bl.a. av EMD (Den europeiske menneskerettighetsdomstolen), er avveiningsspørsmålene avklart et stykke på vei. I mange tilfeller vil imidlertid disse føringene bare sette visse grenser for mulige avveininger og la det enkelte land selv bestemme den nøyaktige avveiningen (jf. prinsipp om nasjonal skjønnsmargin). Det er også mulig å vektlegge rettighetene, for eksempel religionsfriheten og samvittighetsfriheten, mer enn det som følger av gjeldende tolkninger av menneskerettighetskonvensjonene.

20.1.1 Nærmere om hvilke interesser som skal beskyttes

Utgangspunktet for begrensninger av religiøse uttrykk er at de skal beskytte visse legitime verdier, at reguleringene er nødvendige, og at de er proporsjonale med målet. Det er ikke mulig å avklare helt generelt hvilke begrensninger som kan være rimelige. Det enkelte område må vurderes særskilt, og det kan være rimelig at avveininger endres noe over tid. I enkelte tilfeller kan det være flere interesser som beskyttes gjennom en regulering, og som samlet medfører at reguleringen er proporsjonal i forhold til målet som oppnås.

Utvalget vil vektlegge at adferd som i første rekke berører den enkelte troende selv, ikke gir tilstrekkelig begrunnelse for reguleringer. Det er uavhengig av om adferden kan oppfattes å være i strid med offentlig moral eller å være helseskadelig for den enkelte. Det er når adferden går ut over andre, at det kan være grunnlag for reguleringer. Det kan dreie seg både om voksne og barn i samfunnet utenfor de ulike trossamfunnene, og barn som vokser opp i trossamfunn, jf. nærmere drøfting i kapittel 19. Det innebærer at religiøse uttrykk som forarger, eller som flertallet mener ikke «hører hjemme i vår kultur», må beskyttes av tros- og livssynsfriheten og ikke gi grunnlag for reguleringer.

Utvalget vil vektlegge at de samfunnsinteresser som skal beskyttes, bør være konkrete; enten i form av fysisk eller psykisk fare, viktige praktiske hensyn eller økonomiske interesser for fellesskapet.

20.1.2 Nærmere om hvilke overbevisninger som gir grunnlag for beskyttelse

Religion og andre overbevisninger – bør de testes?

I kapittel 8.2 drøftes de menneskerettslige føringene knyttet til avgrensning av hva som bør beskyttes. EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 dekker et vidt spekter av overbevisninger og filosofier og omfatter både religiøs tro og sekulære livssyn. Grunnlaget er den enkeltes religiøse eller samvittighetsbaserte overbevisning.

Retten til å kunne nekte verneplikt har vært en omdiskutert, men vel innarbeidet og viktig samvittighetsrett i Norge, og i boks 20.1 beskrives utviklingen av denne retten. Et sentralt konfliktspørsmål har vært hvilke grunner staten bør akseptere som nektingsgrunnlag.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har satt noen grenser for hvilke oppfatninger eller meninger som beskyttes av artikkel 9. Beskyttelsen er begrenset til oppfatninger med en viss grad av alvor, viktighet, sammenheng og styrke («cogency, seriousness, cohesion and importance»).

Et slikt krav reiser spørsmålet om den livssynsbegrunnede oppfatningen skal testes ut fra kravene til alvor og sammenheng.

Flere sentrale dommer om religionsfrihet innen EMD-systemet har i større eller mindre grad dreid seg om krav til begrunnelse for hevding av fritak for en plikt eller rett til en fordel.[1] I flere dommer legges det til grunn at det kan stilles krav til begrunnelse for fritak, men det kan

[1] I KRL-saken (Folgerø-dommen) fra 2007 var et spørsmål som skilte flertallet (på ni) fra mindretallet (på åtte), synet på kravet til rimelig begrunnelse for fritak fra deler av KRL-undervisningen. Mens flertallet pekte på at «inherent in the condition to give reasonable grounds was a risk that the parents might feel compelled to disclose to the school authorities intimate aspects of their own religious and philosophical convictions.» (EMD 2007b), mente mindretallet at «we [do not] find anything abnormal or intrusive about the requirement to give reasons. It is not uncommon that in their relations with the authorities citizens are asked to give certain information, even of a sensitive personal nature, when seeking exemption from a general obligation.» (EMD 2007b).

Boks 20.1 Krav til overbevisning ved nekting av militærtjeneste

I Grunnloven ble det i 1814 fastslått en verneplikt i Norge for alle borgere. I praksis ble den i vernepliktsloven fra 1816 begrenset ved at den ikke gjaldt byborgere, og at en kunne betale andre for å stille. Men en kunne ikke nekte ut fra samvittighet. Dette førte til at en hadde nektere som ble ilagt streng straff. Men avhengig av motivene kunne en slippe billigere fra det ved nekting. Nektere var ofte kvekere som hadde en religiøs overbevisning mot å avtjene verneplikt (Bratholm 1971: 1).

I 1902 bestemte kommanderende general at den som av religiøse grunner nektet enhver tjeneste i Forsvaret, skulle slippe straff og gis påtaleunnlatelse. Etter en lengre prosess fikk en i 1922 en lov som gav fritak for «alvorlig religiøs overbevisning eller andre alvorlige samvittighetsgrunner». Ved endring i 1925 ble det klarlagt at også politisk nekting kunne gi fritak bare den hvilte på en alvorlig overbevisning. Samtidig ble det tilføyd at nektingen måtte omfatte militærtjeneste av «nogensomhelst art». Nektingsgrunnlag ble prøvet en mengde ganger i norsk Høyesterett i det forrige århundre. I en dom fra 1963 ble begrepet situasjonsbetinget nekting introdusert som noe som ikke kunne gi grunnlag for å nekte. I en rekke dommer fra 1990-tallet vurderer Høyesterett hvilken motivasjon som kan gi grunnlag for å nekte, for eksempel holdninger til andres våpenbruk og hvor prinsipielt underbygget ens pasifistiske holdning er.

Vi merker oss at religiøs motivasjon og annen etisk overbevisning i prinsippet likestilles, men at rettssystemet likevel har påtatt seg å finsikte innholdet i den enkeltes samvittighet før nekting godtas.

synes som om det ikke er en helt klar linje knyttet til dette. I saken *Valsamis mot Hellas (EMD 1996b)*, hvor ei jente fra Jehovas vitner nektet å delta i en nasjonal parade i Hellas fordi den skulle ha militære «overtoner» og dermed stred mot foreldrenes pasifistiske syn, mente flertallet (som støttet Hellas i saken) at det ikke kunne se noe «either in the purpose of the parade or in the arrangements for it, which could offend the applicants' pacifist convictions to an extent prohibited.» (EMD 1996b). Et mindretall på to (som støttet jentas familie) mente imidlertid at foreldrenes

> perception of the symbolism of the school parade and its religious and philosophical connotations has to be accepted by the Court unless it is obviously unfounded and unreasonable. (EMD 1996b).[2]

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har i en sak fra 2010 vurdert om en person som nektet å avlegge juridisk kandidatløfte og derfor ikke fikk vitnemål, ble diskriminert. Kandidaten nektet å utdype sin begrunnelse ut over at han var mot edsavleggelser. Nemnda viste til

> at det å avlegge kandidatløftet er en del av de sentrale profesjonelle etiske retningslinjer, og anser ikke kandidatløftet for å være edsavleggelse i religiøs forstand. Nemnda vil tilføye at det må være et minimumskrav i kravet til å bidra med sakens opplysning at man skal angi det grunnlaget man anfører er i strid med diskrimineringslovgivningen, herunder hva som mer konkret er i strid med diskrimineringslovgivningen. (Likestillings- og diskrimineringsnemnda 2010a: 4).[3]

I en vurdering av en testing av overbevisning kan en stille flere spørsmål om hvordan hensyn bør vurderes:

1. Kan en gjøre et skille mellom overbevisninger som har sin bakgrunn i eldre religioner, og overbevisninger som er basert på nyere uttrykk for religion eller overbevisning? Bør det at en overbevisning kan vise til tradisjon og til at den i lengre tid har blitt respektert, gi den

[2] For en argumentasjon til støtte for dette mindretallet, se Martìnez-Torrón og Navarro-Valls (2004: 233ff). At retten vurderer hva som er rimelig å tro mht. deltakelse i en minnesermoni, vurderes i denne artikkelen til å være en farlig feil.

[3] Kandidaten hadde anført: *«'I alle tilfelle ville opplysninger om ens tro være verdiløse da disse ikke kan overprøves, en kan med andre ord hevde at en tror på hva som helst uten at noen kan føre motbevis og en kan heller ikke føre motbevis for innholdet i trossetninger.'* [Kandidaten] anfører at han allerede har bekreftet at motstand mot edsavleggelser er en sentral del av hans livsanskuelse. Han mener at det forhold at han i tre år har hatt yrkesforbud som følge av det, viser dette.» (Likestillings- og diskrimineringsnemnda 2010a: 3).

en særlig vekt, eller bør alle overbevisninger telle likt?[4]

2. Er den handlingen som en ønsker gjennomslag for, en *plikt* som følger av personens religiøse eller livssynsmessig overbevisning, eller «bare» ett mulig ideal ut fra tros- og livssynet? Bør et slikt skille bety noe?[5]
3. Er denne oppfatningen av plikt delt av alle eller av hovedretningen innen religionen, eller er oppfatningen individuell og i hovedsak delt av et mindretall innen religionen eller livssynet? Bør en slik distinksjon bety noe?[6]
4. Kan plikten sies å tilhøre en sentral del av religionen, kan den sies å være perifer i forhold til religionens innhold, eller kan den knyttes til en kulturell tradisjon? Kan dette vurderes «utenfra», og bør en slik distinksjon eventuelt spille noen rolle?
5. Hvis muligheten for å følge de religiøse plikter blir hindret på grunn av offentlige reguleringer, kan dette få ulike følger. Bør en vurdere hvorvidt hindringen medfører større eller mindre inngrep i menneskers handlingsmuligheter? En kan for eksempel mene at eventuelle restriksjoner som i praksis hindrer den troende i å kunne ta vanlig arbeid, er mer inngripende enn eventuelle restriksjoner som hindrer realisering av fritidsaktiviteter.
6. Skal det samvittighetsspørsmål som utfordres, kunne appellere til en felles verdi (jf. kapittel 11 og diskusjonen om «public reason»?), eller bør alle samvittighetsstandpunkter oppfattes til å være likeverdige? Noen vil for eksempel kunne hevde at hvis en handling ut fra et livssyn oppfattes som å ta liv på en illegitim måte, bør en kunne få reservere seg mot en slik handling i større grad enn om handlingen en ønsker å reservere seg mot, berører et kleskrav eller en matforordning.
7. Spørsmål om fritak eller reservasjoner impliserer gjerne en påstand om medskyldighet eller medvirkning. Kan det settes opp eksterne normer for hva som bør telle som medvirkninger, eller bør dette også kun være opp til den enkeltes vurdering?[7]

Et annet spørsmål er om også andre alvorlig begrunnede krav (men som ikke nødvendigvis vil betegnes som samvittighetsoverbevisning) bør likestilles med religiøst begrunnede krav. Dette vil kunne være en avveining i enkeltsaker, knyttet til praktisk gjennomføring, økonomi eller andre forhold. Det kan argumenteres for at det er urimelig å gi en særlig forrang til religiøst eller samvittighetsbaserte overbevisninger framfor andre begrunnelser for særregler. Et eksempel kan være: Gitt at en aksepterer en religiøst begrunnet omskjæring av gutter, bør en da også akseptere ønsker fra foreldre som av medisinske grunner mener at deres barn bør omskjæres?

Utvalget vil understreke at det er den enkeltes samvittighet som skal beskyttes og vernes, og at den enkelte selv er nærmest til å kjenne sin samvittighets grenser. En kunne ut fra dette utgangspunktet tenke seg som et ytterpunkt at alle samvittighetsoverbevisninger blir stilt på lik linje med samme beskyttelsesrett. De trenger ikke være basert på en hevdvunnen oppfatning, oppfattes

---

4 I et intervju i Fri Tanke (20 september 2011) sier Njål Høstmælingen at i en menneskerettslig vurdering vil en religiøst begrunnet tradisjon ha en selvstendig tyngde. «– Religiøst begrunnet tradisjon er ikke et argument som trumfer alle andre pr. definisjon, men det er ingen tvil om at det spiller en viktig rolle i den menneskerettslige vurderingen av slike saker. Det er kombinasjonen av religion og tradisjon som gjør at jødene har en sterk sak for EMD hvis Norge vedtar et skarpt forbud mot gutteomskjæring. Slik er det bare … Norge ville på den andre siden aldri ha blitt dømt for å innføre et forbud mot å tatovere små HEF-logoer på nyfødte barn, som Lars Gule har sammenlignet omskjæring med, eller hvis man forbød en new age-sekt å klippe av øreflippen til sine nyfødte for å markere tilhørighet.» (Fri Tanke 2011c). Dette kan kontrasteres med kommentarene fra FNs høykommissær for menneskerettigheter til artikkel 18 i konvensjonen for sivile og politiske rettigheter: «Article 18 is not limited in its application to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions. The Committee therefore views with concern any tendency to discriminate against any religion or belief for any reason, including the fact that they are newly established …» (FNs høykommissær for menneskerettigheter 1993).

5 En tilsvarende distinksjon som har vært trukket av EMD, er å gjøre et skille mellom en manifestasjon av ens tro og noe som er motivert av ens tro, og som gir mindre vern, jf. omtale i kapittel 8.2 og omtalen av saken *Arrowsmith mot UK* (EMD 1978a). Men i saken *Leyla Sahin mot Tyrkia* (EMD 2005b) kan det se ut som om denne distinksjonen er mer utvisket.

6 I en sak, *Jakóbski mot Polen* (EMD 2010b), der en fange i et polsk fengsel som mente at han ut fra sitt buddhistiske livssyn burde få tilbud om vegetarmat, hadde de polske myndighetene anført, i tillegg til praktiske utfordringer, med henvisning til et polsk leksikon at «Buddhism generally did not prohibit eating meat and vegetarianism was not required nor did it constitute an element of the Buddhist religion. They further submitted, relying on Wikipedia … , that even the strict Mahayana school to which the applicant declared his adherence only encouraged vegetarianism and did not prescribe it. For these reasons only some Mahayana Buddhists were vegetarians.» (EMD 2010b: punkt 38). EMD tok ikke stilling til om det å være vegetarianer var en religiøs plikt, og nøyde seg med å si at ønsket var motivert og inspirert av en religion og ikke urimelig. Polen tapte saken.

7 I saken *C mot UK* (EMD 1983) ble det vurdert om en kveker kunne få rett til skattefritak for den andelen av skatten som gikk til forsvarsspørsmål. Dette ble avvist. «The obligation to pay taxes is a general one which has no specific conscientious implications in itself.» (EMD 1983: 147).

som en generell plikt, deles av flere enn personen selv, og trenger ikke gis en konsekvent og allment forståelig begrunnelse for eksempel knyttet til hva som regnes som medvirkning. Først da kunne en si at en tok den enkeltes religions- og livssynsfrihet på alvor. Denne retten må så avveies mot bl.a. andres rettigheter og friheter. Spørsmålet er imidlertid om et slikt utgangspunkt kan føre til at en i for stor grad nedprioriterer andre menneskers interesser. En kan mene at et slikt syn i for liten grad vektlegger at en lever i et samfunnsmessig fellesskap med gjensidighet i plikter og rettigheter, herunder også krav til å begrunne hvilke regler for fellesskapet en ønsker å ha.

I Diskrimineringslovutvalgets innstilling om kvinner og homofile i trossamfunn (NOU 2008: 1) uttrykkes det tilbakeholdenhet i å overprøve trossamfunns interne vurderinger. Det sies blant annet:

> Det er på rettslig grunnlag vanskelig å foreta en overprøving av lærespørsmål i det enkelte trossamfunn, dvs. hvorvidt en holdning til kvinner og homofile bygger på religion eller konvensjon, og hvorvidt oppfatninger som hevdes av en fraksjon innen trossamfunnet er en akseptabel variant eller gren eller om den representerer kjetteri eller vantro. Slike spørsmål må myndighetene i vid utstrekning overlate til det aktuelle trossamfunnet. (NOU 2008: 1: 71).

Videre sies det i forbindelse med spørsmål der læremessige spørsmål inngår: «Dette er en type spørsmål som ikke er egnet for å løses i verdslige organer.» (NOU 2008: 1: 76).

På den annen side foreslår diskrimineringslovutvalget regler for hva slags stillinger som saklig sett kan sies å ha en religiøs funksjon som kan begrunne å utelukke kvinner eller homofile. Det heter blant annet:

> Virksomheter som drives av trossamfunn eller som ikke drives av et trossamfunn, men likevel har et religiøst formål, vil i utgangspunktet kunne påberope seg saklighetsregelen. Aktiviteten i slike virksomheter har ofte liten eller ingen sammenheng med religionsutøvelsen og har derfor et svakere eller intet vern i religionsfriheten. Det vil derfor kun være i noen få, helt spesielle, tilfeller at forskjellsbehandlingen vil være saklig. Krav om samlivsform vil ikke kunne stilles til alle i virksomheten. Unntaket vil bare kunne påberopes for enkelte helt bestemte stillinger i virksomheten. I barnehager og skoler vil dette kun være stillinger der arbeidstakeren deltar i religionsundervisningen. (NOU 2008: 1: 74).

Her gjøres det altså et forsøk på å definere hva som er sentral religionsutøvelse, og hva som ikke er det.[8]

Utvalget vil understreke at det er viktig at den enkeltes samvittighetsoverbevisning respekteres og ikke overprøves. Dette må være utgangspunktet for vurdering av behov for særlige regler. Men i en avveining av hvilke konsekvenser disse samvittighetsvurderingene skal kunne ha for politikkutformingen og avveiningen i forhold til andres rettigheter og interesser, mener utvalget at det kan være legitimt å vurdere nærmere bakgrunnen for overbevisningen. En må kunne skille mellom det som kan beskrives som et lite begrunnet synspunkt, og det som kan beskrives som en dyp og bredere forankret overbevisning som i større grad bør tas hensyn til. Det må kunne forventes at tros- og livssynssamfunnet deltar i den offentlige debatten og bidrar til å belyse og begrunne de særlige behov som tros- og livssynssamfunnet ser for at den enkelte skal kunne leve etter sin samvittighet.

I konfliktsaker som først og fremst angår den enkelte troende og hans eller hennes forhold til sitt trossamfunn, bør staten i utgangspunktet holde seg unna å vurdere sakens trosmessige grunnlag. Men når saker knyttet til religionsfrihet angår viktige rettigheter og interesser for andre mennesker, kan det være behov for å vurdere den substansielle begrunnelsen for å påberope seg religionsfrihet som beskyttelse. Utvalget vil fastholde at det i enkelte tilfeller kan være rimelig å vurdere spørsmål om hvorvidt kravet om religions- og samvittighetsfrihet er sentralt i den enkeltes livssyn, og har en konsekvent og allmenn begrunnelse. Det kan for eksempel være rimelig å vektlegge at viktigheten av å få fri fra arbeid på den allment viktigste høytiden innen trossamfunnet, bør ha større vekt enn et krav om fri på en dag som de færreste innen trossamfunnet vektlegger.[9] En viktig overveielse for et samfunn vil være om de særregler og konsesjoner som en gjør i religionsfrihetens navn, ikke usaklig forskjellsbehandler mellom ulike religioner og livssyn.

Punkt 1 ovenfor tar opp spørsmålet om tradisjon kan vektlegges ved vurderingen av særlige behov. Utvalget vil understreke at den enkeltes samvittighet må tas like mye på alvor om en per-

---

[8] I høringsrunden ble det reist kritikk om at dette var en for snever forståelse av religionsutøvelse.

son tilhører en «gammel» eller en «ny» religion. Men i praksis vil det ofte være slik ved utforming av politikk at det skal en bedre begrunnelse til for å endre en lov eller en ordning enn for å beholde den. Dette kan begrunnes praktisk ved at enhver endring kan føre til uventede og utilsiktede resultater, og fordi den enkelte kan ha tilpasset seg de eksisterende ordninger. Et eksempel på dette kan være at det kan være mer legitimt å klage på støy i forbindelse med kirkeklokker eller bønnerop for dem som bor i området hvis dette etableres som nytt der, enn for en person som flytter til et område der slik lydproduksjon allerede finnes. Generelt er det vanlig, i hvert fall som en overgangsordning, å la eksisterende virksomheter eller produkter kunne fortsette, mens regler for ny virksomhet eller nye produkter raskere blir håndhevet. Utvalget vil imidlertid vektlegge at dette argumentet ikke må misbrukes til å favorisere majoritetens interesser.

Samfunnsreguleringer som påvirker og eventuelt også hindrer folks muligheter til å etterleve det som oppfattes som religiøse plikter, kan påvirke folks valgmuligheter på ulike måter. I noen tilfeller kan reguleringen bidra til å hindre at personer får seg arbeid. I andre tilfeller kan tilgangen til visse typer mat eller transportmidler hindres. Politiske avveininger består ofte i å vurdere og å avveie konsekvenser av politiske vedtak for individers handlingsmuligheter og levekår. Slike avveininger må også gjøres når det gjelder å vurdere reguleringer som hindrer etterlevelse av religiøse plikter.

Utvalget mener at en i en avveining der et prinsipp om religionsfrihet blir hevdet i forhold til ulike reguleringsspørsmål, ikke bare kan basere seg på prinsipielle overveielser. Avveiningsspørsmål dukker opp i svært ulike sammenhenger, og det er viktig å vektlegge de ulike spesifikke og kontekstbestemte forhold i den enkelte sak. Samtidig er det viktig også å tenke prinsipielt. I de følgende avsnittene vil ulike konkrete avveiningssaker bli belyst.

20.2 Spørsmål knyttet til helse- og sikkerhet

Det finnes en omfattende lovgivning i Norge som skal beskytte folks helse og sikkerhet. Det er et selvsagt utgangspunkt for mange av straffelovens bestemmelser og er viktig i sentrale lover som arbeidsmiljøloven og veitrafikkloven. Hensikten er i stor grad å beskytte mennesker mot adferd fra andre som kan skade dem. Dette er en meget legitim interesse som fellesskapet har en begrunnet rett til å sikre. I andre tilfeller kan hensikten i større grad kunne beskrives som å beskytte den enkelte mot adferd som først og fremst rammer den enkelte selv. Her kan en argumentere for at begrunnelsen for reguleringen er svakere.

Respekten for den enkeltes samvittighet og frihet til å kunne velge noe som er helseskadelig, eventuelt avstå fra behandling som kan være livreddende, kommer til uttrykk i pasientrettighetsloven. Pasientrettighetsloven § 4-1 gir et generelt krav om at all helsehjelp skal være basert på et informert samtykke, og at den enkelte kan nekte behandling. Ut fra helsepersonelloven § 7 har helsepersonell en rett til å behandle uavhengig av samtykke i akutte tilfeller. Men i pasientrettighetsloven § 4-9 oppheves denne nødrettsbetraktningen eksplisitt for blodoverføringer og for sultestreikende. I forarbeidene sies det at bestemmelsen

> medfører at helsepersonell ikke kan gjennomføre en blodoverføring dersom pasienten har avvist slik helsehjelp, selv om det viser seg f.eks under en operasjon at anvendelse av blod eller blodprodukter er mer nødvendig enn først antatt. (Ot.prp. nr. 12 (1998–99)).

---

[9] Det gis i lov om trudomssamfunn og ymist anna en rett til inntil to dager fri ved religiøse høytider. Det kan innebære et behov for en prioritering fra den enkelte troende. Men hvis en person allerede er sikret fri på de fleste høytider innen sin religion ved at vedkommende i hovedsak følger helligdagene i Den norske kirke, kan personen da legitimt hevde at han eller hun skal ha ytterligere rett til fri? Bør det for eksempel være rett også for en person fra Danmark som ønsker fri på store bededag, jf. omtale i kapittel 16 (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2011b).

Et eksempel er saken *Kosteski mot Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia* (EMD 2006b), som viser en annen slik avveining. En person tok fri på en dag som var erklært som fridag for muslimer. EMD viste da blant annet til at «the applicant had not substantiated the genuineness of his claim to be a Muslim and that his conduct on the contrary cast doubt on that claim in that there were no outward signs of his practising the Muslim faith or joining collective Muslim worship. While the notion of the State sitting in judgment on the state of a citizen's inner and personal beliefs is abhorrent and may smack unhappily of past infamous persecutions, the Court observes that this is a case where the applicant sought to enjoy a special right bestowed by Macedonian law which provided that Muslims could take holiday on particular days ... it is not oppressive or in fundamental conflict with freedom of conscience to require some level of substantiation when that claim concerns a privilege or entitlement not commonly available and, if that substantiation is not forthcoming, to reach a negative conclusion (see, mutatis mutandis, cases concerning conscientious objection where the authorities may legitimately require strong evidence of genuine religious objections to justify exemption from the civil duty of military service ...)» (EMD 2006b).

Fylkesmannen i Aust-Agder gav i 2012 etter en sak ved sykehuset i Arendal kritikk av en lege og sykehuset. Det hadde blitt gitt blodoverføring til en kvinne som er Jehovas vitne i forbindelse med en fødsel, til tross for at kvinnen på forhånd hadde nektet å motta blod (NRK 2012).

Retten til i noen situasjoner å kunne nekte livreddende behandling for den enkelte kan være krevende å praktisere.[10] Men utvalget vil understreke at denne retten er viktig og må respekteres. Retten til religionsfrihet innebærer også en rett til å kunne foreta handlinger som kan være farlige og kanskje også uforståelige for andre mennesker.

Internasjonalt er det blitt tatt opp spørsmål om bruk av narkotika i det som beskrives som religiøse ritualer, skal kunne begrunne et unntak fra et lands narkotikalovgivning. I USA har et sentralt spørsmål vært om utøvere av indiansk religion skal ha rett til å bruke «peyote» (meskalin), noe de har fått.[11] [12] Utvalget vil understreke at det ikke aksepterer at en kobling til religiøse ritualer eller praksis skal kunne begrunne krav om unntak fra den generelle narkotikalovgivningen.

Et spørsmål som har blitt aktualisert i europeisk sammenheng, er sikhers bruk av turban relatert til ulik sikkerhetslovgivning, jf. boks 20.2.

Utvalget har henvendt seg til Statens vegvesen med spørsmål om praksis når det gjelder mulighet for dispensasjon for bruk av motorsykkelhjelm. I brev av 4. mai 2011 skriver Statens vegvesen at de ikke kjenner til at det er gjort unntak for sikhers hjelmplikt.

> En gjennomgang av praksis viser at vi har vært svært restriktive i forhold til å gi dispensasjon fra påbudet om bruk av motorsykkelhjelm. Bestemmelsen er gitt av trafikksikkerhetsmessige hensyn, ut fra økt risiko for alvorlig skade og død ved manglende bruk av hjelm. Det blir lagt til grunn at det skal foreligge tungtveiende

[10] Marit Halvorsen (2002) gjennomgår lovgivningen knyttet til pasienter som nekter behandling og problematiserer om det kan være akseptabelt at et Jehovas vitne kan forlange behandling uten bruk av blod hvis dette vurderes som uforsvarlig. Erfaringer med kirurgiske inngrep hos Jehovas vitner på Radiumhospitalet er beskrevet i en artikkel i *Tidsskrift for Den norske legeforening*. Følgende spørsmål blir blant annet reist: «Kan en pasient på religiøst grunnlag forlange å fordyre og vanskeliggjøre et kirurgisk inngrep ved å kreve det utført uten transfusjon? Kan man på religiøst grunnlag forlange å bli operert ved et sentral- eller regionalsykehus?» (Høiseth 2006).

[11] I USA er det i Religious Freedom Restoration Act (RFRA) fra 1993 stadfestet som føderal lov at Kongressen finner at «the American Constitution, recognizing free exercise of religion as an unalienable right, secured its protection in the First Amendment to the Constitution; … laws 'neutral' toward religion may substantially burden religious exercise as surely as laws intended to interfere with religious exercise; … governments should not substantially burden religious exercise without compelling justification». Dommen fra 2006 i saken *Gonzales mot O Centro Espirita Beneficente Uniao do Vegetal* (FindLaw, udatert a), vurderte et beslag av narkotisk te til bruk i en brasiliansk inspirert kirke til å være i strid med amerikansk føderal lov. Under henvisning til RFRA og til at bruk av peyote innen indiansk religion var tillatt, mente en enstemmig høyesterett at staten ikke hadde vist den tvingende interessen som staten hadde i å forby rituell bruk av teen, og at teen derfor måtte tillates brukt innenfor trossamfunnet.

[12] Under den amerikanske forbudstiden fra 1920 til 1933, der, i motsetningen til i Norge, også vin var forbudt å selge, var det gjort eksplisitt unntak for rituell bruk av vin («altervin»).

Boks 20.2 Lovgivning for sikher i England og Danmark

Storbritannia: I veitrafikkloven fra 1972 ble det i Storbritannia påbudt å bruke hjelm ved bruk av motorsykkel. I 1976 ble denne loven modifisert ved at sikher som bruker turban, ble tillatt å bruke turban som eneste hodeplagg. I sysselsettingsloven fra 1989 ble det også gjort unntak for sikher fra pålegg om bruk av hjelm på byggeplass. Hvis en sikh ble skadet på en byggeplass og sikhen har rett på erstatning, skal imidlertid erstatningen begrenses «to the extent that injury, loss or damage would have been sustained by the Sikh even if he had been wearing a safety helmet in compliance with the requirement.»

Danmark: På et spørsmål fra Folketinget i 2008 svarte Justitsministeriet at det i et rundskriv fra 1997 var fastsatt at sikher

> som ifølge deres lære ikke må færdes uden at bære turban, er fritaget for pligten til at anvende styrthjelm, idet turbanen, der består af et 4,25 m langt bomuldsklæde, gør det meget vanskelig samtidig at anvende styrthjelm. (Justisministeriet 2008: 2).

I brevet ble det for øvrig opplyst at det siden Rigspolitiet i 2001 hadde overtatt ansvaret for dispensasjoner, ikke var blitt behandlet slike saker.

> grunner for at fritak skal gis. En legeerklæring er i seg selv … ikke grunnlag for fritak.[13] Årsaken er at kjøring ikke har blitt sett på som en individuell rettighet, og det vil oftest finnes fullverdige, alternative fremkomstmidler som personbil. (Statens vegvesen 2011).

Heller ikke når det gjelder bruk av verneutstyr på arbeidsplasser, gis det i Norge unntak ut fra religiøs overbevisning.

Mange trafikkregler, som for eksempel regulerer maksimal fart på ulike veier, vil bidra til å redusere faren for ulykke, skader og død både for den enkelte bilfører, passasjerer og andre trafikanter så som fotgjengere. En skal både beskytte den enkelte og beskytte andre. Begrunnelsen for det allmenne påbudet om bruk av motorsykkelhjelm er å hindre død og skader for den enkelte. Det vil være vanskeligere å hevde at andre mennesker blir skadelidende hvis en person kjører uten hjelm og av den grunn blir skadet eller drept. Enkelte vil dermed hevde at påbud om motorsykkelhjelm (eller sikkerhetsbelte) er et inngrep i den personlige frihet og en form for paternalisme som offentlige myndigheter bør avstå fra. Særlig i USA er denne motstanden sterk, og det er mange delstater som enten ikke har noe påbud i det hele tatt eller bare har det for yngre motorsyklister.

Noen vil kunne innvende at en person som kjører uten hjelm, vil kunne bli skadet og påføre det offentlige helse- og trygdesystem store utgifter. Til dette kan en anføre at den enkelte vil kunne tegne ekstra forsikring for slike eventuelle merutgifter for fellesskapet.[14] Gitt en slik forsikring må den enkeltes frihet til selv å ta ansvar være avgjørende, og det må være lov til selv å bestemme om en vil bruke sikkerhetsutstyr. Hvorvidt antallet trafikkdrepte da øker, vil ut fra et slikt argument ikke være etisk relevant. Dette er et generelt argument for å velge selv om en vil bruke hjelm. Selv om en ikke aksepterer dette argumentet fullt ut, kan en tenke seg at en vil akseptere at personer som ut fra en religiøs overbevisning ønsker å kunne kjøre uten hjelm, må få unntak fra et generelt påbud om bruk av hjelm. Slike argumenter har som boks 20.2 viser, vunnet gjennomslag i England og Danmark.[15]

Utvalget vil bemerke at påbudet om bruk av hjelm (og setebelter) er viktige virkemidler i innsatsen for å redusere antallet drepte og skadde i trafikken. Utvalget har ikke som mandat å gå inn på en generell vurdering av trafikklovgivningen. Spørsmålet for utvalget er om en bør innrømme unntak fra denne lovgivningen på ett punkt for en bestemt religiøs gruppe. Utvalget mener det bør vurderes om det kan utformes vernehjelmer som er mulig å bruke sammen med turban. Disse må da være teknisk sett tilfredsstillende og også være akseptable ut fra sikhens religiøse overbevisning.[16] Bare der verken sikkerhetshensyn eller religiøs overbevisning kan ivaretas av en slik tilpasning, blir spørsmålet om hvordan de ulike hensyn bør avveies satt på spissen.

Det kan diskuteres om samfunnet har en sterk og udiskutabel interesse av å påby bruk av hjelm. Det kan neppe sies at samfunnet i stort vil påvirkes av noen unntak fra påbudet for sikher, selv om et unntak vil føre til økt risiko for at andre trafikanter blir involvert i mer alvorlige ulykker hvis flere motorsyklister kjører uten hjelm.[17] Etter utvalgets vurdering bør imidlertid ikke muligheten til å kunne kjøre uten hjelm gis stor tyngde i en samfunnsmessig avveining. Hvis det hadde vært aktuelt med reguleringer av bruk av turban som hadde hindret sikher i å kunne ta seg alminnelig arbeid, ville en slik regulering være uakseptabel. Det er ikke tilfellet når det gjelder regulering av bruk av motorsykler.[18] Utvalget finner ikke grunn til å anbefale et spesifikt unntak for sikher knyttet til påbud om bruk av motorsykkelhjelm.

Sikkerhetsbestemmelser på arbeidsplasser, for eksempel på anleggsplasser, som medfører at turban ikke kan brukes, kan medføre at sikher ikke kan ta seg jobb på slike arbeidsplasser. Dette kan være en betydelig begrensning i muligheten til å skaffe seg arbeid. Samtidig har samfunnet en

---

13 En legeerklæring kan gi grunnlag for fritak for bruk av bilbelte.

14 Vi merker oss i boks 20.2 at sikher som blir skadet på arbeidsplasser i England uten hjelm, bare vil få yrkesskadeerstatning ut fra de skader de ville fått med bruk av hjelm.

15 I en sak etter EMK, *X mot UK* (EMD 1978b), ble det ansett som akseptabelt å påby alle, inkludert sikher, å bruke hjelm ved bruk av motorsykkel. I en vurdering av saken, jf. Nowak og Vospernik (2004: 151), hevdes det at denne avgjørelsen er feil, blant annet fordi det ikke foreligger et spørsmål om offentlig sikkerhet, siden risikoen ikke øker for andre, men for den som ikke vil bruke hjelm. Et slikt resonnement ligger bak den generelle motstand mot påbud om bruk av hjelm i USA.

16 Det rapporteres i internasjonal presse om ulike forsøk på å utvikle hjelmer tilpasset turban (se eksempelvis The Times of India 2009).

17 Som et ekstremeksempel kan det være økt fare for at en som bilfører forårsaker at et annet menneske dør. Da vil det kunne oppfattes for enkelt å si at det trenger ikke bilføreren tenke på, fordi motorsyklisten som kjørte uten hjelm, «valgte det selv».

18 Et viktig tiltak for å kunne åpne opp flere jobbmuligheter for sikher er utvalgets tilråding om å akseptere tilpasning av religiøse plagg til de ordinære uniformene i politiet, jf. kapittel 13.

klar interesse i å ha ensartede og strenge bestemmelser knyttet til beskyttelse av arbeidsforhold, blant annet for å unngå at selskaper ikke skal kunne legge inn billige anbud basert på et lavt sikkerhetsnivå for arbeidstakerne. Utvalget vil heller ikke tilrå mulighet for unntak for påbud om bruk av verneutstyr på arbeidsplasser.

20.3 Reservasjonsrett i arbeidsforhold

Generelt er det slik at arbeidstaker plikter å utføre de arbeidsoppgaver som er avtalt. Hvilke oppgaver som hører inn under en arbeidstakers stilling, vil ofte framgå av arbeidsavtalen, stillingsbeskrivelsen eller liknende. Arbeidstaker er ikke forpliktet til å utføre noe som er ulovlig. For enkelte yrkesgrupper, som brann- og politimenn, vil det foreligge en plikt til å utsette seg selv for fare. En arbeidstaker kan ikke generelt nekte å utføre arbeidsoppgaver som strider mot vedkommendes generelle samfunnssyn, religiøse oppfatning osv. Det finnes imidlertid i lovverket visse spesifikke unntak knyttet til enkelte yrkesgrupper. Hvor langt en slik reservasjonsrett bør gå, vil være en avveining av ulike hensyn. Historisk har spørsmål om reservasjonsrett dukket opp særlig i Forsvaret,[19] i trossamfunn inkludert Den norske kirke og i helsevesenet. I 2011 og 2012 var det en stor debatt om fastlegers eventuelle reservasjonsrett ved visse tjenester. Debatten har i hovedsak dreid seg om henvisning til abort, selv om også henvisning til assistert befruktning og forskrivning av prevensjon har blitt tatt opp. Det kan også oppstå en diskusjon om legers autonomi i forhold til å følge opp myndighetenes krav om å holde seg innenfor de fastsatte budsjettene eller sentrale retningslinjer for faglig behandling.[20] Diskusjonen i det følgende konsentrerer seg om henvisning til abort.[21] Debattens bakgrunn beskrives i boks 20.3.

Spørsmålet om muligheten til å reservere seg dukker opp i flere sammenhenger.[22] Hvordan slike krav bør håndteres, kan vurderes på ulike måter. Et utgangspunkt som i stor grad synes å være lagt til grunn ved internasjonal menneskerettslig prøving, er å legge vekt på at den enkelte arbeidstaker ikke har noen (menneske)rett til en spesiell jobb. Så lenge vedkommende kan slutte i jobben, er vedkommendes rettigheter ikke krenket.[23]

Norsk rett og norsk praksis har tilkjent reservasjonsrett i visse arbeidsforhold og situasjoner, jf. boks 20.3, fotnote 22 og reservasjonsretten for vigslere i trossamfunn, jf. kapittel 17. Av ulike grunner har altså muligheten til å slutte i jobben i noen tilfeller ikke blitt vektlagt som grunnlag for å avvise all reservasjonsrett. Hvilke hensyn kan eventuelt tale for at reservasjonsrett bør gis?

---

19 I kapittel 10 er det vist til at prost Castberg etter den første verdenskrig ville reservere seg mot å bistå ved mobilisering i forsvaret. En norsk feltprest i Sverige ble mot slutten av den annen verdenskrig involvert, som velferdsoffiser, i en utdeling til soldatene av en «seksualhåndbok» forfattet av Karl Evang. For denne presten framstod dette som et samvittighetsspørmål, og han ble fritatt for utdelingen (Lunde 2003: 206).

20 I et innlegg i *Tidsskrift for Den norske legeforening* beskrives et slikt ønske om autonomi slik: «Det hender også ikke rent sjelden at jeg ikke gjør alt etter sykehusboka, men praktiserer benign sivil ulydighet ved å gi pasienten litt dyrere behandling fordi jeg mener vedkommende trenger det. Det hender jeg går litt over grensen for «trygg arbeidstid» fordi oppfølgingen av en pasient krever det. Det er med andre ord ikke alltid jeg følger reglene til punkt og prikke fordi mitt anliggende er å være en god lege for pasientene, ikke en funksjonær for staten. – Er ikke det hva det vil si å være lege? Vi styrer litt som vi vil, men vi gjør det (forhåpentligvis) av kjærlighet til våre pasienter og av lydighet til vår samvittighet.» (Swensen 2012).

21 De ulike nektingsområdene er forskjellige på flere måter, slik at en aksept for reservasjon eller et standpunkt mot reservasjon mht. aborthenvisning ikke trenger medføre samme standpunkt mht. assistert befruktning eller prevensjon.

22 Noen eksempler: *Reservasjon i forhold til medisinsk behandling:* Generelt har leger en plikt til å vurdere om behandlingen er medisinsk forsvarlig. En pasient kan ikke tvinge en lege til å behandle ham eller henne mot legens medisinske overbevisning. Et ekstremtilfelle av denne retten har fått uttrykk blant annet i pasientrettighetslovens § 4-9, som sier at pasienter kan nekte livreddende behandling i visse tilfeller (blodoverføringer og sultestreik), og helsepersonell kan ikke behandle ut fra nødrettsvurderinger. I merknadene til loven vises det til at «den som yter helsehjelp [må] ta stilling til om vedkommende kan behandle pasienten selv om pasienten nekter å motta blod. Dersom helsepersonellet godtar dette, skal pasienten ikke gis blod eller blodprodukter, heller ikke hvis pasienten risikerer å dø av blodtap. Kan helsepersonellet ikke godta å behandle pasienten på disse vilkår, kan pasienten henvises til annet helsepersonell.» (Ot.prp. nr. 12 (1998–99)).
Reservasjon i forhold til omskjæring av guttebarn: I Helsedepartementets høringsnotat om saken fra 2011 vises det til følgende: «Departementet har forståelse for at enkelte helsepersonell vil kunne finne det faglig og etisk problematisk å utføre eller bistå ved rituell omskjæring. Det vises imidlertid til at det som nevnt ikke er tradisjon i Norge for å fastsette regler om reservasjonsrett for helsepersonell med hensyn til ulike typer helsehjelp. … Departementet antar … at man ved de fleste sykehus vil kunne finne praktiske løsninger på dette slik at man i størst mulig grad klarer å skjerme helsepersonell som ut fra en faglig eller etisk overbevisning ikke ønsker å utføre eller bistå ved rituell omskjæring.» (Helse- og omsorgsdepartementet 2011b: 55).

23 Jf. for eksempel *Stedman mot UK* (EMD 1997a), se kapittel 8.2. I saken om rituell slakt, *Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike* (EMD 2000a), jf. kapittel 20.7, ble retten til konsum av rituelt slaktet kjøtt vektlagt, men ikke den enkelte slakters krav om rett til å kunne slakte basert på religionens krav.

Boks 20.3 Abortloven og legers reservasjonsrett

I lov om svangerskapsavbrudd (abortloven) heter det i § 14:

> Regionale helseforetak skal organisere sykehustjenesten slik at kvinnen innen helseregionen til enhver tid kan få utført svangerskapsavbrudd, … Ved organiseringen skal det tas hensyn til helsepersonell som av samvittighetsgrunner ikke ønsker å utføre eller assistere ved slike inngrep.

I Ot.prp. nr. 38 (1974–75) heter det i merknadene til denne paragrafen blant annet:

> Etter departementets mening må ingen tvinges til å utføre eller assistere ved svangerskapsavbrudd når dette vil stride mot vedkommendes alvorlige overbevisning. … Det vil ikke være mulig å prøve om den som påberoper seg samvittighetsgrunn virkelig har en alvorlig overbevisning. Men det er vel liten grunn til å tro at adgangen til fritak vil bli misbrukt. Man må også kunne gå ut fra at det vil bli vist lojalitet, slik at den som ikke vil utføre eller assistere ved svangerskapsavbrudd sier fra i tide, slik at det ikke blir skapt praktiske vansker. …
>
> Svangerskapsavbrudd vil selv på en gynekologisk avdeling normalt bare være en mindre del av det arbeid som utføres der, og det vil som regel ikke volde større vansker om en lege, eller et par av sykepleierne skulle be seg fritatt for å assistere ved svangerskapsavbrudd. Dersom et flertall skulle ønske det, vil det imidlertid oppstå store arbeidsmessige belastninger for de andre som da blir nødt til å utføre eller assistere ved et større antall svangerskapsavbrudd. Situasjonen vil kunne bli spesielt vanskelig ved avdelinger hvor det er få leger og sykepleiere. Etter første ledd er fylkeskommunen pålagt plikt til å sørge for at kvinnene kan få utført svangerskapsavbrudd. Det er derfor nødvendig at de ansettende myndigheter blir gjort kjent med i hvilken utstrekning helsepersonell ønsker seg fritatt for å assistere ved eller utføre svangerskapsavbrudd da det vil bli nødvendig å ta tilbørlig hensyn til dette forhold ved tilsetting av nye leger og sykepleiere. Det er bare selve inngrepet som helsepersonell kan fritas for å utføre eller assistere ved. Behandling for øvrig, så som mottaking, journalskriving, for- og etterbehandling samt vanlig pleie og stell kan man ikke fritas for å delta i av samvittighetsgrunner. (Ot.prp. nr. 38 (1974–75): 29f).

I rundskriv 1–4/2011 fra 31.10.2011 har Helse- og omsorgsdepartementet funnet behov for å presisere rettstilstanden for fastleger:

> Det har oppstått spørsmål knyttet til hvilken adgang leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten har til å reservere seg mot å utføre bestemte oppgaver av samvittighetsgrunner. Dette gjelder for eksempel å tilby prevensjon og prevensjonsveiledning, henvise til spesialisthelsetjenesten for utføring av abort, eller henvise lesbiske par til spesialisthelsetjenesten til utredning for assistert befruktning. I dette rundskrivet ønsker departementet derfor å klargjøre rettstilstanden på området. …
>
> Allmennleger og fastleger tilknyttet den kommunale helse- og omsorgstjenesten har i dag ingen lov- eller forskriftsfestet rett til å reservere seg av samvittighetsgrunner. Dette gjelder for eksempel oppgaver knyttet til prevensjon og familieplanlegging samt henvisning til assistert befruktning eller abort. …
>
> Når det gjelder fastleger, uavhengig av om de er selvstendig næringsdrivende eller ikke, er det ikke hjemmel for kommunen til å frita legen for oppgaver som er pålagt ved lov eller forskrift. Listeansvaret omfatter … «henvisning til andre helsetjenester etter behov», … Med andre ord, er det pasientens behov for henvisning som er styrende for fastlegen. Bestemmelsen gir ikke en rett for fastlegen til å nekte eller unnlate å henvise pasienten videre av andre grunner enn at pasienten ikke har behov for en videre henvisning.

Boks 20.3 forts.

> Videre er det i fastlegeforskriften § 7 ikke gitt en adgang for partene, dvs. kommunen og fastlegen, til å fravike denne bestemmelsen. Det er dermed ikke anledning for kommunen og fastlegen til – gjennom avtale – å bli enige om å innsnevre fastlegens listeansvar, herunder å avtale at fastlegen av samvittighetsgrunner ikke skal utføre visse oppgaver. (Helse- og omsorgsdepartementet 2011a: 1).

Rundskrivet medførte protester fra en del leger. Statssekretær Kåss i Helse- og omsorgsdepartementet uttalte i februar 2012 at det var uaktuelt å lempe på kravene:

> Hvis man er pasifist, kan man ikke jobbe som politi. Hvis man nekter å gi blodoverføring, kan man ikke være kirurg. Hvis man … nekter pasienter prevensjon eller henvisning til abort, kan man ikke være fastlege, sier Kåss. (Vårt Land 2012).

I et svar på et spørsmål fra Stortinget datert 2. mars 2012 viser helseministeren til at departementet i 2009 i et brev blant annet til Legeforeningen hadde uttrykt «aksept for en ordning der kommuner gav leger mulighet til å overlate henvisning til assistert befruktning til andre leger så lenge det lesbiske paret får den nødvendige henvisningen.» (Stortinget 2012b). Departementet fikk reaksjoner på denne aksepten.

> LLH [Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner] viste blant annet til at de har fått mange henvendelser fra lesbiske om svært ubehagelige opplevelser fordi leger nekter å henvise til assistert befruktning. Etter en nærmere gjennomgang av det juridiske grunnlaget fant Helse- og omsorgsdepartementet at fastlegeforskriftens regler om fastlegenes listeansvar fra 2001 ikke åpner for en adgang til å reservere seg mot å henvise til abort, assistert befruktning eller forskriving av prevensjon for fastleger med listeansvar. (Stortinget 2012b).

Dette var bakgrunnen for departementets nye rundskriv.

På oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet kartla Helsedirektoratet i 2012 omfanget av reservasjoner i helsetjenesten. Av ulike årsaker er ikke kartleggingen komplett. Det sies i brevet til departementet:

> Totalt sett viser tilbakemeldingene fra primærhelsetjenesten at det er 16 kjente tilfeller av samvittighetsbegrunnede reservasjoner mot å henvise til svangerskapsavbrudd og assistert befruktning.
>
> Kartleggingen av spesialisthelsetjenesten viser at det er til sammen 79 fritak fra oppgaver som er samvittighetsbegrunnede. Alle fritakene gjelder utelukkende svangerskapsavbrudd. Her viser tilbakemeldingene at det er et klart overtall av jordmødre som har fått fritak. (Helsedirektoratet 2012b).

Den aktuelle konflikten rundt reservasjon for fastleger dreier seg i noen grad om de eksisterende fastlegenes situasjon og hvorvidt de legitimt kan ha en forventning om å fortsette sin praksis. Selv om det ikke er hjemmel, slik Helse- og omsorgsdepartementet konkluderer, jf. boks 20.3, for å ha unntak fra å ivareta henvisningsplikten, kan det være flere leger som mer eller mindre eksplisitt avtalt med kommunen har praktisert et slikt unntak. Håndteringene av de legitime forventninger som disse vil ha til å kunne fortsette sin praksis, vil utvalget ikke gå nærmere inn på. Det mest prinsipielle spørsmålet er om en skal stille krav til at alle nye fastleger ikke skal kunne ha noen reservasjonsrett knyttet til henvisning til abort, assistert befruktning eller prevensjon.

Fastlegetjenesten er førstelinjetjenesten innen helsesektoren og det viktigste møtepunktet med tjenesten. Det å nekte reservasjonsrett kan føre til at leger med bestemte former for livssyn som ikke aksepterer å henvise til abort, ikke vil kunne finne en plass innen fastlegetjenesten. Det kan dreie seg om en del kristne leger, blant annet med katolsk bakgrunn, og en del muslimske leger.[24]

[24] En av de første protestartiklene mot Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv (Helse- og omsorgsdepartementet 2011a), ble underskrevet av daglig leder av den kristne tankesmien «Skaperkraft» og en muslimsk lege i fellesskap (Haaland og Rana 2011).

I en artikkel i Tidsskrift for Den norske legeforening (Magelssen og Fredheim 2011) foreslås følgende vurderingskriterier for reservasjonsrett for leger:

> Reservasjonsønsket bør respekteres når de følgende kriteriene er oppfylt:
>
> 1. Å yte helsehjelpen vil skade legens moralske integritet ved å
>   - utgjøre en alvorlig krenkelse…
>   - … av en dyp overbevisning
> 2. Reservasjonsønsket har et plausibelt religiøst eller moralsk rasjonale
> 3. Helsehjelpen ikke anses som en helt sentral del av legens arbeidsoppgaver
> 4. Byrdene for pasienten er på et akseptabelt lavt nivå
>   - Pasientens tilstand ikke er livstruende
>   - Reservasjonen ikke fører til at pasienten ikke får helsehjelpen, eller til uakseptable tidstap eller utgifter
>   - Legen har forsøkt aktivt å minimere byrdene for pasienten
> 5. Byrdene for kolleger og arbeidsgivere er på et akseptabelt lavt nivå
>
> I tillegg styrkes reservasjonsønsket hvis:
>
> 6. Reservasjonsønsket er fundert i sentrale medisinske normer
> 7. Den aktuelle helsehjelpen er ny eller spesielt moralsk omstridt.

Vi merker oss at punktene 1, 2, 6 og 7 kan sies å være karakteristika ved legens begrunnelse for reservasjonen. De er en test av personens overbevisning ut fra hvor sentral og plausibel den er, jf. punktene under kapittel 20.1.2. Punktene 3, 4 og 5 angår hvilke interesser som blir skadelidende hvis reservasjonsretten innvilges, jf. vurderinger i kapittel 20.1.1.

Disse kriteriene er av artikkelforfatterne foreslått ut fra et utgangspunkt om at de skal kunne begrunne at fastleger må ha rett til å reservere seg. Men en slik konklusjon vil avhenge av de konkrete vurderingene som gjøres på hvert enkelt punkt. I lovforarbeidene, jf. boks 20.3, er det gjort en konkret vurdering av hvilke personer som i forhold til hvilke arbeidsoppgaver skal ha rett til å reservere seg knyttet til abort. Det kan sies at det er oppfattet som plausibelt at en kan begrunne å nekte å utføre selve abortinngrepet. Det er også gjort en vurdering av at en ved ansettelser på sykehus kan ta hensyn til reservasjonskrav og unnlate å ansette visse leger, slik at den enkelte abortsøkende kvinne kan få oppfylt sine rettigheter etter loven. Spørsmålet blir om det er grunn til å utvide kretsen av personer som kan reservere seg, til en annen gruppe helsepersonell knyttet til en annen type arbeidsoppgave, nemlig henvisninger til abort.

Mens noen vil mene at reservasjonslegene gir en plausibel moralsk begrunnelse for sin reservasjon ut fra et ønske om ikke å ville medvirke til noe som oppfattes som å ta liv, vil andre mene at medvirkningen ikke er så klar at ønsket bør imøtekommes. En kan akseptere en reservasjon for selve handlingen å utføre abort,[25] men en kan mene at det ikke er plausibelt å gjøre et skille mellom praktisk å vise videre til kolleger som formelt henviser til abort, og det å formelt foreta selve henvisningen selv.[26] [27]

---

[25] Også dette kan avhenge av etisk utgangspunkt. Selv om en mener at det å foreta aborter er etisk sett galt, kan en ut fra et konsekvensetisk utgangspunkt hevde at det å bistå ved utførelsen ikke er galt. Så lenge abort er tillatt, vil den bli utført, og det eneste som en ut fra et konsekvensetisk perspektiv oppnår hvis en lege nekter å utføre den, er at den må bli utført av andre leger. Ofte vil imidlertid reservasjonsønsker være begrunnet ut fra en form for ikke-konsekvensetisk grunnsyn.

[26] Et spørsmål er om de distinksjoner som ble gjort i 1975, er like treffende i dag. Rådet for legeetikk, som er et utvalg under Den norske legeforening, viser blant annet til følgende i sitt saksframlegg for Legeforeningens hovedstyre datert 15. mars 2012: «En henvisning, for eksempel til abort eller assistert befruktning, består ikke bare i å fylle ut et skjema, men innebærer en ofte krevende konsultasjon som innebærer informasjon, rådgivning, ofte medisinsk utredning … På den annen side utføres abort oftest på annen måte enn den gangen abortloven ble innført, og med den, reservasjonsretten for å utføre eller assistere ved abort. I dag foregår abort oftest som en medisinsk behandling ved at kvinnen får en abortpille og sendes hjem fra sykehuset. Oppgaven til sykehuslegen og sykepleier/jordmor som begge har juridisk reservasjonsrett, kan derfor være meget beskjeden; legen kan forordne pillen uten kontakt med kvinnen og sykepleier/jordmors oppgave er å gi pillen til kvinnen. Ut fra moralhensyn kan man derfor diskutere om oppgaven til de med reservasjonsrett er mer utøvende enn oppgaven til fastlegen som består i informasjon, samtale, rådgivning og skriftlig henvisning – dvs den delen av kjeden fram til abort som beslutningen hviler på dersom kvinnen velger å konsultere fastlegen i stedet for å ta direkte kontakt med sykehuset.» (Rådet for legeetikk 2012).

[27] En har i katolsk moralteologi utarbeidet et skille mellom «formal og materiell medvirkning» som opprinnelig ble formulert av moralteologen Liguori (død 1787). Det er absolutt forbudt for katolikken å dele intensjon med den personen som handler galt (formal medvirkning), men det kan være akseptabelt å medvirke når den uakseptable handlingen ikke er intendert (f.eks. som skattebetaler eller som lege på et sekulært sykehus), jf. læren om «dobbel effekt» (Boyle 1994: 194ff). Et tilsvarende argument om at det å henvise til abort innebærer å dele intensjonen om at abort skal finne sted er argumentert for i notatet «Samvittighetsfrihet og fastlegers reservasjonsrett» (Clemet, Magelssen og Jørgensen 2012).

Utvalget vil peke på at en ikke kan overprøve den enkeltes samvittighet, og må anerkjenne denne. Men når det gjelder å trekke konsekvenser av samvittighetsoverbevisninger når en skal utforme generelle regler som avgrenser hvilke stillinger som kan ha reservasjonsrett, bør en etter utvalgets vurdering også kunne vurdere hvor plausibel medvirkningspåstanden er.[28]

Et avgjørende punkt for utvalget vil være vurderingen av punkt 3 og særlig punkt 4, dvs. hvordan pasientens interesser blir påvirket. En kan på den ene side mene at henvisning til abort er en lite sentral del av en fastleges arbeidsdag. Med vel 15 000 årlige aborter i Norge og med 4000 fastleger i Norge innebærer dette at hver fastlege i snitt henviser til abort knapt 4 ganger i året. Ut fra dette kan en hevde at det er urimelig å utelukke en person fra et arbeid som vedkommende nesten fullt ut vil fylle på en god måte.[29] På den annen side kan en mene at en fastleges listepasienter som kan ha hatt en langvarig relasjon til sin fastlege, bør kunne forvente at en også i en situasjon der abort vurderes, vil kunne få hjelp fra sin fastlege. Det er ikke mengden tid som medgår til henvisning til abort, som eventuelt diskvalifiserer en reservasjonslege fra å være fastlege, men viktigheten av at alle «tjenester» er tilgjengelig hos den legen som en har valgt som fastlege.

Den norske legeforening har støttet Helse- og omsorgsdepartementets syn i denne saken. I et vedtak fra sentralstyret i foreningen 21. mars 2012 ble det uttrykt at «fastlegene må ivareta sin portnerfunksjon ved henvisning av listepasienter med mindre det allerede foreligger en avtalefestet ordning lokalt …» (Legeforeningen 2012).[30] Rådet for legeetikk, som er et utvalg innen legeforeningen, har imidlertid støttet legers reservasjonsrett.[31]

Utvalget vil understreke verdien av at det gis rom for ulike syn på samvittighetsspørsmål, og at den enkelte ikke må tvinges til å handle mot sin samvittighet eller det religionen pålegger. Krav om reservasjon vil i utgangspunktet gjelde plikter som de fleste i samfunnet, i og med at de er vedtatt gjennom demokratiske organer, ønsker skal kunne utføres. Reservasjon vil som oftest dermed gjelde mindretallssynspunkter og kan også gjelde reservasjoner som flertallet kan ha liten sympati med. Det er desto større grunn for samfunnet til å beskytte slike standpunkter. Det bør i visse situasjoner lovfestes en reservasjonsrett, slik det er gjort i dagens abortlov.

Men utvalget vil understreke at retten til å kunne etterleve livssynsbaserte plikter ikke innbefatter en rett til å etterleve alle slike plikter i alle typer jobber. En har ikke rett til spesifikke jobber. Noen må være villig til å betale den enkelte for den jobben som vedkommende ønsker å utføre, selv med de reservasjoner som vedkommende har. I et rent marked vil dette avhenge av om det er kunder som etterspør. For offentlig finansierte stillinger vil det avhenge av en avveining av de interesser som det offentlige har i at jobben utføres som tiltenkt, vurdert i forhold til om en også vil tilkjenne enkelte arbeidstakere en spesifikk reservasjonsrett knyttet til deler av arbeidsoppgavene. Det vil da være en avveining mellom de interesser som blir skadelidende hvis reservasjonsrett gis, målt ut fra en vurdering av viktigheten av å tilkjenne den enkelte arbeidstaker rett til reservasjoner.

En slik avveining vil etter utvalgets syn klart medføre at eventuelle krav om at personer som arbeider i skolen eller i helsevesenet, skal kunne reservere seg mot å ha kontakt med personer av det motsatte kjønn eller kreve å utføre arbeidsoppgaver med en klesdrakt som hindrer at jobben utføres tilfredsstillende, må avvises. Dette kan være så viktig for ansettelsesforholdet at det ikke er noe poeng å ha vedkommende ansatt om ikke

---

[28] På et felt har en ved utformingen av offentlig politikk arbeidet mye med vurderinger av medvirkning og medansvar. I retningslinjer for Statens pensjonsfond er det uttrykt at Finansdepartementet «etter råd fra Etikkrådet [kan] utelukke selskaper fra fondets investeringsunivers der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for: … grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnearbeid … alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner …alvorlig miljøskade … d) grov korrupsjon … andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.» (Finansdepartementet 2010). Etikkrådet har over tid arbeidet med å utvikle hvor grensene skal gå for hva som bør regnes som medvirkning.

[29] Ut fra dette resonnementet er det mye vanskeligere å argumentere for en rett til reservere seg mot forskrivning av prevensjon, siden dette er en mye mer omfattende del av fastlegers praksis.

[30] Videre uttrykte foreningen at den «ønsker en levende debatt om viktige etiske spørsmål, noe som er viktig for god pasientbehandling. Det nedsettes en arbeidsgruppe som skal vurdere hvordan viktige overbevisningsgrunner kan balanseres mot samfunnets forventning og pasientens rettigheter til behandling i helsetjenesten. Mandat og sammensetning fremmes på neste sentralstyremøte. Innstillingen sendes på bred høring i organisasjonen med sikte på behandling i landsstyremøte i 2013.» (Legeforeningen 2012: 4).

[31] Jf. brev av 15. mars 2012. Flertallet på fire (av totalt fem) ønsker å beholde en reservasjonsrett, men «Rådets flertall aksepterer kun reservasjonsmulighet i spørsmål av moralsk/eksistensiell natur, ikke i saker som uenighet om prioritering av helsetjenester eller vanlig medisinsk virksomhet.» (Rådet for legeetikk 2012).

generelle arbeidsoppgaver kan utføres på en tilfredsstillende måte.[32]

Innen helsevesenet kan det oppstå tilfeller der helsepersonell ønsker, gjerne ut fra gode intensjoner, å strekke seg langt for å hjelpe sine pasienter. I helsepersonelloven § 4 er det fastslått et krav til faglig forsvarlighet og blant annet bestemt at departementet i forskrift kan bestemme at visse typer helsehjelp bare kan utføres av personell med særskilte kvalifikasjoner. Videre heter det i § 6: «Helsepersonell skal sørge for at helsehjelpen ikke påfører pasienter, helseinstitusjon, trygden eller andre unødvendig tidstap eller utgift.» I et offentlig finansiert helsevesen vil det ikke være mulig å akseptere en generell rett til å reservere seg mot å følge regler om hvordan for eksempel legemidler skal forskrives på en faglig forsvarlig og kostnadseffektiv måte, selv om en i praksis også bør vektlegge legenes autonome skjønn.

Når det gjelder den mest aktuelle saken, legers reservasjonsrett knyttet til henvisning til abort, assistert befruktning og prevensjon, vil det etter utvalgets mening uansett ikke kunne være aktuelt å gi en generell rett til reservasjon basert på legens overbevisning. Hensikten med å ha en offentlig legetjeneste utelukker at samfunnet kan se seg tjent med at fastleger gis en generell rett til å nekte visse tjenester og avvise visse pasienter. Videre vil det ikke kunne gis rett til en fastlegeavtale med reservasjonsrett der pasienter ikke vil eller vanskelig vil ha andre valgmuligheter. Det vil innebære at det ikke kan være aktuelt i mindre kommuner. Spørsmålet er om heller ikke dette er tilstrekkelig for å ivareta samfunnets interesse i en fastlegetjeneste der alle pasienter møtes på en forutsigbar måte av alle fastleger.

Utvalget vil generelt bemerke at diskusjonen om reservasjonsrett i meget stor grad har dreid seg om forhold som er knyttet til legers og annet helsepersonells arbeidsoppgaver. Det kan være behov for en bredere vurdering av hvorvidt en bør styrke arbeidstakeres rettigheter i arbeidsforhold mot å bli pålagt handlinger som strider mot deres overbevisning. Men utvalget vil understreke at ingen kan, ut fra et krav om religionsfrihet, ha rett til spesifikke jobber.

Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Sandvig, Skjælaaen, Strand, Stålsett og Sultan vil etter en samlet vurdering ikke tilrå at reservasjonsretten utvides i forhold til de avgrensninger som ble vedtatt da abortloven ble endret i 1975. De avveininger som ble gjort på dette punktet da, er holdbare også i dag. Det bør ikke aksepteres at legens oppfatninger av ulike spørsmål som abort, assistert befruktning og prevensjon skal kunne hindre tilgang til en likeverdig og forutsigbar førstelinje i alle landets kommuner innen den offentlige helsetjenesten.

Utvalgets medlemmer Breistein, Haugland, Hompland og Tumidajewicz finner etter en samlet vurdering å vektlegge verdien av at også helsetjenestens førstelinje er åpen for personer med ulike syn på spørsmål som er viktige ut fra deres dypeste overbevisning når det gjelder spørsmål knyttet opp mot liv og død. Disse medlemmene viser til at dagens langvarige praksis når det gjelder reservasjonsretten ved henvisninger til abort ikke har medført vesentlige problemer. Det bør derfor være mulig for fastleger å reservere seg mot å henvise til abort.

20.4 Betingelser knyttet til mottak av trygdeytelser

Det kan ut fra visse kriterier i visse situasjoner være ønskelig å gi rom for at den enkelte kan reservere seg mot arbeidsplikter som strider mot den enkeltes samvittighet. Men utgangspunktet vil være at den enkelte ikke har rett til å bli i en spesifikk jobb, og i noen tilfeller må søke å finne en jobb der samvittighetsspørsmål ikke kommer opp som et problem. Vi har i Norge ordninger som gir rett til ytelser når en søker etter jobb og har opparbeidet seg rett til dagpenger. Det er imidlertid da et krav om at en er en reell arbeidssøker. Hvis en nekter å ta imot en tilbudt jobb, kan en fratas retten til dagpengeytelsen. Et spørsmål er om en kan nekte å motta en jobb ut fra ens samvittighetsvurderinger og like fullt kunne fortsette å motta dagpenger. I boks 20.4 beskrives en sak som kom opp høsten 2011 om en adventist som ikke var tilgjengelig for å arbeide på lørdager.[33]

Den konkrete saken omtalt i boks 20.4 reiser spørsmålet om hvorvidt NAVs skjemaer er utformet på en hensiktsmessig måte, og hvorvidt den

[32] En mye omdiskutert sak fra Sverige er den såkalte «handskakningsdomen» fra 2009, der en muslim ikke fikk fortsette i en jobb fordi han ikke ville håndhilse på sin kvinnelige sjef og deretter ble nektet økonomiske midler fra arbeidsformidlingen. Diskrimineringsombudet i Sverige reiste sak på vegne av mannen, og mannen ble tilkjent erstatning (Diskrimineringsombudsmannen 2010a).

[33] I USA kom det i 1963 opp en tilsvarende sak for amerikansk høyesterett, *Sherbert mot Verner* (FindLaw, udatert b), der en kvinne som var adventist, mistet jobben fordi hun ikke ville arbeide på lørdagen. Hun søkte da arbeidsledighetstrygd, men ble nektet dette. Flertallet i Høyesterett mente dette var i strid med grunnlovens første tilføyelse om religionsfrihet.

Boks 20.4 Adventister, lørdagsjobbing og rett til dagpenger

En adventist ble i 2011 nektet dagpenger etter at han krysset av i søknadsskjemaet til NAV at han ikke var villig til å ta ethvert arbeid. Dette ble begrunnet med at han ikke ønsket å jobbe på sabbaten, som er adventistenes helligdag. Det var også visse typer arbeid han ønsket å unngå, for eksempel jobb på slakteri eller bryggeri. NAV avslo søknaden fordi han ikke var å anse som «reell arbeidssøker», siden han hadde disse forbeholdene. Saken ble tatt opp i Stortinget. I et skriftlig svar fra arbeidsministeren ble blant annet følgende anført:

> Et sentralt vilkår for rett til dagpenger er … at søkeren må være reell arbeidssøker, … Vilkårene for å anses som reell arbeidssøker skal praktiseres strengt. Søkere som uten rimelig grunn setter generelle begrensninger med hensyn til yrkesmessig eller geografisk mobilitet, vil derfor få avslag på søknad om dagpenger. I [loven] er det åpnet for at man kan anses å være reell arbeidssøker selv om man bare søker deltidsarbeid eller arbeid innenfor et begrenset geografisk område, dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til helse, omsorgsansvar for små barn eller pleietrengende i nær familie tilsier det. Folketrygdloven har ingen tilsvarende mulighet for å kunne begrense disponibiliteten på grunnlag av livssyn eller religiøs overbevisning. Et slikt unntak ville åpnet for et utall av muligheter for å kunne reservere seg for yrker og arbeidstider, og en slik regel ville være tilnærmet umulig å praktisere. … I folketrygden § 4-20 er det … gitt hjemmel for å kunne ilegge sanksjon ved brudd på plikten til å ta imot tilbud om arbeid. … Det er viktig at slike sanksjoner brukes med omhu. Før det ilegges en slik sanksjon, må det derfor gjøres en konkret vurdering av om arbeidet som ble tilbudt kan anses som høvelig for arbeidssøkeren og om arbeidssøkeren kan ha hatt en rimelig grunn for å takke nei til arbeidet. … Om en arbeidssøker stadig vegrer seg mot å ta visse typer arbeid, må det … vurderes om vedkommende har satt generelle begrensninger for sin yrkesmessige mobilitet. I så fall vil det generelle kravet i folketrygdloven … om å være reell arbeidssøker ikke være oppfylt, og dagpengene vil bli stanset. (Stortinget 2011).

Professor i jus med trygderett og diskrimineringsrett som spesialfelt Gudrun Holgersen mener i et intervju med Vårt Land at det er mange tunge argument for at denne avgjørelsen er i strid med diskrimineringsloven.

> Holgersen vil ikke konkludere endelig, men konstaterer at folketrygdloven står mot diskrimineringsloven i dette tilfellet. Folketrygdloven gir ikke unntak for livssyn i sitt krav om at de som mottar dagpenger skal være «reelle arbeidssøkere». På den andre siden står diskrimineringsloven som forbyr diskriminering på grunn av religion. (Vårt Land 2011).

Adventisten ble, ifølge Vårt Land, noe etter det opprinnelige avslaget kontaktet av NAV og bedt om å krysse «ja» for at han var villig til å ta ethvert arbeid. Dette gjorde han, med «en litt flau smak», og fikk innvilget dagpenger.

En trygderettsdom fra 2005 viser at praksis kan være noe mer imøtekommende overfor samvittighetsgrunner for ikke å ta ethvert arbeid enn det som en kan lese ut av arbeidsministerens svar. Når en svarer ja på skjemaet, kan en i praksis føye til «ethvert høvelig arbeid». Når så eventuelt personen nekter å ta imot et konkret arbeidstilbud, kan det gjøres en konkret vurdering. Aetat viste i denne saken til følgende:

> Spørsmål om begrensninger og en vurdering av medlemmets skikkethet vil … reises av Aetat i de tilfeller dagpengemottaker blir tilvist arbeid. Først på dette stadiet, vil det være slik at en arbeidstaker i enkelte tilfeller vil kunne reservere seg mot arbeid som av samvittighetsgrunner kan innebære en uforholdsmessig belastning. Alle begrensninger, enten det gjelder geografiske eller yrkesmessige, som legges inn, skal som hovedregel dokumenteres eller minimum sannsynliggjøres. Aetat vil i slike situasjoner alltid se hen til om arbeidet er passende for vedkommende, det vil som hovedregel si om vedkommende er psykisk og fysisk skikket til å ta dette. Hvis vedkommende takker nei til tilvist arbeid, vil Aetat måtte vurdere hvorvidt overbevisningen, ønsket, eller vedkommendes livssyn kan anses som rimelig grunn til å nekte å ta det tilviste arbeid. (Trygderetten 2005).

informasjon som gis i slike saker, er god nok. Utvalget vil konsentrere seg om det mer overordnede spørsmålet om eller i hvilken grad ens livssyn eller ens samvittighetsoverbevisning skal kunne begrunne at en skal ha rett til trygdeytelser generelt og dagpenger mer spesielt. I den norske velferdsstaten er rett til trygdeytelser i meget stor grad knyttet til sykdom. En viktig begrunnelse for retten til ytelsen er at sykdom gjør en ute av stand til å arbeide. Dagpengeordningen er også koblet opp til ufrivillighet, at en ikke kan få seg jobb. Men en aksepterer i større grad at også andre tungtveiende sosiale hensyn kan begrunne at en ikke trenger å ta en jobb. I boks 20.5 beskrives inngangsvilkår for trygdeytelser.

Utvalget merker seg at det i folketrygdens stønadsordninger formelt sett er strenge krav til hva som skal kunne gi grunnlag for ytelser. Vanlige forhold som kan hindre folk i å utføre et vanlig arbeid, som sorg og som omsorg for pårørende, gir generelt ikke rett til ytelser fra arbeidsgiver/folketrygden. I svaret fra arbeidsministeren, jf. boks 20.4, gis det på samme måte en beskrivelse av dagpengeordningen i folketrygden som en streng ordning som i liten grad åpner opp for ikke å ta imot et arbeidstilbud på grunn av livssyn eller samvittighetsoverbevisning. Ytelser fra fellesskapet skal ha strenge inngangskriterier.

Men både når det gjelder sykmeldingspraksis og når det gjelder dagpengeordningen, jf. Aetats vurderinger i forbindelse med trygderettskjennelsen fra 2005 som er beskrevet i boks 20.4, kan praksis være noe mindre streng. I konkrete tilfeller kan en, når en person med bestemte religiøse overbevisninger blir tilbudt en jobb, også kunne ta hensyn til slike overbevisninger.

Boks 20.5 Inngangsvilkår for trygdeytelser

Fra gammelt av har en hatt fattigforsørgelse, jf. fattigloven av 1845, der den enkelte ikke hadde rettigheter, men kun mottok det aller mest nødvendige hvis personen ikke kunne forsørge seg selv. Den første ordningen som kan sies å være rettighetsbasert, var ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere fra 1894. Syketrygden for arbeidstakere kom i 1909 og gav rett til sykepenger og medisinsk behandling. Fra 1978 ble det innført en generell rett til full lønn under sykdom opp til et visst nivå. Staten overtok det fulle ansvaret for arbeidsledighetstrygden (fra frivillige kasser) i 1938.

Et stadig tilbakevendende tema, jf. for eksempel drøfting i NOU 2007: 4 av Uførepensjonsutvalget, har vært spørsmålet om medisinske inngangsvilkår til for eksempel uførepensjon. Men en har over tid fastholdt kravet til sykdom som inngangsport, noe som kan ses som et uttrykk for «arbeidslinjen», der arbeid skal være førstevalg. Et uttrykk for dette er at det formelt sett «fortsatt» ikke aksepteres å gi sykmeldinger i forbindelse med sorg. I rundskriv fra NAV vises det blant annet til en kjennelse fra «Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden» fra 1981 der det blant annet heter:

> Nemnda vil bemerke at det etter gjeldende regler i folketrygdloven ikke foreligger noen rett til sykepenger (eller annen form for økonomisk kompensasjon) ved fravær fra arbeid på grunn av dødsfall i familien. … Etter nemndas vurdering vil det følelsesmessige behov for å være borte fra arbeid i en slik situasjon, vanligvis måtte regnes som en naturlig reaksjon og ikke som sykdom. I enkelte tilfeller vil imidlertid den psykiske påkjenning kunne medføre en depresjon som gjør at en person blir arbeidsufør på grunn av sykdom. (NAV 2012).[1]

Regelverket er også strengt når det gjelder omsorg for pårørende. I en veiledning til sykmeldere heter det blant annet:

> Å ha omsorg for syke pårørende gir ikke rett til sykmelding. Men man kan bli syk av belastningen, og da kan man ha sykepengerettigheter. Det finnes alternative ordninger med og uten økonomisk kompensasjon.
>
> Det er en utbredt oppfatning at pårørende har krav på sykmelding når det oppstår akutt/alvorlig sykdom i nær familie. Men regelverket setter betydelige begrensninger. Problemstillingen er en stor utfordring for fastleger. (Helsedirektoratet 2011c)

[1] Dette modifiseres kanskje noe ved at det i rundskrivet også vises til at sosialministeren på et tidspunkt var «inneforstått med at det kan være behov for sykmelding også etter dødsfall, fordi man er nedslitt og nedfor, slik at det må betegnes som sykdom.» (Sitert i NAV 2012).

Spørsmålet blir om en i større grad bør ta hensyn til religiøse overbevisninger når det gjelder muligheten til ikke å ta imot arbeid som en blir tilbudt, og likevel beholde trygdeytelsen.

Folketrygdens regelverk vektlegger at en kompenseres eller gis ytelser på bakgrunn av «ufrivillige forhold». Funksjonshemning eller sykdom er et slikt forhold som gir rett til ytelser. En religiøs overbevisning kan ikke vurderes som et slikt ufrivillig forhold og ut fra dette gi grunnlag for at fellesskapet bør bidra til å finansiere livsopphold.[34] Samtidig er den religiøse overbevisningen ikke bare et «innfall» som en lett kan legge fra seg. Det kan koste mye for ens integritet og identitet om en må ofre denne overbevisningen for å kunne tjene til livets opphold. Et slikt hensyn kunne tale for at en var mer imøtekommende i forhold til å akseptere forlenget periode for mottak av trygd på grunn av livssyn eller samvittighet.

Det er imidlertid flere forhold som kan tilsi en tilbakeholdenhet når det gjelder å gi unntak for de generelle reglene for rett til trygdeytelser ut fra religion eller samvittighet.

– *Manglende avgrensbarhet og utfordrende likebehandling:* Arbeidsministeren argumenterer med, jf. boks 20.4, at et unntak i folketrygdloven som åpnet for å ta hensyn til livssyn eller religiøs overbevisning, «ville åpnet for et utall av muligheter for å kunne reservere seg for yrker og arbeidstider, og en slik regel ville være tilnærmet umulig å praktisere.» (Stortinget 2011). Det er generelt en utfordring for vårt trygdesystem å sikre likebehandling av like tilfeller.[35] En mulighet for likebehandling er å akseptere alle begrunnelser der den enkelte viser til tro eller samvittighet. Da får en ingen avgrensning, og trygdeytelsene blir i prinsippet selvvalgte. Da vil en også akseptere krav fra personer som bare gir seg ut for å ha religiøse skrupler mot lørdagsarbeid. En annen mulighet vil da være å «teste overbevisningen», jf. punktene i kapittel 20.1. En må da blant annet vurdere hvor sentral plikten til å avstå fra en type jobb er i personens livssyn, og om denne oppfatningen deles av alle eller de fleste innen den religionen eller det livssynet personen tilhører. Det vil da være meget vanskelig å oppnå likebehandling mellom ulike søkere av trygdeytelser. Det kan videre vurderes som uheldig om det lokale NAV-kontoret i det hele tatt opprustes med «religionsvitenskapelig kompetanse» for å avklare nektingsgrunner.[36]
– *Hensynet til personer uten overbevisninger om å avstå fra visse typer lovlig adferd*: Selv om en kunne fastslå at de overbevisninger som ligger til grunn, er ekte og sentrale plikter, kan en stille spørsmål om en bør ta hensyn til dem. Hvis alle personer har sine spesielle verdier som tilsier at det er visse dager en ikke vil arbeide, eller visse jobber en ikke kan ta ut fra sin overbevisning, kan en si at en bør være imøtekommende i forhold til slike hensyn. Alle vil nyte godt av at slike hensyn tas. Men det er ikke slik. De fleste personer vil ikke ha samvittighetsoverbevisninger som kan sies å hindre dem i å arbeide på visse dager eller å ta visse jobber.[37] Er det en rettferdig behandling av alle borgere i et samfunn at personer med denne type overbevisninger skal få fordeler for eksempel i form av trygdeytelser framfor personer uten slike overbevisninger?[38] Tilsvarende hensyn vil en kunne vise til ved vurderinger av å gi fri til spesifikke helligdager (jf. kapittel 16) og reservasjonsrett i arbeidsforhold.

Utvalget vil understreke at det ofte kan være mulig å tilpasse arbeidet på den enkelte arbeidsplass slik at det vil være mulig å ta imot et jobbtilbud uten at det strider mot den enkeltes samvittighet. Det er viktig å utfordre arbeidsgivere til å kunne se potensialet i det religiøse mangfoldet og ikke bare de utfordringer som kan oppstå. Samti-

---

[34] Den engelske filosofen Brian Barry viser til at religiøse oppfatninger ikke kan beskrives som resultat av valg, men kan heller ikke sammenliknes med funksjonshemninger. Det å si at en person som ikke kan kjøre bil ut fra en fysisk funksjonshemning er i samme situasjon som en person som ikke kan kjøre bil ut fra en religiøs overbevisning, «is in fact offensive to both parties.» (Barry 2001: 37). Barrys hovedargument er å forsvare like muligheter. Det å ha en religiøs overbevisning som hindrer visse handlingsvalg innenfor mulighetsområdet er ikke urettferdig, og av den grunn trenges det ikke å tas hensyn til.

[35] Ofte vil argumenter for å flytte ansvar for ytelser eller tjenester fra kommunalt til statlig nivå være knyttet til et ønske om større grad av likebehandling. Men en statliggjøring i seg selv løser ikke problemer med forskjeller i skjønnsvurderinger.

[36] En løsning der en setter opp hvilke nektingsgrunner de sentrale og etablerte religioner i Norge har, og baserer skjønnet på disse, vil kunne innebære forskjellsbehandling av nyere religiøse syn og særstandpunkter innen den enkelte religion. Heller ikke en slik løsning virker særlig fristende.

[37] Det er meget mulig at de fleste vil vegre seg for å bli satt i jobb på et slakteri. Men de færreste kan vise til at det er ens samvittighet som begrunner denne vegringen, da de færreste i Norge er konsekvente vegetarianere.

[38] I Israel er det en voksende gruppe ultraortodokse jøder som i stor grad ikke har vanlig arbeid, og som i stor grad lever i fattigdom og på statlige stønader (The New York Times 2007). Mindre ortodokse/sekulære jøder i Israel blir dermed ansvarlige for å finansiere disse ortodokse jødenes religiøse liv.

dig er det viktig å holde fast på at samvittighetsvurderinger ikke skal kunne hindre at arbeid blir utført på en tilfredsstillende måte.

Utvalget vil vise til at det også i dag kan foretas vurderinger i det enkelte tilfelle av hva som er høvelig arbeid i forbindelse med plikt til å ta imot arbeid ved ledighet. Det *kan* i denne sammenheng også vurderes å ta hensyn til religion og samvittighet. Utvalget finner det rimelig og viktig at NAV og bruker i dialog om arbeidsmuligheter også vurderer om det kan være samvittighetsspørsmål som kan være til hinder for å kunne ta arbeid. I denne sammenheng kan økt kompetanse i slike spørsmål være viktig, også i førstelinjetjenesten hos NAV. I den konkrete dialogen med den aktuelle arbeidsgiver kan det i mange tilfeller være mulig å tilpasse arbeidet, for eksempel i forhold til arbeidstid, slik at et positivt arbeidsforhold kan bli etablert. Men utvalget vil ikke tilrå at en skal ha rett til at ens religiøse eller samvittighetsmessige overbevisninger skal få gjennomslag, slik at de gir en rett til å kunne nekte å motta tilbudt arbeid og fortsatt kunne utløse trygdeytelser. En slik rett vil være vanskelig å avgrense og kan virke urimelig for det fellesskapet som vi bygger vår velferdsstat for.

Det kan i noen tilfeller være rimelig å vektlegge samvittighetshensyn når en avgrenser hva som er «høvelig» for arbeidssøkeren. Utvalget vil peke på at det kan synes å være mer rimelig å vektlegge samvittighetsbegrunnelser som kan appellere til en felles verdi, jf. spørsmål nr. 6 i kapittel 20.1 ovenfor. Det vil oftere være forhold ved selve jobben som er av slik allmenn karakter, for eksempel knyttet til det å ta liv av dyr eller det å delta i våpenproduksjon. Det kan være vanskeligere å begrunne å gi unntak for overbevisninger som er begrunnet direkte i religiøse læresetninger uten å kunne gis en allmenn begrunnelse, f.eks. knyttet til hvilke dager en tillates å arbeide på.[39]

[39] En vil kunne hevde at personer som ikke kan arbeide på lørdager, eller en annen dag, er urimelig forskjellsbehandlet i forhold til majoritetsbefolkningen fordi kalenderen i Norge er bygd opp ut fra den kristne årskalenderen i sin hovedutforming. Det som imidlertid kan skille adventister og jøder fra personer med andre religiøse overbevisninger i denne sammenheng, er ikke at de har lørdag heller enn søndag eller eventuelt fredag som helligdag, men at de helligholder dagen på en betydelig strengere måte, og at dette gir seg utslag i at de ikke vil arbeide på denne dagen. Det er dette ønsket som det kan være vanskelig å vektlegge i særlig grad i forhold til rett til trygdeytelser.

20.5 Ansettelser i tros- og livssynssamfunn

Både retten til diskrimineringsvern og retten til tros- og livssynsfrihet er grunnleggende menneskerettigheter som har en sentral plass i norsk lovgivning. I tillegg til forankringen i norsk lov er disse rettighetene også forankret i internasjonale menneskerettighetserklæringer.[40]

Retten til diskrimineringsvern skal verne enkeltindividet mot diskriminering blant annet på grunnlag av kjønn, nasjonal opprinnelse, hudfarge, avstamning, religion eller livssyn, alder, seksuell orientering eller funksjonsevne. Vernet gjelder både direkte og indirekte diskriminering.[41]

Retten til tros- og livssynsfrihet skal sikre enkeltindividet alene og i fellesskap med trosfeller retten til å utøve sin tro eller sitt livssyn i tråd med egen overbevisning og/eller eget tros- eller livssynssamfunns lære. Tros- og livssynsfrihet regnes som å ha både en individuell og en kollektiv side. Slik sett vernes både individets *og* tros-/livssynssamfunnets frihet til å definere og utøve egen tro eller eget livssyn.

Dette avsnittet vil sette fokus på diskrimineringsvern *i forbindelse med ansettelser* i tros- og livssynssamfunn.[42] Dette spørsmålet setter forholdet mellom disse to rettighetene på spissen. Det er den enkelte arbeidstakers/arbeidssøkers diskrimineringsvern sett opp mot den kollektive tros- og livssynsfriheten knyttet til tros- og livssynssamfunnet som arbeidsgiver som er i fokus. Hvor langt strekker tros-/livssynssamfunnets frihet seg til å definere krav til den ansatte/arbeidssøkende og dermed samtidig grensene for hva samfunnet vil godta med hensyn til personlige forhold hos en ansatt? Og motsatt – hvor langt inn i tros-/livs-

[40] Se kapittel 8 om menneskerettighetene og konvensjonsforankringen av tros- og livssynsfrihet og diskrimineringsvern.

[41] Diskrimineringsvernet er i norsk lov spredt på forskjellige lover (se diskrimineringsgrunnlaget i parentes): likestillingsloven (kjønn), diskrimineringsloven (etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn), diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (nedsatt funksjonsevne), arbeidsmiljøloven (seksuell orientering, alder, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjonene, stillingstype), boliglovene (kjønn, etnisitet, nasjonalt opphav, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne), straffeloven med forbud mot hatefulle ytringer og mot å nekte varer og tjenester (seksuell orientering, etnisitet, hudfarge, religion og livssyn).

[42] Diskrimineringsvern er et sentralt tema også for en rekke andre saksforhold i denne utredningen. Utvalget legger ikke-diskriminering til grunn som et av de sentrale prinsippene for utredningen, jf. kapittel 9.

synssamfunnets frihet til å definere sitt eget grunnlag og sette sine egne rammer strekker enkeltindividets diskrimineringsvern seg ved ansettelser?

Spørsmålet har spesielt vært knyttet til hvilke krav som kan stilles fra tros- og livssynssamfunn overfor arbeidstakere med hensyn til *religiøs/livssynsmessig overbevisning*, til *kjønn* og til *samlivsform*. Ved å gi tros- og livssynssamfunn rett til å stille krav på disse punktene for å ivareta hensynet til egen tros- og livssynsfrihet begrenses det allmenne diskrimineringsvernet. Motsatt – ved å nekte tros- og livssynssamfunnene retten til en slik mulighet til å stille slike krav begrenses tros- og livssynsfriheten.

Dette er en avveining mellom to ulike rettigheter, der begge rettighetene er regnet som av sentral betydning både i norsk lovverk og internasjonalt. Utvalget vil understreke at i en slik avveiningssituasjon må forholdsmessighet (proporsjonalitet) stå sentralt. Disse rettighetenes sentrale betydning betyr at ikke noen av dem kan gjelde ubetinget og uten tilpasninger i forhold til andre rettigheter og hensyn. Utvalget mener med dette at det er viktig å finne løsninger som i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til både tros- og livssynsfriheten *og* diskrimineringsvernet. Utvalget viser til presiseringen av prinsippet om rimelig tilpasning ved innledningen til dette kapitlet. I denne sammenheng er det ikke først og fremst enkeltindividers tros- og livssynsfrihet som møter og må avveies mot andre krav; det er primært den tros- og livssynsfriheten som realiseres via tros- eller livssynssamfunnene, det her er snakk om. Utvalget vil peke på at prinsippet om rimelig tilpasning og prinsippet om tros- og livssynssamfunnenes forpliktelser overfor samfunnet for øvrig tilsier at det må stilles vilkår dersom diskrimineringsvernet skal begrenses i tros- og livssynssamfunn. Denne forutsetningen om at det må kunne stilles vilkår, gjelder i større grad når det er et organisert tros- eller livssynssamfunn det dreier seg om, enn når det er snakk om enkeltindividers tros- og livssynsfrihet.

Tros- og livssynssamfunnenes autonomi skal beskyttes. Samtidig vil utvalget, som presisert i kapittel 9, understreke at innenfor en helhetlig tros- og livssynspolitikk må en også vektlegge hensynet til enkeltgrupper som kan bli utsatt for negative konsekvenser dersom tros- og livssynssamfunnenes praksis skulle fått stå uten avveininger mot andre hensyn. Dette er også i tråd med utvalgets presisering av at støtten til tros- og livssynssamfunn må vurderes opp mot sentrale fellesverdier. Dersom det allmenne diskrimineringsvernet skal begrenses ut fra hensynet til tros- og livssynssamfunns autonomi, må det kunne stilles krav til begrunnelser overfor samfunnet for øvrig.[43] I dagens gjeldende lovverk er det i særlig grad tre bestemmelser som skal ivareta denne balansen mellom retten til diskrimineringsvern og retten til tros- og livssynsfrihet ved ansettelser i tros- og livssynssamfunn.[44] *Diskrimineringsloven* er relevant i forhold til religiøs og livssynsmessig overbevisning hos arbeidstakeren. *Likestillingsloven* er relevant i forhold til kjønn. *Arbeidsmiljøloven* er relevant i forhold til seksuell orientering.

Vibeke Blaker Strands doktoravhandling om diskrimineringsvernets rekkevidde i møtet med religionsutøvelse peker på at balansen mellom diskrimineringsvernet og tros- og livssynssamfunnenes autonomi er forskjellig for de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene (Strand 2011). Med hensyn til kjønn og seksuell orientering vil adgangen til unntak fra diskrimineringslovgivningen være snevrere enn med hensyn til religiøs eller livssynsmessig overbevisning. Den norske kirke har ifølge kirkeloven § 29 en egen vid adgang til å forskjellsbehandle jobbsøkere ut fra religion eller livssynstilhørighet ved å kreve medlemskap i Den norske kirke for alle kirkelig tilsatte.[45] Strand mener at denne bestemmelsen er i strid med Norges konvensjonsforpliktelser, og i en konkret sak vil ordlyden i § 29 måtte settes til side (Strand 2011: 181f).

Diskrimineringslovens generelle formål slås fast i § 1, og dette formålet inkluderer det å hindre diskriminering på grunn av religion og livssyn:

---

[43] Dette blir i dagens lovverk ivaretatt av kravene til saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet.

[44] Det har vært en økt oppmerksomhet på diskrimineringsvern og en økt vektlegging av å lovfeste diskrimineringsvern det siste tiåret. Gjeldende lover på feltet er resultat av disse prosessene. Som håndhever på dette feltet ble Likestillings- og diskrimineringsombudet opprettet fra 1.1.2006. Ombudet skal følge opp likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, arbeidsmiljølovens kapittel 13 og diskrimineringsbestemmelsene i boliglovene. Graver-utvalgets hovedutredning, NOU 2009: 14, går inn for en ny felles diskrimineringslov som samler alle diskrimineringsgrunnlagene. Utredningen har vært på offentlig høring, og arbeidet med ny lov blir fulgt opp av departementet.

[45] I gravferdsloven er det fastslått at denne bestemmelsen ikke gjelder «for tjenestemenn med arbeidsoppgaver alene knyttet til gravplass, gravkapell og krematorium». Videre har kirkeloven en bestemmelse om at departementet kan dispensere fra kravet om medlemskap «når særlige grunner tilsier det». Likestillings- og diskrimineringsombudet tok opp kirkelovens bestemmelse med departementet i 2006. Departementet viste da blant annet til muligheten for bruk av dispensasjonsbestemmelsen.

> Lovens formål er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

Lovens § 3 redegjør for virkeområdet. Der presiseres det et unntak for tros- og livssynssamfunn, avgrenset til diskriminering på grunn av religion og livssyn, dersom gjeldende handling eller aktivitet er av betydning for samfunnets religiøse eller livssynsmessige formål. Her er et eksempel på en lovfestet avveining av to prinsipielle hensyn. Dette unntaket gjelder imidlertid ikke på arbeidslivets område. Dette presiseres i lovens § 3 første ledd tredje punktum. Ved ansettelsessaker gjelder dermed diskrimineringsloven også for tros- og livssynssamfunn. Det vil si at diskriminering på grunn av religion og livssyn ved ansettelser i utgangspunktet er forbudt også i tros- og livssynssamfunn

Diskrimineringsloven § 4 presiserer diskrimineringsforbudet. Første ledd peker ut diskrimineringsgrunner som dekkes av loven: «Direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt.»

§ 4 fjerde ledd gir en generell unntaksbestemmelse, som nettopp viser det samme grunnleggende avveiningsspørsmålet som utvalget har presentert ovenfor:

> Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Her vektlegges vurderingskriteriene for et eventuelt unntak fra diskrimineringslovens forbud. Ved et unntak kreves det at forskjellsbehandlingen er *nødvendig* ut fra et *saklig formål*. Videre stilles et *proporsjonalitetskrav*; det kreves at forskjellsbehandlingen ikke innebærer en uforholdsmessig inngripen overfor individet/individene det gjelder. Der disse kravene er oppfylt, vil forskjellsbehandling altså likevel ikke bli regnet som diskriminering og altså ikke som lovbrudd.

Siden diskrimineringsloven på arbeidslivets område også gjelder for tros- og livssynssamfunnene, er det dette generelle unntaket som er mulig grunnlag i ansettelsessaker når det gjelder eventuelle begrensninger av diskrimineringsvernet med hensyn til religion og livssyn. Departementet presiserer i Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) om diskrimineringsloven at «Ivaretakelse av religionsfriheten vil gjennomgående være et saklig formål, og det kan være nødvendig å forskjellsbehandle nettopp for å oppnå dette formålet.» (Ot.prp. nr. 33 (2004–2005): 102).

Dette er også lagt til grunn i forarbeidene til loven:

> Loven vil gjelde fullt ut i arbeidslivet; i arbeidsforhold er ingen handlinger eller aktiviteter i regi av tros- og livssynssamfunn og virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål unntatt fra lovens virkeområde, … Det innebærer at eventuelle unntak fra diskrimineringsforbudet må vurderes etter den generelle unntaksbestemmelsen. For arbeidsforhold vil vurderingen av unntaksadgangen knytte seg til stillingens karakter og/eller formålet med virksomheten, samt hva som er nødvendig for å oppnå dette formålet. Anvendt på tros- og livssynssamfunn og virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål betyr dette at bare ansettelser, oppsigelser osv. av personell i tilknytning til samfunnets eller virksomhetens religiøse eller livssynsmessige aktiviteter vil kunne unntas fra diskrimineringsforbudet (Ot.prp. nr. 33 (2004–2005): 102).

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 gjennomføring av trossamfunnets religiøse formål. I en slik vurdering vil det måtte være lovens krav om saklig formål og forholdsmessighet som må ligge til grunn. Samtidig må det tas høyde for at samfunnenes tros- og livssynsfrihet tilsier et visst rom for å selv definere hvilke funksjoner som har religiøs betydning innen eget samfunn eller egen virksomhet.

Dette er videre i tråd med presiseringen i FNs høykommissærs utdyping av SP artikkel 18 om at tros- og livssynsfriheten inkluderer tros- og livssynssamfunnenes rett til å selv velge sine religiøse ledere.[46]

Diskriminering ut fra kjønn er behandlet i likestillingsloven. Denne loven har som hovedformål å hindre direkte eller indirekte forskjellsbehand-

[46] «In addition, the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers …» (FNs høykommissær for menneskerettigheter 1993).

ling av kvinner og menn. Loven har et eget unntak for tros- og livssynssamfunn i § 3 femte ledd. Her presiseres de samme kravene til nødvendighet, saklig formål og proporsjonalitet:[47]

> Forskjellsbehandling i trossamfunn på grunn av kjønn som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, er tillatt. Ved ansettelser i trossamfunn må kravet til et bestemt kjønn i tillegg ha avgjørende betydning for utøvelsen av arbeid eller yrke.

Utvalget viser til gjennomgangen i kapittel 8 om Norges menneskerettighetsforpliktelser og de forpliktelsene Norge har inngått med hensyn til å sikre kvinner og menn like rettigheter. Utvalget vil også vise til det spesifikke unntaket fra disse forpliktelsene, som er beskrevet i EUs direktiv 2006/54/EF artikkel 14 nr. 2. Her gis det mulighet for forskjellsbehandling når kjønn er et vesentlig og avgjørende yrkesmessig krav, for eksempel ved tilsetting av religiøs leder. Dette vil falle inn under kravet til saklig formål. Likestillingsloven stiller i tillegg kravet om forholdsmessighet. Disse kravene innebærer at tros- og livssynssamfunnenes autonomi på området begrenses noe, ved at det stilles konkrete vilkår for at en forskjellsbehandling ikke skal være et brudd på loven. Samtidig gis trossamfunnene en fortsatt mulighet til å definere kjønn som avgjørende ved ansettelser, dersom kravene til saklighet og nødvendighet er oppfylt. Se boks om konkrete vurderinger fra Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Avveiningene knyttet til diskriminering på grunnlag av seksuell orientering finner vi i arbeidsmiljøloven kapittel 13. § 13-1 gir det allmenne forbudet mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering. § 13-3 gir en generell unntaksbestemmelse. Også her er premissene at begrensningen av diskrimineringsvernet skjer ut fra et saklig formål, og at det ikke er uforholdsmessig inngripende. Tros- og livssynssamfunn er ikke spesifikt nevnt med noen særegen adgang til å forskjellsbehandle på tvers av den allmenne bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 13-3:

> Forskjellsbehandling som har et saklig formål, ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles og som er nødvendig for utøvelse av arbeid eller yrke, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Arbeidsmiljøloven har et generelt forbud mot å spørre arbeidssøkere om opplysninger om blant annet seksuell orientering. Men i de tilfeller der arbeidsgiver (for eksempel et trossamfunn) etter lovens vurderingskriterier *kan* forskjellsbehandle etter seksuell orientering, har samfunnet også lov til å spørre aktuelle søkere om samlivsform.[48] Dette er fastsatt i arbeidsmiljøloven § 13-4.

Det er tros- og livssynssamfunnene som har bevisbyrden for at eventuell forskjellsbehandling er lovlig, og som dermed må godtgjøre at det faktisk har saklig formål og er nødvendig ut fra religiøse eller livssynsmessige krav å forskjellsbehandle menn og kvinner – eller forskjellsbehandle ut fra seksuell orientering. Myndighetene kan imidlertid ikke gå særlig langt i å overprøve lærespørsmål i tros- og livssynssamfunn. Her støter en mot den tros- og livssynsfriheten samfunnene skal ha.

Ved endringen av arbeidsmiljøloven i 2010 ble den tidligere egne formuleringen som ga trossamfunn en særskilt adgang til å forskjellsbehandle homofile, opphevet. Unntaksregelen er nå generell og gjelder alle diskrimineringsgrunnlagene under ett, jf. ovenfor. Dette var omdiskutert. En del mente at denne opphevingen grep for sterkt inn i samfunnenes autonomi og dermed deres trosfrihet. Norges Kristne Råd pekte i sin høringsuttalelse til NOU 2008: 1 på at Graver-utvalget la en for snever definisjon av religionsutøvelse til grunn for lovforslaget, og at forslaget ga myndighetene for stor anledning til å definere hva som er religionsutøvelse, og hva som ikke er det. Norges Kristne Råd mente at det måtte være tros- og livssynssamfunnenes selvforståelse som måtte legges til grunn ved vurdering av nødvendighet og sak-

[47] Både likestillingsloven og arbeidsmiljøloven ble endret i 2010. De nye, nå gjeldende, unntaksreglene innebærer en presisering og en innsnevring av adgangen til å forskjellsbehandle på grunn av kjønn og seksuell orientering. Tidligere lovparagrafer på feltet ga en mer generell adgang til forskjellsbehandling på disse grunnlagene. Kravene nå er presisert til at tiltakene må være nødvendige for å oppnå saklig formål, og videre at det må være forholdsmessighet mellom inngrepets betydning og belastningene som påføres individet. Den særskilte adgangen for trossamfunn til å forskjellsbehandle homofile ble opphevet. Tros- og livssynssamfunnene er dermed henvist til den generelle unntaksbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 13-3 første ledd.

[48] Det er en intendert forskjell i terminologi her mellom seksuell orientering i det generelle forbudet og unntaksadgangen til å spørre om samlivsform. For mange trossamfunn er det praksis, ikke orientering som er avgjørende ved en ansettelse. Dermed er det å gi adgang til å spørre om samlivsform en mindre begrensning av det generelle diskrimineringsvernet, samtidig som det ivaretar hensynet til tros- og livssynssamfunnenes autonomi (Ot.prp. nr. 79 (2008–2009)).

Boks 20.6 Konkrete avveininger mellom diskrimineringsvern og tros- og livssynssamfunnenes autonomi

Saker behandlet av Likestillings- og diskrimineringsombudet:

Norsk Luthersk Misjonssamband (NLM) utlyste i 2011 en stilling der de søkte etter en mannlig økonomileder. Bakgrunnen for å forbeholde denne stillingen for menn er at økonomileder også har fast plass i NLMs hovedstyre. Der kan det bare sitte menn, siden NLM mener at bare menn kan ha et slikt «hyrde- og læreansvar».

Ombudet slo fast at denne praksisen helt klart gjør at kvinner kommer dårligere ut. Ombudet mente imidlertid at praksisen kunne regnes som saklig ut fra organiseringen, der økonomileder gjennom plassen i hovedstyret fikk ansvar for religiøse spørsmål. Ombudet mente imidlertid at det ikke er nødvendig å forbeholde stillingen for menn for å oppnå det religiøse formålet, siden organisasjonen kan velge å organisere seg annerledes, for eksempel slik at økonomileder ikke møter fast i hovedstyret. Siden ombudet fant at det ikke var nødvendig for NLM å forskjellsbehandle, ble det ikke behov for å drøfte forholdsmessigheten.

Ombudet konkluderte med at NLM brøt likestillingsloven (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2011c).

–

KVS-Lyngdal, en kristen videregående skole, stilte i en stillingsannonse i 2010 krav om at alle ansatte ved skolen skulle ha et kristent livssyn. Skolen er en internatskole.

I klagebehandlingen av at dette kravet også ble stilt til stillingen som *kjøkkenarbeider*, slo ombudet fast at personer med annet livssyn enn kristent livssyn ble stilt dårligere ut fra dette kravet. Videre fant ombudet at det ikke var nødvendig for å oppnå et saklig formål å kreve kristent livssyn for stillingen som kjøkkenarbeider.

Ombudet konkluderte i januar 2012 med at skolen brøt diskrimineringsloven (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2012a).

–

I ombudets klagebehandling av at dette kravet også ble stilt til stillingen som *miljøarbeider* ved samme skole (KVS-Lyngdal), ble det lagt til grunn at miljøarbeideren har sentralt ansvar for å drive det kristne arbeidet på skolen.

Ombudet mente at det var saklig grunn ut fra stillingens art å kreve kristent livssyn. Miljøarbeiderens tydelige religiøse funksjon på skolen tilsier at det også vil være nødvendig med et slikt krav. Ombudet mener heller ikke at det var uforholdsmessig i forhold til søkere med annet livssyn. Hensynet til skolens autonomi veide tyngre.

Ombudet konkluderte dermed i april 2012 med at kravet *ikke* var et brudd på diskrimineringsloven (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2012b).

lighet, ikke vurderinger utenfra.[49] STL sto også for en slik kritikk av NOUens forslag og mente at dersom unntaket bare skulle gjelde rent religiøse funksjoner, ville dette bli for snevert i forhold til forståelse og praksis i mange tros- og livssynssamfunn. I framleggelsen av lovsaken for Stortinget i Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) ble det tatt høyde for disse innvendingene, og det ble i proposisjonen lagt større vekt på skjønnsvurderinger ut fra tros- og livssynssamfunnenes selvforståelse. Departementet understreker at rettsreglene ikke skal brukes til å overprøve teologiske vurderinger knyttet til innholdet i den enkelte religion. Rettsreglene kan imidlertid innebære begrensninger i hvordan en religion utøves. Departementet påpeker at religiøse ledere og lærere ligger i bestemmelsenes kjerneområde, men at også andre stillinger som har en religiøs funksjon, kan være omfattet dersom lovens vilkår er oppfylt. Det eksemplifiseres med at en vaktmester på en internatskole for eksempel vil kunne være omfattet dersom vedkommende også har en funksjon som sjelesørger for beboerne.

Utvalget ser at det kan oppleves som at sentrale sider ved tros- og livssynsfriheten blir utfordret ved en innskrenkning og presisering av unntaksbestemmelsene for diskrimineringsvernet. Utvalget vil dermed til dette igjen presisere at

[49] «Et trossamfunn vil fortolke hele sin virksomhet med alle dens ulike funksjoner i en helhetlig ramme. Enten det gjelder økonomipersonell, vaktmester, driftsleder eller lignende, så vil disse være del av religionsutøvelsen; virksomhet som har til formål å fremme bestemte religiøs livsoppfatninger og moralsyn. De kan ha 'åndelige' funksjoner i virksomheten som andaktsholdere og inspiratorer innenfor sine felt …» (Norges Kristne Råd 2008).

tros- og livssynsfriheten *skal* gis særlig vern, men at dette vernet må ha en grense i forhold til andre sentrale rettigheter, slik som diskrimineringsvernet. Religions- og livssynsfrihet kan ikke gi fri mulighet til det som samfunnet for øvrig regner som diskriminering.

Utvalget presiserer at både diskrimineringsvern ved ansettelser og tros- og livssynsfrihet knyttet til tros- og livssynssamfunnenes rett til selv å definere sentrale deler av sin virksomhet er vesentlige og grunnleggende rettigheter som staten har et sentralt ansvar for å beskytte. I skjæringspunktet mellom disse rettighetene vil imidlertid ingen av prinsippene kunne gjelde utbetinget. Det er dermed sentralt å foreta balanserte avveininger, der det tas hensyn til begge sett rettigheter, der vurderinger underlegges et saklighetskrav, og der det tas hensyn til forholdsmessighet.

Utvalget slutter seg til den avveiningen av menneskerettighetene som ligger bak de presiserte formuleringene som nå ligger i lovverket, slik det her er gjennomgått. Her legges det stor vekt på å sikre kvinners og homofiles rett til å delta på like vilkår i arbeidslivet. På samme måte er det et sentralt premiss at en arbeidstaker eller arbeidssøker ikke skal bli diskriminert ut fra sin religiøse eller livssynsmessige overbevisning.

Samtidig sikrer unntaksbestemmelsene i lovverket trossamfunnene en avgjørende rett til selv å bestemme over egen lære og religiøs praksis. Dette er en rettighet som det skal tungtveiende hensyn til for å begrense. Utvalget mener at kravet om tungtveiende hensyn er oppfylt i saker som disse, som gjelder diskrimineringsvern for grupper som historisk sett har vært spesielt rammet av diskriminerende holdninger og tiltak. Som presisert står her to sett grunnleggende rettigheter overfor hverandre, da må det foretas en gjensidig avveining.

Utvalget mener dermed at en nødvendig balansegang og dermed gjensidig avkorting av disse settene rettigheter er ivaretatt i lovverket.

Videre vil utvalget støtte det synspunktet at en forskjellsbehandling i tros- og livssynssamfunn som er begrunnet i kulturelle tradisjoner, ikke skal omfattes av unntaksreglene. Forskjellsbehandling som skal kunne dekkes av unntaksreglene, må bygge på troslæren/livssynslæren i det gjeldende samfunnet. Ved uklarheter om bakgrunnen for forskjellsbehandling vil det være en saklighetsvurdering som legges til grunn (Ot.prp. nr. 79 (2008–2009)).

Utvalget vil slå fast at det ut fra de foregående drøftingene og avveiningsprinsippene ikke kan være slik at en ren henvisning til tros- eller livssynssamfunns virksomhet og formål skal kunne medføre en rett til å innskrenke diskrimineringsvernet ved ansettelser i framtidig praktisering av gjeldende lovverk. For en framtidig praksis og fortolkning av lovverket vil utvalget slå fast at det hele veien må være en vurdering av saklighet og en vurdering av forholdsmessighet mellom betydningen av inngrep i diskrimineringsvernet for tros- og livssynssamfunnets virksomhet – og betydningen av inngrepet for den eller de personene inngrepet gjelder for.

20.6 Oppholdstillatelser for religiøse ledere og lærere

Mange trossamfunn i Norge mangler egne kompetente religiøse ledere og lærere i Norge. En av årsakene er at det ikke finnes relevant utdanning tilgjengelig i Norge. Mange trossamfunn med internasjonal medlemsmasse opplever det også som vesentlig å ha religiøse ledere og lærere som har samme kulturelle bakgrunn som medlemmene.

Trossamfunns rett til selv å velge sine religiøse ledere og lærere er en del av tros- og livssynsfriheten og dermed en del av menneskerettighetene. Dette er uttrykt av FNs høykommissær for menneskerettigheter i General Comment No 22 til SP artikkel 18:

> In addition, the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers,

Dette slås også fast i artikkel 6 i FNs erklæring om fjerning av alle former for intoleranse og diskriminering basert på religion eller tro:

> the right to freedom of thought, conscience, religion or belief shall include … to train, appoint, elect or designate by succession appropriate leaders called for by the requirements and standards of any religion or belief;

For en del trossamfunn vil det ut fra dette være behov for å få egne religiøse ledere og lærere fra utlandet til Norge. Dette behovet er knyttet til trossamfunnenes funksjon, der ledere og lærere er nødvendige for å drive trossamfunnets religiøse aktivitet. Dersom dette gjelder personer fra utenfor EU/EØS-området, må det søkes om oppholdstillatelse, og det er et eget regelverk på området.

Dette er dermed en avveiningssak mellom *religionsfrihet* – her knyttet til trossamfunnenes rett til og behov for å velge egne religiøse ledere og lærere og ha disse hos seg i trossamfunnet, dvs. med oppholdstillatelse i Norge – og andre hensyn, her *norsk utlendingspolitikk*.

Norsk utlendingspolitikk skal sørge for at de som har lovbestemt rett til opphold i Norge, får dette, og at andre ikke får opphold. Utlendingspolitikken bygger på et omfattende regelverk.

Utvalget tar her ikke stilling til norsk utlendingspolitikk generelt, men forholder seg til at det er et sterkt regelstyrt samfunnsfelt med behov for klare og praktiserbare regler. Drøftingen her vil fokusere på den delen av utlendingspolitikken som relaterer seg til oppholdstillatelser for religiøse ledere og lærere, og vil se på avveiningsspørsmål her i tråd med den generelle tilnærmingen i dette kapitlet, der tros- og livssynsfrihet veies opp mot andre hensyn. Avveiningen her dreier seg om forholdet mellom på den ene side tros- og livssynssamfunnenes behov for egne kompetente ledere og lærere for å kunne fungere, og dermed i enkelte tilfeller behovet for at slike personer får oppholdstillatelse i Norge – og på den annen side statens behov for klare og ryddige regler for oppholdstillatelser. Hvilke vilkår som skal stilles for oppholdstillatelser for religiøse ledere og lærere, blir dermed sentralt.

Religiøse ledere og lærere fra land utenfor EU/EØS-området som søker oppholdstillatelse, faller inn under utlendingsloven § 23 om oppholdstillatelse for arbeidstakere som skal arbeide for arbeidsgiver i Norge, og utlendingsforskriften § 6-1 om oppholdstillatelse til faglærte. Her stilles en rekke vilkår som må være oppfylt, blant annet må det foreligge et konkret tilbud om arbeid, lønns- og arbeidsvilkår skal tilfredsstille gjeldende tariffavtale, og arbeidstakeren må ha en fagutdanning på et visst nivå. Praktiseringen av regelverket konkret i forhold til religiøse ledere og lærere er regulert av egne rundskriv, senest fornyet høsten 2011.

De to kravene til oppholdstillatelse som har vært mest omdiskutert, er kravet til utdanningsnivå og kravet til inntjening.

Siden oppholdstillatelse for religiøse ledere og lærere blir regulert av ordningen for faglært arbeidskraft, stilles det krav om fagutdanning. Utlendingsforskriften stiller krav om utdanning på minimum videregående skole-nivå, men åpner for at det kan stilles strengere krav til enkelte grupper når særlige hensyn tilsier det. For religiøse ledere og lærere gjelder nettopp slike skjerpede kompetansekrav, jf. rundskriv:

> Som det fremgår av punkt 1.1. gjelder for religiøse ledere og lærere et krav om fagutdanning på høyere nivå enn videregående skole. Dette innebærer at søkeren som hovedregel må ha oppnådd mastergrad eller avsluttet en utdanning på masternivå. (UDI 2011).

For en del trossamfunn vil kravet om mastergradsutdanning være en utfordring, fordi ledere og lærere innen trossamfunnet enten har en mer praksisbasert opplæring, eller fordi formalisert utdanning for lærere og ledere ikke finnes på masternivå innenfor denne religionen. En streng praktisering av utdanningskravet vil dermed kunne gjøre det umulig for enkelte religioner å få oppholdstillatelse til sine ledere eller lærere, og dette vil kunne hindre trossamfunnets religiøse praksis. Se eksempler i boks nedenfor.

I rundskriv er det lagt inn en mulighet for en skjønnsvurdering knyttet til utdanningskravet. Det gis her en mulig åpning for unntak fra utdanningskravet, men det stilles strenge dokumentasjonskrav dersom dette skal være aktuelt.

> Dersom religionen/trosretningen søkeren representerer, har et eget, ikke sekulært system for utdanning av sine ledere og/eller lærere, må dette redegjøres for. Det må angis så konkret som mulig hvilken utdannelse og/eller praksis personer må ha for å kunne være leder og/eller lærer i den respektive religionen/trosretningen. Kravet om at søkeren må ha kompetanse på et høyere nivå er absolutt, men det vil etter en konkret vurdering kunne gjøres unntak fra kravet om at dette må dokumenteres i form av en mastergrad/utdanning på masternivå. (UDI 2011).

UDIs rundskriv 2010–113 punkt 2.2 peker på at praksis i noen tilfeller kan aksepteres i stedet for formell utdanning. Det presiseres at det skal være snever adgang til dette:

> Søkeren kan da likevel anses å ha spesielle kvalifikasjoner dersom vedkommende har ervervet seg kompetanse tilnærmet lik nivået på slik utdanning eller slikt fagbrev gjennom praktisk erfaring på det aktuelle fagområdet, eventuelt i kombinasjon med en viss opplæring. Praksisen må i så fall være av noe lengre varighet enn tilsvarende utdanning eller fagbrev. Det gjøres oppmerksom på at det i utgangspunktet skal mye til for at tillatelse som faglært gis på bakgrunn av spesielle kvalifikasjoner og at det stilles krav til grundig dokumentasjon. (UDI 2011).

Når det gjelder kravet til inntjening, er hovedregelen ifølge utlendingsloven § 23 at lønnsvilkår minimum skal være på nivå med gjeldende tariffavtale. Dersom tariffavtale ikke finnes, skal «lønns- og arbeidsvilkår ikke være dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke» (UDI 2011).

For noen trossamfunn er det er vanlig at religiøse ledere ikke har egen lønn, men blir ivaretatt av trossamfunnet. For noen religiøse ledere er det en religiøs plikt å leve i fattigdom. Det å stille samme inntektskrav til alle vil derfor kunne virke diskriminerende, siden ulike religioner har ulik praksis på dette feltet.

Lønnskravet presiseres i gjeldende rundskriv. Her beskrives en skjønnsmulighet og en unntaksadgang basert på dokumentasjon av hva som er vanlig innenfor den enkelte religion. «Der det ikke er tillatt å motta noen form for økonomisk støtte, kan dette etter en konkret vurdering anses å være normalt for sted og yrke.» (UDI 2011). Det presiseres at det i slike tilfeller fravikes fra hovedregelen om at det bare er vederlag i form av penger som skal tas i betraktning.

Lønnsspørsmålet ses i sammenheng med underholdskravet, og det stilles krav om at arbeidstakerens kost, losji og liknende nødvendige ytelser må være sikret, dersom lønnskravet skal fravikes. Sikret underhold og lønn skal altså ses i sammenheng ved vurderingen av hvorvidt kravene til oppholdstillatelse er oppfylt.

Utvalget vil peke på at dette er et felt der det kan være en reell avveining mellom religionsfrihet og andre forhold (norsk utlendingspolitikk). I en slik situasjon er det viktig å oppnå en balanse der begge hensyn blir ivaretatt. Utvalget vil imidlertid peke på at det i utgangspunktet stilles strengere krav til religiøses utdanning enn for andre faglærte. Religiøse ledere og lærere avkreves utdanning på mastergradsnivå, mens andre faglærte avkreves utdanning på videregående skole-nivå. Utvalget har vanskelig for å se at denne forskjellen er blitt begrunnet, og at forskjellen er nødvendig.[50]

Utvalget vil peke på at forskjellen mellom trossamfunn blant annet kan gi utslag i variasjoner i hvordan religiøse lederes og læreres utdanning og opplæring foregår. Det framstår som rimelig å ta hensyn til denne variasjonen når vurderinger av oppholdstillatelse skal gjøres, slik at ulike trossamfunn i praksis kan bli likestilt med hensyn til muligheten til å få oppholdstillatelse for egne religiøse ledere og lærere.

Utvalget mener at det er et riktig skritt i retning av en større anerkjennelse av religionsfriheten i denne avveiningen at det er tatt inn en større mulighet for skjønnsvurderinger av utdanningsnivået for religiøse ledere og lærere i nyere rundskriv. Denne adgangen til skjønn og mulige unntak fra hovedregelen om skjerpet kompetansekrav gir et rom for å ivareta religionsfriheten likt for trossamfunn som er ulike. På samme måte mener utvalget at det er et riktig skritt for å anerkjenne forskjellen mellom ulike trossamfunn og ivareta disses religionsfrihet på en likeverdig måte at det

[50] I UDIs rundskriv heter det om spørsmålet: «For grupper av søkere kan vilkårene skjerpes når særlige hensyn tilsier det, ved å kreve fagutdanning på høyere nivå enn videregående skole, jf. utlendingsforskriften § 6-1 annet ledd. Det følger av langvarig forvaltningspraksis knyttet til utlendingsloven 1988 og utlendingsforskriften 1990, at det gjelder et skjerpet kompetansekrav for nasjonalitetskokker og religiøse ledere og lærere. Av forarbeidene til utlendingsloven 2008 og utlendingsforskriften 2009 fremkommer det at denne praksisen skal videreføres.» (UDI 2011).

Boks 20.7 Utfordringer for enkelte trossamfunn

I høringsrunden rundt rundskriv om oppholdstillatelse for religiøse ledere og lærere høsten 2011 satte blant annet Det Mosaiske Trossamfund søkelys på utdanningskravet i regelverket:

> Kravet til utdannelse er greit når det gjelder rabbiner/lærer, men det er verre når det gjelder kantor. Disse har oftest ingen utdannelse i det hele tatt som kantorer. Det er noe de tar seg til og hvor det viktigste er å kjenne liturgien og melodiene som de lærer seg gjennom mange års praktisk erfaring. Dertil kommer selvsagt behovet for at de skal ha brukbar sangstemme. Men alt dette er noe som avgjøres ved praktisk erfaring, det er ikke noe man har papirer på. … Den helt overveldende andel kantorer har som nevnt sin «utdannelse» gjennom livets skole. For DMT er det helt nødvendig med en dyktig kantor – gudstjenesten står og faller med dem. (Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn 2011a: 2).

STL slår i høringsuttalelsen fast at det bør være en raus praktisering av ordningen med hensyn til hvilke dokumentasjonskrav som stilles dersom religiøse ledere eller lærere ikke har utdanning på mastergradsnivå.

Boks 20.8 Rettslig prøving av utdanningsvilkår for oppholdstillatelse

10. mars 2012 ble det avsagt dom i Oslo tingrett der den etiopiske presten Tewoderos Akalu Zevedes klage på Utlendingsnemndas endelige avslag på søknad om arbeidstillatelse *ikke* fikk medhold (Oslo tingrett 2012). Zevede hadde søkt arbeidstillatelse for å arbeide som prest ved den Etiopisk Ortodokse Tewahedo Medhanealem Kirke i Stavanger. Kirken er et registrert trossamfunn med vigselsrett. Menigheten hadde søkt etter en kompetent prest i to år før de fikk kontakt med Zevede.

Zevede fikk avslag siden retten ikke fant at han hadde dokumentert fagkompetanse på et slikt nivå som norsk lov krever, dette til tross for at han hadde gjennomført den høyeste presteutdanningen som gis innenfor den aktuelle kirken, blitt ordinert som prest, selv har undervist og vært rektor innenfor den samme utdanningen. Retten peker på at avslaget på arbeidstillatelse er korrekt etter norsk lov. Retten peker imidlertid på problematiske utslag nettopp av norsk lov på dette feltet:

> Retten finner grunn til å bemerke at saksøkeren utvilsomt er svært ønsket av menigheten og meget godt kvalifisert til stillingen som prest der, både faglig og personlighetsmessig, samt at han vil være et viktig bidrag til å opprettholde en levende menighet i Stavanger. Det har vært opplyst i saken at menigheten søkte etter prest i to år før de fikk tak i Zevede, og retten forstår at rekrutteringsgrunnlaget for prester som er villige til å etablere seg i et nytt land og i en ny kultur er begrenset. Dersom praktiseringen av regelverket de facto utelukker at menigheten kan få seg en prest, vil det kunne bli et spørsmål om praksisen kommer i strid med retten til fri religionsutøvelse slik denne er nedfelt i menneskerettighetene (Oslo tingrett 2012).

gis adgang for å vurdere lønn og underhold under ett når økonomiske vilkår for oppholdstillatelse for religiøse ledere og lærere skal vurderes.

Utvalget peker på at regelverket nå åpner for en bedre ivaretakelse av balansen mellom hensynet til religionsfrihet og hensynet til utlendingspolitikken. Det er imidlertid fortsatt behov for å justere regelverket slik at utdanningskravet til religiøse ledere i større grad blir likestilt med andre faglærte. Det er i det minste viktig at praktiseringen av regelverket må ivareta denne balansen som regelverket åpner for.

20.7 Slakting av dyr uten bedøvelse

20.7.1 Innledning

Spørsmålet om regler for slakting av dyr reiser mange spørsmål som på en særlig tydelig måte viser de utfordringer som en avveining av særlige behov knyttet til utøvelse av religion og andre interesser kan reise. Særlig blir håndteringen av vitenskapelig kunnskap og forholdet til annet regelverk i Norge på nærliggende områder og regelverk i andre land belyst på en viktig måte.

I den norske loven om dyrevelferd fra 2009 er det følgende bestemmelse:

> § 12. Avliving
>
> … Dyr som eies eller på annen måte holdes i menneskelig varetekt, skal bedøves før avliving. Bedøvingsmetoden skal gi bevissthetstap, og dyret skal være bevisstløst fra før avlivingen påbegynnes og til døden inntrer. Krav om bedøving før avliving gjelder ikke hvis dyret avlives med en metode som gir umiddelbart bevissthetstap.

Innen jødedommen og innen islam er det bestemte krav til hva slags mat som kan spises, herunder hvordan dyr skal kunne slaktes, henholdsvis krav til kosher og krav til halal.[51] Tradisjonelt vil en kreve at halsen til dyret skjæres over med kniv uten at dyret er bedøvet.

Internasjonalt vil det i mange lands lovgivning generelt kunne kreves bedøvelse før slakt, men det gis ofte et spesifikt unntak for rituelt basert slakt.

Det selges halalslakt i Norge som er slaktet i henhold til norsk dyrevernlovgivning, dvs. med bedøvelse før avliving. Islamsk Råd Norge står delvis som garantist for at kjøttet er halal. Jøder som

[51] Mat som er tillatt å spise innen jødedommen, er «kosher», mens uren mat er «treif». Tilsvarende begreper innen Islam er «halal» og «haram». Det er mange like regler innen disse to religionene. Felles for jødedom og islam er at en ikke skal spise svin. Jødedommen er strengere mht. sjømat (tillater ikke skalldyr) og tillater ikke at melkeprodukter og kjøtt blandes. Islam tillater på den annen side ikke inntak av alkohol.

ønsker å leve etter kosherregler, må importere kjøtt fra utlandet. Importen fører til høye priser. Det skal imidlertid ha blitt lettere å få kosherkjøtt godkjent for import av Mattilsynet (Vramo 2009).

Fem land i tillegg til Norge har ifølge en oversikt i en rapport fra Djurskyddsmyndigheten i Sverige (2007) et krav om bedøving før slakt: Island, Sverige, Sveits, Latvia og New Zeeland.[52] Det gis i en rapport fra DIALREL, se boks 20.9, en detaljert gjennomgang av regelverket i EU-land pluss noen land til fra 2010 (Ferrari og Bottoni 2010).

Den norske lovgivningen knyttet til slakt kom i søkelyset høsten 2012. Et utkast til rapport som ble kjent i media, fra tre spesialrepresentanter fra OSSEs (Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa) formannskap, tok opp spørsmål om toleranse og diskriminering i Norge. Rapporten kom blant annet med meget kritiske vurderinger av det som blir beskrevet som et forbud mot kosherslakt.

I boks 20.9 gis det glimt fra debatten om spørsmålet, nasjonalt og internasjonalt.

[52] Det varierer hvor omfattende forbudet er. Sveits og i prinsippet også Sverige tillater slakt av fjørfe uten bedøvelse.

Boks 20.9 Glimt fra debatten

I de land som har strenge regler knyttet til slakt, vil det være grupper som ut fra verdien av religionsfrihet mv. argumenterer for å tillate slakt uten bedøvelse som er rituelt begrunnet, mens i de landene som tillater slik slakting, vil det være grupper som argumenterer for at dyrevernhensyn tilsier at reglene bør strammes inn.

Mediedebatten i 2009 i Norge: Torunn Knævelsrud fra Mattillsynet hadde et innlegg 15. august der hun blant annet skrev:

> Vår begrunnelse for å kreve bedøvelse har ingenting med religion eller at «bare norsk er bra» å gjøre. Vi finner det derimot dokumentert ut over enhver rimelig tvil at dyr påføres lidelse når de avlives med overskjæring av strupen uten forutgående bedøvelse. Lidelsen er unødvendig fordi bedøvelse fjerner lidelsen. … Rødner [fra Det Mosaiske Trossamfund] har aldri fremlagt vitenskapelig holdbar dokumentasjon som underbygger påstanden om at slakting etter koschermetoden er dyrevelferdsmessig best. (Knævelsrud 2009).

I svaret fra Jan Benjamin Rødner, Det Mosaiske Trossamfund, sies blant annet:

> De [tre innlegg blant annet fra Torunn Knævelsrud og Lars Peder Brekk] hevder å ha dyrets beste for øyet, men aksepterer jakt med langt større lidelser enn rituell slakt. … Det er et vanlig syn at norsk slakt er «human» mens rituell slakt påfører unødige lidelser. De tre beviser ikke sine påstander. (Rødner 2009a).

Tilsvarende argumenter blir gitt i et innlegg 18. september med overskriften «Rituell slakt er smertefri», etter at flere veterinærer har tatt til motmæle og etterlyst vitenskapelig dokumentasjon fra Rødners side (Rødner 2009b).

Det finnes i Sverige flere utredninger som drøfter slakt uten bedøvelse.[1] En utredning fra 2007 vurderte, på oppdrag fra den svenske regjeringen, bedøving etter overskjæring/snitt, såkalt *post-cut stunning*. Mange jøder og muslimer ville kunne akseptere en slik metode. Rapporten viser til at det skal finnes beskrivelser av at bedøving kan foretas innen 5–10 sekunder etter at snittet foretas, men de svenske veterinærene fikk ikke tilgang til slakterier som kunne foreta bedøving så raskt. Selv om bedøving kan gjennomføres etter kort tid, hvilket en ifølge utredningen eventuelt systematisk måtte vitenskapelig utforske, måtte «ur ett djurskyddsperspektiv … [en slik metode] fortfarande ses som en klar djurskyddsmässig försämring jämfört med konventionell bedövning före snittläggning.» (Djurskyddsmyndigheten 2007: 2).

I den alminnelige samfunnsdebatten har det kommet argumentasjon fra kristent hold til fordel for at kosherslakt bør tillates. Göran Gunner (2006) argumenterer for at religionsfriheten i den svenske Regeringsformen fra 1972 er absolutt og ikke kan begrenses ved lov. Men i praksis begrenses denne retten ved at sedvaner og ritualer ikke inndefineres i den absolutte beskyttelsen av religionsfriheten.

> Den svenska staten har hamnat i en situation där man gång efter annan definierarer vad som inte tilhör religionens kärna genom annan lagstiftning än på religionsfrihetens domäner. Dermed utdefinieras t.ex. koscher och halalslakt från att tilhöra respektive religioners kärna. (Gunner 2006: 86).

[1] Det finnes til og med en egen SOU på feltet: SOU 1999: 9. *Att slakta ett får i Guds namn – om religionsfrihet och demokrati.*

Boks 20.9 forts.

I *Sveits* har det vært forbudt med kosherslakt siden 1897. Det hevdes at dette var et tiltak for å hindre at jøder flyttet til Sveits (Modiya 2002). Sveits er for øvrig kjent for å gå svært langt i tiltak for å beskytte dyrs velferd/rettigheter (Tracy 2010). Et forslag om å innføre et unntak fra kravet om bedøvelse før slakting for rituell slakt, for knapt 10 år siden, ble ikke gjennomført. Det har i Sveits blitt tatt til orde for folkeavstemning om en skal forby også import av kjøtt slaktet uten bedøvelse. Kun religiøse grupper har tillatelse til slik import med kvoter til å dekke sine religiøse behov (Bolliger 2010: 225f).

I stor kontrast til dette er situasjonen i *Tyskland.* En avgjørelse i den tyske forfatningsdomstolen fra 2002 legger stor vekt på verdien av religionsfrihet knyttet til slakt. Det ble konkludert med at loven måtte tolkes slik at en muslimsk slakter måtte få tillatelse til halalslakting. Det understrekes i dommen at en ikke skal kreve at kravet er obligatorisk for alle retninger innen islam; det er nok at plikten eksisterer i den aktuelle gruppen som slakteren tilhører. I saken vektlegges også den muslimske slakterens yrkesfrihet til å være muslimsk slakter i Tyskland (Bundesverfassungsgericht 2002).

Danmark gir unntak fra den generelle regelen om bedøving før avliving ut fra en religiøs begrunnelse. Det finnes i Danmark en instans under Justisministeriet, Det Dyreetiske Råd, som gir råd om dyrevern/velferd. En uttalelse fra 1997 gav anbefalinger om hvordan slakting uten bedøvelse kunne gjennomføres for å være akseptabel, blant annet knyttet til at storfe burde skytes med boltpistol umiddelbart etter at halsen er skåret over (post-cut stunning). Dette er blitt gjennomført i Danmark (Det Dyreetiske Råd 1997). I en ny uttalelse fra 2005 har rådet endret syn og tilrår nå at slakt uten bedøvelse på forhånd ikke lenger tillates.

> Hvor Rådet således i forlængelse af drøftelserne i 1997 stadig finder, at der i spørgsmålet om rituelle slagtninger skal fortages en afvejning af hensynet til dyrevelfærd i forhold til hensynet til religiøs tolerance, tillægger Rådet i dag de enkelte hensyn en anden vægt. (Det Dyreetiske Råd 2005: 6).

I Nederland ble det i juni 2011 behandlet et forslag om å forby slakt uten forutgående bedøving. Forslaget kom fra et lite dyrevernparti og ble støttet av alle partier med unntak av det kristendemokratiske. (The New York Times 2011). Etter en lengre prosess ble det i juni 2012 inngått en avtale mellom nederlandske myndigheter og en jødisk organisasjon om regler for fortsatt tillatelse til slakt uten bedøvelse (Chabad.org 2012).

EU-parlamentet foreslo som en endring av EU-kommisjonens forslag til ny felles slaktelovgivning at alle land måtte gi unntak fra de generelle slaktereglene knyttet til rituell slakting (Europaparlamentet 2009). Norge engasjerte seg for å få beholde muligheten til ikke å gi unntak for slakt uten forutgående bedøvelse med rituell begrunnelse (Landbruks- og matdepartementet 2009a). EUs landbruksministre ble i juni 2009 enige om å beholde medlemslandenes mulighet til å ha egne, strengere regler der en ikke tillater slakt uten bedøvning i det hele tatt (Landbruks- og matdepartementet 2009b).

I 2010 ble det avsluttet et betydelig EU-finansiert forskningsprosjekt om slakting uten bedøvelse med rituell begrunnelse, *DIALREL encouraging Dialogue on Issues of Religious Slaughter*. Prosjektet hadde 12 deltakende land (inkludert Norge og Israel), som gjennomgikk religiøse, juridiske, etiske, veterinærmessige og markedsmessige forhold og produserte til dels omfattende rapporter. I en sluttrapport gis det veterinæranbefalinger om god praksis knyttet til ulike varianter av rituell slakting; til slakt uten bedøvelse, bedøvelse før slakt/snitt og bedøvelse etter slakt/snitt. Rapporten er vedlagt mange dissenterende synspunkter fra både muslimsk og jødisk hold (Velarde m.fl. 2010).[2]

[2] Stuart Rosen fra Shechita UK, som er en organisasjon som forsvarer jødisk slakting, sier blant annet følgende som en kommentar til anbefalingene: «… we cannot be a party to your agenda-based exercise as it is now evident that you never believed in «dialogue» and attempted to use our meetings simply to give the illusion of «dialogue» in order to fulfill the terms for Diarel's continuing existence.» (Sitert i Velarde m.fl. 2010: 25). Fra dyreverngruppen Eurogroup for animals kom følgende kommentar om dialogen «… since we joined the advisory board of the project in June 2008 *the dialogue has rarely been possible* with representatives of religious authorities, with the exception of some moderate representatives of English, French and German communities. Too often the dialogue was reduced to a simple monologue where no place was left for discussion at all, as nearly every single survey or scientific document was systematically rejected by some religious communities and considered as biased, not reliable and even anti-Semitic, whereas most of the studies have been carried out by well known scientists or searchers, and peer reviewed.» (Sitert i Velarde m.fl. 2010: 39).

20.7.2 Høringsrunden rundt ny dyrevernlovgivning

Landbruks- og matdepartementet sendte i 2008 ut et høringsnotat som foreslo å videreføre et påbud om bedøving forut for avliving av dyr som eies.

Mange høringsinstanser støttet forslaget om å opprettholde påbudet. Blant disse kan nevnes Vitenskapskomiteen for mattrygghet, Veterinærinstituttet, Universitetet for miljø og biovitenskap, Norges veterinærhøyskole, Rådet for dyreetikk, Veterinærforeningen, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukerlag. Men i høringsrunden framkom det imidlertid også sterke innsigelser. I det følgende er disse motforestillingene vektlagt.

Fra Det Mosaiske Trossamfund (DMT) ble det blant annet vist til at kravet om at dyret skal være bedøvet før det blir slaktet, ikke er mulig å kombinere med de religiøse krav som ortodoks jødedom stiller. Selv om det ikke er sikkert at det vil være praktisk mulig å gjennomføre kosherslakting i Norge, dersom det skulle bli tillatt, er det likevel prinsipielt viktig at det blir gitt unntak fra hovedregelen om bedøvelse (Det Mosaiske Trossamfund 2008: 2).

DMT viser til at bakgrunnen for at forbudet kom i 1930, i stor grad var «underliggende antisemittiske følelser» (Det Mosaiske Trossamfund 2008: 2). Men DMT mener ikke å stemple dem som er mot jødisk slaktemetode, som *antisemitter.* Poenget er

> at det ikke finnes noen objektiv sannsynliggjøring av at jødisk slaktemetode er mere eller mindre human enn andre metoder. I den usikkerheten som eksisterer har stedegen kultur og tradisjoner fått lov å overkjøre andre interesser. (Det Mosaiske Trossamfund 2008: 2).

DMT mener at høringsnotatet ikke framlegger noe vitenskapelig bevis for at jødisk slaktemetode er mindre human enn andre metoder.

> Når det i notatet … heter at «Avliving uten bedøving innebærer stor lidelse for dyret og har lenge vært ansett som dyrevelferdsmessig uforsvarlig både nasjonalt og internasjonalt», fremstår dette således som påstander uten saklig vitenskapelig grunnlag. I betraktning av de unntak som likevel innføres synes argumentasjonen overdrevet. (Det Mosaiske Trossamfund 2008: 3).

Hensynet til religiøse argumenter blir ifølge DMT «avfeiet som nærmest betydningsløse» (Det Mosaiske Trossamfund 2008: 3). DMT viser videre til at det legges opp til vesentlige unntak basert på tradisjon og kultur alene, jf. unntak for fangst og jakt og unntak for samisk slaktemetode.

> Jakt og fangst har et betydelig omfang i Norge. Her er det ikke tale om noen form for bedøvelse og avlivingsmetoden må nødvendigvis føre til mye lidelser, især ved skadeskyting. … Når det gjelder samisk slaktemetode, ligner denne på den jødiske, men den er ikke like utviklet og sikrer ikke i like stor grad at dyret ikke lider under inngrepet. … DMT finner det sterkt beklagelig at man skjuler seg bak såkalt videnskapelig kunnskap, mens det i virkeligheten dreier seg om synsing hvor majoritetskulturen blir prioritert på bekostning av minoriteten. … I høringsnotatet blir det fremholdt at det særnorske forbudet ikke er i strid med EMK idet det blir forutsatt at Norge sørger for at import av kosher slaktet kjøtt finner sted. Til dette skal anføres at det ikke kan sees at dyrevernet blir bedre ivaretatt ved at slaktingen skjer utenlands. (Det Mosaiske Trossamfund 2008: 4).

Islamsk Råd Norge følger i stor grad vurderingene fra DMT, men den norske lovgivningen har mindre praktisk betydning for muslimer i Norge.

> Vi ønsker lovgivningen om forbud mot slakt uten bedøvelse fjernet hovedsakelig av prinsipielle årsaker. … Muslimer flest godtar bedøvelse av slaktedyret, men det finnes grupper av muslimer som ikke gjør det. … Vi synes det er beklagelig at jakt og fiske, som beviselig medfører smerte for dyret ikke problematiseres i høringsnotatet, mens slakt uten bedøvelse overproblematiseres. Det såkalte vitenskaplige grunnlaget man viser til i høringsnotatet er et særdeles tynt grunnlag å forby mennesker mat de kan bruke uten å havne i en religiøs konflikt. (Islamsk Råd Norge 2008: 1).

Norsk senter for menneskerettigheter er også kritisk til behandlingen i høringsnotatet.

> Etter SMRs vurdering begrunner ikke departementet i tilstrekkelig grad forbudet. Det er ikke nok at departementet «antar» at det foreslåtte forbudet er nødvendig av hensyn til den offentlige moral, her kreves det en grundig forutgående vurdering. Hvorvidt store deler av befolkningen oppfatter slakt uten forutgående bedøvning som uetisk eller uforsvarlig vil blant annet avhenge av hvilken dyrevelferdsmessig risiko

> slik slakt innebærer. Ifølge departementet er dette uklart, og departementet avventer derfor Vitenskapskomiteens vurdering av dette. … Det er SMRs oppfatning at departementet må avvente komiteens vurdering før lovforslaget fremmes, og at komiteens vurderinger må inngå i departementets videre arbeid. (Norsk senter for menneskerettigheter 2008: 3f).

Også Likestillings- og diskrimineringsombudet etterlyser ut fra en vurdering av om forbudet mot slakt uten bedøvelse innebærer en indirekte diskriminering, en nærmere vurdering av en del forhold. I en vurdering av om forskjellsbehandlingen er «saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende» (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2008a: 2), vil blant annet dyrevernhensyn måtte vektlegges. Det anfører blant annet:

> I nasjonale og internasjonale fagmiljøer er det mange teorier om hvilke avlivingsmetoder som innebærer minst lidelse for dyrene, og det er så vidt ombudet kjenner til, ikke konsensus blant forskerne på dette området. (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2008a: 3).

20.7.3 Departementets vurderinger i ny lov om dyrevelferd

Departementet opprettholdt forslaget i høringsnotatet om å videreføre påbudet om bedøving før avliving. Departementet fastholder at avliving uten bedøving innebærer stor lidelse for dyret og lenge har vært ansett som dyrevelferdsmessig uforsvarlig både nasjonalt og internasjonalt. Det vises blant annet til en rapport fra European Food Safety Authority (EFSA) fra 2004 som konkluderer med at avliving uten forutgående bedøving er dyrevelferdsmessig uforsvarlig (European Food Safety Authority 2004). Vurderingene fra EFSA understøttes av en rapport utgitt av Vitenskapskomiteen for mattrygghet, hvor det vises til at det klart framgår at slakting uten forutgående bedøving medfører betydelig stress og smerte for dyret (Vitenskapskomiteen for mattrygghet 2008).

Departementet viser videre til at

> [i] henhold til Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) har enhver rett til å utøve sin religion. Dette innebærer blant annet rett til mat som oppfyller særskilte krav i ulike religioner. Begrensninger i religionsfriheten er bare tillatt dersom dette er nødvendig i et demokratisk samfunn og begrunnet i hensyn opplistet i EMK art. 9. I henhold til gjeldende dyrevernlov er det forbudt å avlive de vanligste matproduserende dyr uten forutgående bedøving. Dette har ikke vært ansett å stride mot EMK. (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009): 45f).

Departementet legger til grunn at et forbud i dyrevelferdsloven mot slakting uten bedøving av dyr i dyrehold ikke vil stride mot EMK «så lenge det ikke er et samtidig forbud mot import av kjøtt og kjøttprodukter fra slike dyr.» (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009): 46).

20.7.4 Utvalgets sortering av argumenter

20.7.4.1 Forholdet til MR-konvensjonene

EMD gav i saken *Cha're Shalom ve Tsedek mot Frankrike* (EMD 2000a) en kjennelse til fordel for Frankrike som hadde nektet en jødisk gruppe å utføre kosherslakt. Bakgrunnen var at denne gruppen ønsket et strengere kosheropplegg ved slaktingen enn det som ble gjort av en annen jødiske gruppe (som var betydelig større), og som hadde fått godkjent slakt uten forutgående bedøvelse på religiøst grunnlag. I dommen fra 2000 sies det blant annet:

> In the Court's opinion, there would be interference with the freedom to manifest one's religion only if the illegality of performing ritual slaughter made it impossible for ultra-orthodox Jews to eat meat from animals slaughtered in accordance with the religious prescriptions they considered applicable. 81. But that is not the case. It is not contested that the applicant association can easily obtain supplies of «*glatt*» meat in Belgium. (EMD 2000a).

Det synes ikke å være spor i vurderingene i dommen av en rett til å slakte (knyttet til slakteren), kun til retten til å kunne konsumere kjøtt som er slaktet uten bedøvelse med rituell begrunnelse, noe som skiller EMDs vurderinger fra vurderingene av tysk rett i den tyske forfatningsdomstolen, jf. boks 20.9. Usikkerhet i implikasjonene av EMDs vurderinger i den aktuelle saken vil kunne være knyttet til hvor grensen vil gå mht. hva det vil si å ha tilgang til religiøst akseptabelt kjøtt. Hvis kostnader blir for høye eller de praktiske komplikasjonene blir for store, kan det være at en vil si at retten er blitt krenket. Justis- og politidepartementet mener det også er en annen usikkerhet i rettstilstanden, ved at de i høringsrunden til ny dyrevernlov anførte:

> Vi vil … bemerke at vi i motsetning til Landbruks- og matdepartementet ikke kan se at EMDs dom … innebærer at et slikt forbud kombinert med et importforbud vil være i strid med EMK artikkel 9. Etter vårt syn har EMD ikke tatt stilling til dette spørsmålet, som fortsatt må anses som uavklart (Justis- og politidepartementet 2008a).

Utvalget legger til grunn at det er rimelig å anta at det norske påbudet om bedøvelse før avliving er innenfor det EMD vil akseptere som del av det enkelte lands skjønnsmargin. Det betyr altså at Norge har en mulighet til å forby slakt som ikke tilfredsstiller bedøvelseskravet. Spørsmålet blir om Norge fortsatt bør bruke denne muligheten.

20.7.4.2 Forholdet til det veterinærfaglige grunnlaget

Høringsuttalelsen fra Det Mosaiske Trossamfund betviler det vitenskapelige grunnlaget for forbudet mot slakt uten bedøvelse, og Senter for menneskerettigheter etterlyste en vurdering fra Vitenskapskomiteen før departementet tok stilling til forbudet.

Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) skal foreta uavhengige, vitenskapelige risikovurderinger for Mattilsynet av forhold som har å gjøre med trygg mat og spørsmål knyttet til dyrehelse, dyrevelferd, plantehelse og kosmetikk. Mattilsynet bad i 2007 Vitenskapskomiteen for mattrygghet «vurdere om avlivning av slaktedyr ved avblødning uten forutgående bedøvelse medfører risiko for lidelse som er vesentlig større enn ved avblødning etter forutgående bedøvelse.» (Vitenskapskomiteen for mattrygghet 2008: 3). Komiteens faggruppe for dyrevelferd behandlet saken og viste til at European Food Safety Authority (EFSA), som er et uavhengig EU-organ, i 2004 utarbeidet en omfattende rapport over emnet som blant annet tok for seg bedøvelse og avliving av storfe, småfe og fjørfe (Vitenskapskomiteen for mattrygghet 2008). Oppsummert er konklusjonene fra EFSA som følger: «Due to the serious animal welfare concerns associated with slaughter without stunning, pre-cut stunning should always be performed» (European Food Safety Authority 2004: 2). Fagruppen til Vitenskapskomiteen konkluderte slik:

> Faggruppen kan … ikke se at det finnes særnorske forhold som skulle tilsi en annen tolkning av den faktakunnskap som foreligger i EFSA-rapportene. Faggruppen slutter seg derfor til EFSAs konklusjon. (Vitenskapskomiteen for mattrygghet 2008: 5).

Utvalget vurderer det slik at det er gitt et utvetydig naturvitenskapelig råd fra det organ som er sammensatt til å gi slike råd.[53] Motstandere av forbudet vil også kunne vise til forskere som aksepterer slakting uten bedøvelse. Men det er ikke grunnlag for å betvile representativiteten til og den vitenskapelige kvaliteten på de råd som er hentet inn. I høringsrunden var det, som nevnt ovenfor, samstemmighet i veterinærmiljøene knyttet til synet på slakting uten bedøvelse. Myndighetene har altså god grunn til å basere seg på at slakt uten bedøvelse påfører dyr mer lidelse enn slakt basert på at dyr bedøves først. Dette gjelder, om enn i noe mindre grad, også om en innfører krav til bedøvelse så fort som mulig etter avskjæring/snitt. Denne lidelsen må eventuelt vektes mot andre hensyn.

20.7.4.3 Analogi til samiske slakteregler

I høringsrunden til ny dyrevelferdslov stilte Det Mosaiske Trossamfund og Islamsk Råd Norge spørsmål ved hvordan en kunne tillate samisk slaktemetode av rein når en ikke tillot islamsk/jødisk slaktemetode.

I Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) er det sagt følgende som svar på denne kritikken:

> Når det gjelder bruk av krumkniv som bedøvingsmetode, er det gjort en faglig vurdering av de dyrevelferdsmessige aspekter ved metoden. Ut fra den kunnskap som er tilgjengelig i dag, anses korrekt bruk av krumkniv som en dyrevelferdsmessig forsvarlig bedøvingsmetode. (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009): 46).

---

[53] Arbeids- og inkluderingsdepartementet etterlyste i sitt høringssvar, som en kommentar til at Vitenskapskomiteen for mattrygghet var bedt om å vurdere avliving uten bedøving, spesifikt om en vurdering av «post-cut stunning». «Det er viktig at en slik utredning gjennomføres på en måte som gir utredningen bred legitimitet, også hos de norske jøder som er berørt. Vi vil derfor tilrå at opplegget for utredningen utvikles i samråd med representanter for jødene i Norge.» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008). Det er imidlertid ikke tegn i rapporten fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet til at det har vært foretatt konsultasjoner med representanter for jødene i Norge i forbindelse med utredningen, og det drøftes ikke spesifikt hvor tilfredsstillende post-cut stunning vil kunne være. Det foreligger en svensk utredning fra 2007 av post-cut stunning, jf. boks 20.9, som også konkluderer med at en slik metode neppe er dyrevelferdsmessig tilfredsstillende. Denne er vist til av norske veterinærer i en rapport fra 2008 til Mattilsynet (Mejdell og Lund 2008). Post-cut stunning er gjennomført som krav for avliving av storfe i Danmark, jf. boks 20.9.

I Mattilsynets høring av forskrift om bruk av krumkniv fra 2008 vises det til en vurdering av en faggruppe opprettet av det tidligere Statens dyrehelsetilsyn. Faggruppens rapport datert 31.05.00 hadde blant annet følgende konklusjoner:

> Etter en samlet vurdering mente gruppen at hjernestikk med krumkniv er en dyrevernmessig akseptabel metode for bedøving i forbindelse med slakting av tamrein. De praktiske fordelene ved uttak av slaktedyr til eget bruk er så store at metoden fortsatt bør være tillatt. (Mattilsynet 2008: 3).

Også rådet for dyreetikk har i desember 2000 uttalt at riktig utført bedøving med hjernestikk er en dyrevernmessig akseptabel metode.

Utvalget mener at det ut fra disse vurderingene neppe er noe grunnlag for å si at det er en usaklig forskjellsbehandling av samisk slaktemetode og jødisk slaktemetode.

20.7.4.4 Rett prioritering av innsats mot dyrelidelser – hva med jakt og andre lidelser for dyr?

Høringsuttalelsene fra både Det Mosaiske Trossamfund og Islamsk Råd Norge viser til dyrs lidelser som skjer utenfor ordinær slaktning (jakt mv.), og som ikke blir håndtert på tilsvarende måte. Ifølge Islamsk Råd blir slakt uten bedøvelse overproblematisert sammenliknet med annen dyrelidelse.

Vil det være slik at vektlegging av regler for bedøvelse ved slakt hindrer norsk innsats for å hindre dyrs lidelser? En kunne tenke seg at en brukte tid, oppmerksomhet eller politisk «innsatskapital» på dette punktet, til fortrengsel for andre områder. Det er imidlertid liten grunn til å tro det. Landbruksministeren argumenterte slik i 2009:

> Forbedringsmuligheter på et område kan ikke brukes som forsvar for å legitimere redusert velferd på et annet. Vi må stadig jobbe for forbedringer og for å unngå feil, for best mulig velferd er målet for hvert enkelt dyreindivid, både mens det er i live, og i forbindelse med slakting. (Brekk 2009).

Utvalget vil videre peke på at det ikke er slik at all dyrelidelse er likestilt i dyrevernlovgivningen. Det aksepteres lidelser for ville dyr som en ikke ville akseptere for husdyr.[54] Reglene ved slakt gjelder dyr som er i eie eller menneskers varetekt, noe som tilsier et større etisk ansvar enn for ville dyr.[55] [56] Selv om det også gjelder regler for jakt, er disse ikke like strenge som for eiede dyr.[57] Utvalget vil understreke at det vil være svært krevende å gå bort fra slike forskjeller i vurderingen av ville dyr og husdyr. En kan hevde at forskjellene i behandlingen av eiede og ville dyr også viser at dyrevelferdsprinsippet veies opp mot andre interesser (jakt, fiske, friluftsliv) og pragmatiske hensyn (ulike muligheter for å sikre dyrevelferd fullt ut).

20.7.4.5 «Alt er greit så lenge det ikke skjer i Norge»

I høringsinnspillet fra Det Mosaiske Trossamfund til dyrevernloven blir følgende poeng tatt opp:

> I høringsnotatet blir det fremholdt at det særnorske forbudet ikke er i strid med EMK idet det blir forutsatt at Norge sørger for at import av kosher slaktet kjøtt finner sted. Til dette skal anføres at det ikke kan sees at dyrevernet blir bedre ivaretatt ved at slaktingen skjer utenlands. (Det Mosaiske Trossamfund 2008: 5).

Ut fra en rent konsekvensetisk tilnærming utgjør det i utgangspunktet ingen forskjell om dyrs lidelser skjer i Norge eller i andre land.[58] Men som nevnt ligger ikke et slikt utgangspunkt til grunn for dyrevernlovgivningen. Også på andre lovgivningsfelter kan det i noen tilfeller legges til grunn at staten skiller mellom det en tillater i Norge, og hvordan en forholder seg til import fra utlandet, eventuelt nordmenns adferd i utlandet. I noen tilfeller, for eksempel knyttet til import av varer som er blitt produsert under forhold som er uaksepta-

---

54 En aksepterer at ville dyr eter hverandre, men ikke at husdyr blir utsatt for tilsvarende.

55 Det ble i den nye dyrevernloven innført en ny plikt til varsling for å hindre dyrs lidelser. Men denne plikten må beskrives som svakere for ville dyr enn for husdyr, jf. § 5: «Enhver som har grunn til å tro at dyr blir utsatt for mishandling eller alvorlig svikt vedrørende miljø, tilsyn og stell, skal snarest mulig varsle Mattilsynet eller politiet. … Enhver som får kjennskap til at et større antall ville eller forvillede dyr er utsatt for sykdom, skade eller annen lidelse utenom det normale, skal snarest mulig varsle Mattilsynet eller politiet.»

56 Ut fra terminologi i etisk teori er prinsippene bak dyrevernloven ikke basert på ren konsekvensetikk (utilitarisme der dyrs velferd inngår), men på elementer av etisk teori der forholdet mellom aktørene er med på å bestemme den etiske plikten (en form for deontologisk etikk).

57 I dyrevernloven § 20 heter det: «Jakt, fangst og fiske skal utøves på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte.»

58 En vil kunne argumentere med at import fører til høye priser og dermed mindre forbruk, noe som betyr at færre dyr blir slaktet uten forutgående bedøvelse. På den annen side vil en kunne hevde at dyrehold og slaktemetoder i Norge vil være mer etisk forsvarlige enn i utlandet.

ble ut fra norsk arbeidsmiljølovgivning, blir slike forskjeller gjerne oppfattet som dobbeltmoral. I andre tilfeller kan en imidlertid se at det kan være etisk relevant å gjøre et skille mellom innenlandsk regelverk og regelverk i utlandet, og at ulik grad av medvirkningsansvar kan være relevant for å begrunne en forskjell. En kan ha en lovgivning i Norge som en mener er den mest etisk akseptable, men erkjenne at dette kan diskuteres eller mene at en likevel ikke vil begrense folks rett til å utnytte de muligheter som finnes utenfor landets grenser.[59] Det betyr at en oppfatter at den norske lovgivningen er uavhengig av lovgivning i andre land, og at en derfor ikke er medansvarlig for eller medvirker til det som skjer i andre land.

Det som er spesielt med håndteringen av slakt uten bedøvelse med rituell begrunnelse ved at en gir tillatelse av import, er at en baserer det norske forbudet på at andre land har annen lovgivning som muliggjør import av kjøtt slaktet uten bedøvelse.[60] Beskyttelse av religionsfriheten skjer ved at en forutsetter at den sikres ved annen lovgivning i andre land.[61] I en slik situasjon er det vanskelig å si at en ikke er medansvarlig for / medvirker til slakt uten bedøvelse. Dette kan gjøre den norske lovgivningen vanskeligere å forsvare. Alternativer til eksisterende norsk lovgivning kan være å åpne opp for slakt uten bedøvelse også i Norge, eller motsatt: noe som vil kunne være problematisk i forhold til EMK, å legge begrensninger også på import av slakt utført uten bedøvelse.

20.7.4.6 Andre argumenter

Motivasjonsargumenter: Debatten rundt slakt uten bedøvelse med rituell begrunnelse er til dels meget opphetet. Et uheldig trekk ved den er at motpartens synspunkter i mange tilfeller blir koblet til en motivasjon som den andre parten ikke kjenner seg igjen i og ikke vil vedkjenne seg. I debatten om slakt uten bedøvelse i Aftenposten sommeren 2009 beskrives tillatelser til slik slakt i EU som grotesk markedsliberalisme, og dette kobles til EUs pengemaskin (Stubberud 2009). Motstandere av forbudet kobler gjerne til at lovgivningen er inspirert av Nazi-Tyskland og et uttrykk for antisemittisme. Dyrevelferdsargumenter blir ofte ikke tatt på alvor. Utvalget mener at et mål for en videre dialog om disse spørsmålene må være at de ulike partenes motivasjon ikke blir fordreiet, og at en holder seg til substans i lovgivningsspørsmålene og ikke lovgivningens forhistorie og hvilke assosiasjoner en kan få i saken.

Hindring av utførelse av religiøs plikt? I debatten dukker gjerne spørsmålet opp om et forbud hindrer utøvelse av en religiøs plikt. Det sies gjerne at det ikke er en religiøs plikt å spise kjøtt og derfor ikke et inngrep i religionsfriheten å hindre forbruk av kjøtt som er slaktet uten bedøvelse. Problemstillingen må imidlertid formuleres annerledes. Hindrer et forbud et potensielt gode som er så viktig i menneskers liv at en person med et slikt livssyn blir diskriminert i forhold til personer med andre livssyn hvis en hindres i tilgang til godet? – jf. punkt fem i kapittel 20.1. Hvis en ikke har tilgang til halal-/kosherkjøtt, vil en måtte spise grønnsaker/fisk. Det synes rimelig å si at dette er en relativt betydelig restriksjon på folks tilgang til goder som er normale i et samfunn. Begrunnelsen for en restriksjon må derfor være viktig.

Vurdering av hvorvidt dette er en viktig religiøs plikt: Religiøse plikter kan vurderes som mer eller mindre sentrale i en religion. Over tid kan visse religiøse oppfatninger endres, for eksempel knyttet til oppfatningen av om det er legitimt å ha kvinnelige prester. Spørsmålet er om det kan være et holdbart argument å legge til grunn at regler for slakt av dyr ikke er de mest sentrale religiøse pliktene, og at holdningen innen de ulike trossamfunnene vil kunne endres over tid. En vil da for eksempel kunne vise til at bare et lite mindretall av jødene faktisk følger kosherregler fullt ut.[62] En vil videre kunne vise til at kompromissorienterte muslimer i Norge aksepterer at halalslakt kan gjennomføres i tråd med norsk dyrevernlovgivning, og at mange jøder i Sverige i en periode fram til 1979 brukte og aksepterte bedøvelse før

---

59 Uten å gå inn i sakens detaljer vil en f.eks. kunne beskrive irsk abortlovgivning slik. Abort er sterkt begrenset i Irland, men det er grunnlovsbeskyttet at irske kvinner kan reise til England for å få utført abort.

60 Det er i merknad til § 17 i den nye dyrevernloven sagt følgende: «Dersom hensynet til menneskerettene, eksempelvis retten til religiøs utøvelse, krever tilgang på produkter som det i henhold til denne loven ikke er tillatt å produsere i Norge, vil det ikke være aktuelt å forby produktene importert til eller omsatt i Norge.» (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009): 105).

61 Ikke alle land som tillater slakt uten bedøvelse for innenlandsk forbruk, tillater eksport av slikt kjøtt, jf. Tyskland, som forbyr dette.

62 Ifølge et anslag fra SIFO-rapporten om det norske markedet for halal og kosher er det 150 av de 800 medlemmene i det mosaiske trossamfunnet i Oslo som holder den ortodokse koshertradisjonen. Andre medlemmer vil kunne spise både konvensjonell mat og koshermat. Forbruket av koshermat blant disse øker ved høytidene. Dette er ikke bare et resultat av at det er dyrt og vanskelig å få tak i koshermat i Norge. I USA, som har et meget stort koshermarked, også til ikke-jøder, er det anslagsvis 15 prosent av jødene som følger kosher.

slakt.[63] Mot dette kan det anføres at det potensielt sett kan være uheldig om staten i sin avveining av ulike hensyn legger antakelser om viktigheten av religiøse oppfatninger som ikke deles av de aktuelle religiøse gruppene, til grunn for utformingen av offentlig politikk.

20.7.5 Utvalgets avveininger og tilråding

Spørsmålet om håndtering av regler for slakt innebærer etter utvalgets vurdering reelle avveininger mellom viktige hensyn. På den ene side har vi behovet for i praksis å kunne etterleve det som oppfattes som religionens bud, og viktigheten av at religionsfrihetspolitikken i et samfunn sikrer dette. På den annen side har vi de lidelser som dyr kan bli påført gitt at slaktereglene utformes slik at hensyn til religionens bud blir tatt hensyn til. Utvalget har ikke kompetanse til å underkjenne den veterinærfaglige vurdering som konkluderer med at slakt uten bedøvelse ikke er like tilfredsstillende for dyrenes velferd som å slakte med bedøvelse.

Det er med andre ord to legitime og tungtveiende motstridende hensyn i dette spørsmålet: religionsfrihet og dyrevelferd. Det er i dag ikke tillatt med slakt uten forutgående bedøvelse, samtidig som det er mulighet for import av slikt kjøtt. Selv om det i utvalget er ulike prinsipielle syn om hvilket hensyn som bør veie tyngst i dette tilfellet, vil utvalget vurdere dagens situasjon som et tilfredsstillende kompromiss. I og med at de som har behov for det, i dag har tilgang på religiøst godkjent kjøtt samtidig som dyrevernhensyn holdes i hevd, vil utvalget ikke foreslå en endring av dagens lovgivning.

Det er imidlertid i utvalget ulike syn på hvordan en vil forholde seg hvis det ikke lenger finnes tilgang til importert kjøtt som er slaktet uten forutgående bedøvelse.

Utvalgets medlemmer Breistein, Fjellheim, Haugland, Hompland, Melby, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz vil konkludere med at det mindretallet i befolkningen dette er avgjørende viktig for, uansett må sikres tilgang til religiøst godkjent kjøtt. Om nødvendig må dette sikres også ved slakt i Norge. Rett til mat som oppfyller særskilte religiøse krav, hører til religionsfriheten i henhold til EMK. Dyrs velferd er viktig, og det er viktig at reglene for avliving av dyr generelt er strenge. Ved eventuell tillatelse for slakt uten bedøvelse må det være strenge grenser for hva slags former for slikt slakt som skal kunne tillates. Slike regler kan nettopp gjøres mulig hvis en tillater slakt uten bedøvelse også innenfor Norges grenser. Det vil da kunne være aktuelt å påby bedøvelse umiddelbart etter kutt, jf. reglene i Danmark.

Utvalgets medlemmer Kaur og Sandvig vil ikke nå gi noen tilråding knyttet til en hypotetisk situasjon. Disse medlemmene vil ikke anbefale at dagens regelverk som forbyr slakting uten bedøvelse endres, men vil peke på behovet for å ta saken opp til politisk behandling hvis det av en eller annen grunn skulle vise seg umulig å sikre tilgangen på religiøst slaktet kjøtt gjennom import og avtaler.

Utvalgets medlemmer Bernt, Leirvik og Reikvam er enig med flertallet i at det her er tale om en vanskelig avveining mellom motstridende hensyn, men mener det vil være et skritt i gal retning hvis religiøs tradisjon skal aksepteres som grunnlag for å tillate at dyr påføres unødige lidelser i strid med norsk dyrevernlovgivning ved en slaktemetode uten bedøving før slaktehandlingen. Disse medlemmene vil ikke foreslå et forbud mot innførsel av slakt som er foretatt med slike metoder, men mener det vil være prinsipielt uheldig om dette tillates også i Norge. Disse medlemmene mener et slikt forbud bør opprettholdes også om det skulle vise seg vanskelig å få dekket et slikt særbehov ved import fra andre land.

En del mennesker vil kunne ha sterke oppfatninger om at de ikke selv ønsker å spise kjøtt som har blitt slaktet på rituelt vis, noen av dem også av religiøse årsaker.[64] Det har vært under vurdering i EU å innføre en merkeordning, men dette ble utsatt i 2011. Utvalget vil understreke behovet for at en ved merkingsregler og informasjon, for eksempel på restauranter, tydelig får fram hvordan kjøtt er blitt slaktet. Det er ikke akseptabelt å servere kjøtt som er slaktet uten bedøvelse, uten å informere om dette til personer som kan oppfatte det å spise slikt kjøtt til å være mot deres samvittighet.

---

[63] I Berg (2005) beskrives det at en på 1950-tallet introduserte bedøvelse ved hjelp av elektrisk strøm som ble godtatt av en del rabbinere som kosher. Kjøtt fra slikt slakt ble brukt av ganske mange jødiske husholdninger i Sverige på 1950- og 1960-tallet. I 1979 ble bruk av strøm som bedøvelse for storfe ikke lenger akseptert av svenske landbruksmyndigheter.

[64] Et oppslag i Aftenposten i 2005 dreide seg om at sikher reagerte på å bli servert halalslaktet kjøtt uten å være klar over dette, da dette var imot sikhenes religiøse oppfatning (Aftenposten 2005).

20.8 Om prinsipper, konkrete situasjoner og behovet for dialog

Dette kapitlet har gått gjennom en rekke spørsmål der et samfunn må foreta avveininger mellom hensynet til samvittighet og utøvelse av religionsfriheten og andre viktige rettigheter og interesser. I likhet med i de foregående kapitlene er det tatt utgangspunkt i de prinsippene som utvalget har lagt fram i kapittel 9. Men det er som drøftelsene viser, ikke alltid slik at en på en enkel måte kan slutte fra de overordnede prinsippene til hvilke tilrådinger en bør gi i enkeltspørsmål. Utvalget vil legge vekt på at formuleringene av prinsippene har blitt gjort i lys av hvordan de vil kunne anvendes i enkeltspørsmål. Men det vil på de enkelte saksfelt være mange spesielle, men relevante forhold som gjør at gode avveininger må gjøres i lys av detaljert kjennskap til hvert enkelt saksfelt. Redegjørelsen på de enkelte områdene i dette kapitlet forsøker å gi denne mer detaljerte kunnskapen et stykke på vei. Men det også viktig å se de ulike situasjonene i lys av noen overordnede prinsipper for å bidra til en helhetlig og konsistent tros- og livssynspolitikk.[65]

Utvalget har analysert et knippe av ulike avveiningsspørsmål i dette kapitlet. Andre avveiningsspørsmål som angår barn, drøftes i kapittel 19. Det finnes mange flere. Viktige spørsmål reiser seg på flere andre områder innen utlendingslovgivningen i tillegg til spørsmålet om opphold for religiøse ledere, bl.a. knyttet til opphold ut fra religiøs forfølgelse og vurdering av kirkeasyl. Forholdet mellom religiøs helbredelse og helselovgivning er et annet, potensielt sett, viktig og omfattende spørsmålskompleks. Andre spørsmål som kan dukke opp, er spørsmål om taushetsplikt og taushetsrett for religiøse ledere og spørsmålet om religion i barnefordelingssaker. Utvalget har ikke sett det som mulig eller hensiktsmessig å søke å foreta en fullstendig gjennomgang av alle de spørsmål som kan dukke opp i forholdet mellom religion og offentlige regler og ordninger. De spørsmålene vi har valgt å drøfte eksplisitt, har aktuell relevans nå og kan tjene som eksempler på hvordan prinsipielle og praktiske avveininger kan foretas i de enkelte tilfellene.

I tillegg til ikke å kunne vurdere alle mulige spørsmål, erkjenner utvalget at en nærmere analyse av de enkelte avveiningsspørsmålene vil kunne resultere i at ytterligere særlige hensyn dukker opp som en også må vurdere på en grundig måte. Utvalget ser på de vurderingene som gjøres, som et innspill i en videre prosess for å bidra til en mer helthetlig tros- og livssynspolitikk.

For å sikre en god håndtering av de ulike spørsmålene og de ulike avveiningene som må gjøres, er det viktig å legge til rette for gode og involverende prosesser der ulike synspunkter kan brynes mot hverandre, og der en økt forståelse av hverandres syn kan bidra til gode avveininger. Det er behov for gode dialogprosesser og gode og hensiktsmessige institusjonelle ordninger for slike prosesser. Dette vil være tema for neste kapittel.

---

[65] Innen etisk teori vil det være forskjeller i vektlegging av viktigheten av å utvikle prinsipper og logiske avledninger fra disse på den ene side, og vektlegging av detaljer i den enkelte sak og dens kontekst. Utviklingen av, eller kanskje mer presist gjenoppdagingen av, kasuistikk som etisk metode kan gjerne være en kritikk av prinsippbaserte etiske resonnementer. Utgangspunktet er da ikke prinsipper, men klare, paradigmatiske saker, som andre saker sammenliknes med.

Kapittel 21
Konfliktløsning på tros- og livssynsfeltet – prinsipper og dialog

Inkluderingsutvalget kom i juni 2011 med sin utredning *Bedre integrering – Mål, strategier og tiltak*. Et sentralt og viktig punkt i utredningen er drøftingen av konfliktløsning. Utredningen drøfter ulike strategier for konflikthåndtering og sier blant annet:

> Både eksisterende lov, tradisjonelle verdier, prinsippet om å ikke skade og menneskerettighetene gir viktige retningslinjer for konfliktløsning. Men som vi har sett, gir de ikke alltid uttømmende svar. Så hvordan går en fram for å løse konflikter? Inkluderingsutvalget vil framheve dialog – i ordets mest omfattende forstand – som strategi. (NOU 2011: 14: 344f).

Inkluderingsutvalget drøfter konflikter knyttet til innvandring og integrering. Tros- og livssynspolitisk utvalg vil drøfte konfliktløsning knyttet til tros- og livssynsfeltet. Utvalget har i kapittel 9 drøftet og foreslått prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk. Kapitlene 11–20 drøfter i mer detalj ulike områder eller ordninger som det kan være ulike syn på knyttet til tro og livssyn. Kapittel 20 ble avsluttet med en vurdering av behovet for dialog for å få fram de mange spesifikke forholdene ved ulike konflikt- og avveiningsspørsmål. I dette kapitlet vil dialogens plass, prinsipielt og institusjonelt, drøftes videre.

21.1 Konfliktløsning i et demokrati, og dialogens plass

For at mennesker skal kunne leve godt sammen i et samfunn, er det viktig at det er rom for forskjeller, og at ikke samfunnet ensrettes ut fra ett bestemt syn på det gode liv eller ett livssyn. Men samtidig vil det være behov for felles beslutninger. Disse beslutningene bør oppfattes som legitime. I et demokrati legges det vekt på at alle borgere skal ha lik rett til deltakelse og innflytelse. Dette likeverdighetsidealet kan imidlertid utformes på flere ulike måter. Det demokratiske idealet om én person, én stemme sikrer ikke nødvendigvis demokratisk likeverdighet og dermed legitime lover eller fellesbeslutninger.

St.meld. nr. 17 *Makt- og demokrati* (2004–2005) fulgte opp den siste Maktutredningen (NOU 2003: 19). I meldingen står det blant annet:

> En gruppe mennesker som skal fordele byrder og goder mellom seg, kan ha to tilnærminger til hvordan en på demokratisk vis skal gjøre dette: 1) En kan formulere ett eller flere forslag til vedtak og avholde avstemninger mellom disse, etter bestemte prosedyrer. 2) En kan ta sikte på å diskutere seg fram til enighet og dermed overflødiggjøre formelle avstemninger.
>
> *Avstemningstilnærmingen* bygger på at en skal summere gruppemedlemmenes opprinnelige ønsker og interesser, og ved beslutningsprosedyrer komme fram til den løsning som tilfredsstiller folks ønsker best mulig. Den tar utgangspunkt i at demokrati er lik flertallsstyre. En slik tilnærming kan være rask og effektiv, men den har visse klare svakheter. … Flertallsstyre kan utarte til flertallsdiktatur. …
>
> I et demokrati vil den enkelte i noen tilfeller tilhøre flertallet og vinne fram med sine synspunkter, mens en i andre tilfeller vil tilhøre mindretallet og måtte akseptere flertallets beslutninger. I noen situasjoner og samfunn kan det imidlertid utvikle seg grupper av mennesker som permanent kommer i mindretall. Ofte vil slike skiller mellom flertall og permanente mindretall være basert på etnisitet eller religion. Grupper i permanente mindretall vil oppleve manglende likeverdighet som samfunnsborgere, og deres situasjon vil være preget av at de ikke kan hente noen fordeler ut av deltakelsen i samfunnsfellesskapet. (St.meld. nr. 17 (2004–2005): 20ff).

Utvalget vil legge vekt på at det særlig på tros- og livssynsfeltet er risiko for at flertallet som føler tilknytning til den tradisjonelle religionsutøvelsen i samfunnet, kan videreføre- og bygge opp ordnin-

ger og regler som begunstiger flertallsreligionen. Minoriteter med andre tros- og livssynsuttrykk kan bli oversett eller diskriminert. Det er ikke nok for å sikre legitimitet at lover vedtas ut fra eksisterende prosedyrer. I et mer pluralistisk samfunn er det behov for mekanismer som sikrer at lover på tros- og livssynsfeltet ikke bare vedtas ut fra tradisjonelle føringer og enkle flertallsvedtak.

Makt- og demokratimeldingen fortsetter med:

> Det er et grunnleggende demokratisk utgangspunkt at hvert enkelt individ har visse rettigheter som ikke noe flertall skal kunne frata vedkommende. Prinsippet om flertallsavgjørelser som byggesteinen i et demokrati må derfor modereres både i retning av å sikre samfunnet mot at permanente mindretall oppstår, og at alle individer sikres et sett grunnleggende rettigheter. (St.meld. nr. 17 (2004–2005): 22).

Utvalget vil vektlegge, jf. kapittel 8 og 9, at de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene setter klare føringer for hvordan tros- og livssynspolitikken kan utformes i Norge. En lojal etterlevelse av disse konvensjonene vil sikre mot urimelige flertallsbeslutninger. Samtidig vil det, slik det er nærmere drøftet i kapittel 8 og 9, være rom for nasjonale avveininger. Flere ulike valg vil være tillatelige. Her er det plass for den offentlige samtalen/dialogen.

Makt- og demokratimeldingen viser videre at et alternativ til å vektlegge avstemninger er å legge

> vekt på at en kommer fram til et vedtak som alle vurderer som gode og rimelige. Etter en åpen debatt der alle kommer med sine argumenter og der ikke enkeltpersoner dominerer debatten på grunn av status og makt, skal det beste argumentet vinne. Opprinnelige ønsker og oppfatninger fra enkeltmedlemmer om fordeling av byrder skal kunne omformes i lys av debatten. Forslag som vil overkjøre enkeltindividers rettigheter, etniske gruppers legitime interesser, … skal ikke kunne vinne fram i en slik ideell debattsituasjon.[1] (St.meld. nr. 17 (2004–2005): 22).

En viktig mekanisme for å få fram synspunkter i vårt politiske system er prosessene knyttet til nedsetting av offentlige utvalg med bred sammensetning og brede høringsrunder av utredninger og lovforslag. Som grunnlag for slike brede prosesser er det også viktig å legge til rette for dialog og samtaler mellom enkeltmennesker og enkeltorganisasjoner.

I kapittel 3 er det redegjort for hvordan en i Norge har arbeidet med dialog og samtaler mellom ulike tros- og livssynsposisjoner i de siste 25 år. Dialog og samtaler knyttet til tro og livssyn er bidrag til å oppfylle det demokratiidealet som vektlegger at beslutninger må oppfattes som gode og rimelige av alle og som et virkemiddel for å unngå urimelig flertallsstyre. I dialogen skal alle være likeverdige, og samtalen skal ikke være styrt av maktforhold eller statusforskjeller. Det trenger ikke medføre at dialogen ender med full enighet. Dialoger kan også bidra til forståelse og aksept for at ikke alle vedtak eller samfunnsordninger kan utformes slik at alle blir enige, eller som Inkluderingsutvalget legger vekt på, å skape forståelse for et uenighetsfellesskap.

21.2 Dialogens styrke og begrensninger

Dialoger og samtaler kan være mer eller mindre instrumentelle i sin innretning. Målet trenger ikke være å løse livssynsbaserte konflikter i samfunnet, men at deltakerne i den enkelte dialogsetting, lokalt eller nasjonalt, lærer hverandre å kjenne, og at dialogen kan bidra til den enkeltes eksistensielle («åndelige») utvikling.[2] Norsk religionsdialog har i noen grad vektlagt at en ikke skal bli enige, men først og fremst bidra til forståelse.[3] Men uansett direkte målsetting om å oppnå enighet eller ikke, kan dialog fungere konfliktdempende.

21.2.1 Positive effekter av dialog

Vi kan blant annet tenke oss følgende positive effekter:

– Samtaler over tid i en likeverdig atmosfære gjør deltakerne kjent med hverandre og kan bidra til økt tillit til hverandre. Dialog gir rom

[1] Dette demokratiidealet er i moderne tid særlig utviklet av den tyske samfunnsfilosofen Jürgen Habermas.

[2] Oddbjørn Leirvik gjør et skille mellom «spirituell dialog» og «nødvendig dialog» (Leirvik 2010: 60).

[3] Dag Hareide har uttrykt det slik: «Dialog i den smalere og dypere betydningen er en samtale hvis mål er å forstå den andre. Her er ikke skillet mellom sak og person viktig slik som i diskusjonen. Saken er å forstå den andre, å møte den andre – med dennes historie og følelser og tanker. Det er en åpning for det personlige og dermed også det spirituelle. Målet er ikke å bli enig som i forhandlingen, men å forstå.» (Hareide 2009: 34). Inge Eidsvåg (2002) trekker de historiske dialogtrådene fra Sokrates og Platon til Martin Buber og Jürgen Habermas og kontrasterer dialogen, som vektlegger gjensidig forståelse, med debatten, som legger vekt på konfrontasjon.

for å uttrykke følelser sammen og felles arbeid for et felles mål.[4] En vil da lettere kunne trekke på hverandres kompetanse og ressurser. Det kan for eksempel bidra til en bedre betjening av menneskers livssynsmessige behov i krisesituasjoner, for eksempel på sykehus, og i forbindelse med nasjonale katastrofer som tsunamien i 2004 og massakren 22. juli 2011, jf. egen beskrivelse i kapittel 11.4.1.

- Dialog kan bidra til konfliktdemping ved at deltakerne blir klar over hva de er enige og uenige om, og dermed kan fjerne misforståelser, både mellom ulike tros- og livssynssamfunn og mellom slike samfunn og storsamfunnet. En kan blant annet få en større klarhet i at uenighetene innad i eget livssyn ofte kan være større enn uenighetene på tvers av livssyn. En kan da opparbeide større aksept for at en kan leve med forskjeller i samfunnet, og at samfunnet ikke trenger å utformes ut fra bare ett spesifikt livssyn.
- Dialog kan bidra til endring av standpunkter – fra tros- og livssynssamfunnenes side, og fra storsamfunnets side.
- Av viktige endringer av standpunkter og holdninger i trossamfunnene som mer eller mindre direkte kan knyttes til dialogarbeidet, kan den enigheten om mulighet for skifte av religion (konvertering) som framkom i fellesuttalelsen fra Kontaktgruppen mellom Mellomkirkelig råd og Islamsk Råd Norge, trekkes fram, jf. omtale i boks 3.4 i kapittel 3. Også håndteringen av karikaturstriden fra islamsk hold i Norge var mer moderat enn håndteringen av Rushdie-saken fra 1989 og noen år framover (jf. boks 3.3 i kapittel 3). Generelt kan en, som Leirvik (2010: 78) vektlegger, ha oppnådd en felles forståelse mellom dialogpartnerne fra kristent og muslimsk hold om behovet for å beskytte minoriteter, det være seg kristne i Pakistan eller muslimer i Norge.
- Livssynsdialogen har bidratt til endringer på viktige felter innen tros- og livssynspolitikken. I kapittel 3 er det gjengitt en del av forslagene som kom fra Verdikommisjonens dialogarbeid, blant annet en ny formålsparagraf for grunnskolen, større selvstyre for Den norske kirke, at ikke halve regjeringen – og Kongen – må tilhøre et bestemt trossamfunn, at det bør legges til rette for likestilling og mangfold i den religiøse og livssynsmessige betjeningen på sykehus mv., og at kommunene bør disponere lokaler for gravferdsseremonier som er tilpasset de ulike tros- og livssynssamfunns behov. Selv om ikke de politiske myndigheter har fulgt opp alle disse forslagene, eller de har blitt fulgt opp på en noe annen måte enn foreslått, er det likevel et bemerkelsesverdig samsvar mellom forslagene fra Verdikommisjonen og den politiske dagsordenen for tros- og livssynsfeltet de siste 10 år.

Utvalget vil vektlegge den betydning som organisert tros- og livssynsdialog har hatt de siste 25 årene, og mener en fortsatt må legge til rette for slik dialog. Når vi nå i det videre trekker fram en del mer kritiske momenter knyttet til dialogen, er det for bedre å få fram hvordan dialog kan utvikles videre med sikte på å komme fram til gode felles løsninger, og hvilke samfunnsmessige rammer en bør ha for dialogprosessen.

21.2.2 Dialog kan bidra til mobilisering om felles interesser

Det er verd å merke seg at STL ble dannet som en forlengelse av en aksjon mot KRL-faget, gjennom Aksjon livssynsfrihet i skolen. Aksjon livssynsfrihet i skolen ble dannet for å beskytte minoritetsamfunnenes interesser knyttet til statens håndtering av livssynsinnholdet i den offentlige skolen. STL fikk ved dannelsen i 1996 med seg også Den norske kirke og øvrige kristne kirkesamfunn og kan nå beskrives som en viktig forsvarer av tros- og livssynsamfunnenes interesser overfor samfunnet.

Ofte vil interessene bli beskrevet som rettigheter og kobles opp mot de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene, noe som også kan påvirke hvordan behov oppfattes og hvordan samtalen blir.[5] Det at interessene blir hevdet som rettigheter, kan øke muligheten for å vinne fram, men *kan* også føre til mindre vilje til å inngå kompromisser.

Ofte vil vektleggingen i samarbeidet mellom de ulike tros- og livssynsamfunnene være å stå sammen i et forsvar for det enkelte tros- og livssynssamfunns frihet fra innblanding i indre anliggender. Basis for dette forsvaret hentes fra formuleringene om religionsfrihet i menneskerettighetskonvensjonene. Et eksempel på hvordan denne vektleggingen av trossamfunns autonomi slår ut i hvordan standpunkter dannes, er tidligere generalsekretær i HEF Lars Gules innlegg i Dagbladet i 2002.

---

[4] I tillegg til å vektlegge dialog (der logos (ordet/fornuften) står i sentrum), kan en også vektlegge diapatos (følelser) og diapraksis (felles tjeneste eller diakoni).

> En del homofile talspersoner er opprørt fordi de tror Human-Etisk Forbund har forandret syn på homofiles rettigheter. Bakgrunnen er at HEFs landsmøte avviste å inkludere i sitt nye prinsipp- og arbeidsprogram et forslag om å arbeide for en opphevelse av trossamfunnenes rett, i henhold til arbeidsmiljølovens '55A, til å diskriminere homofile ved ansettelser. … Human-Etisk Forbund er fullstendig uenig i Kirkens og andre trossamfunns fortsatte diskriminering av kvinner og homofile, men vi erkjenner at dette bunner i teologiske og ideologiske oppfatninger ingen andre kan gå inn og endre med tvang, dommere og politi. Retten til å forstå og å praktisere sin religion som man selv vil, er fundamental. En konsekvens av dette er erkjennelsen av en rett til også å forskjellsbehandle. Derfor er vi tvunget til å tolerere denne diskrimineringen. (Gule 2002).

Utvalget vil understreke betydningen av en organisering av tros- og livssynssamfunn som bidrar til å sikre religionsfriheten og etterlevelsen av de menneskerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg.

21.2.3 Deltakelse, kunnskaper og engasjement

Tros- og livssynspolitikken har historisk vært dominert av flertallets oppfatninger på bekostning av minoritetenes legitime interesser og rettigheter. Det er viktig framover å arbeide for å unngå dette.

Tros- og livssynspolitikken kan være et felt som er kunnskapskrevende og kreve betydelig engasjement for å nå fram. Den livssynsmessige dialogen kan foregå i en atmosfære av likeverdighet mellom de ulike representantene for ulike livssynssamfunn, men dialogen kan likevel i et samfunnsperspektiv beskrives som en dialog mellom et lite antall særlig interesserte mennesker. Derfor er dette et felt som står i fare for å bli dominert av de få, kunnskapsrike og engasjerte på bekostning av det i denne sammenheng mindre engasjerte eller mindre kunnskapsrike store flertallet. De politiske beslutningene om regler på livssynsfeltet må også ivareta de middels og lite interesserte. En viktig forutsetning for dette er at diskusjoner og avveininger om tros- og livssynsspørsmål også må foregå på samfunnets offentlige fellesarenaer. Meninger må kunne stå mot hverandre, og samfunnet må vise toleranse for uenigheter. Åpenhet rundt disse spørsmålene er viktig for å kunne ivareta helhetsavveininger.

I tillegg til at den politiske prosessen må ivareta også de «uengasjertes» interesser, må en ivareta dem som nok er engasjerte, men som ikke vinner fram i de ulike tros- og livssynssamfunn; dem som representerer alternative syn innen de ulike samfunnene. Enhver organisering av synspunkter medfører at noen syn blir løftet fram til fortrengsel for andre syn. Blant disse kan være synspunkter fra ungdom eller kvinner eller eksponenter for andre religiøse syn innen de ulike trossamfunn. Oddbjørn Leirvik skriver blant annet følgende:

> Eg har høyrt bosniske og iranske muslimar i Norge klage over at det strenge halal- og bønnetidsregimet som dei pakistanske, arabiske eller somaliske imamane hevdar, gjer det vanskeleg å samhandla med andre nordmenn på ein avslappa måte for eksempel når det gjeld noko så sosialt som bordfellesskap. På ein konferanse om religionsdialog … i 2003 kom ein bosnisk muslim frå Gudbrandsdalen med følgjande hjartesukk over det ho kalla «desse muslimske leiarane inne i Oslo»: Dei profilerar alltid det perfekte islam.» Det mange folkereligiøse eller liberale muslimar slik bed om, er religiøs aksept for eit islam som i ein viss forstand er mindre perfekt, men på den andre sida meir opent og fleksibelt enn det høge idealet som leiarane som regel forkynnar. (Leirvik 2010: 50f).

---

[5] Et interessant poeng i denne sammenheng framkommer i rapporten Livsfaseriter. Religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge (2009), som var en storsatsing fra STL. Hensikten med rapporten var å få fram utfordringer for de enkelte tros- og livssynssamfunn i å tilrettelegge for livsriter og livsfaser: «På bakgrunn av både mandatet fra STL og selve feltets natur har forskerne i flere tilfeller funnet det nødvendig å stille spørsmål som kan ha virket ledende. Forskerne ønsker derfor å understreke at de kan ha blitt delaktige i etableringen av en økt orientering mot rettigheter og likebehandling. Det vil si at informanter som i utgangspunktet i liten grad var opptatt av en rettighetsdiskurs, aktivt ble bedt om å vurdere sine vilkår i lys av nettopp rettigheter. Følgende eksempel kan illustrere forholdet mellom felt og forsker: En prest i en av de ortodokse kirkene forteller om hvor dyrt det er for pårørende å betale reise og opphold for en liturgisk leder til nattverd ved dødsleie eller til begravelse. Han avslutter med å si at slik er det for en liten menighet med en geografisk spredt medlemsmasse. Intervjuer spør hva presten synes om dette dersom han sammenligner med hvordan majoritetsbefolkningen har det, synes han for eksempel det offentlige bør sørge for støtte til reiseutgifter til prest ved begravelser? Presten svarer at han aldri har tenkt i de baner, men at når det nå påpekes, er det egentlig urettferdig at medlemmer av statskirken får de samme tjenestene kostnadsfritt.» (Døving 2009: 10).

Inkluderingsutvalget stiller følgende spørsmål:

> … det [er] viktig å stille spørsmål om hvem som deltar i religionsdialogen og hvem som representerer et trossamfunn. Det kan være vanskelig å generalisere en hel religion og deres tilhengere. En utfordring framover vil være å forankre disse dialogene dypere hos vanlige medlemmer i tros- og livssynssamfunnene, ikke minst blant unge. (NOU 2011: 14: 348).

Et viktig poeng knyttet til kontakt mellom myndigheter og ulike interessegrupperinger og deltakelse i den offentlige samtalen er ut fra hvilke interessekjennetegn representantene blir valgt ut. Hvis innvandrere i Norge blir representert av religiøse ledere, blir religion gjort til det identitetsskapende kjennetegn ved innvandrere. En kunne også tenke seg andre organisasjoner som representanter for innvandreres interesser. Alternativt kunne en tenke seg en organisering av interesser som går på tvers av etnisk eller religiøs bakgrunn, for eksempel knyttet til stilling i arbeidsmarkedet (fagforeninger) eller partier. I og med at tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn sammenliknet med andre tilskuddsordninger er generøs, kan dette bidra til en organisering ut fra religiøse kjennetegn og ikke andre interessekjennetegn. Det kan være en fare for at det statlige utgangspunktet for dialog, kombinert med tilskuddsordninger, baserer seg på at den enkelte først er kristen og deretter borger og menneske, eller først er muslim og deretter borger eller menneske.[6] Utvalget vil imidlertid også vise til drøftingen i kapittel 4 om tros- og livssynspolitikkens mulige effekter på integrering og det manglende kunnskapsgrunnlaget for å ha klare oppfatninger om sammenhengen mellom politikken på tros- og livssynsfeltet og effekten på integrering.

21.3 Utvalgets forslag for bedret dialog – forutsetninger og innhold

Inkluderingsutvalget har kommet med en rekke vurderinger og forslag for å bedre samfunnets konfliktløsningsordninger. I det følgende tas det utgangspunkt i forslagene knyttet til bedret dialog.

Inkluderingsutvalget foreslår:

> Utvikling av dialog som metode, ikke ved å harmonisere og unnvike, men også ved å skape et rom der en kan utfordre. Den kompetansen for dialog som er utviklet blant annet innen livssynsdialog mellom nasjonale organisasjoner, bør formidles til andre arenaer. (NOU 2011: 14: 353).

En kritikk av den dialog som har foregått mellom tros- og livssynssamfunn og hvordan dialogen har blitt brukt som grunnlag for offentlig politikk, er at dialogen har vært for harmoniserende og betydd at en har solgt unna prinsipper.[7] En annen utfordring er hvordan dialogen kan føres, særlig i det offentlige rom, for å kunne bidra til reell utvikling av synspunkter og ikke forfalle til tabloid mistenkeliggjøring.

21.3.1 Dialog må ikke bety harmonisering og undertrykking av uenighet

Slik det er gjengitt i kapittel 3, har en gjennom den organiserte religionsdialogen også tatt opp vanskelige tema og oppnådd enighet om slike. Det kan her nevnes den enigheten en har oppnådd om synet på konvertering mellom Den norske kirke og Islamsk Råd Norge. Det kan også nevnes den forsoning som ble oppnådd i 2009 mellom IRN (Islamsk Råd Norge) og LLH (Landslaget for lesbiske og homofile) knyttet til spørsmålet om dødsstraff for homofile (Ny Tid 2009). Det vil likevel alltid være en utfordring hvilke temaer en kan ta opp i den interlivssynsmessige dialogen. Det vil også alltid være en utfordring hvilke forventninger om enighet og om lojalitet til dialogprosessen en vil ha.

I forbindelse med karikaturstriden i 2006, jf. omtale i boks 3.3, ble det i fellesuttalelsen fra Den norske kirke blant annet sagt at

> Karikaturtegningene av profeten Mohammed som er blitt publisert i danske og norske aviser, virker støtende på muslimers religiøse følelser. … Når det som er hellig for en religion blir angrepet, er det en smerte for alle religioner. … Ytringsfrihet er en fundamental rett som må respekteres, men den må praktiseres med ansvar og klokskap. (Den norske kirke 2006).

[6] Dette ville i så fall medføre det motsatte av den danske salmedikteren Grundtvigs fyndord «Menneske først, kristen så», som har betydd mye for dansk (og norsk) folkekirkelighet. For et liknende synspunkt på den offentlige livssynssamtalen, se Leirvik (2010: 54).

[7] Jf. diskusjon mellom Jill Loga og Anne Hege Grung og Oddbjørn Leirvik. Mens Loga (2009) mener en har unnveket kontroversielle tema knyttet til kjønn og seksualitet, trekker Grung og Leirvik (2009) fram eksempler på at en i dialogen har gått inn i også slike vanskelige saker.

Karikaturstriden og dens ettermæle er omstridt i norsk offentlighet. Noen mener at myndigheter og Den norske kirke kompromisset for mye med en viktig verdi, nemlig ytringsfriheten.[8] For andre er karikaturstriden og håndteringen av den det ypperste eksempel på hvordan religionsdialogen bidro til å dempe konfliktene, særlig kontrastert med den manglende dialogen i nabolandet Danmark. Uansett hvordan en i ettertid vil bedømme den konkrete håndteringen av karikaturstriden, vil utvalget understreke at dialog og dialogarbeid ikke medfører at konflikter forsvinner. Det kan knyttet til dialogen ikke være en forventning om at en skal inngå kompromisser om viktige verdier.

Inkluderingsutvalget vektlegger at samfunnet kan forstås like mye som et «uenighetsfellesskap» som et «verdifellesskap»:

> Den felles utfordringen er å leve med brytninger mellom verdier. … Blant viktige momenter i en tenking om å være enige om hvordan være uenig, kan følgende nevnes:
>
> – Det må skilles mellom uenighet og fiendskap, skilles mellom motstander som en skal kunne bekjempe, men som en likevel innrømmer rett til å arbeide for sine synspunkter – og en fiende som en ikke kan kompromisse med, men vil tilintetgjøre. …
>
> – Når mennesker med ulike syn blir enige, er det utmerket. Men det kan ikke være et generelt mål å oppheve uenighet og konflikt; vi må leve med forskjellene. …
>
> – Det kan foreligge en praktisk, fungerende enighet om viktige prinsipper, også om begrunnelsene for dette varierer. Menneskerettigheter kan for eksempel både argumenteres fra et naturrettsstandpunkt, fra et religiøst standpunkt og en opplyst utilitarisme. …
>
> – Man trenger ikke å være redd for konflikter eller for en debatt med høy temperatur, så lenge konfliktene går inn i det demokratiske systemet. Det man kan være redd for, er dersom noen, fordi de ikke opplever seg inkludert, snur ryggen til hele systemet og søker radikale løsninger utenom. (NOU 2011: 14: 343f).

Inkluderingsutvalget trekker i sin utredning også fram tall som viser stor grad av samlet oppslutning om felles verdier. 90 prosent av innvandrere mener at demokrati, ytringsfrihet og likestilling er viktige verdier. Dette er tilsvarende resultater som for befolkningen generelt (NOU 2011: 14: 313). Tros- og livssynspolitisk utvalg vil legge vekt på at det er kombinasjonen av dette faktiske verdifellesskapet sammen med en evne til også å håndtere konflikter som sikrer et mangfoldig og godt samfunn.

Det var høsten 2011 en meget tydelig uenighet mellom flere medlemmer av STL, HEF, Islamsk Råd Norge og Det Mosaiske Trossamfund om synet på omskjæring av guttebarn (Fri Tanke 2011d). HEF sluttet seg til Barneombudets standpunkt i saken og tilrådde at en forbød omskjæring av gutter inntil et visst alderstrinn, jf. nærmere redegjørelse i kapittel 19. Tros- og livssynspolitisk utvalg vil understreke at uenighet i den offentlige samtalen knyttet til slike spørsmål er hva en må forvente. Det kan ikke forventes at det foreligger en lojalitetsplikt innad i STL om ikke å kritisere hverandres verdistandpunkter. I så fall ville det være et tap for den offentlige samtalen.

21.3.2 Dialogens form og innhold kan forbedres

Etter terrorhandlingene 22. juli har det i Norge vært en debatt om debattklima og debattformer særlig knyttet til islams rolle i Norge. Debattklimaet har av mange vært betegnet som hardt og konfliktskapende, men det er også noen som har ment at debatten har vært for lite åpen og bidratt til at enkelte stemmer har blitt drevet i skjul. I de første ukene etter 22. juli må det være riktig å si at den offentlige samtalen var dempet, og kommunevalgkampen høsten 2011 var mindre konfliktorientert enn vanlig. Men den offentlige samtalen har på ingen måte vist seg fortsatt å være dempet.

Tros- og livssynspolitisk utvalg er enig med Inkluderingsutvalget i at det kan være viktige generelle elementer å hente ut fra erfaringene med organisert tros- og livssynsdialog. Det har vært en vilje til å bruke tid, til å lytte og til å endre standpunkter underveis. Samtidig vil den løpende samtalen i samfunnet også på tros- og livssynsfeltet være preget av at en ofte ikke møtes ansikt til ansikt, har mindre tid sammen og settingen ikke legger til rette for å endre standpunkter uten at det oppfattes som tap av prestisje. Men det er likevel viktige elementer fra den organiserte livssynsdialogen som det er verd å ta med seg også i den større offentlige debatten/samtalen.

Tros- og livssynspolitisk utvalg vil trekke fram det utviklingsarbeid som har blitt foretatt i regi av

---

[8] Flere forfattere gikk i februar 2006 ut mot statsminister Stoltenbergs og utenriksminister Støres håndtering av karikaturstriden. Et eksempel var Ingvar Ambjørnsen, som blant annet uttalte: «Hele den norske regjeringens forsøk på å isolere Magazinet-redaktøren er noe jeg overhodet ikke har sans for. De er unnfalne og sier nesten: Dessverre har vi ytringsfrihet her i landet.» (VG 2006b).

Boks 21.1 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.

STL. STL fikk i 2011 ferdigstilt en rapport med tittelen *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som dialogorganisasjon*, utarbeidet av Helge Svare på Arbeidsforskningsinstituttet. I den presenteres det også en dialogveileder og en «dialogplakat».[9]

Tros- og livssynsutvalget vil trekke fram verdien av at samtalen er basert på kunnskap om hverandres holdninger og handlinger. Det er en viktig offentlig oppgave å legge til rette for kunnskapsinnsamling og forskning om tros- og livssynsmessige uttrykk i samfunnet. Det er behov for mer kunnskap om tros- og livssynsfrihetens faktiske vilkår i Norge i dag, gjennom enkeltpersoners erfaringer og mer kvantitative uttrykk for de faktiske vilkår. Dette gjelder både økonomiske vilkår og utfordringer i arbeidsliv, i skole og i andre offentlige institusjoner. Det finnes i dag et betydelig statistikktilfang om aktiviteter i Den norske kirke. Tilsvarende kunnskap om aktivitet i andre tros- og livssynssamfunn er betydelig mindre (Breistein og Høeg 2012).

Det er behov for en respektfull og saklig kunnskapsbasert offentlig samtale om tros- og livssynsspørsmål. I denne sammenheng er det en utfordring at massemedier gjerne vil trekke fram personskjebner og konflikter mellom personer og organisasjoner, mens mer prinsipielle spørsmål og melding om enighet og avklaringer vil drukne i mediehverdagen. Målet må være å ha en offentlighet knyttet til tros- og livssynsfeltet som ikke skjuler konflikter, men som på en saklig måte får fram mangfold og nyanser, og at skillelinjer i saker kan gå gjennom tros- og livssynssamfunn og ikke bare mellom dem. På denne måten kan den offentlige samtalen få fram de ulike hensyn og interesser i konfliktsaker og bidra til gode avveininger av de ulike hensyn.

21.4 Utvalgets forslag for bedret dialog – institusjonelle rammer

Inkluderingsutvalget vektlegger at en bør ta i bruk eksisterende institusjoner og mekanismer, og nevner blant annet at

> [k]ontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), samt Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO) og lokale innvandrerråd kan gi råd i saker som angår innvandrerbefolkningen, samt føre dialog mellom innvandrerbefolkningen, myndighetene og eventuelt andre organisasjoner. (NOU 2011: 14: 352f).

Inkluderingsutvalget legger også vekt på at

> [d]et er viktig at konflikter håndteres tidlig, på lavest mulig nivå og lokalt for å hindre at de eskalerer til polarisering og vold. Dette kan også gi rom for en konstruktiv tilnærming til uenighet. (NOU 2011: 14: 352).

Utvalget hadde også en rekke konkrete forslag knyttet til utvikling av dialog mv., f.eks. om å vurdere etablering av lokale «Dialogens hus».

Tros- og livssynspolitisk utvalg er enig med Inkluderingsutvalget i at en kan bygge videre på de eksisterende institusjoner og mekanismer. Ofte vil det være effektivt og ønskelig å kunne håndtere konflikter tidlig, på lavest mulig nivå og lokalt. Men på tros- og livssynsfeltet kan det i en del tilfeller være behov for nasjonale retningslinjer og lover for å beskytte minoriteter. Ikke alle rettig-

[9] En annen gjennomgang av hva som kjennetegner en god dialog, finnes hos Eidsvåg (2004).

heter bør vinnes i hvert enkelt lokalsamfunn, og grensene for hvor langt majoritetslivssynet skal tilpasse seg og strekke seg, bør også i noen tilfeller forankres nasjonalt.

Vi har i Norge, slik det er redegjort for i kapittel 3, et system der staten i tillegg til å gi støtte til det enkelte tros- og livssynssamfunn som administreres av fylkesmannsembetene, har en bevilgning til tre paraplyorganisasjoner, STL, IRN og NKR. Samlet ble det i 2012 bevilget om lag 4 ¾ millioner kroner til disse organisasjonene. I Prop. 1 S (2012–2013) er det lagt opp til å bevilge 5,7 millioner kroner. Tros- og livssynspolitisk utvalg mener at en bør øke de midler som settes av til sammenbindende tiltak på tvers av tros- og livssynssamfunn, for å styrke dialogmulighetene. Som en forutsetning for denne styrkingen bør det legges til grunn at en kan inkludere i dialogen også de mindre mektige stemmene.

I det følgende drøftes ulike institusjonelle veivalg knyttet til en styrket dialoginnsats. Det er i dag et skille mellom de administrative organene som fordeler den økonomiske støtteordningen, og organene for samarbeid og dialog mellom trossamfunn. I den videre utvikling av de institusjonelle rammene for tros- og livssynsdialog er det behov for å vurdere tilknytning til offentlige myndigheter og hvor bredt dialogområdet bør være.

21.4.1 Kobling til statlige myndigheter

I Sverige er det en felles organisering av tilskuddsordningen og den generelle samordnings- og dialogorganiseringen ved Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). Regjeringen i Sverige beslutter hvilke trossamfunn som kan få støtte (til sammen 22 trossamfunn/sammenslutninger). SST, som er en statlig myndighet, står for den videre fordeling av midler mv. I tillegg til fast ansatte (vel 5 årsverk) under ledelse av en generalsekretær, består SST av en nemnd med representanter fra trossamfunnene (9 stk.) og et råd (22 stk. fra alle samfunn som får støtte). Nemnd og råd er utnevnt av den svenske regjeringen etter forslag fra trossamfunnene.

Bevilgningene under SSTs tilskuddsordning ble for 2012 økt med 10 millioner svenske kroner til 60 millioner kroner. Selve nemnden ble styrket med 2 millioner svenske kroner til 7 millioner kroner. Ifølge budsjettproposisjonen er den administrative økningen begrunnet med at nemnden

> bättre ska kunna möta de ökande behoven av stöd till trossamfunden, utöver statsbidraget, att vara expert i allmänna religions- och trossamfundsfrågor samt för att möta de ökade kraven på fördelning och uppföljning av statsbidraget. (Regeringens proposition 2011/12:1 for utgiftsområde 17: 131).

SST fordeler, i tillegg til grunnstøtte til trossamfunn, også midler til «andlig vård» på sykehus, støtte til utdanning av religiøse ledere og utbedring av religiøse bygg (for funksjonshemmede). Et viktig oppdrag som SST har fått fra den svenske regjeringen, er å utvikle kriseberedskap i regi av trossamfunn, jf. omtale i kapittel 15.

Utvalget drøfter i kapittel 23 behovet for styrking av legitimiteten til den generelle tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn ved å samordne den administrative innsatsen til ett fylkesmannsembete og å etablere en nemnd/råd for avklaring av støtteberettigelse. En praktisk og hensiktsmessig tilnærming kunne være å koble STL opp til en administrativ samordning og en ny nemnd. En annen mulighet kunne være å la STL fordele mer tilskuddsmidler knyttet til utprøving av nye tiltak, for eksempel kriseberedskap eller et styrket lokalt dialogarbeid. I 2012 fordeler STL 400 000 kroner til lokalt dialogarbeid.[10]

Utvalget vil legge vekt på at det er behov for uavhengige samarbeidsorganer innen tros- og livssynsfeltet. STL ble dannet i forlengelsen av en protest mot statens livssynspolitikk i skolen knyttet til KRL-faget. Først tre år etter dannelsen, i 1996, fikk STL midler fra statsbudsjettet. Samarbeidsorganene STL, NKR og IRN drives i dag i hovedsak med offentlig finansiering. De er imidlertid ellers helt uavhengige av staten og er ikke involvert i administreringen av tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn. Slik bør det fortsette.

Utvalget vurderer det som hensiktsmessig å sette av statlige midler til utprøving og utvikling av nye tilbud innen tros- og livssynsfeltet.

Hvis STL får et større ansvar for fordeling av midler, vil det påvirke hva slags organ STL skal være for framtiden, og kunne svekke STLs rolle som uavhengig instans. Hvis STL får delegert myndighet til i praksis å sette opp standarder ved ulike pilotopplegg (kriseberedskap, livssynsåpne seremonirom mv.), vil statens politikk på feltet i større grad kunne bindes opp av STLs prioriteringer og avveininger. Utvalget vil derfor ikke tilrå at STL får økt ansvar for fordelingen av slike mindre

[10] I tillegg til å fordele midler til paraplyorganisasjonene fordeler Kulturdepartementet også noen midler direkte til ulike dialogtiltak, jf. egen utlysing fra departementet til dette i juni 2012.

tilskuddsmidler knyttet til enkelte behov innenfor livssynsfeltet, slik tilfellet er i Sverige. Midlene bør fordeles av ansvarlig departement, eventuelt av et forsterket og samordnet fylkesmannsembete. Men STL bør fortsatt kunne ta initiativ til og kunne gi innspill til bruk av tilskuddsmidler.

21.4.2 Kobling til annet dialogarbeid

Det er i Norge utviklet et eget organ for generell kontakt mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) som er viktig for å få fram minoriteters situasjon og synspunkter.

KIM ble første gang opprettet i 1984. Fra 2010 har KIM fått en ny form, ved at det bare består av representanter for innvandrerorganisasjoner. Utvalgets dialogfunksjon skal ivaretas ved at utvalget inviterer sentrale myndigheter mv. til dialog fra sak til sak.

KIM er opprettet for å være et rådgivende og uavhengig organ for myndighetene og et forum som kan fremme synspunkter fra innvandrerbefolkningen til offentligheten. KIM består av leder og 23 medlemmer med innvandrerbakgrunn fra alle fylkene i Norge. Sekretariatet som er plassert i IMDi (Innvandrings- og mangfoldsdirektoratet), består av 5 ½ stillinger. I 2012 ble det bevilget om lag 6,4 millioner kroner. I Prop. 1 S (2012–2013) er det lagt opp til å bevilge 6,6 millioner kroner.

KIM vedtar selv sine satsingsområder for hver utvalgsperiode. For perioden 2010–2013 prioriteres områdene 1) likeverdige offentlige tjenester, 2) likestilling og deltakelse og 3) rettigheter og rettighetsarbeid. Ut fra årsmeldingen for 2010 er det lite som tyder på at religion og livssyn står sentralt i KIMs arbeid nå, selv om spørsmålet om religiøse plagg blir nevnt i årsmeldingen.

Utvalget ser det som verdifullt at motsetninger og konflikter mellom majoritetsbefolkningen og minoritetsgrupper ikke utelukkende blir vurdert som kulturelle eller religiøse forskjeller og motsetninger. Den enkelte minoritetsperson bør ikke utelukkende identifiseres ut fra religiøs identitet, men som et helt menneske med ulike identiteter. Det vil i stor grad være forskjeller i levekår knyttet til arbeidstilbud, utdanningsforhold og bosituasjon som utgjør de viktigste motsetningene og utfordringene i møtet mellom majoritetsbefolkningen og ulike innvandrergrupper.

I noen tilfeller kan det være konflikter mellom majoritetssamfunnet og minoriteter som kan knyttes til tro og livssyn. Dette kan være knyttet både til tro og livssyn blant innvandrere og til konflikter som skjærer på tvers av skiller mellom innvandrere og ikke-innvandrere.

Det er derfor behov for å ha en særlig kanal for dialog om slike spørsmål. Utvalget vil derfor tilrå at staten fortsatt gir særlig støtte til paraplyorganisasjoner på tros- og livssynsfeltet. Utvalget vil tilrå at midlene til slik støtte økes. Men utvalget vil peke på at det er behov for at myndighetene når det lyttes til organisasjoner som organiserer trossamfunn med mange medlemmer som er innvandrere, må være bevisste på at tros- og livssynssamfunn ikke representerer alle kulturidentiteter hos innvandrerbefolkningen. Samtidig må det være bevissthet om, når en lytter til KIM, at den religiøse identiteten gjerne er meget sterk i innvandrerbefolkningen. Og KIM bør utfordres til bevissthet om at organet også må representere innvandreres religiøse identitet. Det vil være en utfordring når det gjelder den videre utviklingen av livssynsbetjening på sykehus/offentlige institusjoner, at en må få til et fruktbart samspill mellom det kulturelle tilpasningsarbeidet og de mer spesifikt livssynsmessig tilpasningene, jf. omtale i kapittel 15.

Inkluderingsutvalget foreslår

> å [u]trede koordinering av KIMs arbeid med dagens system med kommunale og fylkeskommunale innvandrerråd, herunder om det bør være innvandrerråd i kommunene. (NOU 2011: 14: 353).

Tros- og livssynspolitisk utvalg ser ikke for seg at det kan være hensiktsmessig at staten legger opp til å finansiere utvikling av egne lokale tros- og livssynsråd i den enkelte kommune, men at en ved utvikling av lokale innvandrerråd også er bevisst på og inkluderer deltakelse fra trossamfunn med betydelig innvandrerdeltakelse. En framvekst av lokale dialogforum bør springe fram av lokale initiativ, og støtte bør eventuelt vurderes av kommunale myndigheter. Også etableringen av lokale «Dialogens hus», jf. forslag fra Inkluderingsutvalget nevnt ovenfor, bør vurderes lokalt.[11]

Det har vært arbeidet med etableringen av et sentralt Dialogens hus. Huset skal eventuelt romme tros- og livssynsbaserte virksomheter og

[11] Det er i gravferdsloven med virkning fra 1. januar 2012 tatt inn et pålegg om at den som har forvaltningsansvaret for gravlegging i kommunen (som regel kirkelig fellesråd i kommunen), minst en gang i året skal innby de tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, til et møte for å drøfte hvordan tros- og livssynssamfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas. I høringsuttalelsen fra STL til Inkluderingsutvalgets utredning ses dette som et godt utgangspunkt for mer lokal dialog (Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn 2011b). Utvalget drøfter ansvaret for gravferdsforvaltningen i kapittel 17.

dialoginitiativ, samt være et ressurssenter for tros- og livssynsdialogen i Norge. Penger fra Kulturdepartementet sikret en mulighetsstudie som i april 2010 ble overlevert STL. Den konkluderte med at STL bør gå i gang med å etablere Stiftelsen Dialogens Hus. Rapporten har blitt behandlet i STLs råd. Den økonomiske risikoen ved å igangsette et så stort prosjekt innenfor en så liten organisasjon som STL har blitt vurdert som stor. STL søkte i januar 2012 Kulturdepartementet om prosjekteringsmidler til utvikling av Dialogens hus, i tråd med anbefalingene fra 2010. STL viser til at visjonen bak et slikt hus er enda viktigere enn før, bl.a. i lys av erfaringene etter 22. juli, der behovet for felles steder for personer som ikke var komfortable med å gå inn i kirkerommet, kunne blitt dekket av et Dialogens hus. Kulturdepartementet bevilget ikke midler til denne søknaden i 2012. Utvalget vil ikke ta konkret stilling til hvorvidt en bør etablere et Dialogens hus. Utvalget vil peke på at en etablering av et slikt Dialogens hus må vurderes og prioriteres i forhold til andre alternative tiltak for å styrke rammevilkårene for tros- og livssynsdialog.

21.4.3 Den sentrale politiske samordning og dialog

Inkluderingsutvalget foreslår en «[v]idereutvikling av regelmessig dialog mellom ulike tros- og livssynssamfunn og politiske ledere.» (NOU 2011: 14: 353).

Kulturdepartementet og STL møtes to ganger i året for å diskutere og informere om saker av felles interesse. Kulturdepartementet stiller som oftest med ansvarlig statssekretær på feltet og med representanter fra departementets embetsverk. STL stiller med representanter for mange av medlemsorganisasjonene. Det er ingen offentlig oppmerksomhet om disse møtene, og det foreligger ikke offentlige eller felles referater fra møtene.

For øvrig er de høringsprosesser som arrangeres om ulike løpende saker, svært viktige deler av den offentlige dialogen knyttet til utviklingen av tros- og livssynspolitikken.

I Sverige har det siden skillet mellom den svenske staten og Svenska kyrkan i 2000 vært et «Regeringens råd för kontakt med trossamfunden». Det består i 2012 av atten personer, hvorav blant annet tolv representanter fra trossamfunnene, generalsekretæren i SST, to representanter fra riksdagen og sivil- og boligminister Stefan Attefall som leder rådet. Rådet treffes to–tre ganger i året.

Det er to muligheter for videreutvikling av en regelmessig dialog mellom ulike tros- og livssynssamfunn og politiske ledere. En kan fra statens side være representert på en mer samordnet ansvarlig måte i saker av tros- og livssynsmessig interesse. Det vil øke muligheten for at dialogen blir mer interessant. En kan videre utvikle dialogen i form av den status (knyttet til deltakelse, hyppighet, offentlighet og innpassing i beslutningsprosesser) som dialogen skal ha.

I St.meld. nr. 17 (1996–1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* drøftes tiltak for bedre samordning og dialog. Det vises til at spørsmål som gjelder tros- og livssynssamfunn og livssynsbegrunnet praksis, behandles av ulike departementer, eksempelvis tilskudd, vigselsrett, religiøs slakt og skolesaker. «Resultatet av mangelen på samordning kan, ikke minst sett fra trossamfunnenes side, bli uklar, lite forutsigbar politikk.» (St.meld. nr. 17 (1996–1997): 88). Politikken i forhold til trosspørsmål er altså sektorovergripende på linje med barne-, likestillings- og innvandringspolitikken. Det ble konkludert på følgende måte.

> *Regjeringen vil på denne bakgrunn gi ett departement ansvar for samordningen av politikken i forhold til tros- og livssynsspørsmål, uten at Den norske kirkes særstilling berøres. Departementsplassering og økonomisk administrative konsekvenser må utredes nærmere.* (St.meld. nr. 17 (1996–1997): 88).

Det da relativt nystartede STL ble forøvrig trukket fram som en nyttig dialogpartner.

Ved regjeringsskiftet i 2001 havnet ansvaret for tilskuddsordningen til trossamfunn i Kulturdepartementet (fram til 2009 i samme departement som Den norske kirke). I prinsippet kunne det være Kulturdepartementet som var samordningsdepartement for tros- og livssynssaker. Kulturdepartementets rolle beskrives slik i budsjettproposisjonen for 2012:

> Det enkelte departement har sektoransvar for tros- og livssynspolitiske saker på sitt område, mens Kulturdepartementet har særskilt ansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke og for dialogen med tros- og livssynssamfunnene gjennom blant annet Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges Kristne Råd og Islamsk Råd Norge. Det er økt oppmerksomhet i samfunnet om tros- og livssynsspørsmål. Ut fra behovet for å se saker på dette feltet i sammenheng, viderefører Kulturdepartementet interdeparte-

> mental kontakt for gjensidig orientering om aktuelle saker/spørsmål. (Prop. 1 S (2012–2013) for Kulturdepartementet: 43).

Det gis ikke noen samlet framstilling av tros- og livssynsfeltet i budsjettet for Kulturdepartementet. Den såkalte kategoriomtalen har tittelen *«Tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke»* og omtaler derfor i utgangspunktet ikke saker knyttet til Den norske kirke. Det gis heller ikke noen samlet framstilling av saker knyttet til tros- og livssynsspørsmål som angår andre departement.

Dette står i kontrast til hvordan samordning knyttet til enkelte andre sektorovergripende spørsmål blir beskrevet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gir for eksempel i sin budsjettproposisjon en framstilling av mål og utvikling knyttet til inkludering under åtte departementer. Miljøverndepartementet gir i sin proposisjon en oversikt over satsinger innen miljøfeltet også på andre departementers område.

Formålet med den såkalte utredningsinstruksen for offentlig forvaltning er at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes. Ut fra dette generelle kravet til saksforberedelser skal også tros- og livssynsaspekter i prinsippet vektlegges i all saksforberedelse der dette er relevant.

En analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene skal alltid inngå i saken. For å sikre ivaretakelse av spesielle hensyn, nevner også utredningsinstruksen mer spesifikke forhold, uten at disse er uttømmende: miljømessige konsekvenser, konsekvenser for næringslivet, distriktsmessige konsekvenser, konsekvenser for befolkningens helse, likestillingsmessige konsekvenser, forholdet til menneskerettighetene og konsekvenser i forhold til målsettingen om et enklere regelverk og en enklere forvaltning. I tillegg er visse departementer (som Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet) nevnt spesielt i prosessen knyttet til intern foreleggelse. Spørsmål knyttet til tros- og livssynsspørsmål er ikke nevnt spesielt i utredningsinstruksen, og Kulturdepartementet som eventuell samordningsansvarlig for tros- og livssynsfelter er ikke spesielt nevnt i prosessreglene i utredningsinstruksen.

Utvalget er innforstått med at ulike krav til bedre samordning av sektorovergripende saksområder er krevende å gjennomføre, og effektene kan være usikre. Uavhengig av de mer spesifikke krav i utredningsinstruksen og uavhengig av om det ikke gis en samlet framstilling av tros- og livssynspolitikken regelmessig i noe regjeringsdokument, er det regjeringen som samlet foretar de mer eller mindre bevisste avveiningene som gjøres mellom hensyn knyttet til tros- og livssynsfriheten og andre hensyn. Det er da, slik utvalget også vektlegger, jf. drøfting i prinsippkapitlet, ikke slik at hensyn knyttet til tros- og livssynsfriheten alltid kan og bør vinne fram. Utvalget vil imidlertid ønske at det i større grad tydeliggjøres for offentligheten hvordan slike avveininger gjøres, og at et samordningsdepartement (gjerne Kulturdepartementet) i større grad tydeliggjør at slike avveininger er blitt foretatt på en transparent måte. Utvalget mener at den prosessen som følger etter framleggelsen av utvalgets rapport, også bør ivareta behovet for en tydeligere og mer åpen sentral forankring av saker med betydning for tros- og livssynsfeltet. I den sammenheng vil det også kunne være hensiktsmessig å arrangere møter mellom organisasjoner innen tros- og livssynsfeltet og regjeringen på en mer åpen og profilert måte enn i dag.

21.5 Forslag for å bedre grunnlaget for dialog og meningsbrytninger

Utvalget mener at det er viktig å legge til rette for involverende prosesser der ulike synspunkter kan brynes mot hverandre, og der en økt forståelse av hverandres syn kan bidra til rimelige avveininger i tros- og livssynsspørsmål. Det er behov for gode dialogprosesser og hensiktsmessige institusjonelle ordninger for slike prosesser. I tillegg er det viktige med åpne fellesarenaer for meningsbrytninger. Utvalget vil på denne bakgrunn gi tilrådinger rettet både til samfunnet og til myndighetene.

Oppsummerende fra dette kapitlet vil vi trekke fram disse punktene:

- Dialog og en god offentlig samtale er viktig for å unngå overkjøring av minoritetsinteresser.
- Dialog kan bidra til gi økt tillit, bidra til å dempe konflikter og bidra til endring av standpunkter.
- Også interessene til de «uengasjerte» og til minoriteter må ivaretas.
- Dialog må ikke bety harmonisering og undertrykking av uenighet.
- Dialogens form og innhold kan forbedres: STLs Dialogplakat er et viktig innspill. Det er behov for å styrke STL som uavhengig råd og unngå en tettere kobling/binding til offentlige myndigheter.

– Det er behov for økt kunnskap om tros- og livssynsmessige utfordringer i samfunnet.
– Det er viktig å sørge for en tydeligere politisk samordning av tros- og livssynspolitikken og å styrke møteplassene mellom tros- og livssynssamfunnene og regjeringen.

Del V
Offentlig økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene

Kapittel 22
Om tros- og livssynssamfunnenes økonomi og offentlige finansieringsordninger

22.1 Innledning

I mandat for utvalget sies det at utvalget skal:

> Vurdere ordninger for tilskudd, registrering av trossamfunn og offentligrettslige funksjoner i tros- og livssynssamfunn basert på at staten skal ha en aktivt støttende holdning, og komme med forslag til endringer, med dagens finansieringsordning for Den norske kirke som premiss. Utvalget skal blant annet i gjennomgangen av tilskuddsordningen vurdere hensyn til kontrollmuligheter, personvern og partsinnsyn. Utvalget skal også drøfte i hvilken utstrekning det kan eller bør stilles vilkår for økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn.

Tros- og livssynssamfunn kan forstås i en snever betydning som de organisasjonene som mottar tilskudd under tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. I tillegg til slike organisasjoner kan det imidlertid være ulike tros- eller livssynsbaserte organisasjoner som har en klar tilknytning til de ulike tros- og livssynssamfunnene, f.eks. barne- og ungdomsorganisasjoner. Det finnes også tros- og livssynsbaserte organisasjoner med en mindre klar tilknytning til ett tros- eller livssynssamfunn, eventuelt med tilknytning til flere samfunn. Det kan være ulike årsaker til dette organisasjonsmønsteret. Ut fra et perspektiv om likebehandling av ulike tros- og livssynsuttrykk, er det den samlede økonomiske behandlingen av ulike tros- og livssynsbaserte organisasjoner som er viktig. I den følgende redegjørelsen er det et slikt samlet perspektiv som ligger til grunn.

Tros- og livssynsorganisasjoner er en del av det sivile samfunn, dvs. de frivillige organisasjoner som verken er offentlige organer eller kommersielle eller markedsbaserte aktører. Staten støtter frivillige organisasjoner på ulike måter. Ordningene er mange og komplekst utformet. Det kan være nyttig å dele finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn i tre typer:

Særlige støtteordninger: Disse gjelder bare for tros- og livssynssamfunn

Generelle støtteordninger: Tros- og livssynssamfunn mottar støtte sammen med andre typer organisasjoner (som frivillige organisasjoner herunder barne- og ungdomsorganisasjoner). Støtten kan anvendes til tros- og livssynssamfunnenes hovedformål

Generelle ordninger: Tros- og livssynssamfunn søker midler eller påtar seg en offentlig finansiert oppgave knyttet til f.eks. velferdstjenester, rusinstitusjoner, sykehjem, sykehus og kultur.

Mandatet for utvalget vektlegger den særlige tilskuddsordningen. Men i en vurdering av om ulike tros- og livssynssamfunn eller organisasjoner, inkludert Den norske kirke, blir likebehandlet, vil utvalget også drøfte andre støtteordninger som er viktige for tros- og livssynsorganisasjoner. I noen grad kan midler til skoledrift drevet på religiøst grunnlag beskrives som at den religiøst baserte organisasjonen (eksempelvis et trossamfunn) påtar seg en offentlig finansiert oppgave, og dermed ikke beskrives som en støtteordning. Men tilbudet er i stor grad innrettet mot trossamfunnets egne medlemmer eller barn av trossamfunnets medlemmer, til forskjell fra andre velferdstjenester, og kan derfor beskrives som en generell støtteordning. Utvalget går ikke nærmere inn på rammevilkårene for at tros- og livssynsbaserte organisasjoner kan levere offentlig finansierte tjenester. Dette er et omfattende tema som reiser egne problemstillinger, jf. omtale i kapittel 15.

22.2 Støtteordninger til frivillige organisasjoner i Norge

22.2.1 Støttens former

Håkon Lorentzen (2010)[1] gjør et skille mellom fem ulike offentlige støtteformer. Disse vil være av varierende betydning for ulike frivillige organisasjoner, herunder også for tros- og livssynsorganisasjoner.

Skatte- og avgiftsfordeler

Innsamlede midler er skattefrie og det finnes lempninger i plikten til å betale arbeidsgiveravgift (for «små» utbetalinger). Av særlig interesse og betydning for tros- og livssynsorganisasjoner er ordningen med skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner. Verdien av denne støtten for giverne er for 2013 anslått til 635 millioner kroner (Prop. 1 LS (2012–2013): 282). Ordningen og dens betydning for ulike tros- og livssynssamfunn gjennomgås under kapittel 22. 8.

Tillatelse til å drive spill og lotterier

Spill- og lotteriinntekter har vært og er viktige inntektskilder for frivillige organisasjoner. Begrensningen i tillatelser til slike inntekter gjør dette til viktige privilegier. Det redegjøres nærmere for regelverket nedenfor.

Infrastruktur

Stat og kommune kan bidra med subsidierte lokaler til frivillige organisasjoners virksomhet. Det kan være drift av idrettsanlegg og utlån av skolebygninger. Dette er et uoversiktlig område. Utgifter til drift, vedlikehold og bygging av kirker inngår som del av beregningsgrunnlag for utmåling av støttenivået i den generelle, særlige ordningen for tros- og livssynssamfunn. Det finnes en egen ordning for privatfinansierte kirkebygg som vil bli redegjort for nedenfor. Eldre, etablerte tros- og livssynssamfunn eller organisasjoner vil sannsynligvis i meget stor grad eie egne lokaler til livssynsaktiviteter. Yngre, mindre etablerte tros- og livssynssamfunn eller organisasjoner vil i større grad basere seg på leie av lokaler.

Støtte til nettverk, kontakt og samarbeidsorgan

Paraplyorganisasjoner og ulike råd kan få driftsstøtte dekket av staten. Det er en egen bevilgning til samarbeidsorgan på tros- og livssynsfeltet, jf. redegjørelse for dette i kapittel 21.

Kontant støtte

Ulike direkte økonomiske støtteordninger vil være av stor betydning for tros- og livssynssamfunn. Et utvalg av disse vil bli redegjort for nedenfor. Det kan også være ordninger på lokalt nivå som kan være viktig, men en samlet lokal oversikt vil være meget krevende å fremskaffe. Utvalget vil i det følgende drøfte de ulike statlige ordningene. En særlig form for statlig støtte er gratis eller subsidiert medlemskap for ansatte i trossamfunnet i Statens pensjonskasse (SPK). Den norske kirkes prester er medlemmer i SPK. Også andre trossamfunn har i enkelte tilfeller gunstige medlemsbetingelser i SPK. Utvalget kommer tilbake til betydningen og omfanget av denne støtten for Den norske kirke i kapittel 24 og for andre trossamfunn i kapittel 26.

22.2.2 Støtte ut fra ulike vilkår

Det er betydelige variasjoner i reglene for ulike tilskuddsordninger. Reglene kan variere både når det gjelder hvilke organisasjoner som kan få støtte, og hvordan utmålingen av støtten er. Reglene kan være mer eller mindre presise. De ulike kravene kan være interessante å vurdere ut fra om de likebehandler ulike tros- og livssynsorganisasjoner og ut fra hvilken styringseffekt de kan ha.

Ulike ordninger med presise regler kan variere når det gjelder ulike forhold:

- *Antallskrav:* Det kan være et minstekrav til antall medlemmer for å motta støtte. Mange ordninger har slike regler med varierende antallskrav. Den statlige støtteordningen for barne- og ungdomsorganisasjonene som fordeles av Fordelingsutvalget, tar utgangspunkt i et minimumskrav på 700 medlemmer.
- *Krav til geografisk utbredelse*: Det kan være krav til geografisk utbredelse, utbredelse i flere fylker eller et bestemt antall lokallag.
- *Grunnstøtte:* Det kan gis et fast grunnstøttebeløp som er likt for alle organisasjonene. Et fast basisbeløp gis til barne- og ungdomsorganisasjonene under ordningen som administreres av Fordelingsutvalget.

[1] Håkon Lorentzen fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har i rapporten *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging* (2010) gitt en nyttig oversikt over støtte til frivillige organisasjoner.

- *Vekting av medlemmer ut fra organisasjonens størrelse:* Medlemmer i store organisasjoner kan telle mindre enn i små organisasjoner. Norges Idrettsforbund gir mye høyere særforbundsstøtte per medlem til små særforbund sammenliknet med store særforbund.[2]
- *Vekting ut fra medlemmenes aldersfordeling*: Særforbundsstøtten til Norges Idettsforbund gir 10 ganger mer støtte for medlemmer mellom 13 og 19 år enn for medlemmer over 25 år.
- *Organisatoriske kjennetegn:* Støtten kan variere med organisatoriske kjennetegn. Den statlig fordelte støtten til barne- og ungdomsorganisasjoner varierer med kjønns- og aldersfordeling i styret.
- *Aktivitetsrelatert*: Støtte kan utmåles basert på aktivitet i organisasjonen, for eksempel deltakelse på kurs.

Støtte kan fordeles fra statlig organ eller via en paraplyorganisasjon.

Det legges til grunn at det er følgende ordninger som er av særlig viktighet for tros- og livssynssamfunn eller organisasjoner.[3]

- Tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke
- Tilskudd til privateide kirkebygg
- Statlig støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner (Fordelingsutvalget)
- Frifond – tilskudd til landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjoner
- Støtte til studieforbundsvirksomhet
- Støtte til livssynsbasert utdanning
- Statlig merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner
- Fradragsrett for gaver til visse frivillige organisasjoner
- Lotterier

22.3 Viktige ordninger for tros- og livssynssamfunn

22.3.1 Den særlige støtten til tros- og livssynssamfunn

Regelverk

Livssynssamfunn med mer enn 500 tilskuddsberettigede medlemmer og trossamfunn utenfor Den norske kirke med minimum 2 medlemmer[4] kan kreve et årlig tilskudd fra staten og fra kommuner hvor det bor medlemmer av samfunnet. Tilskuddet skal være av en slik størrelse at det om lag tilsvarer de budsjetterte utgiftene til Den norske kirke justert for medlemstall. Det gis tilskudd per medlem av samfunnet. Støtte er ikke rammestyrt, men avhenger av utviklingen i antallet medlemmer. Det statlige tilskuddet var 199,4 millioner kroner i 2011, mens det kommunale tilskuddet var 221 millioner kroner. I 2012 kan det statlige tilskuddet anslås til 206,3 millioner kroner.

Utmålingen av tilskudd gis som et likt tilskudd per medlem, og beregningen av tilskuddsnivået skal være fullt ut spesifisert. Dvs. at det ikke er innslag av skjønn knyttet til utregningen av tilskuddet for det enkelte tros- eller livssynssamfunn. I praksis vil det ved beregningen av grunnlaget for det kommunale tilskuddet måtte gjøres en del skjønnsvurderinger.

I kapittel 25 gjennomgås reglene for hvordan medlemmer innordnes i ett og bare ett tros- eller livssynssamfunn. I det følgende beskrives nærmere hvordan tilskuddsbeløpet per medlem beregnes. Her er det gjort en del valg som vil bli vurdert nærmere i kapittel 24.

Den statlige støtten beregnes ut fra et anslag på statens nettoutgifter knyttet til driften av Den norske kirke og nettobidrag fra Opplysningsvesenets fond til driften av kirken. Statens utgifter utgjøres av summen av to budsjettkapitler slik det er bevilget for 2012. Det dreier seg om kapittel 1590 Kirkelig administrasjon med fratrekk for inntekter (kapittel 4590) som til sammen utgjør vel 604 millioner kroner. Her inngår blant annet 183 millioner kroner til tilskudd til trosopplæring. I tillegg medregnes kapittel 1591 med tilhørende inntektskapittel (kapittel 4591) på til sammen vel 859 millioner kroner. Bidraget fra Opplysningsvesenets fond er basert på regnskap fra 2010. Det var på vel 93 millioner kroner og omfattet blant annet utgifter til presteboliger. Samlede statsutgifter er dermed beregnet til 1557 millioner kroner. Siden

[2] Ake-, Bob og Skeletonforbundet fikk 1803 kroner per aktiv medlem i 2009, mens tilsvarende beløp for Norges Fotballforbund var 82 kroner (Lorentzen 2010: 58).

[3] Kommunale ordninger, som kan være viktig for noen tros- og livssynsorganisasjoner, er ikke med i denne oversikten. Heller ikke Lorentzens omfattende gjennomgang får med seg slike ordninger.

[4] Kravet vil være 2 medlemmer for uregistrerte trossamfunn og 3 medlemmer for registrerte trossamfunn, se kapittel 23.5.

Tabell 22.1 Utvikling i den statlige støtten 2007–2012:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beregningsgrunnlag i mill. kroner	1 256	1 298	1 450	1 456	1 587	1 557
Antall medlemmer i Den norske kirke i tusen	3 872	3 875	3 875	3 854	3 853	3 851
Støtte per medlem av tros- og livssynssamfunn i kroner	324	335	375	379	412	404
Antall tilskuddsberettigede medlemmer i tros- og livssynssamfunn	404 139	412 000	431 486	450 176	484 534	510 684
Beregnede utgifter i mill. kroner	131,1	138,0	161,8	170,6	199,6	206,3
Regnskapsførte utgifter i mill. kroner	126,0	142,2	162,6	172,0	199,4	

Kilde: Hovedsaklig Kulturdepartementet.
Antallet medlemmer i Den norske kirke er det antallet som Kulturdepartementet har lagt til grunn ved den årlige beregningen av støtte til tros- og livssynssamfunn og kan avvike noe fra tall fra for eksempel SSB.

det per 1. januar 2012 var registrert 3 851 145 medlemmer (og tilhørige) i Den norske kirke, er støtten per medlem beregnet til 404 kroner per medlem (Kulturdepartementet 2012a).

Beregningsgrunnlaget som er knyttet til Den norske kirkes utgifter, vil svinge en del med hvorvidt det er lagt inn ekstra midler til å avholde kirkelige valg. Antallet medlemmer har sunket med om lag 20 000 i perioden 2007 til 2012. Det er en betydelig vekst i antallet medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Veksten i perioden 2007 til 2012 var nesten 107 000 medlemmer. Gjennomsnittlig årlig vekst var 4,7 prosent. Veksten fra 2011 til 2012 var 5,4 prosent.

I Prop. 1 S (2012–2013) er det anslått en bevilgning på om lag 230 millioner kroner til statstilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Det er i dette beløpet lagt til grunn at et anslag for utenlandsbosatte medlemmer av Den norske kirke skal inkluderes i medlemsanslaget for Den norske kirke. Beregningsgrunnlaget for Den norske kirke er ut fra forslaget i Prop 1 S anslått til 1636,8 millioner kroner. Den statlige støtten per medlem i tros- og livssynssamfunn kan anslås til om lag 412 kroner. Støtten vil avhenge av antallet medlemmer i Den norske kirke ved årsskiftet 2012/2013.

Vi merker oss at støtten er beregnet ut fra bevilgede midler, og ikke ut fra regnskapstall. I en vurdering av ordningen ut fra et likebehandlingsperspektiv vil det være naturlig å vurdere hvorvidt beregningsgrunnlaget på en rimelig måte fanger opp statens utgifter til Den norske kirke. Det kan være både andre utgifter som ikke er medregnet, og det kan være utgifter som er medregnet som ikke burde være medregnet.

Også norske kommuner må gjøre en tilsvarende beregning av utgifter som de bevilger til Den norske kirke fordelt på hvert medlem og hver tilhørig i Den norske kirke som er bosatt i kommunen. Rundskriv V- 15B/2009 beskriver reglene for denne beregningen (Kultur- og kirkedepartementet 2009b).[5]

Kommunen skal beregne summen av budsjetterte driftsutgifter og investeringsutgifter. Kapitalutgifter, som rente- og avdragsbetalinger, skal inngå. Også kommunal tjenesteyting som etter avtale med det kirkelige fellesrådet erstatter bevilgninger, skal verdsettes og tas med i beregningsgrunnlaget. Det skal gjøres fratrekk for:

– Inntektsbeløp som refererer seg til de budsjetterte utgiftene. Staten har i de senere år etablert tilskuddsordninger som reduserer netto utgiftsnivå for drift og investeringer i kirken. Det dreier seg om den generelle momskompensasjonsordningen for kommunesektoren og den spesielle rentekompensasjonsordningen for kirkebygg. Momskompensasjonsordningen utbetales til de kirkelige fellesrådene, mens rentekompensasjonsordningen utbetales til kommunene. Det betyr at momskompensasjonsmidlene slik kommunene antakelig oppfatter det, ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Dette vil ha sitt motstykke i at også tros- og livssynssamfunn vil få momskompensasjon, men under en annen ordning. Hvorvidt de ulike momskompensasjonsordningene likebehandler Den norske kirke og tros- og livssynssamfunn, drøftes i kapittel 26. Heller ikke rente-

[5] Det gjøres ikke en beregning av eventuelle fylkeskommunale utgifter. Kirkeloven pålegger ikke fylkeskommunene forpliktelser overfor Den norske kirke.

Tabell 22.2 Utvikling av medlemmer i tros- og livssynssamfunn 2007–2011, inndelt i hovedkategorier:

Samfunn	2007		2008		2009		2010		2011	
	Antall	I pst.	Antall	I pst.	Antall	I pst.	Antall	I pst.	Antall	I pst.
Bahà'í	1 015	0,3	1 024	0,2	1 023	0,2	1 012	0,2	1 064	0,2
Buddhisme	10 753	2,7	11 038	2,7	12 252	2,8	13 376	3,0	14 580	3,0
Hinduisme	4 098	1,0	4 566	1,1	5 238	1,2	5 175	1,2	5 858	1,2
Islam	79 068	19,6	83 684	20,3	92 744	21,5	98 953	22,0	106 735	22,0
Jødedom	868	0,2	850	0,2	803	0,2	818	0,2	819	0,2
Kristendom	225 507	55,8	226 969	55,1	234 772	54,4	245 664	54,6	266 834	55,1
Sikhisme	2440	0,6	2537	0,6	2713	0,6	1037	0,2	2975	0,6
Livssynssamf.	79 722	19,7	80 659	19,6	81 124	18,8	82 890	18,4	84 481	17,4
Andre tros- og livssynssamf.	438	0,1	463	0,1	618	0,1	950	0,2	1188	0,2
Medlemmer i alt	403 909	100	411 790	100	431 287	100	449 875	100	484 534	100

kompensasjonsmidlene er det rimelig å legge til grunn skal inngå i beregningsgrunnlaget, men her er det grunn til å tro at kommunal praksis kan variere.

– Utgifter som er felles for alle innbyggere i kommunen og som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål, herunder alminnelige kulturformål, til kirkegårder, krematorier, gravkapeller og sosial hjelpearbeid. Her inngår også merutgifter til vedlikehold av fredede eller vernede kirkebygg og -inventar. Dette omfatter alle kirker bygget før 1650, verneverdige kirker bygget i perioden 1650–1850 og listeførte kirker bygget etter 1850. Ifølge en rapport fra Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) var 13 prosent av kirkene fra før 1650, 19 prosent fra 1650–1850 og 27 prosent listeførte kirker. Bare rundt 40 prosent av kirkene var «ikke listeførte» (Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon 2010: 23ff).

I rundskrivet understrekes det at det er ment ekstra utgifter til vedlikehold til slike kirker, og ikke de totale kostnadene for vedlikeholdet. Det sies i rundskrivet at anslaget for denne andelen merutgifter er opp til den enkelte kommunes skjønn.

Vi merker oss at regelverket baserer seg på budsjetterte utgifter og inneholder noen skjønnselementer som kan være relativt krevende å praktisere på en ensartet måte for 429 kommuner.

Fordeling av tilskudd på ulike tros- og livssynssamfunn

Først gis en oversikt over utviklingen i antallet medlemmer i hovedkategorier for tros- og livssynssamfunn:

Vi merker oss en økning i det totale antallet på mer enn 80 000 i perioden, mens de relative andelene er relativt stabile. Det er en viss økning for islam, buddhisme og hinduisme, mens det er en reduksjon for sekulære livssynssamfunn. Kristendom synker først, men har økt som andel siden 2009. Veksten i kristne trossamfunn utenom Den norske kirke er større enn reduksjonen i antallet medlemmer av Den norske kirke. Men som samlet andel av befolkningen, er det likevel en nedgang for kristne trossamfunn inkludert Den norske kirke fra 87 ½ prosent til vel 83 ½ prosent.

I det følgende gis en oversikt over utviklingen i antallet tilskuddsberettigede medlemmer i enkeltsamfunn.

Vi kan merke oss følgende:

– Det har vært en betydelig vekst i antallet medlemmer i Den katolske kirke i perioden 2006 til 2012. Veksten for Oslo katolske bispedømme har vært på over 110 prosent, for Den katolske kirke i Midt Norge på 200 prosent og for Tromsø stift over 170 prosent.
– Det er et betydelig antall tilskuddsberettigede medlemmer i de nordiske folkekirkene (fra Sverige, Finland og Island), til sammen vel 30 000 i 2012. Veksten for den islandske kirken er spesielt stor fra 2009 til 2010 med en fordob-

Tabell 22.3 Utvikling i antall medlemmer for store enkeltsamfunn 2006–2012:

Navn	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Oslo katolske bispedømme	41 559	46 356	48 583	51 525	59 874	71 715	88 045
Human-Etisk Forbund	76 493	78 913	79 890	80 285	81 841	83 109	83 102
Svenska Margaretaförsamlingen i Oslo	12 216	13 102	14 087	15 574	14 629	17 376	19 950
Den Evangelisk Lutherske Frikirke Felleskassen	19 284	19 497	19 464	19 232	19 479	19 587	19 479
Buddhistforbundet	9 083	9 753	10 071	10 315	10 862	11 519	11 947
Jehovas vitner	14 572	14 760	14 863	14 980	11 641	11 739	11 903
Metodistkirken i Norge	11 326	11 307	11 135	10 978	11 105	11 055	10 761
Det Norske Baptistsamfunn	8 748	9 073	9 501	9 383	9 751	9 922	9 999
Den katolske kirke – Trondheim Stift – Midt-Norge	3 199	3 380	3437	3 618	4 541	7 815	9 587
Misjonsforbundet	8 157	8 400	8 480	8 498	8 732	9 091	9 336
Det Islamske fellesskap Bosnia og Hercegovina	8 039	8 306	8 400	8730	8 848	8 979	9 097
Brunstad Christian Church	6 280	6 476	6 602	6 779	6 879	7 110	7 319
Den Islandske Evangeliske-Lutherske Menighet i Norge	3 012	2 027	2 027	2 735	5 425	5 946	5 983
Central Jamaat-E Ahl-E Sunnat Norway Regd.	4 088	4 150	4 722	4 583	4 921	5 434	5 785
Tawfiiq Islamisk Senter	3 515	3 559	3 953	4 483	4 963	5 040	5 383
Syvendedags Adventistsamfunnet Den norske union	5 260	5 283	5 178	5 087	5 142	5 066	4 884
Central Jam-e-Mosque World Islamic Mission Norway	4 471	4 616	4 658	4 839	4 703	4 661	4 821
Den katolske kirke – Tromsø Stift – Nord-Norge	1 705	1 796	2 018	2 229	2 624	3 488	4 654
Den finländska evangelisk-lutherska församlingen i Norge	3 758	4 295	4 292	4 241	4 173	4 146	4 193
Albansk Islamsk Kultursenter	4 197	4 143	4 214	4 383	4 119	3 985	4 169

ling i antall medlemmer.[6] I listen finnes det ikke noen dansk menighet.

– Jehovas vitner har en betydelig nedgang fra 2009 til 2010. Dette skyldes at menigheten vedtok å slutte å kreve tilskudd for personer som ikke er døpt.[7]
– Det er en betydelig vekst i en del (men ikke alle) islamske menigheter.
– Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige («mormonerne») søker ikke om støtte fra ordningen. Kirken er et registrert trossamfunn med vigselsrett og medlem av STL. Den har

[6] Grunnen til at tilskuddsantallet er det samme i 2007 og 2008 var at menigheten først fikk avslag på grunn av at nødvendige medlemsopplysninger ble innlevert etter fristen. Kulturdepartementet aksepterte til slutt å utbetale tilskudd fordi menigheten ikke var å laste for at CD-ROM med følgebrev kom bort i posten. Siden en ikke hadde kunnet kontrollere antallet medlemsberettigede for 2008 via Brønnøysundregistrene, ble antallet fra 2007 brukt.

[7] Fra årsmeldingen for 2009: «I 2009 vedtok trossamfunnet at vi fra og med 2010 bare vil søke om tilskudd for døpte medlemmer. Grunnen til denne endringen er at vi ønsker å gjøre det på samme måte i Norge som hos Jehovas vitner ellers i verden, selv om vi er klar over at vi i henhold til norsk lov også har anledning til å regne andre enn døpte personer som medlemmer, slik vi har gjort inntil nå.» (Jehovas vitner 2010).

ifølge egne hjemmesider noe under 4500 medlemmer. Menigheten ville i 2012 hatt rett til om lag 4 millioner kroner i samlet kommunal og statlig støtte.

Støtten fordeles til en rekke mindre menigheter. Særlig er det mange pinsemenigheter som får støtte under ordningen.[8] I 2011 var det 253 pinsemenigheter som fikk støtte, hvorav bare 17 av disse hadde mer enn 500 medlemmer. 83 pinsemenigheter hadde 50 eller færre medlemmer, mens 79 pinsemenigheter hadde mellom 51 og 100 medlemmer. Det fantes i 2011 150 islamske samfunn, men disse er gjennomgående større. 136 av disse hadde mer enn 100 medlemmer, hvorav 54 hadde mer enn 500 medlemmer.

Det er betydelige forskjeller i støtteordninger i ulike land, jf. generell omtale i kapittel 6. En sammenlikning mellom Norge og Sverige viser hvordan den norske særlige ordningen for tros- og livssynssamfunn stiller få krav sammenliknet med den sammenliknbare svenske ordningen, jf. tabell 22.4. Det er viktig å understreke at den svenske ordningen har samfunnsnytte som hovedbegrunnelse, mens den norske ordningen klarere vektlegger en kompensatorisk begrunnelse, jf. nærmere drøfting i kapittel 23.2.

22.3.2 Tilskudd til private kirkebygg

Trossamfunn utenfor Den norske kirke og private stiftelser og frivillige organisasjoner innenfor Den norske kirke kan få tilskudd til å kjøpe eller bygge kirkebygg med lavere egenfinansiering. Det ble for 2011 gitt tilskudd på 825 kroner per kvadratmeter. Dette beløpet har stått stille i flere år. Trossamfunn som skal kunne motta støtte, må være tilskuddsberettigede etter den særlige tros- og livssynssamfunnsordningen nevnt over. Det finnes ulike mer spesifikke krav til størrelse (minst 50 kvadratmeter), hva som kan regnes som kirkebygg, maksimal størrelse i forhold til antall medlemmer mv. (Kulturdepartementet 2012e). For 2011 er det brukt 10,6 millioner kroner. I 2012 ble det bevilget 9 millioner kroner. I Prop. 1 S (2012–2013) er det foreslått 9,3 millioner kroner.

I 2011 ble det utbetalt tilskudd til 22 mottakere. 15 av de 22 tilhører kristne trossamfunn. Det største tilskuddet (3,9 millioner kroner) ble imidlertid gitt til Ahmadyyia Muslim Jama'at Oslo. Det nest største tilskuddet ble gitt til Pinsemenigheten Evangeliehuset – Egersund med ca. 1 million kroner.

I budsjettforslaget for 2012 ble det foreslått å ikke bevilge midler til ordningen. Stortinget vedtok imidlertid å bevilge 9 millioner kroner til ordningen.

22.3.3 Støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner – fra Fordelingsutvalget

Under kapittel 857 post 70 under BLDs budsjett fordeles midler til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Støtten fordeles til driftsutgifter til den sentrale virksomheten for barn og unge. Støtten fordeles av Fordelingsutvalget som er et eget forvaltningsorgan underlagt BLD. Utvalget består av 7 medlemmer, hvorav fire oppnevnes på fritt grunnlag mens 3 oppnevnes etter forslag fra organisasjonene. I 2012 ble om lag 96 millioner kroner fordelt som grunnstøtte til nasjonalt arbeid. Anslag på støtte til livssynsbaserte ungdomsorganisasjoner i 2012 er om lag 39 millioner kroner.

Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Tilskudd kan gis til frivillige landsomfattende organisasjoner som ved sine vedtekter blant annet 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. Organisasjonen må ikke ha vedtekter i strid med norsk lovgivning.

Kriteriene for fordeling er meget detaljerte, og utdeles ut fra sju variabler, blant annet antall medlemmer under 26 år, antall tellende lokallag, deltakerdager på sentrale kurs, og andel faste styremedlemmer av hvert kjønn i organisasjonens sentralstyre. Tilskuddet gis ut fra et basistilskudd, minst 3 ganger grunnbeløpet i folketrygden (dvs. nærmere 250 000 kroner) og et variabelt tilskudd med blant annet fallende uttelling per medlem dess flere medlemmer det er i organisasjonen. I tillegg til dette finnes det egne regler for mindre organisasjoner, og det finnes også mulighet for å få etableringsstøtte. Et viktig kriterium er at medlemmer som skal inngå i ordningen, må betale årskontingent. Denne er av departementet fastsatt til minimum 50 kroner i året (Fordelingsutvalget, udatert).

Regelverket gir større støtte per medlem til små organisasjoner enn til større organisasjoner. Norges Tyrkiske Ungdomsforening hadde som grunnlag for fordelingen i 2010 216[9] tellende medlemmer og fikk 1333 kroner per medlem. Meto-

8 Kilde: SSB, tall bearbeidet for utvalget.

9 Medlemstall fra 2008.

Tabell 22.4 Norsk og svensk støtte til tros- og livssynssamfunn.

Kjennetegn:	Norge	Sverige
Ordninger	Særlig støtteordning pluss en ordning for kirkebygg som administrativt blir håndtert separat + Støtte til paraplyorgorganisasjoner mv. + Ordninger der trossamfunn blir behandlet som andre frivillige organisasjoner.	Flere ordninger som administrativt blir håndtert samlet. Også mulighet for innkreving av medlemsavgift ved hjelp av skatteetaten + Ordninger der trossamfunn blir behandlet som andre frivillige organisasjoner
Omfang (2011)	Statlig støtte 199 mill. NOK Kommunal støtte: 221 mill. NOK Kirkebygg: Om lag 10,5 mill. NOK Paraplystøtte mv. (STL mv.) 5,2 mill. NOK.	Grunnstøtte 39 mill. SEK. Hjelp til innkreving av medlemsavgift inkludert – kommer som fratrekk fra utbetaling. Støtte til lokaler: 2,6 mill. SEK. Prosjekter/etablering 0,6 mill. SEK. Teologisk utdanning: 1,2 mill. SEK. Andlig vård inom sjukvården 5,1 mill. SEK. Drift av myndighet: 4,9 mill. SEK.
Forvaltning	Fylkesmennene + departement som klageinstans. Kommunene utbetaler ut fra statlig avklarte medlemstall.	Regjeringen bestemmer hvilke samfunn som skal få støtte. Statlig myndighet (SST) med nemnd (9 stk. fra trossamfunnene) gir råd om dette og håndterer nærmere saksbehandling/utmåling av støtte. I tillegg er det et råd med 22 medlemmer, dvs. fra alle samfunn som får støtte.
Antall samfunn som støttes (2011)	Knapt 680.	20 trossamfunn og 2 sammenslutning med til sammen 20 medlemmer (islam og «østlige (ortodokse) kirker). I motsetning til i Norge der pinsevennene får støtte til hver lokalmenighet (som øker antall som får støtte), har pinsevennene i Sverige en sentral organisering som grunnlag for støtte.
Begrunnelse	Likebehandling, «kompensatorisk.» Siden Den norske kirke blir finansiert av offentlige budsjetter, er det etablert en tilskuddsordning som skal gi tilnærmet likt offentlig bidrag til tros- og livssynssamfunn.	Hovedbegrunnelse: Samfunnsnytte. Men også et kompensatorisk innslag. Svenska kyrkan er finansiert av egen medlemsavgift og staten dekker regningen for innkreving (over 100 mill. SEK).
Form for støtte	Overslagsbevilgning – øker i takt med stadig flere medlemmer og kostnads- og realvekst i kirkelige bevilgninger.	Rammestyrt bevilgning. I hovedsak nominell videreføring av bevilgninger de siste 10 årene. Økning for 2012.
Utmåling	Per medlem. Meget enkle regler, men omfattende kontroll av antall medlemmer.	Tre kriterier: Antall medlemmer, antallet prester o.l., samt egeninnsats + fjorårets støtte. Kompliserte regler. Antall medlemmer delvis anslått av analysegruppe i SST.
Innholdskrav	Tro eller livssyn, rett og moral – i praksis svake krav. Jehovas vitner støttes. Alt som er støttes	Trossamfunn (ikke livssyn) – «endast till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och är stabilt och har egen livskraft.» Jehovas vitner støttes ikke.
Krav til antall medlemmer	Nei mht. trossamfunn. 500 mht. livssynssamfunn.	3000 – men mindre hvis del av en sammenslutning/internasjonalt trossamfunn.
Krav til egenfinansiering	Nei.	Minst tilsvarende støtten.
Krav til lengde på drift	Nei.	Minst fem år.
Krav til egne lokaler	Nei.	Ja (eid eller leid).
Krav til virksomhet på flere steder	Nei.	Ja.

Boks 22.1 Sak om støtte til Frelsesarmeens barn og unge

Fordelingsutvalget vedtok på utvalgsmøte i november 2008 å avslå grunnstøtte for tilskuddsåret 2009 til Frelsesarmeens barn og unge (FAbU). Utvalget viste til forskriftens § 2 første ledd c) der det heter at

> Tilskudd kan gis til frivillige landsomfattende organisasjoner som ved sine vedtekter: c) ikke skaper hindre for full deltakelse for barn og ungdom fra alle samfunnsgrupper, uavhengig av kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering.

Utvalget viste til FAbUs vedtekter der det heter at: «FAbU-leder og nestleder skal være soldat». En soldat bærer uniform og har skrevet under en erklæring om livsstil. Homofile kan ikke bære uniform, og kan derfor heller ikke velges til leder eller nestleder i FAbU. Saken ble avgjort med stemmetallene 3 mot 3 og lederens dobbeltstemme avgjorde. Mindretallet, hvorav to oppnevnt fra LNU, var ikke uenige i at forskriftens bestemmelser var brutt, men mente at Frelsesarmeen burde få mer tid til tilpasning.

Fordelingsutvalget sendte også ut brev til nesten 15 kristne barne- og ungdomsorganisasjoner, eksempelvis Acta – barn og unge i Normisjon, Frikirkens barn og unge, Norges KFUK-KFUM, Norsk Søndagsskoleforbund, og Norges Unge Katolikker, der de ble bedt om å gjøre om på sine vedtekter, eller bedt om å gi tilbakemelding på om organisasjonen tilfredsstilte kravene i forskriften. I brevet til Acta datert 21. januar 2009 ble blant annet følgende anført:

> … utvalget viser til at det i Normisjons «Verdidokument for frivillige og tillitsvalgte», … står at «(...) Samboerskap og utenomekteskapelig samliv er i strid med Guds ord og ikke forenlig med frivillig tjeneste i Normisjon. Det samme gjelder homofilt samliv.» Slik FUV tolker denne teksten vil medlemmer av Normisjon i heterofilt eller homofilt samboerskap ikke kunne inneha verv i organisasjonen. Dersom dette også gjelder for ACTA mener FUV at ACTAs vedtekter kan være i strid med … forskriften, og at ACTA dermed ikke er tilskuddsberettiget.
>
> Fordelingsutvalget ber derfor ACTA om å endre sine vedtekter slik at det går klart frem at de ikke inneholder hindre for full deltakelse for barn og ungdom fra alle samfunnsgrupper og at alle medlemmer som har fylt 15 år har lik møterett, tale- og forslagsrett, stemmerett og rett til å la seg velge som representant. ACTA gis frist til å endre vedtektene til landsmøtet i 2009. (Fordelingsutvalget 2009a).

Etter at Frelsesarmeen klaget på avslaget og Fordelingsutvalget utdypet sine begrunnelser endte saken, som kunne fått betydning for mange kristne barne- og ungdomsorganisasjoner, i Barne- og likestillingsdepartementet som omgjorde avslaget til FAbU i februar 2009. Departementet anførte blant annet:

> Departementet har også tidligere innfortolket en mulighet for forskjellsbehandling innenfor religiøse organisasjoner, og en slik forståelse bør etter departementets oppfatning opprettholdes.
>
> Departementet ser at mange homofile vil oppleve FAbUs holdning som diskriminerende og i praksis som en utestenging fra organisasjonens ledernivå. Å tolke forskriften slik at den ikke åpner for at det gis tilskudd til organisasjoner som forskjellsbehandler på religiøst grunnlag, kan imidlertid forstås som et angrep på disse organisasjonenes trosfrihet. (Barne- og likestillingsdepartementet 2009b: 4).

Mens altså departementet argumenter ut fra ønsket om å opprettholde tidligere tolkninger knyttet til forskjellsbehandling innenfor religiøse organisasjoner, viste Fordelingsutvalget i sin utdypende begrunnelse til følgende:

> Utvalget vil … bemerke … at det tidligere forelå en avgjørelse fra departementet i klagesaken fra Norsk Luthersk Misjonssamband for tilskuddsåret 2002 som ga unntak fra kravet om at menn og kvinner skal ha lik rett til å velges til tillitsverv på alle nivå i organisasjonen. Departementet mente at dette var et teologisk anliggende for organisasjonen, og at ulike trossamfunn må gis rett til å praktisere trosfrihet uten at dette skal få negativ innvirkning i forhold til denne tilskuddsordningen.

Boks 22.1 Forts.

> Forståelsen av dette unntaket har da også vært at unntaket ikke bare gjelder kjønn, men også seksuell legning. Utvalget mener imidlertid at § 2 i den nye forskriften opphever dette unntaket, og at forvaltningspraksis knyttet til den gamle forskriften ikke gjelder lenger. Utvalget antar at dersom departementet ønsket å videreføre unntaket ville det ha blitt nedfestet i forskriften. (Fordelingsutvalget 2009b: 5).

Det kan for øvrig vises til at da departementet bekjentgjorde den nye forskriften i november 2007 ble følgende presisert i et følgebrev:

> Forskriftens § 2 c) klargjør at organisasjoner som omfattes av forskriften ikke skal skape hindre for full deltakelse for barn og unge fra alle samfunnsgrupper, uavhengig av kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering. En organisasjon har imidlertid mulighet til å forbeholde medlemskap til dem som slutter opp om organisasjonens verdigrunnlag eller livssyn. For eksempel vil en kristen organisasjon ha mulighet til å forbeholde medlemskap til de med et kristent livssyn, og en organisasjon som bekjemper rusmidler vil kunne kreve totalavhold fra rusmidler for sine medlemmer. Når det gjelder valg av tillitsvalgte i organisasjonen så fastslår forskriften at en person ikke kan være diskvalifisert for et tillitsverv på bakgrunn av sine mest personlige og eventuelt medfødte egenskaper, slik som kjønn, etnisitet, seksuell legning eller nedsatt funksjonsevne. (Barne- og likestillingsdepartementet 2007).

Departementet fant i etterkant av denne klagesaken behov for å tydeliggjøre forskriften. I listen i forskriften over egenskaper som ikke skal hindre deltakelse ble religion tilføyd.

distkirkens barne- og ungdomsforbund hadde 1655 medlemmer og fikk 593 kroner per medlem. Frikirkens barn og unge hadde 6 258 medlemmer og fikk 317 kroner per medlem.

Det er et omfattende kontrollopplegg for ordningen. Hvert år publiseres en kontrollrapport med nøye gjennomgang av et utvalg av organisasjoner.

Forskriften for fordeling ble endret i 2009 etter en sak der departementet omgjorde et avslag fra Fordelingsutvalget på en søknad fra Frelsesarmeens barn og unge, se nærmere omtale i boks 22.1.

Norsk Luthersk Misjonssamband (NLM) er en kristen organisasjon med betydelig ungdomsarbeid, som ikke får støtte fra Fordelingsutvalgets ordning. Boks 22.2 viser de ulike stadiene i prosessen som endte med at 2003 var siste året som det ble gitt støtte til NLM:

22.3.4 Støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner fra Frifond

Frifondordningen finansierer, med bidrag fra tippemidlene og fra Kulturdepartementet, ulike støtteordninger som fordeles av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) Norsk musikkråd (NMR) og Norsk Teaterråd. LNU forvalter blant annet Frifond organisasjon som går til lokalt arbeid for nasjonale barne- og ungdomsorganisasjoner. Det er ikke tillatt å bruke støtten i sentralorganisasjonen. Støtten fordeles via sentralleddet som kan ta 5 prosent i administrasjonsvederlag for å fordele støtten til lokallag.

Støtten går til nasjonale, frivillige organisasjoner som er demokratisk oppbygd og som arbeider for og med barn og unge under 26 år i lokalmiljøet. Alle medlemmer over 15 år skal ha fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen. Sentralleddet må ha minst fem tilknyttede tellende lokale lag med jevnlig lokal aktivitet, fordelt på minst to fylker, med til sammen minst 200 tellende medlemmer under 26 år. For organisasjoner med begrenset rekrutteringspotensial vil kravet være 100 medlemmer og tre lokallag i to fylker. Hvert tellende medlem skal hvert grunnlagsår ha innbetalt minst 50 kroner i kontingent som skal tilfalle søkerorganisasjonen. Støtten utmåles i form av et grunntilskudd på maksimalt 75 000 kroner. Den er oppad begrenset til størrelsen på det variable tilskuddet, et variabelt tilskudd der 40 % utregnes på grunnlag av antall tellende lokallag i grunnlagsåret og 60 % utregnes på grunnlag av antall tellende medlemmer i grunnlagsåret. Det er som kontrollaktivitet lagt opp til at LNU skal hvert år besøke minst 20 prosent av sentralleddene som

Boks 22.2 Spørsmålet om støtte til Norsk Luthersk Misjonssamband:

Norsk Luthersk Misjonssamband mistet støtte fra ordningen for 2000 og 2001, begge ganger ved endelig avgjørelse i departementet. Fordelingsutvalget mente ved behandlingen for 2001 at organisasjonen ikke oppfylte kravene i forskriften om at den må ha en demokratisk oppbygging som sikrer alle tellende medlemmer som har fylt 15 år fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen og lik rett til å kunne velges til tillitsverv. Kvinner var ikke valgbare til hovedstyret og rådsmøtet, noe som i seg selv er avslagsgrunn. Departementet opprettholdt ved klagebehandling i juni 2001 (dvs. under Stoltenberg I-regjeringen) avslaget og anførte blant annet:

> Departementet anerkjenner enhver frivillig organisasjons rett til å vedta innskrenkninger i eget interndemokrati. Spørsmålet er imidlertid om en slik organisasjon er støtteberettiget innenfor en tilskuddsordning som har som hensikt å styrke og sikre barne- og ungdomsorganisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati og som barns og ungdoms redskaper for deltakelse i samfunnet. Departementet er av den oppfatning at kvinner og menns like rett til å velges til tillitsverv på alle nivå er en grunnleggende del av den demokratiforståelse som skal stimuleres gjennom barns og unges deltakelse i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Det kan derfor ikke gis dispensasjon fra kravet i forskriften … i tilfeller der kvinner og menn ikke har lik rett til å velges til tillitsverv i en organisasjon. (Barne- og familiedepartementet 2001).

Ved behandlingen i 2002 (under Bondevik II-regjeringen) endte saken på nytt i departementet som klagesak. Departementet omgjorde da avslaget fra Fordelingsutvalget og anførte blant annet:

> Departementet har på nytt vurdert spørsmålet om betydningen av at menn og kvinner ikke har lik rett til å velges til tillitsverv på alle nivå i organisasjonen. Departementet har kommet frem til at dette er et teologisk anliggende for organisasjonen, og at ulike trossamfunn må gis rett til å praktisere trosfrihet uten at dette skal få negativ innvirkning i forhold til denne tilskuddsordningen.
>
> En annen årsak til at organisasjonen tidligere har fått avslag på sin søknad om tilskudd, er at utsendingene til organisasjonens generalforsamling må ha fylt 18 år. Organisasjonen tilfredsstiller således ikke kravet i forskriften § 8 nr. 2 om at alle medlemmer over 15 år skal ha fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen og lik rett til å kunne velges til tillitsverv. Det følger imidlertid videre av bestemmelsen at Fordelingsutvalget kan gjøre unntak fra denne regelen.
>
> Fordelingsutvalget har i de siste år innskjerpet praksis hva gjelder bruk av dispensasjoner. Dette er i samsvar med instrukser og retningslinjer som er gitt fra departementet. Departementet finner imidlertid i den foreliggende sak grunn til å legge vekt på de forslag til vedtektsendringer som er fremmet i organisasjonen. … Departementet gjør derfor etter en konkret vurdering unntak fra kravet i forskriften … i denne saken. Departementet vil imidlertid bemerke at dette ikke er et varig unntak. Skal organisasjonen kunne regne med fortsatt støtte, bør prosessen for å endre organisasjonen i demokratisk retning fortsette. (Barne- og familiedepartementet 2002).

NLM fikk etter dette vedtaket støtte i 2002 og 2003, men fikk på nytt avslag i 2004. Fordelingsutvalget viste da blant annet til følgende:

> NLM skriver i sin søknad at de hadde et forslag om 15 års aldersgrense oppe på generalforsamlingen i 2003, men at forslaget ikke fikk nok flertall til at det kunne vedtas. Utvalget mener at det er en klar føring i utvalgets vedtak for 2003 om at organisasjonen må gjøre reelle grep for å nærme seg forskriftens krav i løpet av kort tid. Med organisasjonens vedtak på generalforsamlingen, mener utvalget at organisasjonen har foretatt et klart valg i forhold til sin oppbygging ved å opprettholde innskrenkingen av muligheten for lik rett til innflytelse i organisasjonen for medlemmer som har fylt 15 år … (Fordelingsutvalget 2004).

NLM har ikke fått støtte siden.[1]

[1] Sommeren 2012 ble det gjort vedtak på generalforsamlingen i NLM om at det anbefales opprettet en landsomfattende, selvstendig ungdomsorganisasjon. Dette vil eventuelt kunne føre til at NLM igjen vil kunne få støtte fra ordningene for støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner.

Tabell 22.5 Samlet fordeling til livssynsbaserte barne- og ungdomsorganisasjoner.

	Fordelings-utvalget 2012 – i kroner	Frifond organisasjon 2012 – i kroner	Sum. 2012 – i kroner
ACTA-Normisjon	4 886 069	3 419 033	8 305 102
Aktivitetsklubben i Den Kristelige Menighet	788 383	1 244 370	2 032 753
De Frie Evangeliske Forsamlingers Barne- og ungdomsråd	530 081	787 170	1 317 251
Frelsesarmeens barn og unge	896 389	1 162 135	2 058 524
Frikirken barn og unge	2 115 494	1 900 206	4 015 700
Humanistisk Ungdom	283 841	768 981	1 052 822
Indremisjonsforbundets barne- og ungdomsavdeling	2 045 723	2 158 219	4 203 942
KRIK	2 921 312	3 145 126	6 066 438
Metodistkirkens Barne- og Ungdomsforbund	622 210	876 749	1 498 959
Norske Baptisters Barne- og Ungdomsforbund	1 262 589	1 559 312	2 821 901
Norges KFUK-KFUM	4 139 712	3 174 439	7 314 151
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag	1 197 350	1 514 275	2 711 625
Det Norske Misjonsselskaps Barne- og Ungdomsorg.	1 880 364	1 974 016	3 854 380
Det norske misjonsforbunds ungdom	1 357 839	1 779 341	3 137 180
Søndagsskolen Norge	7 194 441	3 473 798	10 668 239
Norges Unge Katolikker	643 686	1 251 443	1 895 129
Ny Generasjon	566 032	773 482	1 339 514
Pinsevennenes Barne- og ungdomsutvalg	2 736 429	2 180 447	4 916 876
Syvendedags Adventistsamf. Barne og ungdomsf.		630 085	630 085
Skjærgårds Live	339 101	646 014	985 115
Ung Kirkesang	2 567 373	2 712 811	5 280 184
Sum	38 974 418	37 131 452	76 105 870

har mottatt støtte fra Frifond organisasjon til sine lokallag. Alle organisasjoner skal besøkes etter deres første år som mottaker av støtte fra ordningen.

Frifond organisasjon fordelte i 2012 vel 110 millioner kroner. Av dette gikk om lag 37 millioner kroner til livssynsbaserte organisasjoner.

Vi merker oss i tabell 22.5 at det er stort grad av sammenfall når det gjelder hvilke organisasjoner som får støtte fra Fordelingsutvalget og fra Frifond. Adventistene får ikke støtte fra Frifond. Norsk Luthersk Misjonssamband får fra 2012 heller ikke støtte fra Frifond[10], etter at organisasjonen for en del år siden mistet støtten fra Fordelingsutvalget, jf. boks 22.2.

22.3.5 Støtte til studieforbund

Over Kunnskapsdepartementets budsjett blir det i 2012 gitt knapt 185 millioner kroner til studieforbund. I Prop. 1 S (2012–2013) er det foreslått om lag 189 millioner kroner til studieforbund. Tilskuddet forvaltes av Vox som er en etat under

[10] Vedtaket fra LNU på søknaden for 2011 viser til at «I NLM er ikke kvinner valgbare til Hovedstyret eller Rådet, som er de styrende organene mellom organisasjonens Generalforsamling. Dette er ikke i overensstemmelse med LNUs krav om at alle medlemmer skal ha like muligheter til påvirkning i organisasjonen. Videre kan bare personer over 18 år være delegater på Generalforsamlingen, noe som er i strid med bestemmelsen i retningslinjene om at alle medlemmer over 15 år skal ha fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen.» (Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner 2011).

departementet. Tilskuddene fordeles via 18 studieforbund, herunder fra politiske partier, som kan ha et variabelt antall medlemsorganisasjoner. Blant studieforbund som ikke er tilknyttet et politisk parti, er ett forbund organisert på basis av livssyn. Kristelig Studieforbund har 60 medlemsorganisasjoner og mottar om lag 12,3 millioner kroner i støtte for 2012. Fra 2012 er Norsk Kristelig Studieråd og Frikirkelig studieforbund fusjonert til Norsk Kristelig studieforbund.

Studieforbundene er tillagt ansvaret for å godkjenne studieopplegget. Opplegget for støtte varierer mellom studieforbundene.

Ifølge en rapport fra Vox (2012) var deltakerne på kurs i regi av Norges Kristelige Studieråd fordelt på følgende tema i 2010: kristendom 47 prosent, sang, vokalmusikk og kor 19 prosent og andre organisasjons- og ledelsesfag 14 prosent Tilsvarende for Frikirkelig studieforbund var 58 prosent med kurs i kristendom, 20 prosent i sang, vokalmusikk og kor og 10 prosent instruktør-, trener- og lederutdanning.

22.3.6 Støtte til livssynsbaserte skoler

Det gis på flere nivåer i skolesystemet støtte til skoler som har et religiøst grunnlag. Samlet sett utgjør disse ulike ordningene i størrelsesorden over 1 ¾ milliard kroner, og utgjør det klart største støttesystem som kan knyttes til livssyn.[11] Her er ikke medregnet den individuelle støtten som gis den enkelte student fra Statens lånekasse for utdanning. Hva slags vilkår som stilles og hvorvidt den offentlige støtten likebehandler ulike religioner og livssyn, er viktig å klarlegge:

Private grunnskoler basert på religiøst grunnlag: I 2011 ble det gitt støtte etter privatskoleloven til vel 60 grunnskoler med et religiøst grunnlag. Til sammen var det vel 7000 elever på disse skolene, dvs. noe over 1 prosent av alle elever i grunnskolen. Samlet støtte var om lag 585 millioner kroner.[12] Bevilgningen er regelstyrt, dvs. en overslagsbevilgning. Støtten gis med 85 prosent av driftsutgiftene per elev i offentlige skoler. I kapittel 19 drøftes nærmere vilkår for støtte til private skoler basert på livssynsgrunnlag.

Private videregående skoler basert på religiøst grunnlag: I 2011 ble det gitt støtte etter privatskoleloven til knapt 30 videregående skoler med et religiøst grunnlag. Til sammen var det om lag 5600 elever på disse skolene[13], dvs. om lag 3 prosent av alle elever i videregående skole. Samlet støtte var i 2011 om lag 600 millioner kroner.[14] Bevilgningen er regelstyrt, dvs. en overslagsbevilgning. Støtten gis med 85 prosent av driftsutgiftene per elev i tilsvarende offentlige skoler. I kapittel 19 drøftes nærmere vilkår for støtte til private skoler basert på livssynsgrunnlag.

Folkehøyskoler: Folkehøyskolens formål er ifølge folkehøyskolelovens § 1 å «fremme allmenndanning og folkeopplysning. Den enkelte folkehøyskole har ansvar for å fastsette verdigrunnlag … innenfor denne rammen». Verdigrunnlaget må oppgis ved søknad om opprettelse av folkehøyskole. Det finnes i § 2, som beskriver vilkår for støtte, blant annet krav om at den skal være eksamensfri og ha internat, men ikke faglige krav. Det gis støtte til 77 folkehøyskoler, hvorav om lag 30 betegnes som kristne og de resterende betegnes som «frilynte». Samlet ordinær[15] støtte i 2012 var 647 millioner kroner, hvorav knapt 290 millioner kroner til kristne folkehøyskoler. Det var drøyt 7 000 elever på folkehøyskolene, hvorav drøyt 3 000 på kristne.[16]

Ordningen med støtte til folkehøyskoler er rammestyrt. Hver skole har et maksimalt antall elever som de er godkjent for. Tilskuddet per elev er avhengig av tilgjengelig bevilgning og det er Kunnskapsdepartementet som godkjenner opprettelse av nye skoler. I en artikkel på hjemmesidene til departementet fra høsten 2009 vises det til at det på første gang på 18 år er godkjent en ny folkehøyskole. Blant flere søknader som tilfredsstiller lovens krav for støtte, ble Setesdal folkehøgskole prioritert etter en «helhetlig og grundig vurdering» som et nyskapende tilbud innen motorsport (Kunnskapsdepartementet 2009).

Diverse skoler/«bibelskoler»: I voksenopplæringsloven er det hjemmel til å gi tilskudd støtte til skoler som per 30. juni 2010 var godkjent og i drift etter den gamle privatskoleloven fra 2003.[17] Departementet kan på grunnlag av søknad etter en samlet vurdering, godkjenne driftsendringer og nye skoler etter dette kapitlet. Skolen skal drive etter læreplaner godkjent av departementet. Skolen definerer selv sitt eget faglige og/eller ver-

---

[11] Vi ser her bort fra de midler som offentlige myndigheter anvender til kjøp av tjenester fra organisasjoner med et religiøst grunnlag knyttet til helse- og omsorgssektoren. Heller ikke Det teologiske fakultet er medregnet.

[12] Sum av tilskudd vår og høst 2011, inkludert støtte også til leksehjelp og frukt og grønt.

[13] Høsten 2011. Inkludert elever som utløser særlig støtte som funksjonshemmet.

[14] Tall fra Utdanningsdirektoratet for 2011, inkludert over 70 millioner kroner til funksjonshemmede elever.

[15] I tillegg kommer særlig tilskudd til fire skoler med høy andel funksjonshemmede.

[16] Utregnet ut fra helårsekvivalenter basert på snittet for 2008 til 2010.

dimessige grunnlag. Det gis under denne loven støtte til blant annet reklameutdanning, musikkutdanning, danseakademier og bibelskoler. Inkludert musikkutdanning på bibelskolene ble det i 2011 gitt tilskudd for vel 700 elever på bibelskoler og samlet støtte til bibelskoler var om lag 60 millioner kroner.[18] Bevilgningen er regelstyrt, dvs. en overslagsbevilgning. Støtten per studieplass beregnes tilsvarende 75 prosent av utgiftene til studieplasser i offentlige videregående skoler, studiespesialisering. For 2012 utgjør den 75 prosent av 108 000 kroner.

Støtte til livssynsbaserte skoler på universitets- og høyskolenivå: Det gis også støtte til virksomhet på universitets- og høyskolenivå som er basert på et spesifikt livssynsgrunnlag. Noe av denne støtten er knyttet til Den norske kirke direkte og inngår i det beregningsgrunnlaget som er grunnlaget for utmåling av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor den norske kirke. Viktig her er Det praktisk-teologiske seminar som er samlokalisert Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Det teologiske fakultet inngår ikke i beregningsgrunnlaget.

Det gis støtte til en rekke private høyskoler med en tilknytning til Den norske kirke under Kunnskapsdepartementets budsjett. I det følgende vises støtten for 2012 og forslag for 2013

- NLA Høgskolen: 2012: 96 millioner kr., 2013: 104 millioner kr.
- Det teologiske Menighetsfakultet: 2012: 68 millioner kr. 2013: 75 millioner kr.
- Misjonshøgskolen i Stavanger: 2012: 20 millioner kr., 2013: 21 millioner kr.
- Fjellhaug internasjonale høgskole: 2012: 7 millioner kr., 2013: 8 millioner kr.
- Høgskolen i Staffeldts gate: 2012: 10 millioner kr., 2013: 11 millioner kr.

Det gis imidlertid støtte til høyskoler også utenfor Den norske kirke. Ansgar teologiske høgskole får om lag 12 millioner kroner. Den tidligere loven om private høyskoler hadde som eksplisitt vilkår at høyskolen måtte ha et religiøst eller etisk grunnlag, være et faglig-pedagogisk alternativ eller være et supplement til det offentlige tilbudet. I den nye universitets- og høyskoleloven fra 2005 er ikke dette gjentatt, men det er i forarbeidene sagt at «De hensyn som ligger til grunn for dagens vilkår i privathøyskoleloven § 11 vil … kunne tas i betraktning i den konkrete vurderingen av søknader om statsstøtte fra den enkelte institusjon.» (Ot.prp. nr. 79 (2003–2004): 62).

Selv om undervisningen er faglig godkjent («akkreditert» av NOKUT), er det ikke noen rett til statsstøtte. Finansieringen av høyskoler er bygd opp med en kombinasjon av «langsiktige og strategiske bevilgninger» (Kunnskapsdepartementet 2011: 31), (dvs. en grunnbevilgning) og resultatbaserte bevilgninger knyttet til utdanning og forskning. Grunnbevilgningen er et resultat av, slik Kunnskapsdepartementet uttrykker det, «særskilte prioriteringer over tid for de ulike institusjonene» (Kunnskapsdepartementet 2011: 7).

---

[17] I Ot.prp. nr. 39 (2006–2007) ble det foreslått at de skolene som var godkjent etter kapittel 6A i den gamle friskolelova innen utgangen av en overgangsperiode på tre år måtte innrette seg enten etter fagskoleloven, endret friskolelov (ny privatskolelov) eller universitets- og høyskoleloven. Det ble imidlertid tilføyd: «Departementet antar likevel at enkelte av kapittel 6A-skolene ikke vil være i stand til å innrette seg hverken etter fagskoleloven eller endret privatskolelov innen overgangsperiodens utløp. Departementet vil utrede nærmere hvilken lovmessig ramme som mest hensiktsmessig vil gjøre det mulig for disse skolene å beholde offentlig finansiering også etter at overgangsperioden er over, og vil blant annet vurdere folkehøyskoleloven i denne sammenheng.» (Ot.prp. nr. 39 (2006–2007): 28).
Det ble ved behandlingen av Ot.prp. nr. 87 (2008–2009) opprettet en egen ordning etter voksenopplæringsloven § 4 for de skolene som ikke tilpasset seg de nevnte lovene. Inn under denne ordningen kom de fleste «bibelskolene». De av kapittel 6A-skolene som ønsket å bli fagskoler, eller private høyskoler, måtte søke Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) om godkjenning av utdanningen. Enkelte slike skoler med kristent verdigrunnlag fikk godkjenning som fagskoler. Etter at finansieringsansvaret for disse ble overført til fylkeskommunene i 2010, ble de tilbakeført til statlig finansiering fra 2011, og disse skolene mottar i 2012 i størrelsesorden 15 mill. kroner i tilskudd.
I en interpellasjonsdebatt fra februar 2012 beskrev Stortingsrepresentant Dagrun Eriksen fra Kr.F. historien slik: «De såkalte kapittel 6A-skolene var på mange måter en gjøkunge i den gamle privatskoleloven, fordi den omfattet alle grunnskolene, og så hadde man i tillegg disse «underlige» bibelskolene, som ikke passet inn verken i privatskoleloven eller andre steder. Den gangen man ønsket å gjøre endringer i privatskoleloven, lette man etter å finne et nytt «hjem» for denne typen skoler, som er vanskelige å definere ut fra en ordinær skolegang. … Da ble de foreslått gitt «hjem» på to nye områder. Det ene er fagskoleloven. Dette har mange bibelskoler gjort til en realitet – de har ønsket en større faglig fordypning i sine utdanningsnivå, og det har vært en positiv driv for mange av disse skolene. Så er det en del andre bibelskoler som ikke ønsket å gå den skoleveien, men mer beholde sitt særpreg, og man fant den gang et nytt «hjem» for dem i voksenopplæringsloven.» (Stortinget 2012a).

[18] Basert på tall fra Utdanningsdirektoratet. Inkludert i disse tallene er også støtte til «Urtehagen» som er en skole med muslimsk grunnlag. Støtten i 2011 var på knapt 7, 5 mill. kroner.

22.3.7 Statlig merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner

En utvidet ordning som erstatt ordningen med tjenestemomskompensasjon ble innført fra og med 2010. Ordningen ble utvidet med 200 millioner kroner til 396 millioner kroner. Det ble i budsjettet for 2010 varslet at ordningen skal trappes opp med 1 milliard kroner til 2014 (til 1,2 milliard kroner). I 2011 ble det bevilget 608,6 millioner kroner til ordningen. Ordningen administreres av Lotteri- og stiftelsestilsynet. I 2012 ble det bevilget 628 millioner kroner. I Prop. 1 S (2012–2013) er det foreslått en bevilgning på 948, 2 millioner kroner.

Ordningen gjelder for:

- Frivillige organisasjoner avgrenset til demokratiske, medlemsbaserte organisasjoner som ikke er fortjenestebaserte.
- Tros- og livssynsorganisasjoner.
- Stiftelser med et allmennyttig formål der frivillig innsats utgjør en viktig del av stiftelsens virksomhet.
- Frivillige kultur- eller velferdsprodusenter, når disse ikke har fortjeneste som hovedformål.

Ordningen er bevilgningsstyrt (dvs. en rammeordning) som skal kompensere frivillige organisasjoner for merverdiavgiftskostnader på varer og tjenester. Hvis kravene er større enn avsatt bevilgning, avkortes alle søkere prosentvis likt. For 2010 ble 65 prosent avkortet. I 2011 ble denne avkortingen redusert til 49 prosent. Investeringer i og påkostninger på bygg, anlegg og fast eiendom omfattes ikke av den nye utvidede ordningen for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner. Drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til bygg, anlegg og fast eiendom omfattes av ordningen.

Kravene kan utformes ut fra en forenklet modell der en sender inn driftskostnader etter en nærmere definert avgrensning. Det er lagt til grunn at for frivillige organisasjoner utgjør merverdiavgiftspliktige utgifter omtrent 35 prosent av samlede driftskostnader. Alternativt kan en sende inn krav etter dokumenterte merverdiavgiftskostnader. Fra 2011 legges det opp til en bindingstid på 4 år ved valg av forenklet eller dokumentert modell.

For 2010 ble det fordelt om lag 43 millioner kroner i momskompensasjon til livssynsbaserte organisasjoner.[19] Av dette gikk nesten 40 millioner kroner til kristne trossamfunn[20] utenfor Den norske kirke og til organisasjoner innenfor Den norske kirke. Knapt 0,9 millioner kroner gikk til øvrige trossamfunn og 2,3 millioner kroner til livssynsorganisasjoner (Human-Etisk Forbund og Humanistisk Ungdom).

Tilsvarende tall for 2011 viser om lag samme mønster. Knapt 67 millioner kroner ble fordelt i alt til livssynsbaserte organisasjoner. Kristne trossamfunn og organisasjoner innenfor Den norske mottok nesten 62 millioner kroner. Knapt 1,1 millioner kroner gikk til andre trossamfunn og vel 3,9 millioner kroner til sekulære livssynsorganisasjoner. Veksten i beløp skyldes økt ramme for ordningen. En kan særlig merke seg en andelsmessig reduksjon for trossamfunn tilknyttet andre religioner enn kristendommen.

22.3.8 Fradragsrett for gaver til visse frivillige organisasjoner

Fra inntektsåret 2000 ble det innført en ordning hvor giver kan kreve inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner. Fradragsretten omfatter gaver til blant annet organisasjoner som driver omsorgs- og helsefremmende arbeid, religiøs virksomhet, utviklings- og katastrofehjelp og arbeid for vern av kultur. Gaven må utgjøre minimum 500 kroner per organisasjon i året. I inntektsårene 2000, 2001 og 2002 var øvre grense for fradragsretten 900 kroner, og fradraget var samordnet med fradraget for fagforeningskontingent. For 2003 ble øvre grense økt til 6 000 kroner, og samordningen med fagforeningskontingenten opphørte. Fra 2004 ble Den norske kirke inkludert i ordningen. Fra 2005 ble ordningen utvidet til å inkludere trossamfunn uten nasjonalt omfang, og øvre beløpsgrense ble økt til 12 000 kroner, noe den har vært siden.

Ordningen er noe endret fra og med 2011. På bakgrunn av en uttalelse fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) fremmet regjeringen forslag om å endre skatteloven slik at personer som skatter til Norge, gis fradragsrett for gave gitt til tilsvarende organisasjoner med sete innenfor EØS-området. Ifølge Prop. 1 LS (2010–2011) oppstod det da behov for enkelte generelle innstramminger i fradragsordningen. Departementet foreslo da at fradragsrett for gaver til mindre tros- og livssynssamfunn uten nasjonalt omfang ble opphevet. Forslaget innebar ingen endring for tros- og livssynssamfunn med nasjonalt omfang, dvs. at tros- og livssynssamfunn med nasjonalt omfang fortsatt kan godkjennes under gavefradragsreglene. Ifølge Finansdepartementet tilfredsstilte 97 prosent av gavene til tros- og livssynssamfunn kravet

[19] Kategorisert slik det gjøres i Frivillighetsregisteret.

[20] Inkludert Jehovas vitner.

Tabell 22.6 De største livssynsbaserte tilskuddsmottakerne i 2011:

Navn på organisasjon	Utbetalt i 2011 i 1000 kr
Frelsesarmeen	7 261
Normisjon	6 277
Norsk Luthersk Misjonssamband	5 723
Den Evangeliske Lutherske Frikirke	4 459
Human-Etisk Forbund	3 858
Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet	3 101
Brunstad Christian Church	3 039
Misjonsforbundet	2 563
Syvendedags Adventistsamfunnet, Den norske union	2 131
Indremisjonsforbundet	2 042
Metodistkirken i Norge	2 016
Det Norske Baptistsamfunn	1 726
Oslo katolske bispedømme	1 369
Jehovas vitner	889
Søndagsskolen Norge	845

til nasjonalt omfang. Det ble også vedtatt at Skattedirektoratet hvert år skal offentliggjøre en liste over hvilke frivillige organisasjoner som har mottatt fradragsberettigede gaver og samlet gavebeløp den enkelte organisasjon har mottatt. Dette gjelder for skatteoppgjøret for 2010 som ble offentlig høsten 2011.

I budsjettet for 2012 ble det vedtatt følgende tillegg i skatteloven:

> For å sikre norsk oppfølging av vedtak av FNs sikkerhetsråd, kan departementet bestemme at en organisasjon som oppfyller vilkårene i første og annet ledd ikke kan motta gaver med rett til fradrag for giver. Det gis ikke fradragsrett for giver for pengegaver ytet etter at departementet har truffet bestemmelse etter forrige punktum. (Prop. 1 LS (2011–2012): 217).

I proposisjonen Prop. 1 LS (2011–2012) som begrunnet tillegget vises det til:

> Et eksempel på en relevant resolusjon er resolusjon 465 (1980), der Sikkerhetsrådet blant annet ber alle stater om å avholde seg fra å gi Israel noen form for assistanse som kan brukes i forbindelse med bosettinger i okkuperte områder. (Prop. 1 LS (2011–2012): 138).

Det avgjørende er om departementet kan dokumentere at en aktuell organisasjon bidrar med økonomisk støtte til en type aktivitet som er i strid med formål som er nedfelt i FNs resolusjoner mv. Det er videre sagt at det er en forutsetning at Utenriksdepartementet må bistå Finansdepartementet med folkerettslige problemstillinger knytte til utelukkelse. Det varsles videre at Finansdepartementet i samarbeid med andre relevante departementer vil se nærmere på om det kan være behov for tilsvarende utelukkelsesmekanismer i tilknytning til andre støtteordninger mv.

I 2010 var det samlede gavebeløpet i ordningen knapt 2,4 millliard kroner. Den skattemessige effekten av dette er beregnet til om lag 510 millioner kroner. Det trossamfunnet som mottok mest gaver, er Pinsebevegelsens Sentralregistrering av Gaver med Skattefradrag med 93 millioner kroner. Av andre store mottakere kan nevnes Den Evangelisk Lutherske Frikirken Felleskassen med 57 millioner kroner, Den norske kirke/Kirkerådet med 56 millioner kroner og Brunstad Christian Church med 47 millioner kroner.

Sekretariatet for utvalget har foretatt en grov inndeling av godkjente gavebeløp for 2010. Av samlet gavebeløp på om lag 2,4 milliarder kroner, går knapt 900 millioner kroner til tros- og livssyns-

baserte organisasjoner.[21] Dette gir en skattemessig støtte på knapt 200 millioner kroner. Av samlet gavebeløp kan om lag 520 millioner kroner knyttes til kristne organisasjoner utenfor Den norske kirke, mens rundt 350 millioner kroner går til organisasjoner tilknyttet Den norske kirke.[22] Øvrig støtte til trossamfunn var vel 12 millioner kroner. Det er om lag en fordobling i forhold til året før, særlig knyttet til islamske organisasjoner. Knapt 1 million kroner ble gitt til sekulære livssynssamfunn, dvs. Human-Etisk Forbund (Skatteetaten 2011).

22.3.9 Inntekter fra spill og lotterier

Frivillige organisasjoner kan også ha inntekter fra lotterier. Utgangspunktet for lovgivningen på feltet er at lotterier er forbudt med mindre ulike unntak gjelder. Dette medfører ulike typer lotterier med varierende opplegg for regulering.

Stort lotteri: Det er krav om godkjenning som lotteriverdig organisasjon fra Lotteritilsynet for å kunne gjennomføre store lotteri med omsetning over 150 000 kroner. Organisasjoner og foreninger med et humanitært eller samfunnsnyttig formål, kan få slik godkjenning. Humanitære eller samfunnsnyttige formål omfatter i praksis ikkje formål som er typiske offentlige oppgaver. Det omfatter heller ikke aktiviteter med kommersielt tilsnitt, privatøkonomiske tiltak og hobby- og fritidsforeninger for voksne. Lotteritilsynet opplyser at det ved de fleste godkjenninger av hobby- og fritidsforeninger stiller krav om at lotteriinntektene skal gå til den delen av virksomheten som gjelder aktivitet blant barn og unge under 18 år (Lotteritilsynet 2012).

Bingo: Organisasjonen må være godkjent på tilsvarende måte som for landslotterier som lotteriverdig organisasjon for å kunne drive egen bingovirksomhet, eller få en andel av overskuddet fra profesjonelle bingoentrepenører (Lotteritilsynet 2011a).

Smålotterier: Dette gjelder lotterier opp til 150 000 kroner. Det er meldeplikt for disse til Lotteritilsynet. Disse kan drives av lokale frivillige lag, samt humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner, men inntektene skal ikke gå til kommersielle formål eller privatpersoner (Lotteritilsynet 2011b).

Basarer: Disse kan arrangeres uten innholdsbestemt krav til formål, men er likevel regulert i forhold til størrelse. Maksimal gevinstverdi er 40 000 kroner og lotteriet må blant annet gjennomføres i løpet av en dag mv. (Lotteritilsynet 2011c).

Lotteritilsynet har oversikt over hvilke tillatelser som er gitt og oversikt over inntekter under store lotterier og bingo, selv om det nok kan være noe underrapportering. Oversiktene fra Lotteritilsynet viser at det er relativt få religiøse organisasjoner som får inntekter fra store lotterier. Det finnes enkelte kristne organisasjoner, særlig innen Den norske kirke, som har inntekter fra slike lotteri, men i relativt beskjedent omfang. Det ser ikke ut til å være registrert religiøse organisasjoner som har inntekt fra bingodrift. Det er en del trossamfunn som har inntekter fra smålotterier, men det foreligger ikke en samlet oversikt i Lotteritilsynet. Når det gjelder inntekter fra basarer, foreligger det heller ikke noen samlet oversikt, men det er grunn til å tro at inntektene fra slike vil være viktige for mange lokalmenigheter.

Det har vært en del diskusjon om kravet om formålsavgrensning knyttet til store lotterier, jf. boks 22.3.

Grasrotandelen knyttet til tippemidler er blitt stadig viktigere i de senere år. Denne ordningen gav i 2011 om lag 296 millioner kroner til ulike frivillige organisasjoner. Det er mulig for lokale tros- og livssynsorganisasjoner å registrere seg i denne ordningen. I 2011 fikk om lag 235 tros- og livssynsorganisasjoner til sammen vel 1 million kroner fra ordningen.

22.4 Om offentlige tilskudds betydning for tros- og livssynssamfunnenes økonomi

Tros- og livssynssamfunn engasjerer mange mennesker i Norge, både ved at mange er ansatt i tros- og livssynssamfunn og ved at mange arbeider frivillig i slike samfunn. I SSBs satelittregnskap for frivillige organisasjoner, regnes det med at det i 2009 ble utført om lag 2800 betalte årsverk i religiøse organisasjoner og det var om lag 7 400 frivillige årsverk. I stor grad vil det være kostnadene ved betalte årsverk som framkommer i regnskapene til tros- og livssynssamfunnene. Av den grunn vil regnskapene ikke alltid få frem det reelle aktivitetsnivået i de ulike samfunnene.

Tros- og livssynssamfunn kan være finansiert på ulikt vis. De kan være finansiert ved ulike med-

[21] Velferdsorganisasjoner og bistand med religiøs tilknytning er ikke inkludert.

[22] En del organisasjoner beskriver seg selv som tverrkirkelige. Mange av disse er skjønnsmessig plassert under organisasjoner knyttet til Den norske kirke.

Boks 22.3 Spørsmål om lotteridrift for Kristiansand Frikirke

Den Evangeliske Lutherske Frikirke Kristiansand Menighet (Kristiansand Frikirke) ble i 2008 godkjent som lotteriverdig organisasjon og søkte i 2009 om en endring av godkjenningen slik at vilkåret om at lotterioverskuddet skal øremerkes barn og unge under 18 år, faller bort. Ønsket var at lotterioverskuddet kunne brukes til misjonsprosjekt i utlandet og at pengene skal øremerkes humanitært arbeid herunder også overfor barn og unge. Det ble anført at misjon er samfunnsnyttig, og at norsk misjon i en årrekke har drevet humanitært arbeid som en integrert del av misjonsarbeidet.

Lotterinemda anfører at Kristiansand Frikirke er vurdert til å være en hobby- og fritidsforening for voksne, men er gitt godkjenning på bakgrunn av sin virksomhet blant barn og unge. Lotterinemnda anser flere av formålene som ble angitt av Frikirka

> for å ha et tilsnitt av humanitær virksomhet, men finner likevel – ut fra de gitte retningslinjer og tidligere praksis – at det humanitære tilsnittet er av et begrenset omfang i forhold til Kristiansand Frikirkes øvrige virksomhet. (Lotterinemnda 2010: 3).

Nemnda mener det er fast praksis «at misjonsarbeid ikke anses som humanitær virksomhet.» (Lotterinemnda 2010: 3).

Vedtaket gjelder muligheten til å avholde store lotterier med misjon som formål. Det er ikke hindringer for å avholde smålotterier og basarer til fordel for misjon.

lemsavgifter, av løpende gaver, av testamentariske gaver, av avkastning på utleie mv. og fra ulike offentlige tilskuddsordninger.

For å få en bedre oversikt over tros- og livssynssamfunnenes økonomiske rammevilkår, har utvalget sett på flere kilder. I den forespørselen som ble sendt til tros- og livssynssamfunn, jf. omtale i kapittel 2, ble det spurt om økonomiske rammevilkår og hvordan inntekter fordeler seg på ulike kilder. Relativt få svar kom inn ved denne henvendelsen. Regnskapene til de ulike tros- og livssynssamfunnene vil i noen grad være offentlige. Dette følger av plikt til å sende slike til Brønnøysundregistrene for større virksomheter etter nærmere bestemte regler, og ut fra at fylkesmennene krever tilsendte regnskaper i forbindelse med kontroll av utbetaling av tilskudd knyttet til den særlige støtten til tros- og livssynssamfunn. Fylkesmannen kan bare kreve regnskap knyttet til bruk av det særlige statstilskuddet, men det kan se ut som om de fleste tros- og livssynssamfunn sender inn fulle regnskaper. Utvalget har sett nærmere på en del regnskaper som er levert fylkesmannen.

Utvalget har også sett på tall som fremkommer fra Momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Siden denne er utformet som en uspesifikk aktivitetsstøtte ut fra godkjente driftskostnader, er driftskostnadene fra mange tros- og livssynssamfunnsorganisasjoner tilgjengelige. En fordel med disse tallene er at de også kan fange opp utgifter i ulike lokalmenigheter/foreninger i landsomfattende tros- og livssynssamfunn. Men slik det framgår av tabell 22.6 over, er det en stor skjevhet i hvilke livssynsbaserte organisasjoner som får tilskudd fra ordningen. I liten grad vil for eksempel islamsk baserte trossamfunn få tilskudd fra ordningen, slik at tall fra ordningen isolert sett ikke gir noe godt helhetsbilde av tros- og livssynssamfunns økonomi.

Selv om det ikke har vært mulig å gjennomføre en fullstendig gjennomgang av alle tros- og livssynssamfunnenes økonomi, avtegner det seg ut fra disse kildene et visst mønster.

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.

I de følgende tre kapitler, kapittel 23, 24 og 25, vurderes endringer i den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn. I kapittel 26 gis det en vurdering av om det bør gjøres endringer i andre tilskuddsordninger som er viktige for tros- og livssynsbaserte organisasjoner.

Kapittel 23
Vilkår for støtte, særlig ordning

I kapittel 22 er det gitt en oversikt over hvordan ulike offentlige ordninger bidrar til å finansiere norske tros- og livssynssamfunn. Kapitlet gir en bakgrunn for å vurdere ulike vilkår for støtte og hvorvidt tros- og livssynssamfunn blir likebehandlet seg i mellom og i forhold til andre frivillige organisasjoner.

I dette kapitlet drøftes mer prinsipielt hvordan tros- og livssynssamfunn kan finansieres og hvordan utvalget vil tilrå at det offentliges rolle på feltet bør utformes. Viktig i denne sammenheng er de forutsetninger som er gitt i mandatet for utvalget, jf. nedenfor i kapittel 23.1.2.

Det blir ofte oppfattet som et viktig spørsmål om dagens særlige tilskuddsordning til tros- og livssynssamfunn oppfattes som «refusjon av kirkeskatt» eller som en vanlig tilskuddsordning. Utvalget drøfter dette nærmere i kapittel 23.1.2.

23.1 Finansiering av tros- og livssynssamfunn

I det følgende skisseres prinsipielt hvordan tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, kan finansieres.[1] Forholdet til mandatet for utvalget og grunnlovsformuleringer i kirkeforliket blir deretter drøftet.

23.1.1 Generelle prinsipper for finansiering

Tros- og livssynssamfunn kan finansieres ut fra medlemmenes bidrag, inkludert frivillig medlemsavgift, eller de kan finansieres over offentlige budsjetter. I praksis vil offentlige tilskudd bli supplert i større eller mindre grad med medlemsbidrag, jf. drøfting under kapittel 22.4. Den norske kirke er et eksempel på et trossamfunn som får sine inntekter i hovedsak bestemt av offentlige bevilgninger.[2]

Følgende modeller for regelbestemte bidrag[3] kan tenkes med ulike mellomformer:

1. *Frivillig medlemsavgift*: Det enkelte tros- eller livssynssamfunn bestemmer størrelsen på avgiften, og samler den inn. Hvorvidt den samles inn sentral eller lokalt, vil være opp til det enkelte samfunn. Betaling for enkelttjenester kan være et alternativ til høy medlemsavgift. Det enkelte individ bestemmer om det vil melde seg inn i tros- og livssynssamfunnet. Siden det offentlige ikke gir støtte, er det ikke aktuelt å vurdere vilkår for støtte.
2. *Frivillig medlemsavgift med statlig hjelp ved innkrevingen*: Det enkelte tros- eller livssynssamfunn bestemmer nivået på medlemsavgiften og får bistand til innkrevingen, gjerne ved skatteinnkrevningen. Personer som ikke ønsker å være medlem i noe samfunn, betaler ikke avgift. Siden staten bidrar ved innkrevingen, kan det være aktuelt å vurdere vilkår for støtte.
3. *Obligatorisk livssynsavgift/skatt*:[4] Staten bestemmer nivået på avgiften, krever den inn, og fordeler den til det enkelte tros- og livssynssamfunn etter registrering i forbindelse med skatteinnkrevingen. Avgiften kan være en fast avgift per person eller utformes som en skatt og gjøres inntektsavhengig. Island er et eksempel på et land med en slik avgiftsordning.[5] Det vil være aktuelt å vurdere vilkår for å motta midler fra den obligatoriske livssynsavgiften.

---

1 Drøftingen følger i stor grad notatet *Finansieringsmodeller for kirken*, skrevet av Professor Jørn Rattsø (2004) for Statkirke-utvalget, jf. NOU 2006: 2.

2 Det finnes imidlertid en mengde med organisasjoner (misjonsorganisasjoner mv.) innenfor Den norske kirke som i stor grad er medlemsfinansiert.

3 Mange tros- og livssynssamfunn vil ha store deler av sine inntekter basert på gaver, og ikke i form av fastsatt medlemskontingent eller offentlige tilskudd.

4 Det kan nevnes at i den høringsrunden som utvalget gjennomførte med tros- og livssynssamfunn, jf. omtale i kapittel 2, mente Den katolske kirke i Norge at en bedre løsning enn den eksisterende tilskuddsordningen ville være en «kulturskatt». Denne kunne utformes i form av en prosent ekstra skatt som den enkelte selv skal bestemme hva skal gå til, eksempelvis kultur, idrett eller religiøse samfunn.

5 Avgiften tilsvarer om lag 380 norske kroner. Avgiften til personer som ikke er medlemmer i et bestemt trossamfunn tilfaller staten.

4. *Direkte bevilgning over statsbudsjettet/kommunale budsjetter*: Staten og kommunene bevilger et bestemt beløp til tros- og livssynsformål.[6] I dag bestemmes dette ved bevilgninger til Den norske kirke som så legges til grunn for tilskudd til øvrige tros- og livssynssamfunn. Midlene til støtten kommer fra de generelle skatteinntektene og ikke fra en øremerket avgift/skatt. Det kan være rimelig å vurdere vilkår for støtte.

Det avgjørende prinsipielle skillet går mellom alternativene 1 og 2 som lar det være frivillig å betale på den ene siden, og alternativene 3 og 4 som pålegger alle å bidra. Et hovedargument for frivillig avgift er at den kan bidra til å ansvarliggjøre medlemmene. Forskjellen mellom 3 og 4 kan sies å være mindre. I begge modeller pålegges skatteyterne å betale til livssynsformål. Staten bestemmer nivået på denne plikten.

23.1.2 Forholdet til utvalgets mandat og kirkeforliket

Til grunn for utvalgets arbeid med tilskuddsordninger ligger følgende formuleringer i mandatet. Utvalget skal:

> Vurdere ordninger for tilskudd, registrering av trossamfunn og offentligrettslige funksjoner i tros- og livssynssamfunn basert på at staten skal ha en aktivt støttende holdning, og komme med forslag til endringer, med dagens finansieringsordning for Den norske kirke som premiss. Utvalget skal blant annet i gjennomgangen av tilskuddsordningen vurdere hensyn til kontrollmuligheter, personvern og partsinnsyn. Utvalget skal også drøfte i hvilken utstrekning det kan eller bør stilles vilkår for økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn.
>
> Utvalget skal legge til grunn avtalen 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen.

I avtalen fra 10. april 2008, og i det som fra 21. mai 2012 er gjeldende grunnlov, er særlig følgende formuleringer av betydning:

> **Grl. § 16** endres til: «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.»…
>
> Dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Det innebærer blant annet at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke. (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 68).

I en tilleggsbestilling til utvalget fra Kulturdepartementet datert 3. februar 2011 gis det en spesifikk bestilling knyttet til håndtering av dobbeltmedlemskap:

> Vi ber utvalget utrede lovendringer og andre tiltak som kan bidra til å begrense omfanget av dobbeltmedlemskap, og forenkle og effektivisere behandlingen av klagesaker om avkorting av tilskudd grunnet dobbeltmedlemskap.

Denne tilleggsbestillingen berører et sentralt punkt i dagens tilskuddsordning, nemlig at tilskuddet er beregnet ut fra antallet medlemmer, og at det bare kan gis ett tilskudd for hvert medlem. Ut fra dette kunne en legge til grunn at departementet i sitt mandat for utvalget tenkte seg at dagens tilskuddsordning i store trekk skulle beholdes. Men departementet finner det nødvendig å presisere følgende til slutt i tilleggsbestillingen:

> Kulturdepartementet understreker at tilleggsbestillingen ikke skal virke innskrenkende på utvalgets vurdering av og forslag om andre og eventuelt større endringer av tilskuddsordningen.

Utvalget legger ut fra dette til grunn at utvalget *skal utrede justeringer* innenfor dagens tilskuddssystem knyttet til avgrensning av medlemskap, men at utvalget *kan* foreslå større omlegginger som innebærer at en går bort fra dagens hovedinnretning på tilskudd basert på medlemsantall.

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Haugland, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Sandvig, Skjælaaen, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz tilrår en videreføring av den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn med de ulike betingelser og den utforming som drøftes i kapittel 23, 24 og 25.

Utvalgets medlemmer Hompland og Strand tilrår at den særlige ordningen med økonomisk støtte fra stat og kommune til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn som sådanne, avvikles. Tros- og livssynssamfunn må drives og

---

6 En kan tenke seg ulike varianter når det gjelder fordeling mellom stat og kommuner.

finansieres av tilsluttede medlemmer på linje med andre frivillige organisasjoner i det sivile samfunnet. Dersom de får offentlig støtte til drift eller definerte oppgaver, må det være på like vilkår, og det må stilles samme krav til dem som til andre lag og foreninger. Så lenge stat og kommune finansierer Den norske kirke, må andre tros- og livssynssamfunn ha samme støtte per medlem på tilsvarende og likeverdig måte, og på samme vilkår. En skattyter som ikke er medlem av noe tros- eller livssynssamfunn, må kunne velge at det overføres et tilsvarende beløp til forskning eller godkjente humanitære formål.

Utvalget viser til at i kirkeforliket er det satt som premiss at Den norske kirke ikke skal finansieres med medlemsavgift. I dagens finansieringssystem bestemmes midlene til Den norske kirke bare indirekte, om i det hele tatt, av antallet medlemmer. Antallet medlemmer har bare betydning for øvrige tros- og livssynssamfunn. Et opplegg med livssynsavgift der bevilgningene til det enkelte tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, direkte avhenger av hvor mange som betaler avgiften til tros- og livssynssamfunnet, vil på en vesentlig måte endre dagens finansieringsopplegg for Den norske kirke. Mandatet for utvalget sier at en skal ha finansieringsordningen for Den norske kirke som premiss. Ut fra dette kan utvalget ikke foreslå en generell livssynsavgift for alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke.

Det er mulig å innrette en livssynsavgift kun for personer som ikke er medlem i Den norske kirke. En kan tenke seg at en registrering av hvilket tros- eller livssynssamfunn som en ønsker at ens livssynsavgift skal tilfalle, bare skal ha betydning for tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke. Bevilgningene til Den norske kirke kan da videreføres slik som i dag. Nivået på livssynsavgiften kan settes slik at det tilsvarer nivået på bevilgninger per medlem i Den norske kirke. Dette vil i så fall i stor grad innebære en videreføring av dagens finansieringsordning også for tros- og livssynssamfunn, men med en annen mekanisme for tilskuddsregistrering. Utvalget mener imidlertid at et opplegg med en obligatorisk livssynsavgift, bør, hvis det skal etableres med de administrative og personvernmessige hensyn som da må ivaretas, gjennomføres for alle skatteytere i Norge. Utvalget mener at det med de føringer som er lagt for utvalgets arbeid, ikke kan være aktuelt å gå videre med konkrete forslag knyttet til utforming av en slik livssynsavgift. I boks 23.1 gis det imidlertid noen vurderinger av en livssynsavgift. Utvalget vil i fortsettelsen vurdere hvordan en offentlig tilskuddsordning bør videreføres med hensiktsmessige justeringer. Siden det er en offentlig tilskuddsordning som videreføres, er det rimelig å vurdere hvilke vilkår som bør gjelde for ordningen.

23.2 Vurdering av vilkår for støtte

Utvalget foreslår i kapittel 9 åtte prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk. Av særlig betydning for vurderinger av spørsmålet om vilkår vil følgende prinsipper være:

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 livssynspolitikk 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.

23.2.1 Krav til organisering som vilkår for støtte?

Utvalget vil peke at prinsippene 4 og 5 er knyttet opp til den enkeltes tros- og livssynsutøvelse, mens prinsipp nr. 7 introduserer et krav til organisert tros- og livssynspraksis. Prinsipp nr. 6 gjelder både den enkelte og organisert tros- og livssynspraksis.

Som det fremgår av den historiske gjennomgangen i kapittel 3, hadde en fram til 1969 en ordning med *individuelt* skattefradrag for personer som ikke var medlemmer av Den norske kirke.[7] Dette ble endret ved at det tidligere skattefradraget ble overført til trossamfunnet fra 1970 (og etter hvert også livssynssamfunnet).

Viktige premisser for å fortsette støtten til tros- og livssynssamfunn vil være at:

– Tros- og livssynssamfunnet representerer medlemmene på en legitim måte.
– Det er viktig å støtte organisert tros- og livssynsutfoldelse og ikke vurdert som tilstrekke-

[7] Fra 1904 måtte en i tillegg (med sin hustand) være medlem av en anerkjent dissentermenighet for å ha rett til fritak.

Boks 23.1 Mulige ulikheter i effekter av et system med livssynsavgift sammenliknet med et tilskuddssystem

Fordelingsvirkninger: Dagens ordning utmåles som et beløp per medlem og finansieres via generelle skatteregler. Finansiering via en livssynsavgift bør sannsynligvis medføre at utmålingen blir per skatteyter og ikke per medlem. Det vil medføre mindre inntekter til tros- og livssynssamfunn med mange medlemmer som ikke er skatteytere, dvs. barn. Finansiering via de generelle skattereglene vil ha de fordelingsvirkninger som det generelle skattesystemet har, dvs. med en viss progressivitet. Det vil antakelig være nærliggende å utforme livssynsavgiften som en fast sum per skatteyter, slik den er utformet på Island. Den vil da isolert sett fungere regressivt, dvs. en betaler en mindre andel av inntekten sin i livssynsavgift, dess mer en tjener. Dette kan en eventuelt ta hensyn til ved en omlegging.

Effekt på statens styringsmuligheter: Selv om det ikke stilles mange krav for å få tilskudd under dagens tilskuddsordning, vil det være nærliggende å kunne stille slike krav. En etablering av en generell livssynsavgift kan gjøre det vanskeligere for staten å sette betingelser for tildeling av midler til de ulike tros- og livssynssamfunnene. Tros- og livssynssamfunnene vil ha større sikkerhet for at staten ikke blander seg inn i bruken av midlene.

Mulighet for målretting av tildelingskriteriene: Slik det fremgår av støtteordningene som er beskrevet i kapittel 22, vil en tilskuddsordning kunne utformes slik at den for eksempel gir mer støtte til organisasjoner med få medlemmer. Slik kan en kompensere for antatte smådriftsulemper. Et opplegg med livssynsavgift kan ikke konstrueres slik at slike hensyn kan ivaretas. Dagens generelle tilskuddsordning til tros- og livssynssamfunn inneholder ikke «målrettingskriterier», men gis med lik sum per medlem. Men en tilskuddsordning kan om ønskelig, gjøres mer målrettet.

Endret registreringssystem: Et system med en livssynsavgift vil kunne slutthåndteres i forbindelse med ferdigstillelsen av den enkeltes selvangivelse. En kan tenke seg at det enkelte tros- og livssynssamfunn melder inn sine medlemmer til skatteetaten slik at skatteetaten kan forhåndsutfylle hvor livssynsavgiften skal gå. Hvis det er registrert to medlemskap for en person, eller den enkelte ønsker å endre hvor avgiften skal gå, meldes dette inn som retting av selvangivelsen.

Større svingninger i tros- og livssynssamfunnenes økonomi: En endret registreringsform vil gjøre det lettere for den enkelte å endre hvor de offentlige midlene skal gå. Det vil være lettere å endre en forhåndsutfylt skatteopplysning enn å melde seg ut av et samfunn og deretter melde seg inn i et annet samfunn. Et samfunn i vekst vil kunne øke sitt tilskuddsgrunnlag raskere, mens tros- og livssynssamfunn som opplever nedgang i oppslutning raskere vil kunne få reduksjon i offentlige tilskudd. I utgangspunktet skulle det ikke være negativt at den enkeltes ønsker om hvor offentlige midler skal dirigeres blir muliggjort på en enklere måte, selv om dette gir økt usikkerhet for det enkelte tros- og livssynssamfunn.[1]

[1] I utredningen *Finansiering av tros- og livssynssamfunn* fra 2006 av Aanund Hylland, som ble laget for Gjønnes-utvalget, drøftes muligheten for registrering via selvangivelsen. Det pekes på at fordelen ved en slik ordning er at den relevante informasjonen kommer direkte fra personen selv. Men det pekes også på at usikkerheten økes. I alle fall vil det være et problem at trossamfunnenes mulighet for økonomisk planlegging vil bli svekket. «Først når skatteoppgjøret er avsluttet, får de vite hvilket medlemstall som blir lagt til grunn for deres inntekter … Også når finansieringen er basert på medlemsregistre, risikerer et trossamfunn å få sin økonomi svekket fordi et stort antall medlemmer melder seg ut, men da vil utmeldingene gi trossamfunnet varsel om dette på et tidligere tidspunkt, slik at det kan forsøke å tilpasse seg den nye situasjonen.» (Hylland 2006: 21). Hylland oppfatter dette som så avgjørende at det ikke er grunnlag for å drøfte dette alternativet nærmere. I den grad trossamfunnene er fullfinansiert ved offentlige midler, kan den usikkerhet som Hylland peker på være uheldig. (Hylland ser for øvrig ut til å anta at et prinsipp om fullfinansiering er dagens ordning, jf. side 43). Men det er store variasjoner i grad av avhengighet av offentlige tilskudd i dagens system, jf. kapittel 22.4 og denne usikkerheten kan neppe i seg selv begrunne at alternativet med tilskuddsregistrering via skatteetaten ikke kan være aktuell.

lig hvis en kun gir et individuelt skattefradrag og overlater til den enkelte om han eller hun vil viderebringe dette til tros- eller livssynssamfunnet.
– Mange som ikke er medlemmer i noe tros- og livssynssamfunn, pålegges likevel å bidra til den offentlige finansieringen av tros- og livssynssamfunn.[8]

Som det fremgår av kapittel 3 er det over tid blitt en økende andel av befolkningen som hverken er medlem i Den norske kirke, andre trossamfunn eller livssynssamfunn. I 2006 var andelen litt over 8 prosent, mens den i 2012 kan anslås til 12 ½ prosent. En stor del av befolkningsveksten i de senere år skyldes netto innvandring. Så lenge andelen av innvandrere som har registrert seg i et tros- eller livssynssamfunn er lavere enn i resten av befolkningen, bidrar dette til at andelen av den totale befolkningen uten medlemskap i noe tros- eller livssynssamfunn vil øke.

Utvalget merker seg denne utviklingen. Det kan oppfattes som et problem at en større og større del av befolkningen bidrar til tros- og livssynssamfunn som den selv ikke ønsker å være medlem av. Men utvalget mener, jf. drøftingen i kapittel 9, at en opprettholdelse av arenaer for formidling av livstolkning, verdier og etikk er viktig for alle samfunnets medlemmer og at tros- og livssynssamfunn bidrar til dette. Det er derfor rimelig at alle er med på å opprettholde slike viktige kvaliteter ved det norske samfunnet.

Men for at det skal være legitimt og meningsfullt å opprettholde en offentlig støtteordning, bør det bli tydeligere for alle medlemmer at de faktisk er medlemmer i tros- og livssynssamfunnet, jf. nærmere drøfting i kapittel 25. Videre må støtten gis til tros- og livssynssamfunn som gjennom sitt tros- og livssynsinnhold og det fellesskap som tilbys, kan sies å bidra med noe ut over det som hver enkelt i sin uorganiserte tros- og livssynssøken kan oppnå. Hvis tilskuddsordningen ikke har krav og vilkår for støtte som sikrer at støtten gis til noe mer enn individuell tros- og livssynsrefleksjon og praksis, bør det vurderes å gå tilbake til en ordning med støtte til *den enkeltes aktiviteter*. Dette synspunktet ligger til grunn for de vurderinger og tydeliggjøringer som utvalget gjør i det følgende. Målet er at vi fortsatt kan ha en støtteordning for *tros- og livssynssamfunn* som er legitim og hensiktsmessig for den enkelte og samfunnet.

23.2.2 Støtte som refusjon av kirkeskatt?

Et argument for at staten ikke skal kunne stille vilkår knyttet til støtten til tros- og livssynssamfunn, er at den oppfattes som en refusjon av den andelen av skatten den enkelte har betalt som går til å finansiere Den norske kirke. Siden det ut fra dette argumentet oppfattes som «tilbakebetaling» av egne penger, kan ikke staten sette betingelser for bruken. Det kan være nyttig å se på vurderingene av dette spørsmålet som ble gjort av Dissenterlovkomitéen som kom med sin innstilling i 1962.

En generell innbetaling av skatt som finansierer en annen tro enn den en selv tilhører, er ikke i strid med våre menneskerettighetsforpliktelser, jf. drøfting i kapittel 8.5. Generelt er det mange formål, slik Dissenterlovkomiteens flertall fremhevet, som en gjennom skattleggingen støtter, men som en av ulike grunner ikke ønsker å støtte. Utvalget vil ut fra dette vektlegge at en ikke kan ha en absolutt rett til refusjon av den delen av skatten som går til å finansiere Den norske kirke. Siden en ikke har en slik rett, kan dette heller ikke være et avgjørende argument mot å stille betingelser for den offentlige støtten. Utvalget vil også peke på at hvis en vektlegger at ingen bør tvinges til å betale skatt til et livssyn en ikke deler, må en også vektlegge at personer uten medlemskap i noe tros- eller livssynssamfunn også bør kompenseres. Disse måtte da få en individuell refusjon av innbetalt skatt.

Utvalget foreslår i kapittel 30 en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Selv om ordningen som foreslås, betegnes som en tilskuddsordning, innebærer ikke det i seg selv at det er rimelig eller nødvendig å stille strenge vilkår for tildelingen. Det er en egen diskusjon som må vurderes uavhengig av hvilke ord som brukes for å beskrive ordningen. Utvalget gjennomgår i kapittel 23.2.3 noen prinsipielle vurderinger av den økonomiske støtteordningen for tros- og livssynssamfunn.

Utvalget vil peke på at staten ikke er forpliktet til å støtte tros- og livssynssamfunnene. Men når staten velger å gi støtte, må staten unngå å diskriminere mellom ulike tros- og livssynssamfunn. Utvalget vil tilrå at så lenge staten finansierer Den norske kirke ved offentlige bevilgninger, bør en ha en likeverdig økonomisk støtteordning for alle tros- og livssynssamfunn. Hvordan en likeverdig ordning økonomisk sett bør utformes fremover, drøftes i kapittel 24. Et prinsipp om likebehand-

[8] De kan nevnes at i forbindelse med høringen av Dissenterlovkomiteens forslag tilrådde Human-Etisk Forbund og flertallet i fakultetsrådet ved Det teologisk fakultet i Oslo at det burde gis individuell skattelette til alle, uavhengig av medlemskap i trossamfunn.

Boks 23.2 Drøfting av spørsmålet om refusjon av kirkeskatt i Dissenterlovkomitéen

Slik det er redegjort for i kapittel 3, gav dissenterloven av 1845 rett til fritak for bidrag til statskirken for personer som ikke var medlem av Den norske kirke. Dette ble strammet inn i 1904 ved at en måtte være medlem av en såkalt ordnet dissentermenighet og hele familien måtte være utmeldt av Den norske kirke. Fritaket gjaldt for kommuneskatten, ikke statsskatten, formodentlig fordi det ikke fantes ikke direkte statsskatt ved innføringen i 1891, og den statlige delen av statskirkens utgifter var liten. Den enkelte kommune fastsatte et generelt skatteøre for statskirkemedlemmer og et noe lavere for dissentere som meldte inn medlemskap i annen menighet. Også skatten på formue kunne variere ut fra livssynsstatus. Skattøren i Oslo var ved likningen i 1956–57 16,5 prosent generelt og 16,25 prosent for dissentere, hvilket ser ut til å ha vært en noe liten forskjell i forhold til andre kommuner. Enkelte kommuner hadde som en frivillig ordning etablert et tilskudd til dissentermenighetene som om lag tilsvarte den skattereduksjonen som medlemmene hadde krav på.

Dissenterlovkomitéen vektlegger at det finnes tilsvarende ordninger i andre nordiske land. I Danmarks grunnlov fra 1953 heter det: «Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse en den, som er hans egen» (sitert i Dissenterlovkomitéen 1962: 83). Sverige vedtok sammen med religionsfrihetsloven av 1951 en lov om «viss lindring av skattskyldigheten för den som icke tilhör svenska kyrkan …» (Sitert i Dissenterlovkomitéen 1962: 84). Det ble ansett som en konsekvens av religionsfrihetens prinsipp at den som ikke sto i kirken, ikke skulle behøve å betale til den.

Dissenterlovkomitéen viser til en rekke argumenter for at dissentere bør være fritatt for kirkeskatt:

- Konsekvens av religionsfrihetens prinsipp, jf. nordisk lovgivning
- Dobbel betaling for frikirkemedlemmer
- Gjensidighetsprinsipp, uten kirkelige rettigheter heller ikke skatteplikt
- Historisk bakgrunn og sammenlikning med andre land.

Argumentet mot fritak:

- Hovedargumentet som anføres er det praktiske. Merarbeidet for myndighetene står ikke i forhold til de beløp som det dreier seg om. «I en tid da arbeidet søkes rasjonalisert og automatisert så man kan føre likningen på hullkort, virker det forstyrrende med en avvikende skatteprosent for tilfeldige skatteytere nå og da.» (Dissenterlovkomitéen 1962: 85).
- Men det anføres også et mer prinsipielt synspunkt. Det offentlige gir støtte til mange formål og det oppfattes til «vanlig ikke som et samvittighetsspørsmål om folk gjennom skattene er med på å bidra til ordninger og innretninger som de ikke setter pris på eller kommer dem til gode. Alle skatteytere må betale til idretten, til film, teater og annen kunst uansett hva de mener om slikt … om de mener det er synd og umoral og lignende. Staten holder også et militært forsvar alle må betale til, også erklærte pasifister.» (Dissenterlovkomitéen 1962: 85).

Mindretallet bestående av overrettssakfører Ragnar Horn og forstander Martin Ski

> finner at det er et rettferdskrav at de frikirkelige fritas for kirkeskatt … De fleste av dem har forlatt statskirken av samvittighetsgrunner. Det ville være urimelig å pålegge dem å betale til en kirke de har tatt avstand fra. Oppheve den nåværende ordning ville være et langt skritt tilbake i religiøs toleranse og frihet, og det ville stille Norge i et uheldig lys sammenliknet med andre nasjoner i dag. (Dissenterlovkomitéen 1962: 86).

Men dette mindretallet fant neppe grunn til at skattefritaket skulle gjelde andre grupper enn dem som da nøt godt av det; dvs. registrerte trossamfunn og menigheter. «Som statskirken fremmer [disse trossamfunnene] religionen i folket og utøver slik en funksjon som kan sidestilles med statskirkens.» (Dissenterlovkomitéen 1962: 86).

Flertallet (formann Trygve Leivestad som ble høyesterettsdommer, kirkehistoriker Einar Molland, biskop Johannes Smidt og lektor, senere statssekretær Kjell Aabrek) konkluderte under tvil og med delvis andre premisser på samme måte som mindretallet, nemlig med en tilskuddsordning.

Boks 23.2 forts.

> Ut fra praktiske hensyn ville det vært ønskelig uten videre helt å sløyfe den skattelettelse de frikirkelige nå har. De prinsipielle innvendingene veier ikke så sterkt når det dreier seg om så beskjedne beløp som her. … Imidlertid har skattefritak gammel hevd hos oss. Det har paralleller i våre naboland, og fremtrer som uttrykk for religiøs toleranse og frihet som vårt land hyller og har forpliktet seg til. Når da de frikirkelige i Norge legger stor vekt på å være fritatt for å betale skatt til statskirken, og vil føle det som en urett om dette fritaket ble opphevet, finner de [flertallet] at man bør ta hensyn til det. (Dissenterlovkomitéen 1962: 86).

Selv om hele Dissenterlovkomitéen på 6 medlemmer samlet seg om å foreslå vår nåværende tilskuddsordning og betegnet den som en «refusjon av beløp som deres medlemmer har betalt til kirkelige utgifter» (Dissenterlovkomitéen 1962: 89), ville et flertall ikke gå med på at prinsipielle hensyn måtte kreve en slik ordning. Flertallet fremhevet blant annet:

> Hverken Forente Nasjoners menneskerettighetserklæring eller Europakonvensjonen om menneskerettighetene inneholder noe som kan stille seg hindrende i veien for at man lar alle borgere være med på gjennom beskatningen å dekke utgiftene til statskirken, særlig ikke når det blir en ubetydelighet på hver. (Dissenterlovkomitéen 1962: 89).

ling kan imidlertid også vurderes i forhold til betingelser og vilkår for støtte.

Stortinget har vedtatt en egen lov, kirkeloven, som legger klare føringer på hvordan Den norske kirke skal drive sin virksomhet. Både formålet ved loven («stadig fornyelse av den evangeliske lutherske folkekirke» jf. § 1), håndtering av læregrunnlag (regel om lærenemnd i § 27), regler om medlemskap (krav om dåp, jf. § 3) og regler om økonomi (forbud mot betaling for kirkelige handlinger, jf. § 20) setter klare vilkår knyttet til den offentlige støtten til Den norske kirke. Endringene i Grunnloven og kirkeloven våren 2012 som følge av kirkeforliket, som blant annet medfører at biskoper og proster ikke lenger utnevnes i statsråd, kan ses på som uttrykk for større indre frihet for Den norske kirke. Kirkeloven videreføres imidlertid i all hovedsak. Enn så lenge setter denne loven klare betingelser for virksomheten til Den norske kirke. En likebehandling av tros- og livssynssamfunn og Den norske kirke slik reglene for Den norske kirke er når det gjelder grad av styring og vilkår for støtte, ville medført betydelig strammere regulering av virksomheten til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Utvalget vil ikke tilrå en sterkere styring av alle tros- og livssynssamfunn som konsekvens av et krav om likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

23.2.3 Den økonomiske støtten til tros- og livssynssamfunnene – noen prinsipielle vurderinger

Utvalget vurderer det slik at dagens ordning med særskilt støtte i praksis setter få og svake krav til tros- og livssynssamfunn som betingelse for å motta støtte. Spørsmålet er om det fortsatt bør være slik. I de øvrige ordningene som er gjennomgått i kapittel 22, er kravene ofte strammere. Disse ordningene vil bli drøftet nærmere i kapittel 26.

Utvalget vil sette opp tre hovedsyn når det gjelder vilkår for støtte.

1. Det settes ingen andre vilkår for støtte enn enkelte formelle krav og krav om å følge norsk lov. Det finnes flere mulige måter å presisere kravet om at tros- og livssynssamfunnet skal følge norsk lov. Dette drøftes nærmere under kapittel 23.4.1.
2. I tillegg til et vilkår om å følge norsk lov som betingelse for støtte, kan et syn være at det bør settes vilkår for støtte knyttet til hvordan tros- eller livssynssamfunnet påvirker omverdenen, dvs. påvirker andre menneskers rettigheter og interesser, som er strammere enn de krav som stilles i norsk lov for øvrig.
3. I tillegg til vilkårene under 1 og 2 kan et syn være at en også når det gis offentlig støtte til tros- og livssynssamfunn, ikke bør bidra til å legitimere diskriminerende praksis knyttet til kjønn eller seksuell orientering innad i tros- og livssynssamfunnet.

Disse tre hovedposisjonene knyttet til vilkår for den generelle støtten til tros- og livssynssamfunn må også ses i lys av andre virkemidler for å kunne påvirke tros- og livssynssamfunn. To virkemidler kan trekkes fram:

- *Selektiv tilleggsstøtte*: Selv om en ikke nekter støtte til et trossamfunn under den generelle støtteordningen, kan staten ta sikte på å gi særlig støtte til de elementer innen et trossamfunn som særlig står for de verdier som staten ønsker å bygge opp under. Hva som er det rådende syn innen et trossamfunn når det gjelder likestilling av kvinner og menn, og mht. homofili vil kunne avhenge av hvilke grupper som dominerer innen et trossamfunn. Staten kan for eksempel velge å gi særlig støtte til oppbygging av kvinnenettverk mv.
- *Oppfordringer eller uttrykk for forventninger*: Staten kan også i sin kontakt/dialog med trossamfunn uttrykke forventninger om endringer i holdninger mv. internt i trossamfunnene.

Et helt rendyrket «tilbakeholdenhetssyn» på hva staten skal kunne gjøre i tros- og livssynsspørsmål, vil være at staten skal avstå fra alle forsøk på påvirkning, også i form av oppfordringer eller dialog. Alternativt kan en mene at det er legitimt for staten å stille visse vilkår ved støtte.

Spørsmålet om å knytte betingelser til støtte vil ofte være en avveining mellom:

- hensynet til å akseptere at organisasjoner, ikke minst de med livssynsmessig fundament, må ha lov til å styre i indre, egne forhold uten at staten, som viktig økonomisk bidragsyter, griper inn,
- og at statlig økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn med en kritikkverdig praksis kan støtte opp under en slik praksis og bidra til offentlig legitimering av denne.

Det normale utgangspunkt for offentlige støtteordninger er at de skal bidra til å realisere en ønsket målsetning. I målformuleringer for ulike støtteordninger formuleres ulike målsetninger som ordningene måles i forhold til. Hvis ikke disse målsetningene nås, kan det være grunner til å justere innrettingen av ordningen. Det kan imidlertid være ordninger som ikke er innrettet for å oppnå bestemte mål, men ut fra at det er viktig at midlene fordeles rettferdig. Håkon Lorentzen påpeker som nevnt i kapittel 22, en slik spenning når det gjelder tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner. Noen av ordningene skal støtte opp under organisasjonene som bærere av levende demokrati, formidlere av interesser og argumenter i offentlig debatt. Andre ordninger skal realisere velferdspolitiske mål.

Den samme spenningen finner vi også når det gjelder støtte til tros- og livssynssamfunn. Et viktig argument for å gi støtte til tros- og livssynssamfunn er at det er viktig å sikre livssynsfriheten. Vektleggingen av livssynsfriheten, blant annet muligheten til å uttrykke sitt livssyn i fellesskap med andre, tilsier at en ikke bør stille krav til tros- og livssynssamfunn knyttet til resultater og effekter på samfunnsverdier. Tros- og livssynssamfunnenes organisering og indre liv er i utgangspunktet beskyttet av menneskerettighetskonvensjonene, jf. drøfting i kapittel 8.3. Selv om tros- og livssynssamfunn ikke har rett til økonomisk støtte, og staten kan stille betingelser for å gi støtte (så lenge de ikke virker diskriminerende) uten at dette er inngrep i livssynsfriheten, mener utvalget at en bør anerkjenne tros- og livssynssamfunns indre autonomi og ikke sette resultatbaserte krav til den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn.

Utvalget mener i utgangspunktet at en bør gi en likeverdig støtte til alle tros- og livssynssamfunn uavhengig av samfunnsnytte og uavhengig av hvordan tros- og livssynssamfunnet organiserer sine indre forhold og utvikler sin religion eller sitt livssyn. Det er imidlertid ulike syn i utvalget på hvorvidt en bør ha krav til kvinners og menns plass i forvaltningen av det statlige tilskuddet, jf. nærmere drøfting i kapittel 23.4.2.2.

I den grad tros- og livssynssamfunnets aktivitet påvirker andres rettigheter og interesser, kan det finnes grunner til å stille vilkår for støtte. Det er et godt generelt utgangspunkt for vurdering av offentlig regulering av adferd at en spør om adferden påvirker andre enn den enkelte handlende selv. Hvis den bare påvirker den enkelte selv, skal det gode grunner til for å regulere adferden.[9] Tilsvarende prinsipp kan gjøres gjeldende for regulering av frivillige inngåtte tros- og livssynsfellesskap.

Utvalget vil imidlertid peke på at det i noen tilfeller kan være vanskelig å gjøre et klart skille mellom indre forhold og det som påvirker andre rettigheter mv.

---

[9] Dette prinsippet er uttrykt slik i John Stuart Mills bok *On Liberty* (1859): «The object of this Essay is to assert one very simple principle, … that the sole end for which mankind are warranted, individually or collectively, in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection. That the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others.» (Mill 1984: 78).

Tros- og livssynsfrihet innebærer frivillig tilslutning til et livssyn. Også spørsmålet om frivillighet i tilslutning kan reise viktige spørsmål knyttet til tros- og livssynssamfunnenes virksomhet. Særlig vil barns stilling og interesser være viktig å beskytte, jf. drøfting i kapittel 19.

Utvalget vil legge vekt på at de vilkår som settes for støtte, bør være tydelig uttrykt slik at håndhevningen av dem ikke er for skjønnspreget og uforutsigbar. Videre bør de ulike avveiningene som bør gjøres i utgangspunktet fastsettes av lovgiver, ved en tydelig lovtekst og tydelige lovforarbeider. Det bør videre etableres betryggende prosedyrer for behandling av vilkårsspørsmål.

Utvalget vil foreslå vilkår for tildeling av støtte som vil gjelde for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Utvalget legger til grunn at disse vilkårene selvsagt vil ligge til grunn som forutsetninger for den kommunale støtten til Den norske kirke lokalt, og som forutsetninger for statens direkte finansiering av Den norske kirke. Ved en eventuell endring av tilknytningsformen for Den norske kirke til staten, jf. drøfting i eget tillegg til del III (kapittel 10), vil tilskuddsordningen med dens vilkår, kunne brukes også overfor Den norske kirke.

23.2.4 Behov for en ny felles ordning

Dagens ordning, selv om det er mange felles regler, består i prinsippet av tre ordninger: en for registrerte trossamfunn, en for uregistrerte trossamfunn og en for livssynssamfunn. Et hovedskille mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn har vært at det har blitt stilt strengere krav til registrerte trossamfunn enn til uregistrerte trossamfunn, og at til gjengjeld har registrerte trossamfunn hatt flere rettigheter. Den historiske utviklingen er belyst i boks 23.3. Det er i dag i praksis små forskjeller i plikter, bortsett fra de pliktene som følger av forskjellen når det gjelder delegert offentligrettslig vigselsmyndighet. Det er et annet antallskrav for å kvalifisere for støtte for livssynssamfunn enn for å kvalifisere som et trossamfunn.

Utvalget vil foreslå en ny, felles ordning i form av en ny lov for tros- og livssynssamfunn med samme rettigheter og plikter. Skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn bør ikke videreføres i ny ordning.

23.3 Krav til innhold for å bli regnet som et tros- eller livssynssamfunn

Dagens særlige tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn gir tilskudd til knapt 660 samfunn. Til sammenlikning gis det støtte til 22 trossamfunn i Sverige. Den norske ordningen som er lovfestet i to lover, en for trossamfunn fra 1969 og en for livssynssamfunn fra 1981 må beskrives som en relativt åpen tilskuddsordning, bortsett fra kravet om 500 medlemmer for å få støtte som et livssynssamfunn.

To forutsetninger for å få støtte under trossamfunnsloven er at organisasjonen er et trossamfunn og ikke krenker *«rett og moral»*. Tilsvarende krav gjelder for livssynssamfunn. Det finnes eksempler på trossamfunn som får avslag på søknad om å bli registrert som trossamfunn ut fra en innholdsmessig vurdering av trossamfunnets «lære», men eksemplene er få.

Hvis en organisasjon først har blitt godtatt som trossamfunn, vil det kunne være krevende å frata organisasjonen støtte.[10] Det er mulig at enkelte samfunn som tidligere har blitt godtatt, i dag ikke ville blitt godtatt.

I det følgende beskrives dagens praktisering av inngangsvilkårene for støtteordningen knyttet til avgrensningen av tros- og livssynssamfunn, og det vurderes hvorvidt det bør gjøres endringer i disse vilkårene og hvordan de praktiseres.

23.3.1 Krav til trossamfunn– gjeldende ordning

Norsk Spiritualist Kirke lyktes etter klage og ny søknad, i å få omgjort avslag på søknad om registrering som trossamfunn. I den forbindelse beskriver Kultur- og kirkedepartementet kriteriene for krav til trosmessig innhold slik i et brev datert 9. september 2009 til Norsk Spiritualist Kirke.:

[10] Et unntak er Pi-ismens vennesirkel som først fikk innvilget støtte i 2004 og deretter mistet støtten i 2006. Fylkesmannen i Telemark viste blant annet til følgende: «Det er for Fylkesmannen rimelig grunn til tvil om Pi-ismen tilfredsstiller lovens krav. Vi viser til opplysningene i NRK 10.08.06 om at trossamfunnet ble opprettet for å teste ut hvor lett det er å opprette et trossamfunn, og at godkjenningen fra Fylkesmannen ble møtt med latter. Vi viser også til opplysningene om virksomheten på samfunnets hjemmeside, hvor det heter: *'Slik dyp forståelse av Pi oppnås ved å, en gang om dagen, gå rundt en ellipse fem ganger, mens man fokuserer inn mot sentrum av ellipsen samtidig som man forsøker etter beste evne å gjøre ellipse-gangen til perfekt sirkel-gange.'*» (Fylkesmannen i Telemark 2006). Saken ble endelig avgjort av departementet i 2007 og fylkesmannens vedtak opprettholdt.

Boks 23.3 Forskjell mellom registrerte og ikke registrerte trossamfunn

Både dissenterloven av 1845 og 1891 gjorde et skille mellom ordnede og ikke ordnede (dissenter-)menigheter.[1] Ved stiftelse av ordnede menigheter skulle dette og hvem som var prest/pastor meldes myndighetene (Breistein 2003: 76). Fra 1904 kunne en bare kreve skattefritak for medlemskap i ordnede menigheter. Lov om trudomssamfunn og ymist anna av 1969 videreførte dette skillet men innførte betegnelsen «registerført trudomssamfunn». Ulikhetene mellom registrerte trossamfunn og uregistrerte trossamfunn/livssynssamfunn med hensyn til rettigheter og offentligrettslige funksjoner, er blitt mer eller mindre utvisket. Trossamfunnsloven ga fra 1970 kun registrerte trossamfunn rett til å kreve tilskudd. Fra og med 1981 har uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn hatt rett til å kreve tilskudd på samme vilkår som registrerte trossamfunn. En forutsetning ble da system for medlemslister også for uregistrerte trossamfunn. Justisdepartementet uttalte at det var

> enig … i at dersom ulikheten mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn med hensyn til de offentligrettslige funksjonene blir mer eller mindre utvisket, kan det være grunn til å foreta en mer omfattende revisjon av lov om trudomssamfunn. … Situasjonen er etter Justisdepartementets mening ennå ikke slik. Registrerte trossamfunn har i dag enkelte offentlige funksjoner, som føring av fødselsregister, vigsel, begravelse[2] og utstedelse av attester. Selv om reglene om fødselsregistrering og melding om dødsfall blir endret slik at oppgavene på dette felt overføres til folkeregisteret, vil det framleis være enkelte forskjeller mellom de registrerte og de uregistrerte trossamfunn. For eksempel vil kompetansen til å foreta vigsel fortsatt bare gjelde registrerte trossamfunn. […] For øvrig inneholder 1969-loven bestemmelser som er av en materiell art og som sondrer mellom de registrerte og de uregistrerte trossamfunn. Det vises her til § 18 om rett for registrert trossamfunn til å få egen kirkegård, og § 20 om tilskott til undervisning. (Ot.prp. nr. 59 (1980–81): 5).

Nesten samtlige forhold som Justisdepartementet viste til som grunnlag for å opprettholde sondringen mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn, er i dag endret. Livssynssamfunn som mottar tilskudd kan også få vigselsmyndighet. Trossamfunnene fører ikke lenger offentlige registre. Trossamfunnsloven § 20 er nå uten betydning. Og den særskilte adgangen som registrerte trossamfunn har til å anlegge egen gravplass i medhold av lovens § 18, benyttes svært sjelden. Det er fortsatt slik at uregistrerte trossamfunn ikke kan få vigselsmyndighet. Inngangskrav knyttet til hva som er et livssynssamfunn og hva som er et trossamfunn vil, i tillegg til forskjell i antallskrav, ellers være eneste forskjellen.

[1] I 1845 loven ble begrepet «anerkjent» brukt.
[2] Det er uklart hva slags offentligrettslig funksjon Justisdepartementet tenkte på her, knyttet til begravelser. Det finnes i dag ingen offentligrettslige funksjoner i forbindelse med begravelser som involverer tros- eller livssynssamfunn.

Begrepet «trossamfunn» er ikke klart definert i loven. I *Innstilling om lov om trossamfunn* fra Dissenterlovkomitéen av 1957, uttales følgende (s. 166): *«Hva et trossamfunn er, defineres ikke. En viser her til vanlig språkbruk. 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 forstand.» …*

Komitéen karakteriserer 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 Ot.prp. nr. 59 (1980–1981) *Om lov om tilskott til livssynssamfunn* sies følgende om begrepet trossamfunn (s. 10): *«Kjernen 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 Justis- og politidepartementets rundskriv G -200/88 av 12. desember 1988 heter det at: *«Etter trossamfunnsloven kreves vanligvis at et religiøst trossamfunn må være fast organisert som en menighet som driver jevnlig møtevirk-*

somhet og at menigheten har en fast prest/forstander som er bosatt her i landet.»

I Karnov, norsk kommentert lovsamling, heter det at: *«Poenget må imidlertid være at utgangspunktet er en religiøs tro, dvs. troen på en Gud eller kraft utenfor mennesket selv. Når denne troen er utformet i et tankemessig system, trosbekjennelse eller lære, som to eller flere personer slutter seg til, kan man snakke om et trossamfunn. Det sentrale i «religiøs verksemd» vil ut fra dette være arbeid for å vinne tilslutning til læren og ulike former for dyrkelse eller tilbedelse, ofte på en rituell måte.»* (Kultur- og kirkedepartementet 2009a: 2f).

Følgende boks beskriver nærmere to eksempler på organisasjoner som har fått avslag på støtte og et eksempel på et trossamfunn som får støtte.

23.3.2 Krav til livssynssamfunn – gjeldende ordning

Når det gjelder krav til livssynssamfunn, ble dette drøftet i Ot. prp. nr. 59 (1980–81) som grunnlag for loven fra 1981 om tilskudd til livssynssamfunn.[11]

Departementet fremhevet at et livssyn først og fremst kjennetegnes av to forskjellige forhold:

- 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.» (Ot. prp. nr. 59 (1980–81): 9).
- Et livssyn «tar standpunkt til sentrale etiske spørsmål og prøver å se disse i sammenheng.» (Ot. prp. nr. 59 (1980–81): 9). Departementet understreker særlig dette med en felles etisk grunnholdning, noe som settes i kontrast til rene filosofiske sammenslutninger. Det er heller ikke naturlig å kalle livssynssamfunn organisasjoner som «først og fremst tar sikte på å bekjempe andre livssyn.» (Ot. prp. nr. 59 (1980–81): 9).

Departementet fremhever videre at det ikke vil være naturlig å gi støtte til organisasjoner som vel kan ha et enhetlig syn på punktene over, men som i det vesentligste driver virksomhet av annen art, for eksempel politisk eller forretningsmessig. Heller ikke livssynssamfunn må etter departementets syn krenke *«rett og sømd»*.

[11] Fra 1977 (og fra 1978 basert på medlemstall) ble det bevilget støtte til Human-Etisk Forbund (Ot.prp. nr. 59 (1980–81): 7).

23.3.3 Krav til tros- og livssynssamfunn – vurderinger av mulige endringer

Utvalget mener at den særlige tilskuddsordningen bør ha kriterier for avgrensning av hva som skal regnes som en religiøs tro eller et livssyn.

I de generelle vurderingene fra FNs menneskerettighetskomité legges det til grunn en bred forståelse av hva som skal beskyttes i artikkel 18 i konvensjonen for sivile og politiske rettigheter.

> Article 18 protects theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief. The terms «belief» and «religion» are to be broadly construed. Article 18 is not limited in its application to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions. The Committee therefore views with concern any tendency to discriminate against any religion or belief for any reason, including the fact that they are newly established, or represent religious minorities that may be the subject of hostility on the part of a predominant religious community. (FNs høykommissær for menneskerettigheter 1993).

Utvalget legger disse vurderingene til grunn for krav til innholdsbestemming av et tros- eller livssynssamfunn. Det er viktig at innholdsbestemmingen ikke favoriserer religionsuttrykk som vi kjenner fra vår nære tradisjon, dvs. ulike varianter av kristen tro. Det er likevel etter utvalgets vurdering ikke rimelig å legge til grunn at enhver organisering som påberoper seg en overbevisning, skal ha rett til støtte.

En kan tenke seg ulike innholdsmessige vilkår som forutsetning for støtte til trossamfunn:

Essensialistiske krav: En kan tenke seg at en krever at trossamfunnet har en tro med visse vanlige religiøse begreper, så som det hellige, åpenbaring, under, synd og offer, jf. kravene fra fylkesmannen i Oslo og Akershus som er gjengitt i boks 23.4. Det er imidlertid svært sannsynlig at mange essensialistiske kriterier vil utelukke religioner som en intuitivt mener burde være med. De vil kunne passe for kristendommen, jødedommen og islam, men «treffe» dårligere når det gjelder religioner som hinduisme og buddhisme, eventuelt også konfusianisme og shintoisme.

Utvalget har festet seg ved følgende definisjon som et utgangspunkt for avgrensning: I Veiledende retningslinjer for Det rådgivende Udvalg

Boks 23.4 Eksempler på avslag og støtte

Avslag 17. november 2010: *Institutt färr bærekrafti utvikling*. I opprinnelig søknad fremkom ifølge avslagsbrev følgende om trosbekjennelse og lære:

> *Alle gutter er guttssønner. Alle jenter er guttssdøtre. Vi har alle en mor. Sirkelen er religionens hellige symbol og veiledende metafor. Målet for hvert medlem er frihet i verden. Intutbætvi er en praktisk religion som bekjenner seg til alle menneskers opprinnelige og naturgitte vilje til å utvikle seg selv i hverdagen. Intutbætvis lære er derfor læren om å lære. Det vil si at hvert medlem søker sin egen sanne vilje og spirituelle vei for seg selv.* (Sitert i Kulturdepartementet 2010a: 1).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viste i sitt avslag blant annet til at det i en religion bør finnes enkelte religiøse grunnbegreper som for eksempel det hellige, åpenbaring, under, synd og offer.

Intutbætvi responderte slik i sin klage:

> *For det første tror ikke vi på synd og offer. Dette er i hovedsak kristne begreper som vi mener kun er egnet til sosial kontroll av individer. Det hellige er i Intutbætvi noe personlig, og det samme er åpenbaring. Disse to fenomenene regnes til alle de muligheter et menneske har til å realisere seg selv og oppnå opplysning. Dette i likhet med mange kristne esoteriske tradisjoner. Den makt vi bekjenner oss til som bestemmer vår skjebne er jorden som et selvregulerende økologisk system (inspirert av James Lovelock). For å være presis må det legges til at vi i intutbætvi ser mennesker som noe spesielt fordi vi har mulighet til å handle i naturen i motsetning til andre livsformer. Og igjen for å være enda mer presis, det er denne muligheten for å handle som gjør mennesker til noe mer enn bare natur, selv om vi er bundet til den. Bærekraft setter premissene og er ikke et mål for oss. Sjelen derimot er et mål og ikke et premiss.* (Sitert i Kulturdepartementet 2010a: 2).

Kulturdepartementet trakk fram at søkeren hadde en del formelle mangler, så som styre eller utvalg og manglet registrering i Enhetsregisteret. Men departementet var for øvrig enig i Fylkesmannens vurdering. «Det er departementets oppfatning at den angitte trosbekjennelse og lære ikke er preget av elementer som naturlig kan betegnes som uttrykk for en religiøs tro.» (Kulturdepartementet 2010a: 4).

Avslag 12. juli 2010 *Magma Lava Vita*:

Organisasjonen beskriver sin tro slik i klage fra oktober 2008:

> *Vi anser energien i flytende magma og lava som guddommelig og hellig. Bevisstheten og intelligensen denne energien innehar styrer våre liv, og vi tror at livet i seg selv stammer fra og får sin energi direkte fra energien i flytende magma og lava. Denne energien strømmer gjennom oss og former våre tanker og alt vi gjør. Uten denne energien ville ikke vi mennesker, eller noe annet på denne jord være til. Den hellige og guddommelige kraft i den flytende magma og lava gjør seg også synlig for oss mennesker i form av vulkanske bergarter. Alle spor på vulkansk aktivitet (bergarter, aske, fysiske spor i naturen) ansees som hellige og må æres. Det ansees som en synd og vanære disse fysiske manifestasjonene av den guddommelige kraft, og det må søkes tilgivelse for å oppnå forlatelse for sine synder.* (Sitert i Kulturdepartementet 2010b: 2).

I tillegg til å vise til formelle mangler viser departementet til følgende:

> Det vises for øvrig til at … , i henhold til et oppslag i Moss Avis den 10. desember 2008, har medgitt at han diktet opp Magma Lava Vita og fremmet søknaden om registrering av trossamfunn for å slippe avtjening av verneplikt (forstandere i registrerte trossamfunn er fritatt for verneplikt, jf. vernepliktsloven § 3 fjerde ledd). Dette har ikke i ettertid blitt dementert overfor departementet. (Kulturdepartementet 2010b: 3).

Boks 23.4 forts.

Trossamfunn som har mottatt støtte: *Alt som er* hadde 117 medlemmer i 2011. Støtte fra staten utgjorde ca 48 000 kroner. I tillegg kom støtte fra kommuner. Det er ikke registrert støtte for 2012. Utdrag fra avisintervju fra Gateavisa fra 1995:

> Advokat Øyvind Solberg har fått dannet og godkjent sitt eget trossamfunn. Samfunnet har tre medlemmer, og Øyvind er forstander.
>
> *Gateavisa (GA): Du har stiftet et eget trossamfunn, «Alt som er», og er selv forstander. Hva skiller «Alt som er» fra andre trossamfunn?* Øyvind Solberg (ØS): Forskjellen er at tilhengerne av «Alt som er» tror på alt, mens tilhengere av andre trossamfunn bare tror på en del, ofte en veldig liten del. Når det er så mye å tro på, hvorfor skal man da velge en bitteliten del og se alt fra det ståstedet? Da går man jo glipp av alle de andre spennende perspektivene og nytelsen av å kunne hoppe fra et perspektiv til et annet. …
>
> *Hvordan kom du på idéen om å stifte og registrere ditt eget trossamfunn?* Det har mange røtter. Én er at jeg var advokat for Hedningesamfunnet i begynnelsen av åtti-årene i en sak som gjaldt statsstøtte. Etter «lov om tilskudd til livssynssamfunn» fra 1981 kunne livssynssamfunn få tilskudd fra stat og kommune på samme måte som trossamfunn. Men det var et vilkår; at livssynssamfunnet hadde over 500 medlemmer. Dermed trodde myndighetene at de kunne utelukke Hedningesamfunnet, men Hedningesamfunnet klarte å komme seg over den magiske grensen. Det ble søkt om tilskudd, men det ble avslått med den begrunnelsen at Hedningesamfunnet ikke var et livssynssamfunn en gang; det var en organisasjon som motarbeidet andre livssyn, først og fremst det kristne. Dette ble opprettholdt i byrett og lagmannsrett og anke til Høyesterett ble avvist. … – Jeg visste hva som skulle til for å registrere en religion, men det ble ingenting av det før jeg fant at de som er forstandere i registrerte trossamfunn er fritatt for verneplikt. Da fikk jeg lyst til å teste systemet. …
>
> *Hvordan reagerte byråkratiet når du ville registrere trossamfunnet?* Byråkratiet tok ikke trossamfunnet helt alvorlig til å begynne med, Det hadde litt sammenheng med at «Alt som er» opprinnelig var en enmannsreligion. Lov om trudomssamfunn og ymist anna sier at «alle har rett til å drive religiøs verksemd enten åleine eller saman med andre og til å skipe trudomssamfunn.» Men fylkesmannen ville ikke godta enmannsreligioner. Etter noen klagerunder fant Justisdepartementet ut at et trossamfunn måtte bestå av minst to personer. Så da fikk jeg selvfølgelig tak i et par til.
>
> *Hvis man går med en liten religion i magen, bør man da registrere den?* Registrerte trossamfunn får … pengestøtte til religiøs virksomhet, mellom 300 og 350 kr. for hvert medlem i året. … Men først og fremst bør man registrere trossamfunnet sitt fordi det er gøy. … – Det finnes ikke i dag noe krav om at man skal ha noe bestemt motiv for å registrere trossamfunnet sitt, det er helt greit å registrere trossamfunnet bare for å få pengestøtte eller for at forstanderen skal slippe verneplikt. Søknaden må imidlertid inneholde de riktige opplysninger slik at det formelle er i orden. … Poenget med offentlig støtte til trossamfunn er jo et forsøk på økonomisk likestilling med statskirken – selv om forsøket halter. Om man får støtte til et trossamfunn betyr det jo bare at man får en kompensasjon for at man ikke er medlem i statskirken. (Gateavisa 1995).

På hjemmesiden til Alt som er ligger det en e-mail adresse for innmelding til *Alt som er*, et utkast til utmeldingsbrev til Den norske kirke og det loves at hvis en melder seg inn i Alt som er mottar en 500 kroner (Alt som er, udatert).

I et intervju fra høsten 2011 i Fri Tanke er beskrivelsen en litt annen:

> Jeg har et religiøst forhold til alt som er. Noe av formålet med trossamfunnet er at medlemmene skal få hjelp til egen livstolkning gjennom å skjønne mer og tro mer treffsikkert. Når medlemmene får betaling, kan dette bidra til økt bevissthet om alt som er. Pengene kommer de troende til gode uten fordyrende mellomledd og bortkastet administrasjon, sier Solberg.
>
> Han understreker at virksomheten ikke er konsentrert om tilbakebetaling av offentlig støtte, men om å drive religiøs, oppbyggelig virksomhet med utveksling av ideer og trossynspunkter, både gjennom interne elektroniske meningsutvekslinger og ordinære møter.
>
> – Pengene er ment å være et bidrag til medlemmenes utvikling av egen tro og livstolkning, understreker han. (Fri Tanke 2011e).

vedr. Trossamfund i Danmark sies blant annet følgende:

> Begrepet «gudsdyrkelse» er et teistisk begrep, som er for snævert i et moderne, religiøst pluralistisk samfund. Derfor er det nødvendig at anvende et mer abstrakt «gudsbegrep» som dækkende «oppfattelsen at mennesker er afhengige af en (eller flere) trancendendte magt(er»). (Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund 2011: 7).

Krav om å ikke være åpenbart useriøst: Da Pismens vennesirkel ble fratatt støtte i 2006 viste fylkesmannen i Telemark til følgende beskrivelse fra hjemmesiden til trossamfunnet:

> *Slik dyp forståelse av Pi oppnås ved å, en gang om dagen, gå rundt en ellipse fem ganger, mens man fokuserer inn mot sentrum av ellipsen samtidig som man forsøker etter beste evne å gjøre ellipse-gangen til perfekt sirkel-gange.* (Fylkesmannen i Telemark 2006).

Det må antas at dette ble sitert som et belegg for at trossamfunnet var useriøst og derfor ikke støtteverdig.

Et slikt kriterium for å luke ut trossamfunn kan være krevende. I utgangspunktet kan innholdet i ulike religioner for utenforstående generelt kunne oppfattes som vanskelig å forstå og vanskelig å ta på alvor. Det er likevel mulig at det vil være relativt stor grad av enighet om at visse uttrykk for trosoppfatninger ikke tilfredsstiller det minstemål av religiøs seriøsitet som tilskuddsordningen er ment å gi støtte til.

Krav til oppriktighet: I mange tilfeller vil forekomsten av manglende seriøsitet være en indikator på at kravet om å representere en religiøs tro ikke er oppriktig ment men har et bakenforliggende motiv. Boks 23.4 viser eksempler på at kravet om å representere et trossamfunn ikke representer en overbevisning, men er begrunnet f.eks. i et ønske om å utløse tilskudd.[12]

Som en viktig undergruppe av tilfeller av «uoppriktighet» kan være de tilfeller der tros- eller livssynssamfunnet fungerer som et «skalkeskjul» for økonomisk virksomhet.

I svært mange land er det strid om scientologikirken skal godkjennes som trossamfunn. Det er flere forhold som kan begrunne at kirken ikke skulle godkjennes.[13] Et viktig forhold som trekkes fram, er påstanden om at kirken er opprettet som en økonomisk virksomhet, jf. en slik oppfatning hos tyske myndigheter. Scientologikirken ble startet av science fiction forfatteren L. Ron Hubbard som ofte er tillagt uttalelsen at måten å bli rik på var å starte en religion. Kirken, til forskjell fra andre trossamfunn, legger stor vekt på kopibeskyttelse av sitt korssymbol og saksøker utbrytere som vil bruke kirkens «merkevare». I tillegg er kirken beskyldt for å organisere økonomien som et pyramidespill der nykommere betaler til de etablerte.

Mens noen vil se scientologikirken som en «uoppriktig» religion og egentlig konstruert som en kommersiell virksomhet, vil det antakelig også finnes «oppriktige» trossamfunn som også blander sammen penger og religion på en måte som står fjernt fra religionsidealer i norsk kultur. Det finnes eksempelvis kristne menigheter og bevegelser som anser rikdom som tegn på Guds velsignelse.[14] Det oppfattes derfor som helt riktig at menighetens ledere har en materiell levestandard som er betydelig bedre enn andres, og at denne rikdommen stammer fra den religiøse virksomheten selv.

Utvalget vil tilrå at det legges til grunn at de religiøse virkelighetsoppfatningene oppfattes som forpliktende for samvittigheten, og er oppriktig ment. I forlengelsen av dette bør en legge til grunn at religionen må inneholde et krav om å si noe sant om tilværelsen, og ikke kun fungerer ut fra en vurdering av om religionen eller livssynet «virker» eller bidrar til selvutvikling.[15] Det må understrekes at det her er tenkt på trossamfunnets sentrale lære og at oppfatningene er ment å være retningsgivende for medlemmenes liv, men at kravet ikke er ment som en test av det enkelte medlems forhold til de felles oppfatningene.

---

[12] Det internasjonalt kanskje mest kjente eksemplet på å opprette en religion med et bakenforliggende motiv er konstruksjonen av teorien om «The Flying Spaghetti Monster», som er en protest mot at en moderne variant av «kreasjonister» («Intelligent design») ønsket innpass i amerikansk biologiundervisning på like fot med evolusjonsteori. Ved å konstruere en teori om at universet er skapt av et spagettimonster, og på denne bakgrunn ønske plass i undervisningen, var det et ønske om å latterliggjøre Intelligent Design. Konstruksjonen innebærer for øvrig en oppfatning av at global oppvarming skyldes en reduksjon i antall pirater i verden. Seks slike nye «oppfunnede» religioner er drøftet i Cusack (2010), herunder «The Flying Spaghetti Monster» og «Jediism» (fra «Star Wars»).

[13] I Norge er vurderingen av om scientologikirken skal være berettiget til støtte under klagebehandling i departementet.

[14] I amerikansk sammenheng kalles dette gjerne «prosperity theology».

[15] Et kjennetegn ved en del nyere religiøse retninger er ifølge Cusack at medlemmene heller «ask 'does it work?' than 'is it true?' Moreover, their definition of what works is flexible and pragmatic. As they are 'seekers', they will move on to another practice or teaching should their current group cease to 'work' for them.» (Cusack 2010: 9f).

Innholdskrav til livssyn: Når det gjelder spørsmålet om å stille innholdskrav til livssyn, vil det meste av drøftingen over være relevant også for vurdering av livssyn. Departementets vurdering ved fremlegget av lovforslaget som grunnlag for loven fra 1981, synes fortsatt relevant. Utvalget vil foreslå en lovformulering som tar med seg mye av innholdet fra forarbeidene til dagens lov men gi den en utforming som i større grad er tilpasset formuleringen for trossamfunn. En avgrensning knyttet til politiske og forretningsmessige organisasjoner er fortsatt relevant og nødvendig.

Når det gjelder innholdsbestemming av både støtteberettigede tros- og livssynssamfunn, kan det være hensiktsmessig å avgrense disse fra visse andre kollektive aktiviteter. I tillegg til de avgrensninger som ble lagt til grunn i lovproposisjonen fra 1981, er det etter utvalgets mening rimelig å gjøre en avgrensning mot organisasjoner som primært må betegnes som kulturforeninger, for eksempel en forening av innvandrere som kommer sammen for å vedlikeholde hjemlandets generelle kultur. Videre bør organisasjoner som primært er bygget opp rundt en slags «sunnhetsideologi», eventuelt alternativ medisin, ikke kvalifisere som støtteberettiget livssyn.

Selv om det vil kunne bli noen vanskelige grenseoppganger vil utvalget foreslå at det ikke skal gis tilskudd til organisasjoner som er dannet og drives ut fra økonomisk egeninteresse. Videre bør det ikke gis tilskudd til organisasjoner av

- primært humanitær karakter
- primært selvutviklingskarakter
- primært helsekarakter
- primært kulturell karakter
- primært politisk organisasjon

23.3.4 Lovforslag

Utvalget foreslår følgende lovforslag for avgrensning av tros- og livssynssamfunn:

For å få statstilskudd, må samfunnet oppfylle følgende vilkår:

1. 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.
2. Et livssynssamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og holdning til sentrale etiske spørsmål.
3. Samfunnet må ikke være dannet eller drives ut fra økonomisk egeninteresse, eller ha som hovedformål humanitært virke, personlig selvutvikling, helse, kulturell virksomhet eller politisk aktivitet.

23.4 Krav til etisk innhold/verdier

En interessant sak knyttet til vurderinger av trossamfunnets forhold til samfunnets verdier, eller «rett og moral», ble brakt inn for Sivilombudsmannen, jf. boks 23.5.

I en nærmere vurdering av eventuelle krav til tros- og livssynssamfunns verdier kan en stille som krav at 1) tros- og livssynssamfunnene oppfyller gjeldende lover, og 2) at de bidrar med en etisk standard som går ut over lovens krav.

23.4.1 Krav om å oppfylle lov

23.4.1.1 Gjeldende rett

Dagens lovtekst er kortfattet og forståelsen av gjeldende rett må baseres på forarbeidene, særlig i Dissenterlovkomitéens innstilling fra 1962, men også senere proposisjoner og komitéinnstillinger.

To forutsetninger for å få støtte under trossamfunnsloven er at en er et trossamfunn og ikke krenker «rett og moral». I ordet «rett» her ligger krav om at trossamfunnet i sin virksomhet skal følge norsk lov. Tilsvarende krav gjelder for livssynssamfunn.

Paragraf 1 i trossamfunnsloven sier følgende: «Alle har rett til å driva religiøs verksemd åleine eller saman med andre, og til å skipa trudomssamfunn når rett og sømd ikkje vert krenkt.» Paragraf 13 sier følgende: «Trudomssamfunn kan lata seg registerføra når det ikkje med si lære eller sitt arbeid kjem i strid med rett og moral. Registerførsla gjev dei rettar og skyldnader som er fastsette i lov.» Paragraf 21 sier følgende:

> Er vilkåra for registerføring ikkje lenger oppfylde, eller forsømer eit trudomssamfunn lovsette gjeremål, skal fylkesmannen gjeva trudomssamfunnet skriftleg åtvaring og frist til å retta på det som vantar. Er det ikkje retta innan ein frist på minst fire veker, kan fylkesmannen avgjera at trudomssamfunnet skal strykast or registret. Fylkesmannen kan straks stryka trudomssamfunnet, når det er gjort serleg grove mistak eller forsømingar.

Dissenterlovkomitéen skjelnet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn, og mente at en burde stille strengere krav til registrerte trossamfunn som får «offentlig støtte og offentlige funk-

Boks 23.5 Sak om Åsatrulaget, vurdering fra Sivilombudsmannen

Det Norske Åsatrusamfunn søkte Justisdepartementet i 1996 «om godkjenning av, og med enerett til å benytte, navnet Det Norske Åsatrusamfunn som trossamfunn ...» (Sivilombudsmannen 1998).

Saken fremstår som komplisert, blant annet på grunn av en rotete saksbehandling og saksgang. Dette er delvis knyttet til at saken dreide seg både om godkjenning av navn og godkjenning som registrert trossamfunn. Det substansielle innholdet er likevel interessant. Departementet, som på dette tidspunktet var Justisdepartementet, begrunnet bl.a. sitt vedtak med at «samfunnets lære og arbeid er i strid med rett og moral». Det Norske Åsatrusamfunn brakte etter hvert saken inn for sivilombudsmannen. Justisdepartementet begrunnet avslaget blant annet slik:

> Vi finner først grunn til å bemerke at vikingtidens førkristne tro forlengst er forlatt i vår siviliserte verden. Den samfunns- og kulturkonteksten som nordisk hedendom var et uttrykk for, er i dag utdødd. Et sentralt punkt i Åsatrusamfunnets trosbekjennelse er magi. … Svart magi skjer i det skjulte og med destruktive hensikter. Etter departementets mening er det i strid med rett og moral å ha svart magi som en del av sitt trosgrunnlag. … Bloting står sentralt i Åsatrua, … Det burde gå enda klarere frem av vedtektene at bruk av blod, ofring av levende dyr eller slakting ikke skal være en del av blotingen. [Det framgår] at hedensk sed skal være ledesnor for adferd, livsførsel og etikk. Det vil blant annet si å følge gamle norrøne skikker og å akte og hedre de gamle moral- og æreskodekser. Gamle norrøne skikker, moral og æreskodekser skiller seg vesentlig fra dagens skikker og moral. Norrøn gudetro var vikingetidens tro, en tid hvor krig, drap og ære hadde en annen posisjon enn i dagens samfunn. I det norrøne «styrkeidealet» lå en latent forakt for svakhet og for de som ikke mestrer sin egen tilværelse, slik det blant annet har kommet til uttrykk innenfor enkelte nasjonalistiske og nynazistiske miljøer. (Sitert i Sivilombudsmannen 1998).

Det fremgår ifølge Sivilombudsmannen at departementet har lagt

> stor vekt på uttalelser fra religionshistorikeren — og professor —, begge ved Senter for studier i vikingtid og nordisk middelalder» Professoren uttrykte «dyp bekymring» over mulighetene for registrering og navnegodkjenning av Åsatrusamfunnet. Bekymringen synes særlig å være faglig og forskningsmessig basert; en åsatru i dag vil være et «historisk falsum» med «negative følger for all seriøs virksomhet omkring vikingtiden. (Sivilombudsmannen 1998).

Åsatrusamfunnet erstattet underveis i prosessen begrepet «svart magi» med magi og presiserte at bruk av blod, ofring av levende dyr eller rituell slakting må og skal overhodet ikke inngå i Åsatrusamfunnets virksomhet. Dette endret imidlertid ikke departementets vurderinger.

Departementet uttalte i korrespondansen til Sivilombudsmannen i april 1998 følgende:

> Om et trossamfunns lære og arbeid er i strid med rett og moral beror på en konkret helhetsvurdering. Vurderingstemaet er svært vanskelig, og det gis liten veiledning i forarbeidene mht forståelsen av begrepet. I Innstillingen til lov om trossamfunn legges det imidlertid vekt på at det er det rådende moralsyn i landet som skal legges til grunn for vurderingen, påvirket som den er av kristendommen som har vært her i århundrer. Det blir videre gjort klart at forutsetningen for registrering er at samfunnet representerer en positiv verdi, som staten kan være tjent med å vise tillit og støtte, både ut fra interesse for folkemoralen og for den del av kulturen som det religiøse liv representerer … Åsatrusamfunnet representerer etter vår oppfatning ikke en slik positiv verdi, som staten kan være tjent med å vise tillit og støtte. (Sitert i Sivilombudsmannen 1998).

Departementet understreket

> at trossamfunnet står fritt til å ha sin religiøse tro. Poenget i denne saken er at vi ikke ønsket å gi samfunnet slike rettigheter og plikter som en registrering innebærer, blant annet vigselsrett og retten til å ha egne kirkegårder, eller å vise dem tillit ved å gi dem økonomisk støtte. (Sitert i Sivilombudsmannen 1998).

Boks 23.5 forts.

Sivilombudsmannen tok utgangspunkt i daværende Grunnloven § 2 om tros- og religionsfrihet og de offentlige funksjoner som en registrering kan føre med seg.

> Slik jeg ser det, må … myndighetene være svært varsomme med en nærmere innholdsmessig prøving av den lære eller trosbekjennelse som vedkommende samfunn tufter sin virksomhet på. 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 m.v.), 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. (Sivilombudsmannen 1998).

Ombudet bad departementet, dvs. Kirke- og undervisningsdepartementet som da hadde overtatt ansvaret for saksfeltet, om å se på saken i lys av hans innvendinger. Departementet fulgte dette opp og det endte etter hvert med registrering som trossamfunn for Det Norske Åsatrusamfunnet.

sjoner» (Dissenterlovkomitéen 1962: 166). Uregistrerte trossamfunn burde en ikke gripe inn ovenfor hvis ikke læren «gir seg utslag i handlinger som strider mot gjeldende straffelov» (Dissenterlovkomitéen 1962: 166).

For registrerte trossamfunn sier komiteen at forutsetningen for registrering er

> egentlig at trossamfunnet representerer en positiv verdi, som staten kan være tjent med å vise tillit og støtte, både ut fra interesse for folkemoralen og for den del av kulturen som det religiøse liv representerer. (Dissenterlovkomitéen 1962: 166).

Videre sies det:

> 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 lært 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 mot helserøkt og folkeopplysning og lignende vil selvsagt ikke få godkjenning av det offentlige, selv om deres forhold ikke er slik at det leder til strafferettslig forfølgning. (Dissenterlovkomitéen 1962: 166).

Disse vurderingene er imidlertid ikke kommet klart til uttrykk i lovteksten. Paragraf 1 og 13 referert over viser til at trossamfunnene ikke skal krenke eller være i strid med norsk rett, sømd og moral, mens den tilsvarende svenske paragrafen, jf. omtale i kapittel 23.4.2.2, krever at trossamfunnene skal bidra til å fremme visse verdier.

Uregistrerte trossamfunn fikk rett til støtte samtidig med at livssynssamfunn fikk slik rett i 1981. Det er i Ot.prp. nr. 59 (1980–81). *Om lov om tilskot til livssynssamfunn* ikke kommentert hvorvidt den felles behandlingen av registrerte og uregistrerte trossamfunn skulle få konsekvenser for krav når det gjelder «rett og moral». Stortingskomitéen fremhever imidlertid at »[f]or uregistrerte trossamfunn som søker offentlig støtte, mener komiteen reglene for registrerte trossamfunn bør gjelde.» (Innst. O. nr. 84 (1980–81): 5). Vi kan ut fra dette legge til grunn at også uregistrerte trossamfunn i prinsippet vil miste rett til støtte hvis virksomheten er i strid med rett og moral.

Det er i begrenset grad utdypet hva slags virksomhet som vil kunne kvalifisere til å miste støtte. I Dissenterkomitéens innstilling sies det

> Hvis et samfunn forsømmer sine plikter, må den naturlige konsekvens være at det mister de rettigheter som er forbundet med registrering. Det oppløses ikke, det kan fortsatt virke, men det vil ikke få utføre offentlige funksjoner, og vil ikke få tilskudd av det offentlige. (Dissenterlovkomitéen 1962: 171).

Dette vilkåret må da innebære å overholde de plikter som følger av offentlig vigselsmyndighet og krav knyttet til tilskudd, og ellers ha en virksomhet som er i overensstemmelse med rett og moral.

Komiteen fortsetter: «Det er klart at det bare er alvorlige og varige pliktforsømmelser som kan medføre slike virkninger.» (Dissenterlovkomitéen 1962: 171). Som eksempel på særlig «grove mistak eller forsømingar» nevnes om trossamfunnet er korrupt, er dekkorganisasjon for forbrytersk virksomhet eller lignende. Det er ellers ikke utdypet hva slags lovbrudd som kan medføre tap av rett til tilskudd. Det er i andre lover der personer eller organisasjoner mottar offentlige goder/privilegier, ikke uvanlig å presisere hvilke lovbrudd som kan medføre tap av tilskudd.

Utvalget er ikke kjent med tilfeller av at trossamfunn etter endelig vedtak er blitt nektet tilskudd ut fra brudd på rett og moral. De intensjoner som er uttrykt i Dissenterkomitéens innstilling om å kreve at trossamfunnene representerer en positiv verdi, kan synes å være dempet ned over tid. For det første stiller ikke selve lovteksten tydelige krav til å bidra til samfunnets verdigrunnlag. For det andre gir forhistorien og begrunnelsen for ordningen (oppfatningen om at ordningen er en kompensasjon for innbetalt kirkeskatt) lite grunnlag for å stille strenge krav til trossamfunnene for å motta støtte. For det tredje er det visse administrative forhold – det at det er svært mange trossamfunn som får støtte, og at forvaltningen er spredd på mange fylkesmannsembeter – som gjør det vanskelig å oppnå en stram og konsekvent linje når det gjelder å nekte støtte. For det fjerde har det også ligget formuleringer i lovforarbeid fra Justisdepartementet som tilsier tilbakeholdenhet når det gjelder å nekte tilskudd til «tvilsomme» samfunn. I Ot.prp. nr. 59 (1980–81), som foreslo å innføre rett til støtte også for livssynssamfunn, sies det blant annet følgende:

> Et … argument mot en støtteordning eller en utviding av den, kan være at man ikke har noen særlig garanti mot at det dukker opp tro- eller livssynssamfunn som det fra samfunnsmessig synspunkt er liten grunn til å støtte. … Det er i de seinere år duket opp flere organisasjoner hvis forhold til begrepet tro- og livssynssamfunn kan være tvilsomt. Samtidig er enkelte av disse organisasjoners virksomhet temmelig problematisk av grunner som ikke knytter seg til livssynsinnholdet. Det vil ikke uten videre være ønskelig å gi disse offentlig støtte. Dette kan muligens avhjelpes dersom man innfører mer skjønnspregede regler om retten til tilskott. Departementet er imidlertid prinsipielt betenkt over en slik ordning. Avgjørelser av betydningen for livssynsfriheten bør i minst mulig utstrekning bero på et forvaltningsskjønn. (Ot.prp. nr 59 (1980–81): 8).

Utvalget vil konkludere med at kravene til tros- og livssynssamfunn når det gjelder å overholde regler i andre lover er svake og lite tydelige. Resultatet er at også håndhevingen av slike krav (dvs. at virksomheten ikke skal være i strid med «rett») er lite aktiv.

23.4.1.2 Vurdering av mulige endringer av gjeldende rett

Utvalget mener det er ønskelig å tydeliggjøre i lovtekst og forarbeid til ny lovtekst hvilke konsekvenser tros- og livssynssamfunns brudd på annen lovgivning skal ha for mottak av støtte.

Norges Kristne Råd har i sitt høringsinnspill til utvalgets arbeid framhevet følgende:

> Dagens henvisning i Trossamfunnsloven til «rett og sømd» (§ 1) og rett og moral (§ 13) kan etter vårt skjønn presiseres nærmere med f. eks henvisning til Art. 20 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter:
>
> *1. Enhver krigspropaganda skal forbys ved lov.*
>
> *2. Enhver form for fremme av nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer tilskyndelse til diskriminering, fiendskap eller vold, skal forbys ved lov.*
>
> FNs menneskerettighetskomité har i en generell kommentar no.22 til artikkel 18 i den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 20. juli 1993 understreket dette og uttalt: «*No manifestation of religions or beliefs may amount to propaganda forward or advocacy of national, racial or religious hatred*

> *that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. As stated by the Committee in its General Comment 11, States parties are under the obligation to enact laws to prohibit such acts.* (Norges Kristne Råd 2011).

Norge har i sin straffelov bestemmelser (§135a og 147c, se nedenfor) som ivaretar disse internasjonale forpliktelsene. Innspillet fra Norges Kristne Råd er et innspill til en presisering av hva slags lovbrudd som gir grunnlag for ikke å gi støtte til et tros- eller livssynssamfunn.

Det er viktig å ha in mente at lovbrudd vil skje av enkeltpersoner innen alle organisasjoner og at slike brudd i seg selv sjelden kan begrunne at organisasjonen fratas en offentlig støtteordning. 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.

Utvalget vil i tillegg vektlegge lovbrudd knyttet til oppfordring til vold, og lovbrudd som går ut over barns interesser og rettigheter, jf. vektlegging av barns interesser i drøftingen i kapittel 19.

Utvalget foreslår følgende formulering knyttet til å miste støtte:

Tros og livssynssamfunn kan fratas støtte hvis det avdekkes vesentlige og vedvarende brudd på andre lover 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.

Tilsvarende forutsetninger gjelder også ved innvilgelse av støtte.

23.4.2 Ytterligere verdikrav til tros- og livssynssamfunn

Det er normalt ikke tilstrekkelig som begrunnelse for offentlig støtte at den organisasjonen som støttes, ikke bryter andre lover. Vanligvis vil en også presisere nærmere innholdskrav for organisasjonen og hvilke verdier som organisasjonen skal fremme

23.4.2.1 Krav om åpent, allment medlemskap

Et grunnleggende krav som det kan være rimelig å ha til tros- og livssynssamfunn, er at de må være allmenne og ikke utelukke fra medlemskap mennesker med visse kjennetegn. Justiskomiteen forutsatte ved behandlingen av ny lov om tilskudd til livssynssamfunn at livssynssamfunnet må «være alment, dvs. ikke ekskluderende på grunn av bl.a. sosial eller sivil status, rase, kjønn, politisk tilhørighet» (Innst. O. nr. 84 (1980–81): 5). Dette er ikke spesifikt presisert for trossamfunn. Forutsetningen er heller ikke kommet til uttrykk i lov eller forskriftstekst. Den interdepartementale arbeidsgruppen ledet av Utdannings- og forskningsdepartementet fra år 2000 som foreslo endringer i gjeldende tilskuddsordning, mente at det her var en vesentlig mangel i gjeldende regelverk. De foreslo at det ble fastsatt en bestemmelse om at

> det ikke gis rett til tilskudd, registrering eller offentlige funksjoner til tros- eller livssynssamfunn som nekter medlemskap eller ekskluderer på grunn av sosial, – eller sivil status, rase, hudfarge, kjønn, psykisk konstitusjon eller fysisk funksjonsevne. (Utdannings- og forskningsdepartementet 2000: 64).

Utvalget vil generelt være tilbakeholdende med å sette opp krav til hvordan medlemskapsbetingelser bør være for tros- og livssynssamfunn. Samfunnet må kunne utelukke medlemmer som ikke deler samfunnets tro eller livssyn, eller som bryter med samfunnets etiske oppfatninger, jf. at det i diskrimineringsloven § 3 heter at «forbudet mot diskriminering på grunn av religion og livssyn … gjelder ikke for handlinger og aktiviteter i regi av tros- og livssynssamfunn og virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål, dersom handlingene eller aktivitetene er av betydning for gjennomføringen av samfunnets eller virksomhetens religiøse eller livssynsmessige formål». Diskrimineringslovgivningen vil forby diskriminering basert på hudfarge,[16] noe som det uansett ikke vil kunne gjøres unntak fra ut fra bestemmelsen i § 3 i diskrimineringsloven. Utvalget vil ikke gi en nærmere vurdering av hva som i en konkret situasjon vil kunne omfattes av bestemmelsen i § 3. Utvalget vil ut fra en respekt for medlemmenes frihet til å utøve sin religiøse eller livssynsmessige

frihet i hvilken form de ønsker, være tilbakeholdende med å stille krav ut over det som følger av diskrimineringslovgivningen når det gjelder medlemmers kjennetegn.

23.4.2.2 Krav om å støtte opp under eller ikke å undergrave samfunnsverdier

Generelt kan en oppfatte at tros- og livssynssamfunn bør bidra positivt til samfunnet. En forutsetning for å få støtte i Sverige er ifølge lag om stöd til trossamfund at trossamfunnet «bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på ... » Som vi har sett over, tenkte Dissenterlovkomitéen at en burde stille krav til trossamfunnene ut over det som kunne straffeforfølges.

I mandatet for utvalget er utvalget bedt om å vurdere effekt av tilskuddsordningen på en viktig samfunnsverdi, nemlig integrering. Ifølge mandatet skal utvalget:

> Vurdere hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i vårt samfunn. Utvalget skal også vurdere om flere av dagens finansieringsordninger som berører tros- og livssynssamfunn har konsekvenser for deltakelse på samfunnets fellesarenaer og eventuelt foreslå endringer.

I kapittel 4 vurderes hvordan dagens tilskuddsordninger virker inn på integrering og det konkluderes med at kunnskapene om effekter av tilskuddsordninger og effekter av mulige endringer, er meget begrensede. Utvalget vil videre tilrå at den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn ikke bør vurderes som et instrument i den offentlige integreringspolitikken og vil ikke fremme forslag om endring av vilkår som kunne tenkes å fremme integrering.

Utvalget vil i sine vurderinger legge vekt på at tros- og livssynssamfunn må ha stort indre selvstyre, og at det særlig kan være aktuelt å sette vilkår i tilfeller der tros- og livssynssamfunnenes aktivitet påvirker ikke-medlemmers interesser eller barn i tros- og livssynssamfunnene, og på den måten kan undergrave viktige samfunnsverdier.

Tros- og livssynssamfunn kan virke i strid med eller undergrave samfunnets grunnleggende verdier på ulike måter, for eksempel ved:

- «umoralske» adferdsoppfordringer
- manglende likestilling av menn og kvinner
- manglende likestilling av heterofile og homofile og ulike samlivsformer
- en ideologi som gjør at en trekker seg vekk fra alminnelig samfunnsliv
- en problematisk håndtering av personer som går ut av menigheten
- en problematisk håndtering av barn/barns utviklingsmuligheter.
- holdninger til bruk av vold som virkemiddel
- en problematisk vervingsvirksomhet

I det følgende utdypes disse punktene:

«Umoralske» adferdsoppfordringer

Dissenterlovkomitéen vurderte det som selvsagt å ikke gi støtte til trossamfunn som går inn for «polygami, som dyrker usunn ekstase eller tolererer utskeielser, som pålegger sine medlemmer bud mot helserøkt og folkeopplysning og lignende…» (Dissenterlovkomitéen 1962: 166). Komiteen kobler dette opp til det rådende moralsyn i landet, påvirket som det er av kristendommen som har vært lenge i landet.

Arbeidsgruppen i regi av Utdannings- og forskningsdepartementet som gjennomgikk støtteordningen og kom med en rapport i 2000, foreslo blant annet som hovedregel at samfunn skulle utelukkes fra støtte når de:

- står for virksomhet eller propaganderer for virksomhet som representerer ulovlige inngrep mot det menneskelige legeme (eks. helsefarlige påbud om faste eller diett, korporlig avstraffing, selvskade, rituell omskjæring av kvinner),
- kobler religion/livssynsvirksomhet og rusmisbruk,
- kobler religiøs/livssynsvirksomhet og seksuelle handlinger … (Utdannings- og forskningsdepartementet 2000: 65).

Enkelte av de forholdene som er nevnt av arbeidsgruppen, vil være i strid med norsk lov (for eksempel å stå for eller oppfordre til rituell omskjæring av kvinner). Men generelt vil de kravene som Dissenterlovkomitéen ville stille i 1962

[16] Diskriminering ut fra hudfarge har vært praktisert i visse trossamfunn. I USA kom et slikt spørsmål opp i forbindelse med at et fundamentalistisk kristent universitet (The Bob Jones University) utelukket svarte studenter. Staten truet med å utelukke universitetet fra skattefrihet og universitetet endret da inntaksregler, men fortsatte med å forby «interracial dating» blant studentene. De amerikanske skattemyndighetene aksepterte ikke dette og trakk tilbake status som unntatt fra skatt. Dette ble bekreftet av amerikansk Høyesterett (1983) og universitetet måtte betale skatt. Universitetet aksepterte også «interracial dating» i år 2000 (Barry 2001: 165f).

og de kravene som arbeidsgruppen i 2000 foreslo, være krav som ikke følger av norsk lov, men som følger av en vurdering av at slike handlinger og oppfordringer til slike handlinger er «umoralske».

Utvalget vil ikke tilrå at slike «moralsk» baserte krav skal settes som vilkår for å motta støtte. En kobling av religion og rusbruk og religion og seksuelle handlinger kan rammes av loven, både ved at rusbruken er ulovlig og de seksuelle handlingene kan involvere barn (eller misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold). Men i den grad disse handlingene ikke rammes av loven og de som deltar er voksne medlemmer som frivillig er medlem av tros- eller livssynssamfunnet, finner ikke utvalget grunn til å stille krav om at slike handlinger i regi av samfunnet skal diskvalifisere som støttegrunnlag. Utelukkelse på grunnlag av dyrking av usunn ekstase (jf. Dissenterlovkomitéens vurderinger), bør av respekt for tros- og livssynssamfunnenes frihet over «indre forhold» ikke gjennomføres. Utelukkelser på et slikt grunnlag vil dessuten være vanskelig å operasjonalisere og dermed vanskelige å følge opp.

Manglende likestilling mellom menn og kvinner

Kvinnekonvensjonen som er inkorporert i norsk lov sier blant annet:

> Artikkel 2: Konvensjonspartene fordømmer diskriminering av kvinner i alle dens former og er enige om uten opphold å ta alle tjenlige midler i bruk i en politikk for å avskaffe diskriminering av kvinner. Med dette formål forplikter de seg til: …
>
> (e) å treffe alle tjenlige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner,
>
> (f) å treffe alle egnete tiltak, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner,
>
> Artikkel 5: Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak:
>
> (a) for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verd enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner …

Hva som er egnede tiltak, og hvilken vekt denne forpliktelsen skal ha i forhold til andre forpliktelser som Norge har påtatt seg, knyttet til for eksempel livssynsfrihet, er vanskelig å fastslå på generell basis.

På to viktige felter, nemlig når det gjelder adgang til visse posisjoner og familiespørsmål, vil en kunne hevde at visse trossamfunn ikke likebehandler menn og kvinner.

Ansettelser i religiøse embeter og adgangen til trossamfunnenes styringsorganer: De historisk sett viktigste religionene i Europa, kristendom, islam og jødedom, har alle tradisjonelt hevdet at kun menn kan være prester, imamer eller rabbinere. Innen islam og i størstedelen av kristendommen er dette fortsatt rådende praksis. Innenfor deler av protestantisk kristendom og i deler av jødedommen har imidlertid dette endret seg gjennom det siste hundreåret. Innenfor den katolske kirke er det en omfattende debatt om spørsmålet, i noen grad også innenfor islam.

Det er, slik det er drøftet i kapittel 20 om gjeldende rett når det gjelder ansettelser, fortsatt tillatt for trossamfunn å utelukke kvinner fra enkelte stillinger ut fra en religiøs begrunnelse. Hensynet til livssynsfriheten tilsier en slik balansering av ulike rettigheter. Det forhindrer imidlertid ikke at staten i sitt regelverk knyttet til økonomisk støtte vil kunne stille strengere krav når det gjelder likestilling mellom kvinner og menn. En kan argumentere med at statlig økonomisk støtte innebærer en form for offentlig legitimering av den diskriminerende holdningen, og kan bidra til å styrke de lederne i trossamfunnet som ønsker å bevare tradisjonelle synspunkter mest mulig.[17]

En støtteordning som utelukker forskjellsbehandling av menn og kvinner i religiøse stillinger, ville innebære at støtteordningen ville bli dramatisk endret ved ikke lenger å inkludere støtte til for eksempel Den katolske kirke og islamske trossamfunn.

Etter endringen i likestillingsloven i 2010 er trossamfunn ikke lenger generelt unntatt fra likestillingsloven. Det heter nå i lovens § 3 at

> Forskjellsbehandling i trossamfunn på grunn av kjønn som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngri-

[17] Synspunkter på viktige spørsmål vil ofte være under utvikling innen en menighet, og kunne avhenge av utviklingen av maktforhold innen menigheten. Tilgangen til offentlig støtte kan bidra til å befeste tradisjonelle tros- og verdioppfatninger innen trossamfunnet. På den annen side kan nektelse av offentlig anerkjennelse i form av økonomisk støtte bidra til marginalisering av trossamfunnet, større grad av tilbaketrekking og befesting av diskriminerende praksis.

pende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, er tillatt.

Utvalget slutter seg til likestillingslovens åpning for at det kan finnes såkalt saklige grunner til at trossamfunn forskjellsbehandler menn og kvinner hva adgangen til bestemte religiøse funksjoner (for eksempel de som assosieres med prest, imam og rabbiner) angår, og at slik forskjellsbehandling (så lenge den skjer innenfor likestillingslovens rammer) ikke skal medføre bortfall av støtte.

Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Kaur, Leirvik, Reikvam, Skjælaaen, Strand og Stålsett viser til at likestilling mellom kjønnene er en sentral fellesverdi i det norske samfunnet, og at FNs kvinnekonvensjon pålegger statene å treffe egnede tiltak for å motvirke diskriminering av kvinner i organisasjonslivet. Denne forpliktelsen må balanseres mot trosfriheten. Disse medlemmer vil holde fast ved at det ikke bør stilles krav til trossamfunnene som griper inn i deres trosmessig forankrede selvforståelse og praksis, så lenge disse er lovlige, saklige og forholdsmessige (jf. unntaket i likestillingsloven § 3 og utvalgets drøftelse under kapittel 20.5). Disse medlemmene mener imidlertid at når det er foreslått som en betingelse for å motta statsstøtte, jf. kapittel 30, at tros- og livssynssamfunnet har vedtekter som fastsetter en styringsstruktur som står ansvarlig overfor staten for forvaltningen av tilskuddet, må deltakelse i denne styringsstrukturen være åpen for personer av begge kjønn. Disse medlemmene mener at det ikke er en uforholdsmessig inngripen i tros- og livssynsfriheten at det oppstilles et krav om at tros- og livssynssamfunn som mottar støtte, ikke utelukker kvinner fra det eller de organer som forvalter disse midlene.

Utvalgets medlemmer Breistein, Haugland, Hompland, Melby, Sandvig, Sultan og Tumidajewicz vil peke på at likestillingsstillingsloven fortsatt åpner for at trossamfunn kan forskjellsbehandle kvinner og menn dersom det er nødvendig for å oppnå et saklig formål. Disse medlemmene vil tilrå at tilskuddsordningen ikke innrettes slik at den strammer inn handlingsrommet som i dag kan finnes knyttet til styringsorganer i trossamfunn. Disse medlemmene vil peke på at en regulering av styringsstruktur vil kunne forskjellsbehandle ulike trossamfunn, da noen trossamfunn ikke skiller mellom teologisk og økonomisk styringsorden, mens andre gjør det.

Disse medlemmene vil peke på at et samfunn som verdsetter den enkeltes selvbestemmelse over eget liv, normalt vil tillate at mennesker slutter seg sammen i grupper eller organisasjoner som ikke selv opprettholder individuell selvbestemmelsesrett hos sine medlemmer eller demokratisk likebehandling av sine medlemmer. Ut fra dette grunnsynet kan organisasjoner være udemokratiske eller forskjellsbehandle kvinner og menn så lenge medlemskap i organisasjonen er frivillig og det er mulig å forlate gruppen.

Disse medlemmene mener derfor at støtteordningen for tros- og livssynssamfunn også bør kunne omfatte tros- og livssynssamfunn som ikke likestiller kvinner og menn i tros- og livssynssamfunnets styringsstruktur. Dette begrunnes ut fra en respekt for tros- og livssynssamfunns indre forhold. Det foreslås derfor ikke å stille nye krav på dette feltet.

Familiespørsmål: Det har vært, og er fortsatt vanlige i mange trossamfunn å forsvare forskjeller i rettigheter og plikter for kvinner og menn i familiespørsmål. Statlig tilbakeholdenhet mht. inngrep i frivillige sammenslutninger har en grense når praksisen i trossamfunnet også påvirker en ikkefrivillig part, nemlig barn. Staten har derfor en betydelig interesse som beskytter av barns rettigheter og dermed også familierelaterte spørsmål innen tros- og livssynssamfunn.

Det er for eksempel innen islamsk og jødisk tradisjon en grunnleggende forskjell i rettigheter til skilsmisse for menn og kvinner. Med ivaretakelse av visse prosedyrer, venteperiode mv., kan en mann innen islamsk tradisjon bestemme seg for å skille seg fra en kvinne. En kvinne som ønsker skilsmisse, skal i utgangspunktet måtte få aksept fra mannen for dette, med mindre mannen har forsømt seg på et eller annet vis og en islamsk dommer aksepterer dette som grunnlag for skilsmisse. Dette er ikke hele bildet, blant annet fordi en del reformister peker på vers i Koranen som indikerer likestilling i skilsmisserettigheter, fordi det er mulig for kvinner å få inn i den individuelle ekteskapskontrakten en rett til skilsmisse (Roald 2009: 88f), og fordi en del muslimer vil si at muslimer bør følge lovreglene på dette feltet slik de er i det landet de bor i.

Den manglende likeverdigheten når det gjelder rett til skilsmisse for kvinner og menn innen islam og deler av jødedommen vil, i tillegg til å gå ut over kvinner, også kunne få negative konsekvenser for barn. Visse ortodokse jøder krever at mannen gir samtykke til skilsmisse, noe som ikke heller kan overprøves av rabbinerdomstoler. Det medfører at kvinner kommer i en meget dårlig «forhandlingsposisjon» der barns interesser (i tillegg til kvinnens økonomi) kan bli ofret for å få mannen til å gi kvinnen skilsmisse (såkalt «get»). Staten har en klar interesse, som beskytter av

barn, av å kunne hindre slike uheldige konsekvenser av diskriminerende religiøs skilsmissepraksis.

Ikke minst det forholdet at staten har gitt offentlig vigselsmyndighet til trossamfunn – og dermed kan sies å ha gitt legitimitet til denne religiøse innstiftelsen av ekteskapet– kan gjøre det særlig uheldig dersom de religiøse skilsmissevilkårene er diskriminerende.

Utvalget mener at det kan være grunnlag for å nekte støtte til trossamfunn eller livssynssamfunn som tydelig befester familieordninger som forskjellsbehandler kvinner og menn på en slik måte at barns interesser kan bli skadelidende, for eksempel ved ulik rett til skilsmisse. Men et slikt krav vil kunne være vanskelig å operasjonalisere på en klar måte. Selv om familieordningene forskjellsbehandler menn og kvinner, trenger ikke dette gå ut over barn. Utvalget vil derfor ikke tilrå vilkår for støtte som direkte er begrunnet i familieordninger.

Manglende likestilling av heterofile/homofile og samlivsformer

Ut over det som følger av norsk lovgivning om vern mot diskriminering, f.eks. vern mot diskriminering ved ansettelse i stilling som ikke har en religiøs funksjon, kan en tenke seg å stille ytterligere krav som vilkår for støtte. En kan stille krav til ikke-diskriminering ved valg av ledere mv., når det gjelder hvem som kan bli medlem i trossamfunn, eller krav om ikke-diskriminerende innhold i forkynnelse/holdninger som angår homofile eller samboere.

Krav til ikke-diskriminerende ledelsesvalg: Frelsesarmeens barn og unge fikk opprinnelig avslag på søknad om støtte for 2009 fra den statlige tilskuddsordningen for barne- og ungdomsorganisasjoner på grunn av manglende mulighet for homofile til å inneha lederverv i organisasjonen. Dette ble omgjort av departementet vinteren 2009, jf. nærmere redegjørelse i kapittel 22.

Utvalget vil ikke tilrå at det stilles krav om ikke-diskriminerende ledelsesvalg som vilkår under den særlige ordningen for tros- og livssynssamfunn. For en vurdering om et slikt vilkår bør ha betydning for andre ordninger, se nærmere drøfting i kapittel 26.

Krav til ikke-diskriminerende mulighet for medlemskap: Som en innskjerping av krav om at et trossamfunn må være allment åpent, jf. over, kunne en eventuelt kreve at medlemskap må være åpent for alle uavhengig av seksuell orientering eller samlivsform. Mange trossamfunn vil mene at homofilt samliv er i strid med hva samfunnet mener er Guds vilje, og har ordninger som kan innebære at personer som opprettholder slik adferd blir utelukket /ekskommunisert fra samfunnet. Det vil være en betydelig omlegging av støtteordningen å utelukke alle trossamfunn med slike regler fra støtteordningen. Medlemskap i et trossamfunn er en frivillig handling og det er mulig å leve uten å være medlem av et homofilifiendtlig tros- eller livssynssamfunn eller av et samfunn som ikke godtar samboerskap.

Utvalget vil ikke tilrå at det som vilkår under den særlige ordningen for tros- og livssynssamfunn, stilles krav om åpent medlemskap for mennesker som tros- og livssynssamfunnet mener har en atferd som bryter med tros- og livssynssamfunnets grunnlag, for eksempel ved å leve i samboerskap eller i homofilt samliv. For en vurdering om et slikt vilkår bør ha betydning for andre ordninger, se nærmere drøfting i kapittel 26.

Når det gjelder innhold i forkynnelse som angår homofile, se drøftingen nedenfor om holdning til vold.

En ideologi som oppfordrer til isolasjon fra alminnelig samfunnsliv

Jehovas vitner har så langt ikke fått støtte fra den svenske støtteordningen. I sin begrunnelse for tilrådning om avslag fra SST – Nämnden för statligt stöd till trossamfund, sies det blant annet at Jehovas vitner

> normalt hedrar och respekterar regeringars myndighet. Däremot deltar man inte i någon nations partipolitikk eller krigföring vilket innebär att vittnena uppmanas att inte delta i politisk val eller inneha politiska uppdrag, varken på kommunal, landstings eller nationell nivå. (Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund 2008).

SST viser til at en forutsetning for svensk støtte presenteres slik i den svenske proposisjonen om støtte: «Av väsentlig betydelse är ... att trossamfunnet verkar för at dess medlemmar och betjänade deltar i samhällslivet ...» (Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund 2008). Blant annet på denne bakgrunn konkluderer SST med at det er «tveksamt» om Jehovas vitner tilfredsstiller lovens krav for støtte.

Jehovas vitner går på sine hjemmesider langt i å oppfordre til lovlydighet og for eksempel forsvare det at staten krever inn skatter.[18] Etter utvalgets vurdering bør det ikke være en forutsetning

for støtte at trossamfunnet oppfordrer til politisk engasjement.

En problematisk håndtering av personer som går ut av menigheten

En kan tenke seg flere former for konsekvenser/problemer for personer som overtrer regler i et samfunn eller bryter med samfunnet.[19]

- *Religiøse følger*: Et trossamfunn kan som en «kirketukt» utelukke personer fra fortsatte tilgang til ritualer i samfunnet (for eksempel nektes nadverd). En kan også forkynne at personens handlinger får konsekvenser etter dette livet. Selv om slike elementer kan oppfattes som strenge, er dette så vanlige elementer i mange trossamfunn, at det neppe i seg selv kan eller bør fungere som grunnlag for å nekte støtte.
- *Sosiale følger*: Å bryte med et trossamfunn kan også føre til samfunnet nekter familiemedlemmer og andre videre sosial kontakt med den personen som har brutt med samfunnet. Hvis det i samfunnets retningslinjer ligger inne slike elementer, og familiemedlemmer som eventuelt bryter retningslinjene selv står i fare for utfrysing, kunne dette i grove tilfeller gi grunn til å miste støtteverdighet.
- *Økonomiske/materielle følger*: Hvis en person som forlater et samfunn, og ikke får med seg noen økonomiske midler fra samfunnet knyttet for eksempel til et ideal om felleseie i samfunnet, vil vedkommendes «frafall» øke personens økonomiske sårbarhet. Hvis vedkommende samtidig mister jobben ved å bli utelukket fra arbeid i trossamfunnet og den yrkeskompetansen som er opparbeidet i trossamfunnet er begrenset, vil vedkommende fort kunne bli en økonomisk belastning for velferdsstaten. Dette kan gi grunnlag for å mene at velferdsstaten i hvert fall ikke oppmuntrer slike samfunn ved å gi offentlig støtte til dem.

Retten til å kunne endre livssyn og dermed kunne gå ut av et tros- eller livssynssamfunn er en fundamental del av livssynsfriheten og del av norsk lov gjennom inkorporeringen av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Utvalget mener at det kan begrunnes å nekte støtte til et trossamfunn som setter opp regler for behandling av personer som bryter med samfunnet, som fører til at disse personene opplever full sosial utfrysing og/eller alvorlige økonomiske konsekvenser. Problemene med å avgrense dette vilkåret vil imidlertid være så krevende at utvalget ikke vil tilrå et slikt kriterium som forutsetning for støtte. Imidlertid bør trossamfunn som søker om støtte, forutsettes å respektere retten til å kunne forlate trossamfunnet, jf. også punkt 23.6.4. Det er videre viktig at myndighetene stiller opp og ivaretar økonomiske og psykiske behov hos personer som ønsker å bryte med tros- eller livssynssamfunn.

En problematisk håndtering av barn og barns interesser

Utvalget har i kapittel 19 gitt en bred drøfting av barns interesser i forhold til foreldrerettigheter og religionsfrihet. Overholdelse av lover på dette punktet er viktig.

Et viktig spørsmål er om en skal ha regler for støtte til trossamfunn som hindrer at en gir støtte til trossamfunn som ikke ivaretar barns rettigheter.[20] Det må understrekes at det ikke er tilstrekkelig for å sikre barns rettigheter innen tros- og livssynssamfunn, at en bruker støtteordningen som sanksjonsmulighet. Barns utvikling må sikres direkte ved å sikre alle barn en skolegang som gir mulighet for personlig og intellektuell vekst. Blant annet må godkjenningen av og tilsynet med private skoler bidra til å sikre dette, jf. forslag i kapittel 19. Men det kan tenkes at det å vokse opp i enkelte religiøse miljøer med helt særegne nor-

---

[18] Jf. følgende på hjemmesidene: «[I]n obedience to God's Word, true Christians do not engage in tax evasion. They pay their taxes, letting the authorities take full responsibility for how they use the money.» (Jehovas vitner, udatert c).

[19] Teksten følger her en inndeling av kostnader ved å forlate for eksempel en menighet basert på de eksemplene Brian Barry (2001: 150f) bruker for å skille mellom ulike kostnader. Han skiller mellom «intrinsic costs» som staten ikke kan gjøre noe med, «associative costs» som det også er vanskelig å forhindre, og «external costs» som staten kan og bør gjøre noe med. Barry diskuterer dette ut fra om staten bør regulere organisasjonsfriheten, ikke ut fra om staten bør gi økonomisk støtte til organisasjoner som påfører personer som forlater organisasjonen kostnader. Barry nevner et interessant eksempel på en økonomisk kostnad som den amerikanske stat har tillatt kan falle på personer som forlater Amishsamfunnet. Amishsamfunnet har fått aksept for at medlemmer av samfunnet ikke trenger å være tilsluttet den amerikanske folketrygden, Social Security, og heller ikke det offentlige helsesystemet for eldre, Medicare. Det medfører for mange at kostnadene ved å forlate samfunnet kan bli stort og medlemskap er ut fra et slikt synspunkt ikke frivillig. Barry konkluderer med at et slikt unntak fra tilslutning til velferdsytelser ikke burde vært akseptert (Barry 2001: 191ff).

[20] Utvalget har fått formidlet et innspill fra Hjelpekilden Norge. Det er en nystartet organisasjon som arbeider med informasjon om isolerte trossamfunn, med særlig vekt på barns oppvekstvilkår. Hjelpekilden tilrår som vilkår for støtte blant annet at trossamfunnene følger FNs barnekonvensjon.

mer for menneskelig samkvem og livsidealer, kan hemme barns utvikling og evne til å fungere i det norske samfunnet for øvrig. Samtidig er det meget vanskelig for samfunnet utenfor trossamfunnet å vurdere hvordan oppvekstvilkårene faktisk er og hvordan de påvirker barns liv og framtid. Det som for utenforstående oppfattes som en streng «sekt»[21], *kan* likevel oppleves eller fungere på en mer positiv måte av og for barna selv. Utvalget vurderer det slik at det vil være meget vanskelige avgrensningsproblem knyttet til et vilkår som skal beskytte barns interesser. Utvalget vil imidlertid konkludere med at det må settes vilkår for støtte som skal beskytte barns interesser, men at terskelen for å konkludere med at vilkåret ikke er oppfylt bør være relativt høy.

Barneombudet har i brev til utvalget tatt opp visse spørsmål knyttet til vold mot barn:

> Styrket tilsyn med trossamfunn bør også omfatte mulighet til å frata trossamfunnene økonomisk støtte dersom de benytter fysisk avstraffelse av barn i den religiøse opplæringen eller oppfordrer foreldre til dette. … Ombudet mener det bør diskuteres om man … bør åpne for at man også kan inndra støtte eller frata forstanderen godkjenning dersom vedkommende oppfordrer til ulovlige handlinger, eller synliggjør sin støtte til bruk av vold i oppdragelsen. (Barneombudet 2011a).[22]

Utvalget vil vektlegge at tilfeller av at trossamfunn godkjenner og forsvarer vold mot barn i form av fysisk avstraffelse, bør føre til fjerning av støtte.

Holdning til bruk av vold og fysiske straffereaksjoner

Det kan tenkes at tros- eller livssynssamfunn forsvarer bruk av vold i politisk eller religiøs sammenheng. I en del tilfeller vil dette være uproblematisk. Tilslutning til bruk av vold som er i overensstemmelse med folkeretten, for eksempel forsvarskrig, vil det ikke være grunn til å regulere. Men i andre tilfeller kan oppslutning om og bifall av vold være vanskelig å akseptere hos tros- og livssynssamfunn som det gis offentlig støtte til. Det kan særlig være uttalelser om bruk av terror eller uttalelser om straff av personer som bryter med trossamfunnets etiske grunnlag, knyttet til seksuell orientering eller andre normer for seksualliv («utroskap»), ved å gå ut av trossamfunnet («frafall»), eller ytringer om personer som omtaler religiøse oppfatninger («blasfemi»).

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 79 (2007–2008) kom det som en presisering og innstramming av gjeldende rett inn i straffelovens § 147c straffeansvar knyttet til offentlig oppfordring til terrorhandlinger, rekruttering til terror, og opplæring i metoder og teknikker for terror. Trossamfunn som bryter disse lovbestemmelsene, bør utelukkes fra støtte, jf. forslag til lovparagraf over i kapittel 23.4.1.2.

Indirekte oppfordring til å begå terror er ikke omfattet av straffelovens formulering:

> En indirekte oppfordring til å begå terrorhandlinger kan blant annet bestå i utbredelse av etnisk og religiøst hat, etterfølgende bifall av et terrorangrep og glorifisering av terrorister og terrororganisasjoner. (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008): 203).

Justisdepartementet mener det ikke, på generell basis, er mulig å kriminalisere «indirekte oppfordringer» til terror. Hvorvidt dette skal være straffbart, må eventuelt avklares etter en konkret vurdering der også hensynet til ytringsfrihet trekkes inn.

Etter utvalgets vurdering bør kravene til tros- og livssynssamfunn for å utløse støtte være strengere enn straffeloven. Mer indirekte legitimering av bruk av vold/terror, selv om disse ikke er knyt-

---

[21] Rapporten *Religiøse grupper og bruddprosesser – Kunnskapsstatus, erfaringer og hjelpebehov* fra 2008 ble skrevet på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) og Institutt for sjelesorg Modum bad samarbeidet om rapporten. I etterkant gikk en av forfatterne, Audhild Skoglund hardt ut mot rapporten, både om uheldige omredigeringer av rapporten og om budskapet i rapporten (Fri Tanke 2008). Hun setter rapporten inn i en tradisjon av generell mistenksomhet overfor religiøse minoriteter: «Norge har ikke noen god og lang tradisjon for religionsfrihet. Da hjelper det ikke å videreføre stereotypier og generaliseringer om religiøse minoriteter bygd på anekdotiske beviser. Det hjelper heller ikke på oppfattelsen av rapporten at NKVTS selv valgte å gå ut å trekke frem de mest omstridte internasjonale trossamfunnene for å markedsføre rapporten, til tross for at det ikke er disse som henvender seg til det norske hjelpeapparatet. Men kanskje ville det vi virkelig fant, i all sin hverdagslighet av konservative kristne med små variasjoner av teologi levende midt iblant oss andre, vært sjokkerende nok.» (Fri Tanke 2008).

[22] Den omdiskuterte pastoren Jan Åge Torp forsvarte i 2008 at foreldre kunne gi barna «en dask som ledd i barneoppdragelsen» (Norge i dag 2009). Barneombudet reagerte på dette. I en uttalelse i *Norge I DAG* av Torp høsten 2009 forteller Torp om at han regnet med at Barneombudet ville fjerne støtten til Torps menighet, Oslokirken, men at menigheten allerede hadde frasagt seg støtte (Norge I DAG 2009).

tet til direkte handlinger, bør også diskvalifisere til støtteberettigelse.

Det kan også være andre uttalelser som er av en slik art at de kan tilsi at et tros- eller livssynssamfunn som fastholder slike, ikke bør kunne få offentlig støtte.

Homofil orientering er gitt et visst vern i straffelovens § 135a som skal beskytte mot diskriminerende eller hatefulle ytringer, blant annet knyttet til homofil orientering. Hvor langt dette vernet går for homofile, vil måtte avveies mot den generelle ytringsfriheten.

Det er i tråd med drøftingen over under punkt 23.4.1.2, at det ikke gis støtte til trossamfunn som bryter straffeloven med hatefulle ytringer slik den er utformet i § 135a.

Imidlertid kan det være ytringer om hvordan homofile bør behandles, for eksempel knyttet til dødsstraff, som kan være vernet av ytringsfriheten, men som likevel bør være diskvalifiserende når det gjelder rett til støtte. Tilsvarende kan ytringer knyttet til å forsvare fysiske straffereaksjoner for «religiøst frafall», seksuell orientering og utroskap eller uttalelser med beskyldninger om blasfemi kunne være så grove at det kan være vanskelig å forsvare å gi økonomisk støtte til tros- eller livssynssamfunn som forsvarer slike.

Utvalget mener det må gå en grense for når det ikke kan forsvares å gi statlig økonomisk støtte. De avgrensninger som må gjøres, kan være vanskelige å trekke. Det er derfor viktig at behandlingen av slike avgrensninger gjøres i gode institusjonelle rammer der rettssikkerhet blir ivaretatt. Utvalget vil videre understreke at forekomst av ytringer i trossamfunn som på en problematisk måte bifaller bruk av vold, i seg selv ikke skal være tilstrekkelig til å frata trossamfunnet støtte. Hvis støtte skal fratas, må trossamfunnet fastholde og forsvare slike holdninger.

En problematisk vervingsvirksomhet

I lov om trudomssamfunn heter det i § 10: «Ingen må nytta usømelege overtydingsgrunnar, lovnader eller trugsmål eller gå fram på onnor misleg vis med føremål å få nokon til å gå inn i eller ut or trudomssamfunn.»

Oslokoalisjonen, jf. beskrivelse i kapittel 3.7, har hatt en arbeidsgruppe som etter en lengre prosess med konsultasjoner med personer i akademia og personer i tros- og livssynssamfunn har utviklet anbefalte grunnregler knyttet til misjonsvirksomhet. Her gis det råd knyttet bl.a. til omtale av andre religioner og forekomsten av misjonsvirksomhet i forbindelse med veldedig arbeid.

Utvalget mener at elementer fra disse reglene bør inngå som forutsetning for å kunne motta støtte. Utvalget legger til grunn at misjonsvirksomhet i høy grad kan påvirke andre rettigheter og friheter, jf. vilkåret i EMK artikkel 9.2, og det derfor kan være grunnlag for regulering av virksomheten. Videre vil medlemsverving også kunne påvirke tros- og livssynssamfunns økonomiske situasjon, noe som tilsier et behov for ryddighet mht. medlemsregistrering knyttet til den offentlige støtteordningen.

Utvalget har henvendt seg til Kulturdepartementet med spørsmål om hvordan dagens tilskuddsordning blir forvaltet i forhold til vervingspraksis. Det heter i brevet blant annet:

> I lov om trudomssamfunn heter det i **§ 10.** *«Ingen må nytta usømelege overtydingsgrunnar, lovnader eller trugsmål eller gå fram på onnor misleg vis med føremål å få nokon til å gå inn i eller ut or trudomssamfunn.»* I § 19 heter det blant annet om bruk av tilskudd: *«Tilskota skal gå til religiøse føremål. For mottekne tilskot skal det sendast inn rekneskap.»*
>
> I Dissenterlovkomitéens innstilling heter det blant annet om bestemmelsen i § 10 … *«Om en mann for øvrig i god hensikt lovet kr 100, til enhver som meldte seg inn i hans samfunn, ville det rammes av bestemmelsen.»*
>
> Utvalget er kjent med at et trossamfunn på sin hjemmeside …*»Alle som melder seg inn, vil motta 500 kroner årlig, …»* Et annet samfunn, … lover at ved innmelding, som er gratis, går 100 kroner til UNICEF.
>
> Utvalget vil be om departementets vurdering av om en slik bruk av tilskuddsmidler er i tråd med forutsetningene for tilskuddsordningen og om eventuelt en slik bruk har vært vurdert i forbindelse med gjennomgang av regnskapene for tros- og livssynssamfunn. (Tros- og livssynspolitisk utvalg 2012).

Departementet svarer i brev av 23. august 2012 blant annet om tilskuddsordningen:

> Det forutsettes … at tilskuddene skal brukes til finansiering av tros- og livssynssamfunnenes virksomhet. Tros- og livssynssamfunn som overfører tilskuddene direkte til sine medlemmer, opptrer i strid med lovverkets forutsetninger. Dette vil også gjelde for tros- og livssynssamfunn som ikke bruker tilskuddene til å finansiere egen virksomhet, men i stedet gir midlene videre til andre organisasjoner. … Begge samfunnene som omtales i utvalgets

> brev tilhører ansvarsområdet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Fylkesmannen opplyser at praksisen som beskrives ikke er i samsvar med deres kjennskap til hva som er gjeldende praksis i de to samfunnene. Fylkesmannen har gjennomgått samfunnenes regnskaper for årene 2007–2011 og kan ikke se at nevnte praksis gjenspeiles der. (Kulturdepartementet 2012c).

Utvalget merker seg departementets svar om at den angitte praksisen ikke gjenspeiles i samfunnenes regnskaper. Når det gjelder spørsmålet om videresending av midler til Unicef fra et samfunn, er det i brevet fra fylkesmannen antydet muligheten for at samfunnet kan ha inntekter som ikke kommer fra det offentlige tilskuddet, som sendes videre. Når det gjelder samfunnet som på sin hjemmeside lover tilbakebetaling av 500 kroner ved innmelding, kan det at dette ikke gjenspeiles i samfunnets regnskaper, innebære at samfunnet gir et løfte til sine nye medlemmer som ikke blir holdt. Utvalget vil bemerke at et slikt løftebrudd også må være i strid med ordlyden i lov om trudomssamfunn om ikke å «nytta usømelege overtydingsgrunnar, lovnader eller trugsmål.»

Utvalget mener at en i loven må fastslå at tros- og livssynssamfunn må utøve sin vervingsvirksomhet uten bruk av tvang, manipulasjon og økonomiske fordeler[23], eller med krenkelse av retten til privatliv.

Utvalget vil videre understreke at tros- og livssynssamfunn ikke må hindre medlemmer som ønsker å melde seg ut av et tros- eller livssynssamfunn. Tros- og livssynssamfunn må ha plikt til å gi den utmeldte dokumentasjon på utmeldingen, jf. dagens lov om trudomssamfunn § 9.

Regler for medlemsregistrering er drøftet i kapittel 25.

Andre alvorlige forhold

I tillegg til de spesifikke forholdene som er drøftet over, kunne en tenke seg en generell bestemmelse som kunne fange opp andre forhold hos tros- og livssynssamfunn som er så graverende at staten ikke burde legitimere disse ved å gi støtte til et slikt tros- eller livssynssamfunn.

Et eksempel på en slik generell bestemmelse finnes i de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond. Der er det, etter en liste med spesifikke forhold som kan begrunne at Finansdepartementet trekker ut investeringer fra et selskap, for eksempel alvorlig miljøskade, også tatt med formuleringen «andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer» (Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland 2010). Det vil over tid, blant annet ved tilrådinger fra Etikkrådet, kunne utvikles hvilket innhold en slik formulering vil kunne ha.

I noen sammenhenger kan det være hensiktsmessig med en utvikling over tid av de standarder som gjelder for når tros- eller livssynssamfunn ikke bør få støtte. Men forutsigbarheten vil være høyere hvis vilkår for å få støtte fremgår mest mulig tydelig av lovteksten og forarbeidene. Hvis det over tid er ønskelig å stramme inn på vilkårene knyttet til andre forhold enn dem som er nevnt i lovteksten, bør dette eksplisitt gjøres ved lovendringer.

23.4.3 Forslag til lovformuleringer

Som vilkår for statlig støtte ut over kravene til å følge norsk lov foreslås følgende lovformuleringer, jf. forslag til lovtekst i kapittel 30:

[Tros- eller livssynssamfunnet] må ikke:

a. *Gi oppvekstvilkår 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 krenkelse av retten til privatliv eller hindre utmeldelse.*

Utvalgets medlemmer Bernt, Leirvik og Reikvam tilrår et nytt punkt d med følgende utforming: Oppfordre til diskriminering i strid med norsk lov.

23.5 Krav til organisering, krav til virksomhet og administrative krav

23.5.1 Krav til organisering og krav til virksomhet

Utvalget konkluderte under drøftingen av kapittel 23.2.1 med at støtteordningen skal være opprettet for «organisert» tros- og livssynsvirksomhet. Støtten gis til tros- og livssynssamfunn som, gjennom sitt tros- og livssynsinnhold og det fellesskap som tilbys, kan sies å bidra med noe ut over det som hver enkelt i sin uorganiserte tros- og livssynssøken kan oppnå. Et viktig formål er å bidra til å realisere en rett til å utøve sin religion eller sitt livs-

[23] Dette må gjelde om samfunnet faktisk lover og sender penger til medlemmer, og om samfunnet lokker med økonomisk uttelling uten å holde løftet.

syn sammen med andre. I det følgende drøftes nærmere hvilke krav til organisering og virksomhet som en bør stille som vilkår for støtte.

Til grunn for støtteordningen ligger i dag at en skal støtte livssynsmessig organisering. Tros- og livssynssamfunnene skal bruke tilskuddet til formål som går inn under virket som tros- og livssynssamfunn.

I forbindelse med loven av 1981 ble det gjort en vurdering av hva dette burde medføre av forpliktelser for livssynssamfunn. Departementet hadde i høringsnotatet forut for lovproposisjonen forutsatt at støtte bare skulle gis til livssynssamfunn som gav tilsvarende tjenester til medlemmene sine som det registrerte trossamfunn gjorde. Det ble nevnt at Human-Etisk Forbund (HEF) gjorde dette ved å yte borgerlig konfirmasjon og borgerlig bisettelse. Dette møtte betydelig motstand i høringsrunden. Biskopen i Oslo anførte blant annet at dette vil kunne oppfattes som en «kunstig tvangstrøye» for en del samfunn. Heller ikke Human-Etisk Forbund var fornøyd med departementets formulering, selv om HEF var innforstått med at det måtte forutsettes at det ble ytt tjenester som forutsetning for å bli betraktet som livssynssamfunn. Justisdepartementet trakk etter dette sin opprinnelige formulering:

> Det sentrale bør etter departementets mening være om samfunnene utviser en slik aktivitet som hører sammen med deres stilling som tros- eller livssynssamfunn. I det minste bør de som Human-Etisk Forbund bistå medlemmene med å utvikle og praktisere sitt livssyn. Dette må være en forutsetning for at samfunnet skal være støtteberettiget. (Ot.prp. nr. 59 (1980–81): 11).

Utvalget vil peke på at støtte til tros- og livssynssamfunn, i motsetning til individuell støtte til den enkeltes utvikling av tro og livssyn, innebærer at ordningen forutsetter en viss grad av kollektiv virksomhet. På den annen side kan en på en uheldig måte forskjellsbehandle ulike tros- eller livssynsuttrykk hvis støtten forutsetter at samfunnene feirer gudstjenester eller har ulike ritualer. Det må imidlertid kunne kreves at virksomheten kan avgrenses fra annen virksomhet, jf. ovenfor kapittel 23.3.3.

23.5.2 Administrative krav

Formelle krav til registrering, melding om trosbekjennelse/innhold av livssyn, oppbygging og virksomhet, antallskrav mv. kan bidra til ryddige forhold mellom tilskuddgiver og mottaker og en bedre administrering av ordningen. Slike krav kan også ha den konsekvens at useriøse samfunn ikke søker. En viktig effekt av de svenske kravene om et høyt antall medlemmer, er at det er lettere for myndighetene å ha reell dialog med trossamfunnene og lettere å følge opp om samfunnene har en virksomhet som er i tråd med de verdiene en ønsker skal være en forutsetning for å kunne motta støtte.

I den svenske loven om støtte settes følgende betingelser ut over innholdskrav: «Statsbidrag får lämnas endast till ett trossamfund som ... är stabilt och har egen livskraft». Dette er operasjonalisert blant annet ved at det stilles krav til varighet (drevet virksomhet i minst fem år), virksomheten i hovedsak finansiert av medlemmer i Sverige, samfunnet disponerer egne lokaler, et antallskrav (3000, eller del av en internasjonalt samfunn) og et krav om å drive flere steder i landet.

I betingelsene for støtte i Norge finnes få slike krav. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å kreve at tros- og livssynssamfunn disponerer lokaler på permanent basis og heller ikke at virksomheten driver flere steder i landet.

23.5.2.1 Antallskrav

Det ble i Dissenterlovkomitéens innstilling foreslått som minstekrav til registrert trossamfunn at en måtte ha minst 100 medlemmer over 18 år. For en drøfting av spørsmålet om alderbegrensninger på tellende medlemskap, se kapittel 25.5.5.1. Begrunnelsen i innstillingen var at »[n]år det er satt minimumstall for registrering, er det for å unngå den uheldige spredningen av offentlige funksjoner til små trossamfunn hvis levetid er kort.» (Dissenterlovkomitéen 1962: 167). En kunne videre komme til å miste tidligere godkjenning hvis antallet sank under 50 medlemmer. I høringen til innstillingen kom det protester fra Det Mosaiske Trossamfund og Vennenes samfunn mot de foreslåtte grensene og det ble tatt til orde for å senke grensene eller innføre unntaksmuligheter. Departementet fulgte dette opp ved å fjerne disse grensene i sin helhet. Det ble vist til at disse reglene ikke hadde noe motstykke i gjeldende lov. Selv om hensynet om ikke å spre offentlige funksjoner til små trossamfunn hadde en viss vekt, konkluderte departementet med: «Etter forholdene i Norge mener man likevel at de krav utkastet stiller, vil virke urimelig.» (Dissenterlovkomitéen 1962: 56).

Videre foreslo Dissenterlovkomitéen at det burde være et minste medlemskrav på 10 med-

lemmer i den enkelte kommune som forutsetning for kommunal støtte. Departementet opprettholdt dette forslaget. Begrunnelsen var: «Er medlemstallet under 10, vil beløpet bli så vidt ubetydelig at en ikke rimeligvis kan forlange at offentlige myndigheter skal ha arbeidet med utregning og utbetaling.» (Ot.prp. nr 27 (1967–68): 57). Justiskomiteen aksepterte ikke denne begrensningen og anførte blant annet:

> Jamvel om tilskotet for trudomssamfunnet med færre enn 10 i kommunene vert heller lite, kan det likevel vera tenleg for trudomssamfunnet at det får tilskotet. Serleg urimeleg kom det til å verka for trudomssamfunn som har spreid på mange kommunar dei som høyrer til samfunnet. (Innst. O. XVI (1968–69): 4).

Selv om departementet hadde foreslått en minstegrense på 500 til 1000 medlemmer for uregistrerte trossamfunn i høringsnotatet som lå til grunn for lovforslaget til Stortinget, ble dette frafalt i selve lovforslaget (Ot.prp. nr. 59 (1980–81): 15). Men det ble opprettholdt et minstekrav for livssynssamfunn.

> Hensynet til likestilling mellom religiøse og ikke-religiøse livssynssamfunn taler for så vidt imot dette. Det kan imidlertid argumenteres for en viss forskjellsbehandling. Religiøse samfunn som i Norge har en beskjeden medlemsstokk, kan internasjonalt være av en betydelig størrelse. Slike småsamfunn vil ofte også representere små grener av en større religiøs bevegelse slik at det kan være naturlig å se de ulike dissentersamfunn som en del av hele kristenheten. Dette gjør at det kan være mindre ønskelig å innføre en nedre medlemsgrense her. De samme hensyn gjør seg imidlertid ikke gjeldende i samme grad for livssynssamfunn. Departementet finner det derfor forsvarlig her å innføre en videre medlemsgrense og foreslår en heimel i loven for å gi forskrifter om dette. Man tar sikte på å foreslå en grense på 500 medlemmer på landsbasis. Dette vil ikke berøre det livssynssamfunn som i dag får støtte, Human-Etisk Forbund. (Ot.prp. nr. 59 (1980–81): 15f).

Komiteen aksepterte departementets forslag på dette punktet, men presiserte at den

> vil imidlertid se det som rimelig at når departementet … skal utforme forskriftene hva gjelder livssynssamfunns tilskuddsberettigelse, vil ta hensyn i de tilfelle der samfunnet er med i en internasjonal sammenslutning. (Innst. O. nr. 84 (1980–81): 5).

Det er ikke spor av dette ønsket om presisering i gjeldende forskrift.

I et brev fra Kulturdepartementet datert 2. juli 2012 legger departementet til grunn at det må være tre medlemmer i et registrert trossamfunn. Ut fra forutsetningene knyttet til krav om styre i departementets brev, kan kravet til antallet medlemmer i uregistrerte trossamfunn antakelig settes til to (Kulturdepartementet 2012b).[24]

Utvalget kan vanskelig se at det som departementet anfører som begrunnelse for å forskjellsbehandle trossamfunn og livssynssamfunn, nemlig forskjell i tilknytning til internasjonale sammenslutninger, bør ha betydning. Trossamfunn kan opprettes i Norge uten mer enn perifer tilknytning til trossamfunn i andre land, og det er ikke usannsynlig at sekulære livssynssamfunn vil kunne ha søsterorganisasjoner i andre land. I tillegg er det meget uklart hva slags betydning et krav om internasjonal tilknytning skal kunne ha. Muligens vil en kunne hevde at internasjonal tilknytning øker sannsynligheten for at tros- eller livssynssamfunnet er oppriktig og seriøst, men dette må gjøres ut fra en konkret vurdering og ikke baseres på om samfunnet er et trossamfunn eller et sekulært livssynssamfunn.

Gitt at en bør likebehandle tros- og livssynssamfunn, blir spørsmålet om en skal ha en nedre grense for krav til antall medlemmer.

Utvalget har over i kapittel 23.2.1 konkludert med at et krav om organisert tros- eller livssynsaktivitet er en forutsetning for å ha en støtteordning til tros- og livssynssamfunn. Alternativet, hvis vi ikke utformer et slikt organiseringskrav, vil være en individuell refusjonsordning for alle som ikke er medlemmer av Den norske kirke. 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. Et minsteantall vil kunne gi:

- Større muligheter for reell dialog med de ulike tros- og livssynssamfunnene. Det er betydelig lettere å følge opp 22 enn om lag 660 trossam-

[24] I 2012 var det ett trossamfunn med tre medlemmer som fikk støtte.

funn.[25] En slik dialog kan være viktig både for å kunne støtte opp under positive utviklingstrekk innen tros- og livssynssamfunnene og kunne forebygge uheldige utviklingstrekk.
- Administrativ forenkling. Hvis det settes et minstekrav til antall medlemmer, vil det bli færre tros- og livssynssamfunn å forholde seg til, kontrollere og følge opp.

Det kan nevnes at den største paraplyorganisasjonen for trossamfunn, Norges Kristne Råd, i sine vedtekter har følgende inngangskrav: «Kristne kirker og trossamfunn og grupper av disse, som samlet har mer enn 1000 medlemmer, kan bli medlem.» (Norges Kristne Råd 2009: 1).

I det følgende redegjøres for effekter av ulike antallskrav basert på fordelingen av antall medlemmer i de ulike samfunnene i 2012. Uten krav til antall er det i dag knapt 660 samfunn som får støtte:
- Virkning uten tilpasninger av et krav på 3000 medlemmer (som i Sverige): 25 samfunn ville fått støtte, tre flere enn i Sverige.
- Virkning uten tilpasninger av et krav på 500 medlemmer: 121 samfunn ville fått støtte.
- Virkning uten tilpasninger av et krav på 300 medlemmer: 171 samfunn ville fått støtte.
- Virkning uten tilpasninger av et krav på 100 medlemmer: 351 samfunn ville fått støtte.
- Virkning uten tilpasninger av et krav på 50 medlemmer: 502 samfunn ville fått støtte.
- Virkning uten tilpasninger av et krav på 10 medlemmer: 648 samfunn ville fått støtte.

En slik reduksjon i antall samfunn vil også ha økonomiske konsekvenser. Et krav om 500 medlemmer ville i første omgang føre til at om lag 13 prosent av medlemmene i dagens samfunn ville falle ut av støtteordningen. Det utgjør om lag 30 millioner kroner i den statlige delen av ordningen og om lag tilsvarende i den kommunale delen av ordningen. Et krav om 100 medlemmer ville i første omgang føre til at vel 3 prosent av medlemmene i dagens samfunn ville falle ut av støtteordningen. Det utgjør om lag 7 millioner kroner i den statlige delen av ordningen og om lag tilsvarende i den kommunale delen av ordningen.

En kan forvente at mange vil organisere seg sammen som en tilpasning for å kunne opprettholde støtte, slik at effekten på antallet samfunn og de økonomiske konsekvensene vil bli mye mindre. Utvalget antar at effektene vil bli minst halvert. Den største gruppen trossamfunn innen støtteordningen for tros- og livssynssamfunn, er ulike pinsemenigheter. I 2011 var det registret over 250 pinsemenigheter, hvorav bare 17 med over 500 medlemmer. Om lag 160 menigheter hadde under 100 medlemmer, jf. nærmere omtale i kapittel 22.3.1. Det kan nevnes at det er organisert en felles samordningsfunksjon for pinsemenigheter knyttet til gavefradragsordningen som gir skattefradrag, jf. kapittel 22.3.8. Også i Norges Kristne Råd er pinsebevegelsen representert som en enhet. I Sverige er pinsebevegelsen organisert som én virksomhet i støttesammenheng. Utvalget vil understreke at mulighetene for å organisere seg om en felles virksomhet i forhold til ny tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn, ikke krever at den enkelte menighet i en religiøs bevegelse fratas selvstendighet. Kravet vil innebære at det finnes en felles styringsstruktur som er ansvarlig for bruken av tilskuddsmidlene, og som er ansvarlig for at forutsetningene for tilskudd blir oppfylt.

Ofte vil organisasjoners tilpasninger til endringer i regler for tilskudd kunne være uheldige. Slik trenger det ikke være i dette tilfellet. Organisatoriske tilpasninger trenger ikke innebære en sammensmeltning av ulike menigheter, men kunne være en hensiktsmessig samordning av kontakt med offentlige myndigheter knyttet til offentlig støtte. Det vil nettopp være hensikten med et antallskrav. Offentlige myndigheter vil lettere kunne være i reell dialog og kontakt med et mindre antall tros- og livssynssamfunn. Hvis en enkelt lokalmenighet i en organisatorisk sammenslutning ser ut til å bryte de grunnleggende forutsetningene for støtte (for eksempel knyttet til ivaretakelse av barns interesser), kan den organisatoriske samordningen utgjøre en hensiktsmessig disiplinerende mekanisme knyttet til en slik liten menighet. Hvis en organisert sammenslutning av flere lokale menigheter ikke klarer å disiplinere en lokal menighet som bryter med forutsetningene for støtte, og heller ikke ekskluderer menigheten, må en vurdere å utelukke hele sammenslutningen fra den økonomiske støtteordningen.

Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Haugland, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Skjælaaen, Strand, Stålsett og Tumidajewicz vil tilrå at det set-

[25] Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST) i Sverige har en omfattende dialogvirksomhet med de ulike trossamfunnene. I 2010 deltok SSTs ansatte fire ganger på møter i det Islamiska Samarbetsrådet for støtte (som er en sammenslutning av 6 islamske riksorganisasjoner) og to ganger på møter i samarbeidsorganet for de ortodokse og «österländske» kirkene (som er en sammenslutning for 15 nasjonale kirker). Det var i 2010 også to møter i rådet for SST som har medlemmer fra alle de 22 samfunnene som får støtte (Nämnden för statligt stöd till trossamfund 2011).

tes et minstekrav på 100 medlemmer for å kunne motta støtte fra støtteordningen. Det vil være ønskelig at samfunnet har en viss størrelse for å kunne ivareta tros- og livssynsbehov for ulike aldersgrupper og i ulike livssituasjoner på en slik måte og i et slikt omfang at det er rimelig at det offentlige deltar i finansieringen av dette.[26]

Utvalgets medlemmer, Breistein, Hompland, Sandvig og Sultan vil tilrå at det settes et minstekrav på 10 medlemmer for å kunne motta støtte fra støtteordningen. Sett i lys av at religions- og livssynsfriheten er en individuell rettighet og at nylig vedtatt endring av Grunnlovens § 16 legger vekt på å sikre likeverdig behandling av alle tros- og livssynssamfunn, ser ikke disse medlemmer det som sin oppgave å begrense antall tros- og livssynssamfunn ut fra størrelse. Ved å foreslå at støtten utbetales samlet fra staten, vil det uansett oppnås en rasjonaliseringseffekt.

23.5.2.2 Krav til egenfinansiering

I den svenske ordningen kreves det at en i forbindelse med søknaden gjør rede for egeninnsatsen og det legges til grunn at bidraget reduseres hvis det ellers ville blitt større enn egeninnsatsen, inkludert frivillig innsats. Effekten er at bidraget reduseres for noen av trossamfunnene som får støtte under den svenske ordningen. Normalt er imidlertid egeninnsatsen betydelig større enn statsbidraget. Det finnes ikke noe tilsvarende krav til egenfinansiering i den norske ordningen.

Uten krav til egeninnsats kan tros- og livssynssamfunn eksistere helt uten økonomiske bidrag fra medlemmene. Selv om de fleste trossamfunnene har en betydelig egenfinansiering, slik det er redegjort for i kapittel 22, er det noen samfunn som i meget liten grad forutsetter medlemsavgifter, gaver eller frivillig innsats fra sine medlemmer til sin drift. Det kan generelt hevdes at det er positivt for en organisasjon at den er avhengig av økonomiske og praktiske bidrag fra medlemmene.[27] Det vil bidra til at samfunnet har en egen livskraft slik det kreves i Sverige.

Hvis en skulle stille krav til egenfinansiering som betingelse for støtte også til norske tros- og livssynssamfunn, er det naturlig å sammenlikne med situasjonen for Den norske kirke som gir utgangspunktet for den offentlige støtten. Ifølge NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* er det anslått at omfanget av gaver og ofringer til Den norske kirke i 2003 var 235 millioner kroner. Hvis vi framskriver dette beløpet med generell lønnsvekst fram til 2013, tilsvarer dette om lag 330 millioner kroner. Deler av disse midlene vil videreformidles til formål utenfor Den norske kirke (som for eksempel misjon). Den delen av utgiftene i Den norske kirke som inngår i beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte til tros- og livssynssamfunn, utgjør om lag 3 ½ milliarder kroner. I tillegg kommer verdien av frivillig innsats. Det foreligger ikke utregninger som klart kan tallfeste dette nivået. Men i *Tilstandsrapport for Den norske kirke 2011* (Botvar og Urstad 2011) vises det til at det kan være drøyt 100 000 som er engasjert som frivillige innenfor Den norske kirke. Hvis det antas at det ligger 10 timers innsats bak hver registrering, indikerer dette et omfang på 6–700 årsverk. Ut fra dette regnestykket kan egeninnsatsen i Den norske kirke utgjøre over 15 prosent av den offentlige støtten.

For en sammenlikning med andre tros- og livssynssamfunn er det et forhold som kan bidra til å forklare den relativt sett lave egenfinansieringsandelen for Den norske kirke. Det finnes omfattende gaveinntekter og frivillig innsats til frivillige organisasjoner som står Den norske kirke nær, men som ikke er en del av Den norske kirkes egen virksomhet. Disse bidragene blir dermed ikke medregnet som egeninnsats/egenfinansiering for Den norske kirke.

Utvalget mener at det kan være grunner til å sette et krav til egenfinansiering til tros- og livssynssamfunn. Det vil i så fall innebære krav til innsending av helhetlig regnskap der egeninnsatsen framgår på en systematisk måte. Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Haugland, Hompland, Kaur, Leirvik, Reikvam, Sandvig, Skjælaaen, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz mener dette vil kunne være administrativt krevende og komplisere tilskuddsordningen i unødig grad, og vil derfor ikke tilrå et slikt krav til egenfinansiering.

Utvalgets medlemmer Breistein, Melby og Strand tilrår at det stilles som krav at organisasjonen i budsjettet kan vise at de dekker 10 prosent av utgiftene med egne kontante midler eller ved

---

[26] Utvalget drøfter i kapittel 17 om tros- og livssynssamfunn bør beholde en rett til å kunne foreta vigsler. Det foreslås der, gitt at delegert vigselsrett videreføres, at det settes en minstegrense for en slik rett på 500 medlemmer.

[27] Bakkevig-utvalget argumenterte blant annet med følgende: «Utvalet finn at det ville vere ei positiv utvikling om medlemene får eit direkte økonomisk ansvar for Den norske kyrkja. Det vil kunne føre til at fleire av medlemene vert opptekne av kva kyrkja gjer og kva ho nyttar midlane sine til. Det kan og føre til at fleire ser at det er mange viktige og meiningsfulle oppgåver i kyrkja for tilsette og friviljuge, og at det vert fleire faktorar som motiverer til å ta ansvar for oppgåvene.» (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002: 101). Det medførte at flertallet i utvalget gikk inn for en ordning med medlemsavgift.

beregnet verdi av egeninnsats. Revidert regnskap for foregående år skal, som nå, følge søknaden.

23.5.2.3 Krav til etablert virksomhet i en viss tid før en kan få tilskudd

I den svenske ordningen kreves det at trossamfunnet har drevet virksomhet i Sverige i minst 5 år. Dette kravet skal bidra til å sikre at samfunnet er stabilt. Det kan imidlertid gjøres unntak fra dette kravet hvis menigheten retter sin virksomhet mot innvandrede troende og menigheten behøver støtte for å bygge opp sin virksomhet.

Slik det er nevnt i kapittel 8, underkjente Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) Østerrikes generelle krav om at trossamfunn måtte vente i ti år før godkjenning kunne gis. I spesielle tilfeller med nyetablerte og ukjente religiøse grupper kunne en slik venteperiode kanskje være nødvendig, men ikke når kjente trossamfunn søkte om godkjenning.

Utvalget mener at mye taler for tros- og livssynssamfunn bør ha så mye «livkraft», dvs. engasjement og innsatsvilje hos medlemmene, at det skal klare seg uten offentlige midler for en viss periode. Ut fra dette bør det stilles krav om dokumentert virksomhet (ved regnskaper) før offentlig støtte kan innvilges. Men et slikt krav vil imidlertid gjøre det vanskelig å bryte ut av eksisterende tros- eller livssynssamfunn for å danne et selvstendig samfunn. Dette hensynet som utvalget vil konkludere med å vektlegge, tilsier at det ikke bør settes krav til virksomhet før støtte innvilges, ut over det krav som gjelder ved at støtten uansett bare gis på årsbasis ut fra medlemstall som avklares en gang årlig, jf. nærmere drøfting i kapittel 25.

23.5.2.4 Krav til førstegangsregistrering

Det er i dag noe ulike krav til de opplysninger som må gis for første gangs registrering som registrert trossamfunn, uregistrert trossamfunn og livssynssamfunn. Det kreves for livssynssamfunn opplysninger om følgende:

a. det livssynet samfunnet byggjer på
b. organisasjonen, virke og utbreiing av samfunnet
c. korleis medlemsregisteret blir ført
d. organisasjonsnummer.

Tilsvarende kreves for registrerte og uregistrerte trossamfunn, ved at trossamfunn må redegjøre for bekjennelse og lære.

Det er imidlertid knyttet ytterligere krav til registrerte trossamfunn ved at det i § 14 kreves opplysninger om «namnet til kvar styremann» og «namn og arbeidskrins til kvar prest og forstander». Slike opplysninger kreves ikke for uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn. I tillegg er det mer spesifikke krav til hvordan organisasjonen styres ved at det kreves opplysninger om:

> dei føresegnene som samfunnet har om føremålet, om kven som kan høyra til samfunnet, om røysterett, om målsmenn for samfunnet, om tenestemenn, om brigde i vedtekter og om oppløysing og liknande.

Det kan synes som om dagens praksis knyttet til krav om styre[28] er noe uklar. Det ble brukt mot en ny søker, jf. boks 23.4, at dette trossamfunnet ikke hadde styre. På den annen side er det neppe slik at alle godkjente trossamfunn har styre i en vanlig betydning av ordet. I et brev til utvalget fra Tromsø stift, jf. omtale i kapittel 26, skrives det for eksempel at Den katolske kirke ikke har styrer, men er bygget opp med en hierarkisk struktur med utnevnte ledere og ulike rådsorganer.

Utvalget vil tilrå at en viderefører de formelle kravene til opplysninger som er nevnt under punktene a) til d) over, Kravet om registrering i enhetsregisteret innebærer at en del formelle forhold ved enheten skal registreres. Men det vil være behov for ytterligere opplysninger.[29] Utvalgets hovedsynspunkt er at det er organisasjonen med sin styringsstruktur som skal holdes ansvarlig. Det er ikke behov for at samfunnet organiseres med forstander eller prest. Ut fra behovet for å sikre at tros- eller livssynssamfunnet etterlever forutsetningene for tilskuddet, er det behov for å kunne vite hvordan ansvarsforholdene i organisasjonene er utformet. Det bør derfor være et krav om vedtekter som redegjør for hvem som kan være medlemmer i samfunnet, styringsstruktur i samfunnet og hvem som representerer samfunnet

---

[28] I forskriften til lov om trudomssamfunn kreves det navn til styre- eller utvalgsmedlemmer uten at det er klart om det innebærer en realitetforskjell.

[29] Et sentralt spørsmål ved opprettelsen av frivillighetsregisteret var hvilke opplysninger ut over opplysningene som ble krevd i Enhetsregisteret, som burde kreves (NOU 2006: 15: 38ff). Det er ikke registreringsplikt for vedtekter i Enhetsregisteret. Det vises i drøftingen da blant annet til at det «[I] denne sammenheng kan det nevnes at enheter som søker offentlig myndighet om støtte, vil måtte påregne å levere inn oppdaterte vedtekter, selv om det ikke skulle gjelde noen registreringsplikt for vedtektene i frivillighetsregisteret.» (NOU 2006: 15: 39). Det ble konkludert med at det ikke burde være obligatorisk å sende inn oppdaterte vedtekter til frivillighetsregisteret.

og kan forplikte samfunnet utad. Det må også være bestemmelser om hvordan vedtekter kan endres og hvordan midler disponeres ved oppløsning mv.[30] Utvalgets flertall foreslår at deltakelse i den styringsstrukturen som står ansvarlig overfor staten for forvaltningen av tilskuddet, må være åpen for personer av begge kjønn, jf. nærmere drøfting i kapittel 23.4.2.2.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det stilles krav om fremleggelse av vedtekter for tros- eller livssynssamfunnet, og at departementet i forskrift nærmere kan spesifisere minstekrav til vedtekter, herunder også forholdet mellom sentralledd og lokale enheter. Videre må departementet gis en hjemmel for å kunne utarbeide forskrift om frister, formelle krav til innsending av informasjon, forsvarlige utbetalingsrutiner for tilskudd mv. Når det gjelder tiltak for å sikre etterlevelse av de forutsetninger som ligger til grunn for tilskuddsordningen, vises det også til kapittel 23.6.1 nedenfor.

23.5.2.5 Krav til oppfølging

Tilskuddet til tros- og livssynssamfunn skal brukes til hhv. religiøse formål og formål som går inn under virksomheten som livssynssamfunn, jf. lov om trudomssamfunn og ymist anna § 19 fjerde ledd og lov om tilskott til livssynssamfunn § 1 annet ledd. Det kan for eksempel anvendes for å finansiere egne bygg for religions- eller livssynsutøvelse, det kan dekke utgifter til tros- eller livssynsopplæring, og det kan benyttes til religiøs eller livssynsmessig betjening av innsatte i fengsel. For mottatte tilskudd skal samfunnene føre regnskap som viser hva midlene er anvendt til. Innsendte regnskap over bruk av statlige og kommunale tilskuddsmidler skal attesteres av statsautorisert eller registrert revisor. Det kreves ikke at regnskapet er bekreftet av revisor når det statlige tilskuddet er under 100 000 kroner. I slike tilfeller skal det sendes inn en regnskapsoversikt som er bekreftet av trossamfunnets styre eller utvalg. Registrerte trossamfunn skal i tillegg sende inn en kortfattet årsrapport.

Kravet til revisorbekreftelse på alle tilskudd over 100 000 kroner kan synes strengt. Med utgifter til ekstern revisjon på i størrelses orden minst 5000 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.

Utvalget vil tilrå at revisjonskravet heves fra dagens 100 000 kroner til 400 000 kroner.

Utvalget foreslår at tros- og livssynssamfunnene sender inn en kortfattet årsrapport der en særlig får fram forhold som eventuelt har endret seg etter at første godkjenning ble gitt.

23.6 Gjennomføring av endrede betingelser for støtte

23.6.1 Etablere en ny ordning

Utvalget vurderer det slik at det er behov for en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. I tillegg til en lovteknisk opprydding, er det etter utvalgets mening behov for å markere at en ønsker å etablere en ny ordning med tydeligere avgrensninger. Utvalgets inntrykk er at det kan være betydelig fare for forskjellsbehandling både mellom ulike fylkesmannsembeter og mellom vedtak som er gjort for en tid tilbake og avgjørelser av nyere dato. Hvis et tros- eller livssynssamfunn på et gitt tidspunkt ble godkjent for støtte, og det ikke er forhold som har endret seg, er det ut fra forvaltningsloven § 35 begrensede muligheter til å omgjøre et vedtak til ugunst for tilskuddsmottakeren. En må da legge til grunn at det opprinnelige vedtaket må anses som ugyldig, hvilket kan være vanskelig å rettferdiggjøre mange år etter at vedtaket ble fattet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. I en egen lovbestemmelse om forholdet mellom gammel lov og ny lov bør det slås fast at godkjenninger som er foretatt under hjemlene i lov om trudomssamfunn, ikke vil gjelde uten ny vurdering etter nye regler. I forbindelse med innføringen av ny lov om støtte til trossamfunn i Sverige, jf. Proposisjon 1998/99:124 ble det spørsmål om den svenske regjeringen forventet at de trossamfunn som hadde støtte under den eksisterende støtteordning, fortsatt kunne forvente støtte. Det ble da slått fast at «övervägande skäl» talte for at samtlige ville få fortsatt støtte. Dette må imidlertid også ses i lys av at det er betydelig færre trossamfunn som fikk (og får) støtte i Sverige. Utvalget mener det må foretas en reell ny prøving av de ulike tros- og livssynssamfunnene og legger ikke til grunn at alle de knapt 660 tros- og livssynssamfunnene vil få godkjenning under ny ordning.

---

[30] Det forutsettes uansett at en ved ansettelser i tros- eller livssynssamfunnet følger diskrimineringslovgivningen. En samfunnsorganisering som er meget udemokratisk og fører til at for eksempel økonomiske midler i trossamfunnet i hovedsak begunstiger ledelsen i samfunnet, kan også komme i konflikt med kravet om at samfunnet ikke skal være motivert ut fra økonomiske hensyn.

Når det gjelder tilslutning til de konkrete kravene for oppfyllelse av forutsetninger for støtte (tros- eller livssynsinnhold og forholdet til lov og etiske verdier), er det ingen grunn til å ha en lang overgangsperiode. Krav om antall kan tilsi en lenger overgangsperiode. Utvalget foreslår at en legger til grunn at godkjenninger under nåværende lov prolongeres i 3 år før alle krav etter ny lov må være tilfredsstilt. Når det gjelder avklaring av hvilke medlemmer som skal regnes med i forbindelse med beregninger etter ny ordning, vises det til drøfting i kapittel 25, der det blir vurdert og foreslått endringer i hvordan en bør avklare tilskuddsberettigede i ny ordning.

23.6.2 Sentralisering av administrativ oppfølging

Det er i dag de 18 fylkesmennene som håndterer godkjenning, oppfølging og tilsyn av de ulike tros- og livssynssamfunnene. Departementet er klageinstans. En meget stor andel av tros- og livssynssamfunnene har hovedkontor i Oslo. Om lag 3/4 av de samlede tilskuddsmidlene utbetales fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus og vel 1/3 av alle tros- og livssynssamfunnene er registrert hos samme fylkesmann. Enkelte fylkesmenn har bare et fåtall tros- og livssynssamfunn å følge opp, og kan utbetale mindre enn en halv million kroner i tilskudd.

Samlet ressursbruk til oppfølging av området er av Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAD) i 2008 summert opp til vel 3 årsverk på alle embetene. Ressursbruken varierer fra helt ned i to ukeverk hos et par embeter til vel 20 ukeverk (Oslo og Akershus).

Oppgavene som er tillagt de ulike fylkesmennene på dette feltet, er av varierende karakter. Visse spørsmål i forbindelse med godkjenning kan kreve innsikt i kompliserte religionsvitenskaplige forhold. Oppfølging av vigselsmyndighet kan kreve mer lokal og personorientert oppfølging. Det ville vært en omfattende oppgave å gjøre en samlet kvalitetsvurdering av hvorvidt de ulike embetene har tilstrekkelig ressurser til en forsvarlig administrativ håndtering av feltet. Utvalget har gjennomgått den rapporteringen som de ulike embetene har gitt i forbindelse med årsrapporten til FAD i de senere år, og som er publisert på Fylkesmannsnettet. Rapporteringen er til dels meget kortfattet og med meget varierende innhold og vektlegginger. Ut fra denne rapporteringen er det lite spor av samordnet styring av innsatsen på feltet.

Det er eksempler på at enkelte fylkesmannsembeter har nasjonale oppgaver. Spørsmålet om det er hensiktsmessig å sentralisere arbeidsoppgaver på tros- og livssynsfeltet vil være en avveining mellom kompetanse og likebehandling versus verdien av nærhet.[31] Utvalget vil vektlegge at en ny ordning med ny godkjenning av mange samfunn vil kunne være krevende. Det er meget viktig å sikre nasjonal likebehandling på dette feltet. Utvalget vil tilrå at de begrensede administrative ressursene på feltet sentraliseres hos ett fylkesmannsembete for å bidra til likebehandling og tilstrekkelig kompetansenivå i vurderingene. Et naturlig valg kan være å tillegge ansvaret til det embetet som i praksis har det største ansvaret i dag, nemlig hos fylkesmannen i Oslo og Akershus. Men også et embete lokalisert et annet sted vil kunne håndtere oppgaven, gitt at det gis tilstrekkelig ressurser til kompetanseoppbygging og tilstrekkelig tid til å kunne håndtere innfasingen av ny ordning.

Oppfølging av om skoleeiere som driver skoler på religiøst grunnlag driver sin virksomhet i strid med andre lover, er omtalt i kapittel 19. Som hovedregel er det lagt til grunn at Utdanningsdirektoratet skal avvente avklaring i andre instanser (Markedsføringsrådet og Likestillings- og diskrimineringsombudet). I saker som angår avklaringer av om tros- og livssynssamfunn driver i strid med norsk lov, jf. utvalgets lovforslag om at samfunnet ikke har rett til støtte «hvis det avdekkes vesentlige og vedvarende lovbrudd …», mener utvalget at en slik avklaring fra andre instanser ikke er nødvendig eller hensiktsmessig. Eventuelle saker knyttet til tros- og livssynssamfunn vil i de færreste tilfeller komme opp til vurdering i andre tilfeller enn ved vurdering av tilskuddsbetingelser.

Utvalget mener at det sentrale fylkesmannsembetet som utvalget tilråder at skal ta over tilskuddsforvaltningen, har en selvstendig plikt til å vurdere og å følge opp påstander om brudd på forutsetninger og å ha et eget system for avdekking av brudd på forutsetningene for tilskudd. Dette kan dreie seg både om forutsetninger knyttet til overholdelse av bestemmelser i andre lover, krav knyttet til behandling av barn mv. og regelverket

[31] Spørsmålet om differensiering av oppgavene for fylkesmenn drøftes i dokumentet *Fylkesmannsrollen – Utvikling og utfordringer* fra Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet (2012a: 41). Det vises til eksempler på landsdekkende oppgaver for enkelte embeter for enkelte spesialoppgaver, og det pekes på at differensiering og spesialisering kan gi større grad av likebehandling og bidra til mer effektiv bruk av viktig faglig kompetanse som det kan være mangel på.

knyttet til medlemsregistrering, som for eksempel betryggende innmeldingsrutiner og rutiner som garanterer rett til utmelding.

23.6.3 Etablering av nemnd

Selv med en sentralisering av saksbehandling hos et fylkesmannsembete, kan klarere krav og vilkår til tros- og livssynssamfunn medføre ytterligere krav til kompetanse og legitimitet for å sikre en forsvarlig oppfølging.

Danmark og Sverige har organisert sine ordninger med mer formaliserte eksterne innslag.

I Sverige er det etablert en egen sentral statlig myndighet, Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). Ut fra svensk forvaltningstradisjon er uavhengigheten til denne nemnden betydelig større enn en tilsvarende norsk forvaltningsenhet. SST har i tillegg til fast ansatte, en nemnd med 9 representanter fra ulike trossamfunn og har dessuten et eget råd med representanter fra alle som får støtte. Det er den svenske regjeringen som beslutter hvilke samfunn som skal få støtte, men det bes om råd fra SST. SST følger opp og pålegges å rapportere og vurdere om støtteordningen ivaretar hensikten med ordningen.

I Danmark er det etablert et rådgivende utvalg i saker om trossamfunn utenfor folkekirken. En søknad om godkjenning som trossamfunn (som kan gi grunnlag for vigselsmyndighet og skattefordeler) sendes til Familieministeriet, som kan be om råd fra Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund. Udvalget har utarbeidet *Vejledende retningslinjer* som blant annet drøfter nærmere hva som kreves for å bli betegnet somet trossamfunn. Utvalget består av fire akademikere med kompetanse innen religionshistorie, religionssosiologi, teologi og jus. Medlemmene er utpekt som «uvildige og sagkyndige» dvs. eksperter uten bindinger. På dette punktet atskiller den danske ordningen seg fra den svenske ordningen. Den svenske ordningen baserer seg på representanter fra de berørte trossamfunnene som ikke kan beskrives som «uvildige».

En innføring av en ordning i Norge etter svensk eller dansk forbilde, vil kunne være en forbedring når det gjelder kompetanse og legitimitet, gitt et ønske om tydeligere betingelser for støtte. Utvalget vil ut fra en vektlegging av verdien av uavhengighet tilrå en løsning ut fra et dansk forbilde, der personer med høy faglig kompetanse og integritet på tros- og livssynsområdet gir råd til departementet om godkjenning av rett til tilskudd og spørsmål om å frata tros- eller livssynssamfunn en slik rett ved brudd på forutsetningene for tilskuddsordningen. Utvalget vurderer det slik at det sentrale fylkesmannsembetet bør håndtere godkjenninger som ikke reiser vanskelige/prinsipielle avklaringer. Vanskelige godkjenningssaker må forelegges den faglige tros- og livssynsnemnda. I tilfeller der det er aktuelt å frata et allerede godkjent samfunn videre støtte, skal nemda gi en tilrådning i saken. Det foreslås videre at et samfunn ikke skal kunne fratas støtte uten at det foreligger en tilrådning om dette fra nemnda.

23.6.4 Erklæringer ved søknader om støtte

I tillegg til opplysninger om samfunnets tros- eller livssynsinnhold og andre formelle opplysninger, mener utvalget det er behov for at samfunnene på en tydelig måte forplikter seg til å leve opp til de minstekrav som er forutsetninger for å motta støtte. Som en del av søknaden bør tros- eller livssynssamfunnet skriftlig forplikte seg på de vilkår som ligger til grunn for godkjenningen. Det kan etter utvalgets mening for eksempel være viktig å skrive under på at tros- eller livssynssamfunnet ikke forsvarer eller aksepterer bruk av fysisk avstraffelse mot barn. Det bør videre vurderes om en spesielt skal forplikte seg på å respektere medlemmenes livssynsfrihet, herunder retten til å forlate tros- eller livssynssamfunnet.

I den danske veiledningen som er nevnt ovenfor, sies det blant annet under punktet om dokumentasjonsskrav:

> Godkendelse som trossamfund rummer såvel rettigheder som forpligtelser. Ud fra ovenstående konkluderer udvalget, at en godkendelse som trossamfund må bero på *tillid* til, at gudsdyrkelse er organisationens hovedformål, at der er udpeget *ansvarlige* repræsentanter, *åbenhed* i forhold til lære og ritualer, samt *kontinuitet* i forhold til trossamfundets størrelse og præsternes uddannelse. Derudover betragtes det som en forudsætning, at godkendte trossamfund i lighed med det øvrige samfund respekterer *menneskerettighederne*, navnlig religions- og trosfrihed, herunder retten til at skifte religion eller til at fravælge religiøs tilknytning.
>
> For at udvalget kan tage kvalificeret stilling til ansøgninger om godkendelse som trossamfund, skal der foreligge dokumentation inden for nedennævnte områder. Udvalget kan skønne det nødvendigt at anmode om yderligere dokumentation. (Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund 2011: 9).

En erklæring som en må slutte seg til ved søknadsinnsending, kan ha en direkte effekt ved at tros- eller livssynssamfunnet må gjennomgå sine holdninger og sin virksomhet – og det vil dessuten gjøre det lettere å følge opp ved en eventuell mistanke om brudd på forutsetningene for støtten.

Kapittel 24
Utmåling av støtte, særlig ordning

Utvalget har i kapittel 23 konkludert med at det vil anbefale en fortsatt offentlig tilskuddsordning til tros- og livssynssamfunn, og har foreslått hvilke vilkår som bør gjelde for å få støtte. I dette kapitlet vurderer utvalget om det bør gjøres endringer i hvordan tilskuddsordningen blir fordelt til mottakerne. Først (24.1) drøftes de føringer som ligger for utvalgets arbeid. Deretter (24.2) drøftes om en skal endre på dagens utmålingsprinsipp om å utmåle støtte per medlem. Videre (24.3) drøftes mulige endringer i beregningsgrunnlaget for tilskuddsordningen. Til sist (24.4) drøftes behovet for organisatoriske endringer av ordningen.

24.1 Føringer for utvalgets arbeid

24.1.1 Om mandatets føringer

Til grunn for utvalgets arbeid med tilskuddsordninger ligger blant annet følgende formulering. «Utvalget skal legge til grunn avtalen 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen».

I avtalen fra 10. april 2008 er særlig følgende formuleringer av betydning:

> **Grl. § 16** endres til: *«Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.» …*
>
> Dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 68).

Grunnlovsformuleringen fra kirkeforliket (Grl. § 16) ble vedtatt som grunnlovsbestemmelse 21. mai 2012.

I en tilleggsbestilling til utvalget fra Kulturdepartementet datert 3. februar 2011 gis det en spesifikk bestilling knyttet til håndtering av dobbeltmedlemskap:

> Vi ber utvalget utrede lovendringer og andre tiltak som kan bidra til å begrense omfanget av dobbeltmedlemskap, og forenkle og effektivisere behandlingen av klagesaker om avkorting av tilskudd grunnet dobbeltmedlemskap.

Denne tilleggsbestillingen berører et sentralt punkt i dagens tilskuddsordning, nemlig at tilskuddet er beregnet ut fra antallet medlemmer og at det bare kan gis ett tilskudd for hvert medlem. Ut fra dette kunne en legge til grunn at departementet i sitt mandat for utvalget tenker seg at dagens tilskuddsordning i store trekk skal beholdes. Men departementet finner det nødvendig å presisere følgende i tilleggsbestillingen.

> Kulturdepartementet understreker at tilleggsbestillingen ikke skal virke innskrenkende på utvalgets vurdering av og forslag om andre og eventuelt større endringer av tilskuddsordningen.

Det er rimelig å tolke dette til å bety at utvalget *skal utrede justeringer* innenfor dagens tilskuddssystem knyttet til avgrensning av medlemskap, men at utvalget *kan* foreslå større omlegginger som innebærer at en går bort fra dagens hovedinnretning med tilskudd basert på medlemsantall. Selv om kirkeforliket fra 2008 forutsetter en videreføring av dagens tilskuddsordning, har departementet likevel i sitt mandat og sin tilleggsbestilling bedt utvalget om å vurdere endringer i denne, og lagt få føringer på hvor omfattende slike endringer kan være.

24.1.2 Nærmere om «på lige Linje»

I kapittel 8 gjennomgås de menneskerettslige forpliktelsene knyttet til opprettholdelse av religionsfrihet. Staten er ikke forpliktet til å gi økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene. Men når staten velger å gi støtte, må staten unngå å diskriminere mellom ulike tros- og livssynssamfunn. Dersom det gis økonomisk støtte eller andre privi-

legier, må dette fordeles etter etablerte kriterier på en ikke-diskriminerende måte.

I praksis kan det så langt se ut som om det er et visst nasjonalt handlingsrom knyttet til utformingen av økonomiske rammebetingelser som kan ha ulik effekt for tros- og livssynssamfunn.[1]

Norge kan, innenfor dette handlingsrommet, stille strenge krav til likebehandling. Det er vedtatt følgende grunnlovsformulering i § 16*: «Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje*.

St.meld. nr. 17 (2007–2008) gir en videre utdyping av hva denne formuleringen er ment å bety.

> Den nye § 16 skal inneholde en bestemmelse om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke. Dette vil tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. 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. (St.meld. nr 17 (2007–2008): 73).
>
> På det sistnevnte punktet må grunnlovsbestemmelsen suppleres med den politiske avtalen av 10. april 2008, som i punkt 4 sier at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. (St.meld. nr. 17 (2007–2008): 74).

I Lovavdelingens brev til Kulturdepartementet 30. mai 2008, med blant annet lovtekniske innspill som lå til grunn ved Stortingets behandling av stortingsmeldingen, kommenteres hvilke bindinger som grunnlovsformuleringen kan gi:

> Det må antas at grunnlovsbestemmelsen mer er en understrekning av «statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk» enn en rettighetsbestemmelse som tros- og livssynssamfunn og enkeltindivider kan påberope overfor domstolene. Ordlyden stenger imidlertid ikke for en fremtidig utvikling i tolkningen av bestemmelsen i den retning. Ønsker man å redusere muligheten for det, bør man velge en mindre direkte formulering. En mulighet kan i så fall være å utforme bestemmelsen etter mønster av § 100 sjette ledd (i ytringsfrihetsparagrafen), § 110 (arbeidsparagrafen) og § 110 a (sameparagrafen), f.eks. ved at man i stedet taler om at «Det paaligger Staten at lægge Forholdene til Rette for at alle Tros- og Livssynssamfund kan udøve sin Religion eller Livsanskuelse». (Justis- og politidepartementet 2008b).

Stortinget gjorde ved behandlingen av stortingsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008), ikke endringer i forslaget til grunnlovsparagraf og hadde ikke spesifikke merknader til tolkningen av grunnlovsforslaget som fremkom i meldingen, men understreket følgende: «Komiteen mener at det er et grunnleggende prinsipp at det offentlige skal likebehandle alle tros- og livssynssamfunn i økonomiske overføringer» (Innst. S. nr. 287 (2007–2008)).

I høringsnotatet fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om oppfølgingen av Stortingsavtalen, datert 1. februar 2011, er vurderingene om grunnlovsforslagets betydning gjentatt. Det er imidlertid gjort følgende tilføyelse:

> Departementet viser dessuten til at regjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg som skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk, og fremme forslag som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet. (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2011).

I høringsuttalelsen fra Human-Etisk Forbund til departementets høringsnotat av 1. februar 2011, datert 28. februar 2011, kommenteres dette nærmere:

> Det er … vanskelig å være enige med departementet om at det skal være gitt at kravet til understøttelse på lik linje IKKE skal kunne innebære nye forpliktelser for staten eller rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller borgerne. Det finner flere eksempler på økonomiske ordninger som virker diskriminerende. Et eksempel er Den norske kirkes unntak fra momskravet, mens øvrige tros- og livssynssamfunn bare delvis får kompensert sine momsutgifter. Det er vanskelig å se at en slik systema-

[1] I EMDs dom i saken *Jehovas vitner mot Østerrike* (EMD 2008b), jf. kapittel 8.5, sies det blant annet: «A difference of treatment is, however, 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. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment …» (EMD 2008b: punkt 96).

> tisk forskjellsbehandling kan forstås som en oppfyllelse av en grunnlovsfestet rett til å bli behandlet på lik linje. (Human-Etisk Forbund 2011).

Selv om det ved fremleggelsen av grunnlovsforslaget ikke var tenkt at formuleringen «på lige linje» skulle kunne ha en rettslig operativ betydning, mener utvalget det er viktig å ta på alvor at denne formuleringen, sammen med Stortingets vurderinger ved behandlingen, kan gi en begrunnelse for å foreslå endringer i dagens ordninger. I en vurdering av likebehandling er det behov for å vurdere de samlede økonomiske rammebetingelsene for tros- og livssynssamfunn, inkludert også livssynsbaserte organisasjoner med tilknytning til tros- og livssynssamfunn i større eller mindre grad. I dette og neste kapittel gjennomgås den særlige tilskuddsordningen, mens andre offentlige ordninger vurderes i kapittel 26. Det kan både være forskjellsbehandling mellom tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke og Den norske kirke, og mellom ulike tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke seg i mellom.

24.1.3 Nærmere om de økonomiske rammevilkårene for Den norske kirke

For å kunne vurdere hvorvidt tros- og livssynssamfunn blir likebehandlet med Den norske kirke, vil det med de føringer som ligger for Den norske kirke, være klare forskjeller i rammebetingelser.

Økonomi uavhengig av antall medlemmer og bestemt politisk: Mens tilskuddene til tros- og livssynssamfunn avhenger av medlemsutviklingen, noe som kan gi både mulighet for økte tilskudd ved medlemsvekst og reduksjon i tilskudd ved medlemsreduksjon, er bevilgningene til Den norske kirke systemmessig uavhengige av medlemsutvikling. Bevilgningene vil normalt videreføres fra fjorårets bevilgningsnivå justert for kostnadsforhold og enkelte politisk initiativ. Denne forskjellen i prinsipp for økonomisk overføring videreføres i kirkeforliket fra 2008. Forskjellsbehandlingen ble påpekt også ved innføringen av tilskuddsordningen. Human-Etisk Forbund fremhevet i sin høringsuttalelse til Dissenterlovkomitéens innstilling at det ikke fantes bestemmelser i den nye loven som ville redusere statens og kommunenes bidrag til statskirken ved reduksjoner i antallet medlemmer (Ot.prp. nr. 27 (1967–68): 41).

Selv om bevilgninger, uavhengig av medlemsutvikling prinsipielt har ligget til grunn, vil det kunne tas politiske initiativ for å gjøre bevilgningene til Den norske kirke mer bestemt ut fra utvikling i visse forhold, for eksempel antall medlemmer eller andre forhold. I den offentlige utredningen om Den norske kirkes stilling på lokalt nivå (NOU 1989: 7), ble det lagt fram forslag om å binde de kommunale bevilgningene til et fast definert minstenivå knyttet til lovpålagte stillinger, kontordrift mv. Tilskuddet skulle baseres på forhold som forordnede gudstjenester, folketall, befolkningskonsentrasjon mv.[2] Departementet fulgte ikke opp dette forslaget, jf. Ot.prp. nr. 64 (1994–95). Etter departementets vurdering ville sentrale normer skape et svært komplisert system. Det ville også stride mot den generelle utvikling i lokalforvaltningen som gikk bort fra sentrale normer og mot større grad av lokal frihet.

Offentlige føringer: Det er en egen lov for Den norske kirke. I tillegg til bindinger knyttet til innholdet i virksomheten, er det også føringer som påvirker de økonomiske rammevilkårene for Den norske kirke. I § 20 heter det:

> For benyttelse av kirken til gudstjeneste eller annen oppbyggelse tas det ikke betaling. Det samme gjelder kirkelige handlinger som utføres i forbindelse med en gudstjeneste.
>
> For benyttelse til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste kan kirkelig fellesråd kreve betaling etter nærmere regler godkjent av bispedømmerådet.
>
> Kongen gir nærmere bestemmelser om bruk av kirkene.

Dette legger visse føringer på bruken. Men det er faktisk mulig for bispedømmerådene å godkjenne betaling, for eksempel for en kirkelig handling som vigsel. Denne muligheten er ikke tatt i bruk generelt.[3]

Den norske kirke avholder offentlige valg med utsending av valgkort og betydelig ressursbruk. Til valget i 2011 var det i statsbudsjettet avsatt 65 millioner kroner som også inngikk i beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte til andre tros- og livssynssamfunn. Selv om også andre tros- og livssynssamfunn vil ha utgifter til å ivareta demokratihensyn, vil det ikke være noe krav om dette, og praksis kan variere.

Historisk har Den norske kirke hatt organer koblet opp mot kommunestrukturen. Noen vil mene at koblingene til den norske kommune-

---

[2] Forslaget er beskrevet i Stat-kirke-utredningen (NOU 2006: 2: 119).

[3] Det kan finnes krav om betaling for vigsler utenfor prestens tjenestedistrikt, jf. omtale i kapittel 17.2.3.

strukturen for kirkens organer kan svekke kirkens effektiviseringsmuligheter. Kirkelig fellesråd har i mange av landets minste kommuner kritisk små administrasjoner, og organisasjonsutvikling av Den norske kirke kan være vanskelig. Det er imidlertid verd å merke seg at fra 1.1 2012 er kirkeloven § 5 omformulert slik at den kan gi grunnlag for permanent samarbeid mellom fellesråd i et prosti, i form av ett fellesråd for sokn i flere kommuner. Den legale bindingen til den norske kommunestrukturen er dermed redusert noe, selv om den faktiske bindingen (knyttet til de lokalpolitiske og tradisjonelle oppfatningene) fortsatt vil være sterk. Også bindingene, legalt og ut fra tradisjon, knyttet til de nåværende over 1600 kirkebygg, legger betydelige føringer på organisasjonsutvikling i Den norske kirke.

24.2 Fortsatt utmåling av lik støtte per medlem?

24.2.1 Forskjellige muligheter og hensyn for utmåling av støtte

Gjennomgangen i kapittel 22 av ulike støtteordninger viser en stor variasjon i ulike utmålingskriterier. Spørsmålet er om det er grunn til å legge om støtteordningen til tros- og livssynssamfunn ut fra slike mulige kriterier.

Støtteordningen under Fordelingsutvalget til barne- og ungdomsorganisasjoner gir ekstra støtte knyttet til deltakelse på kurs, som er en form for aktivitetsbasert støtte. Særforbundsstøtten til Norges Idrettsforbund gir 10 ganger mer støtte for medlemmer mellom 13 og 19 år enn for medlemmer over 25 år. Dette kan delvis begrunnes som en form for «behovsrelatert» utmålingskriterium. Både støtten fra Fordelingsutvalget og særforbundsstøtten gir forholdsvis mer per medlem til små organisasjoner enn til store organisasjoner. Dette kan knyttes til at det kan være mer kostnadskrevende å drive organisasjoner med få medlemmer enn med mange medlemmer.

Finansieringsordningene for norske kommuner er under stadig diskusjon og under stadig endring. Det er elementer av aktivitetsavhengig støtte, behovsrelatert utmåling og kostnadsrelatert utmåling. I det følgende diskuteres endringer i tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn i lys av de prinsipper som ligger til grunn for finansieringen av kommunesektoren.

Følgende prinsipper ligger til grunn for det generelle inntektssystemet for kommunene jf. den seneste generelle gjennomgangen i Kommuneproposisjonen for 2011, Prop. 124 S (2009–2010).

- *Utgiftsutjevning:* Siktemålet med inntektssystemet er å gi full utjevning av ufrivillige kostnader ved tjenesteyting, for på den måten å kunne muliggjøre likeverdige tjenestetilbud. Forskjeller i mulighet for likeverdige tjenestetilbud kan skyldes to forhold:
  - *Forskjeller i kostnader* ved å produsere en tjeneste. Det tas sikte på å kompensere for to forhold i vårt nåværende inntektssystem, nemlig lokale karakteristika som bosettingsforhold, og forskjeller knyttet til skalaproduksjon, dvs. smådriftsulemper.
  - *Forskjeller i behov*: Den viktigste faktoren her er at ulike alderskategorier vektlegges ulikt. For å finansiere pleie- og omsorgstjenester teller for eksempel antallet over 90 år mer enn antallet av yngre alderskategorier.
- *Inntektsutjevning:* Forskjeller i kommunenes inntekter kommer i stor grad av forskjeller i kommunenes skatteinntekter. Gjennom andelen av kommunenes inntekter som kommer fra skatteinntekter, bestemmes i noen grad hvor store inntektsulikheter det vil være mellom kommunene. I tillegg er det lagt inn omfordelingseffekter i inntektssystemet ved at deler av skatteinntektene fra høyinntektskommuner overføres til lavinntektskommuner.
- *Regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd:* I tillegg ytes andre tilskudd som kan sies å være politisk begrunnet. I Kommuneproposisjonen sies blant annet følgende: «Størrelsen på, og utformingen av, de regionalpolitiske tilskuddene er politisk begrunnet … » (Prop. 124 S (2009–2010): 79).

En viktig forutsetning for utformingen av utgiftsutjevningen, er at den skal baseres på det som kalles «objektive kriterier». Det betyr at de skal være basert på ufrivillige kostnadsforskjeller. Det er objektive forhold utenfor den enkelte kommunes kontroll, som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke. Frivillige kostnadsforskjeller er forskjeller som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, for eksempel knyttet til forskjeller i kvalitet og effektivitet.

Alternativet til objektive kriterier er å legge inn kriterier som gir kommunene insentiver til å tilpasse omfang og utforming av sin organisering og tjenesteproduksjon.

I tillegg til inntekter fra inntektssystemet og egne skatteinntekter, får kommunene inntekter fra øremerkede tilskudd, fra gebyrer, frivillig eiendomsskatt og enkelte andre inntekter.

Eksempler på øremerkede tilskudd som var basert på aktivitet, var tilskuddet til fylkeskommu-

nenes sykehusproduksjon før statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten og øremerket tilskudd til barnehageplasser fram til og med 2010.

24.2.2 Overgang til aktivitetsrelatert støtte?

Beskrivelsen av de ulike tilskuddsordningene som tros- og livssynssamfunn nyter godt av viser innslag av aktivitetsrelatert støtte. En kan tenke seg to former for aktivitetsrelatert støtte:

- *Uspesifikk aktivitetsstøtte*: All aktivitet refunderes med en viss andel av utgiftene. Den generelle momskompensasjonsordningen er en slik ordning som refunderer en viss andel av driftsutgiftene eksklusiv lønn.
- *Spesifikk aktivitetsstøtte*: Under støtten til barne- og ungdomsorganisasjoner fra Fordelingsutvalget, jf. kapittel 22.3.3, gis det støtte til kursdeltakelse. Antall deltakerdager, som er antall deltakere på kurs ganget med antall kursdager, teller med ved utmålingen av støtten.

Bør også den særlige ordningen for støtte til tros- og livssynssamfunn legges om i en slik retning?

Vurdering av uspesifikk støtte: Det gis, både ved momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og ved gavefradragsordningen knyttet til skatt, uspesifikk offentlig støtte til tros- og livssynssamfunn. Det vil bety at jo bedre inntektsgrunnlag tros- og livssynssamfunnet har og dermed større mulighet for utgiftstellende aktiviteter, desto større tilskudd skulle tros- og livssynssamfunnet få. Utvalget kan ikke se tungtveiende grunner til å legge om den særlige tilskuddsordningen til en slik uspesifikk aktivitetsstøtte.

Vurdering spesifikk støtte: En kunne tenke seg at en støtteordning for tros- og livssynssamfunn gav tilskudd ut fra «religions- og livssynsaktivitet». Dette kunne f.eks. være utførte ritualer eller omfang av samlinger.

I utredningen Samme kirke – Ny ordning gikk et flertall inn for dette:

> *Eit fleirtal i utvalet (alle bortsett frå medlemen Thorson* Plesner) meiner at for å oppnå betre jamstelling, bør ei slik offentleg støtte vere meir differensiert enn i dag. Det vil då vere naturleg å ta omsyn til kva økonomiske forpliktingar trus- og livsynssamfunna har i og med bygningar dei har til forsamling og gudsteneste, og kva slags, kvar helst og kor mykje aktivitetar dei har.
>
> *Medlemen Thorson Plesner* meiner at løyvingane per medlem må vere like for alle trus- og livsynssamfunn, på grunn av prinsippet om jamstelling. (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002: 101f).

Omfanget av slike handlinger vil kunne variere mellom ulike religioner og livssyn. En del religioner vil vektlegge verdien av gudstjenestefeiring i fellesskap, og vektlegging av ritualer og riter i egne bygg utformet for formålet. Andre religioner og livssyn kan vektlegge kontemplasjon eller praktisk nestekjærlighet. Hvis staten velger ut visse religiøse uttrykksformer for støtte, vil staten ikke være nøytral i forhold til ulike religiøse eller livssynsmessige uttrykksformer. Dette vil kunne støte an mot et prinsipp om å likebehandle ulike religioner og livssyn.[4]

Staten har flere generelle ordninger som belønner spesifikk aktivitet der tros- og livssynsorganisasjoner også får støtte. Dette kan være studieaktivitet (jf. kapittel 22.3.5) eller demokratisk organisasjonsbygging (jf. kapittel 22.3.3 og 22.3.4). Når tros- og livssynssamfunn får støtte via disse ordningene, må hensikten være den generelle målsetningen for ordningen og ikke å støtte spesifikke religiøse uttrykksformer.

I kapittel 15 drøftes problemer knyttet til kostnader med reiseutgifter for personer som ønsker å gi tros- og livssynsbetjening på sykehus. Utvalget mener at en eventuell støtte til reise for prester/forstandere/imamer og lignende bør håndteres av det enkelte helseforetak og ikke legges inn som en del av den særlige støtteordningen.

Utvalget mener at aktivitetsrelaterte støtteelementer ikke bør legges inn i den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn.

Det gis i dag støtte til paraplyorganisasjoners virksomhet og til ulike dialogtiltak mv, jf. redegjørelse i kapittel 21. Utvalget foreslår der at støtte til dialogtiltak styrkes. Dette bør imidlertid være tilskudd som ikke inngår i den generelle ordningen, men bevilges separat.

24.2.3 Behovsrelatert støtteutmåling

Som vist over, er det ordninger som gir ulik støtte ut fra antatte forskjeller i støttebehov hos den enkelte mottaker. Støtteordningen til særforbund i Norges Idrettsforbund gir mye mer støtte til medlemmer mellom 13 og 19 år enn til medlemmer over 25 år. Begrunnelsen for dette kan være

[4] Hylland peker på at det vil være «betenkelig dersom man ga spesielle tilskudd til aktivitet som bare forekommer inne visse religioner og livssyn eller som – på grunn av troen eller livssynet – forekommer i større grad i noen trossamfunn enn i andre. Det er en krevende oppgave å sikre seg at man unngår dette.» (Hylland 2006: 51).

at personer i denne alderen har større behov for støtte (dårligere eget inntektsgrunnlag enn voksne), i tillegg til et ønske om at tilskuddsordningen særlig skal bidra til at den enkelte skal kunne utvikle sitt talent tidlig i livet.

Hvis støtten til tros- og livssynsorganisasjoner skulle avhenge av alderen til medlemmene, kunne en ta utgangspunkt i empiriske brukerundersøkelser som kunne ha avdekket at eldre personer har større forbruk av religiøse tjenester enn yngre. Ut fra dette hensynet kunne en hevde at støtte burde fordeles med større vekt for eldre medlemmer. Alternativt kunne en ha en normativ tilnærming der en vektla for eksempel at unge særlig burde utfordres når det gjelder livssyn og at støtten derfor burde legge mer vekt på antallet unge medlemmer i det enkelte tros- og livssynssamfunn. En kunne også ha vurdert om medlemmenes inntekter eller andre sosiale kjennetegn burde påvirke støttenivået.

Staten har flere generelle ordninger som er innrettet i forhold til spesifikke behovsgrupper, der også tros- og livssynsorganisasjoner får støtte. Særlig støtte gis til organisasjoner for barn- og unge. Utvalget vil ikke tilrå å legge inn slike ulike behovselementer i den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn. Utvalget kommer i kapittel 25 tilbake med en vurdering av om en bør innrette medlemstellingen etter en bestemt aldersgrense.

24.2.4 Kostnadsrelatert støtteutmåling

En vil kunne hevde at en lik utmåling av støtte per medlem ser bort fra at dette ikke gir lik mulighet for tros- og livssynssamfunn til å drive like aktiv virksomhet. Det kreves visse *faste kostnader* for å kunne etablere og opprettholde en organisasjon som er uavhengig av medlemstall, i tillegg til *variable kostnader* som er proporsjonale med medlemstall.[5] Det kunne tilsi et fast grunntilskudd, og i tillegg et beløp per medlem. Inntektssystemet for kommunesektoren, jf. drøftingen over, er lagt opp på denne måten med blant annet et fast basistilskudd. Også støtteordningene for barne- og ungdomsorganisasjonene har grunntilskuddsordninger. Gitt at en hadde et slikt system for tros- og livssynssamfunn under den særlige ordningen for tilskudd, kunne en avsette en pott til et slikt tilskudd og fordele likt til samfunnene. Hvis vi legger inn en andel på for eksempel 3 prosent[6], vil dette utgjøre om lag 15 millioner kroner. Delt på hvert tros- og livssynssamfunn ville dette utgjøre noe over 20 000 kroner. Hvis vi legger inn som basistilskudd 3 prosent av summen av bevilgninger til Den norske kirke og tros- og livssynssamfunnene samlet, vil basistilskuddet utgjøre vel 180 000 kroner.

En ordning med fast grunnstøtte har et grunnleggende systemproblem. Inntektssystemet for kommunesektoren skal kompensere for ufrivillige kostnadsforskjeller. Antallet kommuner ligger fast og en kommune kan ikke bestemme seg for å dele seg i to for å utløse flere grunntilskudd.[7] Derimot kan ikke staten nekte et tros- eller livssynssamfunn å dele seg i to, og vil ved et system med grunnstøtte måtte øke den samlede støtten til et tros- eller livssynssamfunn som har delt seg i to. Staten kan i utgangspunktet ikke nekte støtte ut fra en oppfatning av at delingen er økonomisk begrunnet.

Det vil være uheldig om statens støtteordning gjøres avhengig av de organisatoriske valg som tros- eller livssynssamfunnene gjør. Det bør ikke utløse mindre støtte om en organiserer seg i bispedømmer (Den katolske kirke), sammenliknet med organisering i lokalmenigheter (pinsemenigheter).

For å bøte på en del problemer med et system med fast grunnstøtte, måtte det vurderes å legge inn antallskrav for å utløse støtte, eventuelt for å utløse grunntilskudd[8], og eventuelt «karenstid» ved deling av tros- og livssynssamfunn for utløsing av grunntilskudd.

Aanund Hylland som skrev en rapport om finansiering av tros- og livssynssamfunn for Gjønnes-utvalget, konkluderte slik i sin vurdering av spørsmålet:

> Det fins utvilsomt argumenter for å skille mellom tilskudd til faste og variable kostnader … Dette vil imidlertid gjøre systemet mer komplisert,og uansett hvilke mottiltak man treffer, vil det åpne for manipulering. Alt i alt virker det mest fornuftig å holde fast ved at likebehandling betyr likt beløp per medlem. (Hylland 2006: 48).

---

5 Drøftingen følger i stor grad Hylland (2006: 47f).

6 Dette skal være nivået som brukes til grunnstøtte i inntektssystemet i kommunesektoren.

7 I debatten om norsk kommunestruktur går diskusjonen gjerne på om hvor lenge en skal få beholde basistilskuddet hvis en kommune slår seg sammen med nabokommunen. En får nå beholde et inndelingstilskudd som blant annet kompenserer for bortfall av basistilskudd fullt i 15 år etter sammenslåing før det trappes ned over fem år.

8 I støtteordningen for barne- og ungdomsorganisasjoner under Frifond kan ikke grunnstøtten være større enn den variable støtten. Denne støtteordningen og støtteordningen som administreres av Fordelingsutvalget har minstekrav på antall medlemmer (henholdsvis 200 og 700 medlemmer).

Utvalget vil på denne bakgrunn ikke tilrå at det legges inn en ordning med fast grunntilskudd til tros- og livssynssamfunn.

24.2.5 Oppsummerende vurdering

Utvalget vil tilrå at en holder fast på dagens ordning med utmåling av lik støtte per medlem i tros- og livssynssamfunnene. Selv om det kan være argumenter for å ta hensyn til aktivitet, forskjeller i behov og forskjeller i størrelse, vil dette i meget stor grad komplisere ordningen og gjøre den sårbar for tilpasninger og urimelige utslag. En støtteordning som utmåles per medlem, er gjennomsiktig og lett forståelig. Det er imidlertid da viktig å ha et godt system for avklaring av medlemskap i de ulike tros- og livssynssamfunnene. Utvalget kommer tilbake til dette i kapittel 25.

24.3 Endring i beregningsgrunnlaget

Ifølge § 19 i lov om trudomssamfunn skal «tilskotet … vere så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja …». Det kommunale tilskuddet «vert rekna ut med grunnlag i dei budsjetterte utlegga kommunene har til Den norske kyrkja.»

Dissenterlovkomitéen som fremmet forslaget om den nye tilskuddsordningen, la til grunn at en ved utformingen av ordningen burde «strebe etter så stor enkelhet som mulig. Det dreier seg ikke om beløp av noen slik størrelsesorden at det er grunn til å legge vekt på en absolutt nøyaktighet.» (Dissenterlovkomitéen1962: 88). Videre sies det at tilskuddene «utvilsomt [vil] i alle tilfeller bare dekke en meget liten del av trossamfunnenes samlede utgifter til lokale, lønn til prest, til administrasjon m.v.» (Dissenterlovkomitéen 1962: 89).

Drøftingen i kapittel 22.4 viser at tilskuddene vil kunne utgjøre en betydelig del av enkelte tros- og livssynssamfunns inntektsgrunnlag. Det er likevel ikke grunn til å ha som ambisjon en absolutt nøyaktighet knyttet til det likebehandlingshensyn som ligger til grunn for tilskuddsordningen. I selve lovteksten, som på dette punktet ble endret fra Dissenterlovkomitéens forslag, er det blitt lagt inn modifiseringen «svarer om lag til» utgiftene til Den norske kirke. Det forhindrer ikke at en systematisk bør gjennomgå hvordan likebehandlingshensynet er blitt operasjonalisert. På bakgrunn av forslag fra Statskonsult i 1997 ble beregningsgrunnlag operasjonalisert slik det nå praktiseres, jf. gjennomgangen i kapittel 22.3.1.

Rapporten *Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner* fra 2000 gjennomgikk blant annet spørsmål knyttet til beregningsgrunnlaget. Rapporten var et resultat av en arbeidsgruppe som ble nedsatt, etter at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) hadde overtatt forvaltningsansvaret for støtte til tros- og livssynssamfunn i 1998 fra Justisdepartementet. Arbeidsgruppen besto av representanter fra KUF (leder), Kommunal- og regionaldepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Barne- og familiedepartementet. Forslagene på dette punkt fra arbeidsgruppen er ikke fulgt opp. Det er naturlig å ta utgangspunkt i og supplere vurderingene i denne rapporten.

Det finnes ulike økonomiske ordninger, jf. beskrivelsen i kapittel 22, som kan forskjellsbehandle Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Det finnes også ulike tilbud knyttet til for eksempel religiøs betjening på sykehus som kan sies å favorisere Den norske kirke. Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er at slike ordninger bør gjøres likeverdige for alle tros- og livssynssamfunn. Hvis slike ordninger ikke kan/bør likebehandle tros- og livssynssamfunn, enten ut fra reelle hensyn eller på grunn av bindinger som for eksempel følger av kirkeforliket, bør særbehandlingen, både til gunst og til ugunst, vurderes utliknet ved justeringer av beregningsgrunnlaget.

24.3.1 Bevilgning versus regnskap

I Dissenterlovkomitéens innstilling ble det i merknadene til komiteens lovforslag anført følgende:

> En antar at det vil være tilstrekkelig nøyaktig og ellers det greieste at tilskuddet i hvert budsjett blir ført opp på grunnlag av de budsjetterte kirkeutgifter. Riktignok omfatter dette noen anslagsposter, slik at det vil kunne bli differanser, men de vil neppe bli så store at korreksjoner etterpå skulle være nødvendig. Å vente på endelige regnskap før tilskudd beregnes, ville medføre at det ble hengende temmelig langt etter. (Dissenterlovkomitéen 1962: 169).

Dette ble fulgt opp i departementets lovproposisjon.

Det har vært lagt til grunn at med «budsjetterte utgifter» legges til grunn bevilgningen ved budsjettårets start, uten å ta hensyn til de tilleggsbevilgninger som eventuelt kommer i løpet av året. Det kan imidlertid nevnes at tilleggsbevilgningen på 68 millioner kroner til demokratirefor-

men i Den norske kirke som ble fremmet i februar 2009, ble lagt inn i beregningsgrunnlaget til slutt i 2009, jf. Prop. 47 S (2009–2010). Også våren 2010 ved revidert budsjett ble en tilleggsbevilgning til Den norske kirke fulgt av en tilleggsbevilgning også til tros- og livssynssamfunn.

Midlene fra Opplysningsvesenets fond som inngår i beregningsgrunnlaget (om lag 93 mill. kroner for 2012), er basert på regnskapstall fra 2010. Dette er altså et unntak fra den generelle regelen om å bruke budsjetterte utgifter.

Dissenterlovkomitéen oppfattet at de differanser som vil kunne oppstå mellom budsjetterte utgifter og regnskapsutgifter neppe vil være store. Hvis de i tillegg ikke er systematiske, dvs. at regnskapsutgiftene til kirken kan bli både større og mindre enn de budsjetterte, kan det være enkelt å basere seg på budsjetterte utgifter. Det er imidlertid grunn til å anta at budsjetterte utgifter vil være systematisk lavere enn regnskapsførte utgifter. På statlig nivå vil en systematisk legge inn resultatene av det statlige lønnsoppgjøret som en tilleggsbevilgning. Ifølge rapporten *Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner* (2000) har Norges Frikirkeråd og Human-Etisk Forbund hevdet at kommuner holder planlagte eller forutsigbare bevilgninger utenfor det ordinære budsjettet, og fører det som tileggsbevilgninger. Det anslås i denne rapporten at regnskapsutgiftene i kommunene kan være mer enn 15 prosent større enn de budsjetterte utgiftene.

Arbeidsgruppen fra 2000 konkluderte med å anbefale en overgang fra budsjetterte utgifter til regnskapsutgifter.

> Bruk av regnskapsførte utgifter som beregningsgrunnlag er etter arbeidsgruppens vurdering mer i samsvar med lovens intensjon, og et sikrere utgangspunkt for utregning av tilskuddssats. (Utdannings- og forskningsdepartementet 2000: 107).

Det er, etter utvalgets vurdering, to forhold som kan tilsi en endring fra budsjetterte utgifter til regnskapsutgifter; at selve nivået blir for lavt ved budsjetterte utgifter og at visse utgifter blir mer eller mindre bevisst holdt unna beregningsgrunnlaget ved å tilleggsbevilge slike utgifter. Utvalget vil peke på at det særlig er på kommunalt nivå det er fremkommet vurderinger av at det er tilleggsbevilgninger som bevisst holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Utvalget vil foreslå at en overfører ansvaret for de kommunale utbetalingene av den særlige tilskuddsordningen til statlig nivå, jf. kapittel 24.4.[9] Det kan ikke forventes betydelige statlige tilleggsbevilgninger som av taktiske grunner blir tilleggsbevilget til Den norske kirke, i løpet av budsjettåret. Dermed blir det mindre viktig å ta hensyn til forskjellen mellom budsjetterte og regnskapsførte utgifter. Med overføring av hele tilskuddsordningen til statlig nivå forsvinner dermed mye av begrunnelsen for å gå over til regnskapsførte utgifter. Med hensyn til at nivået blir noe for lavt ved å basere seg på budsjetterte utgifter, bør en enkelt kunne løse dette ved å legge inn et prosentpåslag på beregningsgrunnlaget i størrelsesorden 1 ½ prosent som et anslag på de tilleggsbevilgninger som går til Den norske kirke som resultat av det statlige lønnsoppgjøret på våren hvert år.[10] Hvis en ønsket å bruke regnskapsførte utgifter, vil en ved fremleggelsen av statsbudsjettet i oktober før budsjettårets start, måtte basere seg på regnskapstall som vil være fra to år før budsjettåret. En måtte da legge inn et påslag om antatt utgiftsvekst over to år for å komme på et riktig kostnadsnivå. Dette vil være mer usikkert enn det påslaget som en eventuelt vil bruke ved fortsatt bruk av budsjetterte utgifter.

Utvalget vil tilrå, gitt at en går over til en statlig modell, at en holder fast på en modell med bruk av budsjetterte utgifter. En bør imidlertid vurdere å legge på et påslag på i størrelsesorden 1 ½ prosent som et anslag på tilleggsbevilgningene til Den norske kirke i det statlige lønnsoppgjøret. Hvis det blir gitt tilleggsbevilgninger av en viss størrelse til Den norske kirke i løpet av året ut over effektene av lønnsoppgjøret, bør det vurderes å gi tilleggsbevilgninger også til andre tros- og livssynssamfunn.

24.3.2 Andre utgifter inn i grunnlaget

Arbeidsgruppen fra 2000 hadde en rekke ulike forslag til ulike utgifter som burde inkluderes i beregningsgrunnlaget. Også utgiftstyper ut over dette vil bli drøftet i det følgende.

Sykehusprester

Arbeidsgruppen fra 2000 la til grunn at det var rundt 80 prestestillinger knyttet til sykehusdrift på fylkeskommunalt og statlig nivå. Det ble lagt til

---

9 Ved fastsetting av overføringsbeløp bør en legge til grunn regnskapsførte utgifter.

10 I 2008 ble det tilleggsbevilget vel 35 mill. kroner. I 2009 ble det tilleggsbevilget knapt 9 mill. kroner. I 2010 ble det tilleggsbevilget knapt 20 mill. kroner. I 2011 ble det tilleggsbevilget vel 10 mill. kroner. Variasjonene skyldes variasjoner i lønnstilleggenes størrelse og forskjeller i innfasing av lønnstillegg.

mer enn 70 fylkeskommunale institusjoner og en hjemmel per institusjon. I tillegg ble det regnet med ca 10 stillinger på statlige sykehus. Dette kan utgjøre noe over 50 millioner kroner i utgifter.

Ikke alle tjenester sykehuspresten utfører vil være en oppgave kun for Den norske kirke, og dens medlemmer. Deler av stillingen kan vurderes som en fellestjeneste, på vegne av alle tros- og livssynssamfunn, der presten også kan koordinere kontakt til de ulike samfunnene. Men uten tvil er Den norske kirke priviligert ved sin posisjon og sin dominans som leverandør av tjenester på sykehusene i landet.

Utvalget ønsker en endring av dette. Slik utvalget konkluderer i kapittel 15, bør tros- og livssynstjenesten på sykehus etter hvert bestå av tilsatte med forskjellig religiøs og livssynsmessig bakgrunn som samarbeider om tros- og livssynsbetjeningen. Målet er en likeverdig tjeneste. Det må være et mål for helseforetakene å sikre betjening også for pasienter fra «små» tros- og livssynssamfunn ved å kunne tilby reisestøtte mv.

Med et slikt mål om likeverdig støtte, vil det ikke være rimelig å legge inn dagens utgifter til Den norske kirkes sykehusprester i beregningsgrunnlaget for støtte til tros- og livssynssamfunn. Hvis derimot en slik omlegging mot et mer likeverdig tilbud ikke skjer, bør deler av dagens utgifter legges inn i beregningsgrunnlaget.

Prestetjenester i den kommunale pleie- og omsorgssektoren

På statsbudsjettet er det under kapittel 1591, post 21, for 2012 ført opp utgifter på vel 6 millioner kroner til lønn og driftsmidler til i hovedsak sykehjemsprester i Oslo. Hvorvidt denne typen utgifter inngår i Oslo kommunes grunnlag for å beregne tilskudd til tros- og livssynssamfunn, og hvorvidt det kan være tilsvarende utgifter som ikke medregnes i andre kommuners utgiftsgrunnlag, er uklart. Sannsynligvis betjenes sykehjem i de fleste kommuner av menighetsprester som vil inngå i beregningsgrunnlaget.

Også når det gjelder disse tjenestene bør det, etter utvalgets mening, være et mål å gjennomføre tiltak for å oppnå et mer likeverdig tilbud. Det vil da ikke være rimelig å legge inn dagens utgifter til Den norske kirkes sykehjemsprester i beregningsgrunnlaget for støtte til tros- og livssynssamfunn.

Feltpresttjenesten

Arbeidsgrupperapporten fra 2000 rapporterte at det i 1999 var ansatt 49 personer i feltpresttjenesten og 20 vernepliktige. I 2012 var det 59 faste stillinger, jf. kapittel 15.4. I tillegg kommer noen vernepliktige teologer. Over tid har det skjedd en forskyvning fra vernepliktige feltprester over mot profesjonelle prester.

Utvalget anbefaler i kapittel 15 en bredere religiøs og livssynsmessig sammensetning av personer for tros- og livssynsbetjening i Forsvaret. I det nye korpset bør det tilsettes personer fra andre religioner i tillegg til de kristne prestene og pastorene. I tillegg bør det vurderes stillinger for livssynsrådgivere. Med et slikt mål bør ikke feltpresttjenesten inngå i beregningsgrunnlaget for støtte til tros- og livssynssamfunn.

Tomteverdi

I NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* vises det, i forbindelse med drøftingen av finansiering av andre tros- og livssynssamfunn, til at man har «pekt på at Den norske kirke vederlagsfritt får tomtegrunn til disposisjon for nye kirkebygg, uten at verdien av denne blir tatt inn i beregningsgrunnlaget for tilskudd.» (NOU 2006: 2: 125). Som oftest vil nye kirkebygg antakelig bygges på tidligere kirketomt og dermed allerede være eiet av det lokale kirkesoknet. Disse tomteverdiene representerer et stort aktivum for Den norske kirke, sammen med verdier av kirkebygg, jf. nedenfor.[11]

[11] Den historiske bakgrunnen for omfanget av kirkens eiendommer er komplisert. Mot slutten av middelalderen er det beregnet at kirken hadde råderett over om lag halvparten av all fast eiendom i landet (NOU 2006: 2: 150). Dette var i hovedsak fire typer kirkelige eiendommer: Det som tilhørte biskopene/domkapitlene, klostrenes eiendommer, eiendommer som tilhørte presteembetene, og eiendom som var knyttet til de enkelte kirkebyggene. All eiendom som var knyttet til biskopene og klostrene, ble beslaglagt av Kongen i forbindelse med reformasjonen. Hver kirke beholdt eiendommene som var knyttet til drift og vedlikehold av kirkebygget («kirkegodset»). På 1700-tallet ble en stor del av kirkene med de tilhørende eiendommene solgt til private. Et perspektiv på resultatet av det store kirkesalget var at kirkene ble fratatt de eiendommene som skulle sikre kirken økonomisk selvstendighet, og dette ble løst ved at kommunene fikk en så stor plass når det gjelder finansiering av kirka. Et annet perspektiv er å vektlegge hvordan «kirkens» verdier ble bygget opp ved at private kirker ble kjøpt tilbake igjen. Formandskapslovene av 1837 som etablerte kommunene her i landet, skal delvis være begrunnet av behovet for en lokal representasjon som kunne forestå tilbakekjøpet av kirkene (Fisknes 2007: 14). Videre ble kirkens verdier bygget opp gjennom den plikt alle innbyggere fram til 1845 hadde til å bidra både økonomisk og gjennom naturalia og arbeid til kirkens drift og eiendom. Selv med mulighet for individuelt skattefritak fra dette tidspunkt, har det også etter dette tidspunkt blitt overført store offentlige midler til Den norske kirke som har gitt Den norske kirke store varige verdier som kan være relevant ved sammenlikninger med andre tros- og livssynssamfunn.

Verdi av bygninger

Utgifter til kapital skal inngå i det kommunale beregningsgrunnlaget, både direkte bevilgninger under bygging og ved årlige rente- og avdragsbetalinger. Periodiseringene av utgiftene medfører at en i en periode med bygging av kirker vil kunne ha et vesentlig høyere beregningsgrunnlag enn ellers. Dette har sitt motstykke i at kommuner med nedbetalte kirkebygg vil ha et lavt tilskuddsgrunnlag.[12] Alle kirkebygninger siden lovens ikrafttredelse i 1970, skal i prinsippet ha inngått i beregningsgrunnlaget for utbetalinger til trossamfunn. Men det er bare vel 10 prosent av alle norske kirker som er bygd eller godkjent siden dette tidspunktet, jf. en oversikt over norske kirker fra kirkegårdskonsulenten (Kirkekonsulenten 2008).[13]

Eldre kirker representerer en stor vedlikeholds- og rehabiliteringsutfordring for Den norske kirke. En del av slikt vedlikehold vil, ut fra regelverket, vurderes som merutgifter ved fredede eller vernede kirkebygg og holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Men en del vedlikehold i kommunene, vil inngå i beregningsgrunnlaget for støtte til tros- og livssynssamfunn.

I stat-kirkeutredningen (NOU 2006: 2) vurderes håndteringen av fredete og verneverdige kirker. Gjønnes-utvalget pekte på store behov knyttet til vedlikeholdsetterslep og til årlig vedlikehold, og tilrår uavhengig av den fremtidige relasjonen mellom staten og Den norske kirke at det må etableres særskilte finansieringsordninger for fredete og verneverdige kirker. Utvalget mente at de ordninger som etableres for kirkebygg også må gjelde fredete og verneverdige bygg for andre tros- og livssynssamfunn. Et medlem i Gjønnesutvalget mente det bør vurderes å ta dette med i beregningsgrunnlaget for bevilgningene til tros- og livssynssamfunnene.

Tros- og livssynspolitisk utvalg kan se at det kan være behov for særlige ordninger knyttet til vedlikehold av fredete og verneverdige kirker, og at det vil være rimelig å likebehandle andre tros- og livssynssamfunn når det gjelder slik støtte.

Utvalget vurderer det imidlertid ikke som hensiktsmessig å ta slike støtteordninger inn i beregningsgrunnlaget. En kan si at den støtten som staten vil gi til Den norske kirke i form av støtte til verneverdige kirker som uttrykk for samfunnets kulturhistoriske arv, er en kompensasjon for de *merutgifter* som Den norske kirke kan ha knyttet til gammel eiendomsmasse. Det fungerer ikke godt som et mål for de fordeler Den norske kirke har i forhold til andre tros- og livssynssamfunn og som derfor bør inngå i beregningsgrunnlaget.

Til tross for disse forbeholdene og til tross for betydelige vedlikeholdsutfordringer, er det relevant for vurderingen av likebehandling at verdien av de kirkebygninger som i tidligere tider har blitt bygget, utgjør et viktig aktivum for Den norske kirke. Dette fremkommer ikke i dagens beregningsgrunnlag for utmåling av støtte til tros- og livssynssamfunn. Også verdien av tomter som eies av Den norske kirke for kirkeformål, er viktig i denne sammenheng.

Utvalget mener dette kan representere meget store verdier, men vurderer det som meget vanskelig å foreta et tallanslag for verdien.Den historiske bakgrunnen for verdiene, jf. note 11, endrer ikke at dette er relevant ved vurderingen av likebehandling mellom Den norske kirke og tros- og livssynssamfunn.

Rentekompensasjonsordningen

Det ble i 2005 innført en rentekompensasjonsordning for kirker i Den norske kirke. Ved utløpet av første halvår 2012 var det gitt tilsagn for 2 702 millioner kroner. kroner. For 2013 er det budsjettert med renteutgifter for tilsagn som er gitt i perioden 2005 til 2012 på 49 millioner kroner. Det er ikke foreslått noen ny investeringsramme for 2013. Det kan gis støtte til dekning av utgifter til bygningsmessige investeringer (ikke nybygg) til sikring (som brann- og tyverisikring) og bevaring av kirkene samt kirkenes utsmykning og inventar av antikvarisk verdi. Rentekompensasjonen utbetales til kommunen, som eventuelt overfører midlene videre, for eksempel til kirkelig fellesråd.

Ut fra retningslinjene for beregning av utgifter til Den norske kirke på kommunalt nivå, jf. kapittel 22.3.1, vil det være kommunenes nettoutgifter som skal legges til grunn. Selv om ordningen med rentekompensasjon ikke er nevnt i rundskrivet fra Kulturdepartementet, kan en rimelig tolkning være at en ikke skal ta med rentekompensasjonsstøtten.[14] I så fall er det en statlig støtteordning av et betydelig omfang som ikke regnes med. Deler av ordningen kan være knyttet til antikvarisk inventar og til eldre kirker som uansett ikke skulle vært regnet med. En begrunnelse for ikke

---

[12] Dette henger delvis sammen med en både i stat og kommune fører regnskaper etter et kontantprinsipp ved investeringer. En ville hatt en jevnere periodisering av utgifter hvis en hadde ført utgiftene etter regnskapsloven.

[13] Noen flere eldre kirker ville det bli betalt avdrag på i perioden etter 1970, men full utgiftsføring vil det bare ha vært for et fåtall av norske kirker innen den tidsperiode som tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn (1970/81) har eksistert.

å regne med denne investeringsstøtten, kan være at det finnes en egen støtteordning for bygging av kirkebygg i andre trossamfunn. Denne støtten gir imidlertid også mulighet for å støtte bygg i regi av frivillige organisasjoner innen Den norske kirke. Det er delte oppfatninger i utvalget om denne ordningen bør avvikles, jf. drøfting i kapittel 26. Utvalget mener uansett at det er gode argumenter for at deler av rentekompensasjonsordningen bør inngå i beregningsgrunnlaget for statlig støtte til Den norske kirke.

Pensjonskostnader

Pensjonskostnader for statlig ansatte betales og utgiftsføres på to forskjellige måter på statsbudsjettet. En del virksomheter betaler hele eller deler av kostnadene knyttet til pensjonsutgiftene ved at de må betale premie til Statens pensjonskasse (SPK). Dette gjelder for eksempel universiteter og høyskoler, NAV, og statlig barnevern. Departementer, direktorater, Forsvaret og den statlige delen av Den norske kirke (prester og ansatte i bispedømmeråd mv.) er eksempler på virksomheter som ikke betaler pensjonspremie, men der utgiftene til pensjoner bevilges løpende over statsbudsjettet under bevilgningene til Statens pensjonskasse. De fleste ansatte innen Den norske kirke er tilknyttet den kommunetilknyttede delen av Den norske kirke, men dekningen av pensjonsutgiftene for de statsansatte er likevel en viktig finansiering av Den norske kirke som ikke inngår i beregningsgrunnlaget.

Utvalget har henvendt seg til Arbeidsdepartementet og fått beregnet verdien av denne støtten til Den norske kirke.

En beregning som er foretatt av «ikke betalt premie» for 2011 for vel 1700 ansatte i bispedømmene og Kirkeråd mv., viser, med en premiesats på knapt 15 prosent av lønnssummen, et anslag på 119 millioner kroner. I tillegg kommer pensjonssubsidier til Sjømanskirken på vel 3 millioner kroner.

I beregningene fra Arbeidsdepartementet har det ikke blitt tatt hensyn til den støtten som ligger i ordningen knyttet til oppregulering av løpende pensjoner. Hvor stor denne støtten er, vil avhenge av hvor mange pensjonister som faktisk dekkes av ordningen. Det legges skjønnsmessig til grunn at samlet støtte kan være i størrelsesorden 140 millioner kroner i 2013.

Utvalget mener dette er utgifter som klart bidrar til finansieringen av Den norske kirke og som i dag likevel ikke inngår i beregningsgrunnlaget.

Det finnes også andre organisasjoner som mottar «skjult» premiestøtte fra Statens pensjonskasse, herunder organisasjoner med tilknytning til Den norske kirke og også trossamfunn utenfor Den norske kirke. Utvalget vurderer dette nærmere i kapittel 26.

Støtte til Det teologiske fakultet

Det praktisk-teologiske seminar som er samlokalisert med Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo, inkludert Kirkelig utdanningssenter i nord, er en frittstående kirkelig utdanningsinstitusjon som hører direkte inn under Kirkedepartementet og inngår i beregningsgrunnlaget for statlig støtte til Den norske kirke.

Virksomheten ved Det teologiske fakultet inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Fakultetet tilbyr profesjonsutdanning for prester i Den norske kirke, men det tilbys også utdanning og utføres forskning av generell relevans. Blant annet tilbys det studier i Religion og samfunn og undervisning i islamsk teologi/filosofi. Fra 1.1. 2012 er det tidligere kravet i kirkeloven om medlemskap i Den norske kirke for ansatte ved fakultetet opphevet. Utvalget legger ut fra disse forholdene til grunn at det ikke er rimelig å legge Det teologiske fakultet inn i beregningsgrunnlaget for støtte til tros- og livssynssamfunn.

24.3.3 Utfører Den norske kirke tjenester som bør ut av beregningsgrunnlaget?

I det foregående har fokus vært på utgifter som kan sies å være støtte til Den norske kirke som ikke inngår i beregningsgrunnlaget for beregning av likeverdig tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Det er imidlertid grunn til også å vurdere om enkelte av de utgifter som inngår i beregningsgrunnlaget under statsbudsjettets utgiftskapitler 1590 og 1591, jf. beskrivelse i kapittel 22.3.1, fortsatt bør inngå.

[14] Praksis i kommune-Norge kan imidlertid være annerledes. Det er meget mulig at kommunen legger inn bruttoutgifter ved investeringer i kirker og ikke holder rede på at det over en 20 års periode kommer rentekompensasjonsbidrag til kommunen. Det kan også være at de rentekompensasjonsbeløp som videreføres fra kommunen til det kirkelige fellesrådet i noen kommuner blir regnet med som kommunal støtte til Den norske kirke.

Sjømannskirken

For 2013 er det ifølge budsjettproposisjonen foreslått ca 72 millioner kroner til Sjømannskirken. Ifølge proposisjonen skal Sjømannskirken på vegne av Den norske kirke ivareta den kirkelige betjeningen av nordmenn i utlandet.

Mange vil kunne oppfatte Sjømannskirken som et offentlig velferdstiltak, opprinnelig for sjøfolk, men etter hvert for alle personer med norsk tilknytning med opphold i utlandet. Men den driver også med utpreget kirkelig virksomhet, og det vil kunne være vanskelig å trekke en grense mellom velferdstiltakene og den kirkelige virksomheten.

Sjømannskirkens virksomhet blir også finansiert fra andre kilder enn statsbudsjettet. I Prop. 1 S (2012–2013) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet nevnes bidrag fra lag og foreninger, oljeselskap og rederinæringen mv. Sjømannskirkens hovedregnskap (som ikke har med seg alle utgifter) var i 2011 på nær 172 millioner kroner. Sett i forhold til dette, er det ikke urimelig at budsjettstøtten regnes som støtte til Den norske kirke og inngår i beregningsgrunnlaget.

Fengselsprester

For 2000 ble det overført 6 millioner kroner (til 15 stillinger) fra Justisdepartementets bevilgninger til fengselsformål til Kirke- undervisnings og forskningsdepartementets budsjett til kirkelige formål. Utgifter til fengselsprester inngår nå i beregningsgrunnlaget for tilskudd.

Utvalget foreslår i kapittel 15 å opprette statlige stillinger for tros- og livssynsbetjening fra andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Hvis dette gjennomføres, er det rimelig å fjerne stillingene for Den norske kirke i fengsler fra beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte. Det kan legges til grunn at det i dag er om lag 25 årsverk knyttet til fengelsprestjenesten, tilsvarende utgifter på knapt 20 millioner kroner.

Dødsmeldinger/kriseberedskap

Det ble i 2005 mellom staten og hovedsammenslutningene forhandlet frem en avtale om en beredskapsordning for prestene i Den norske kirke. Avtalen gjelder beredsskapstjeneste på hverdager fra kl 17 00 til kl 08 00 neste dag og lørdager og søndager mv. Prester som inngår skal gå med dødsbudskap, forestår soknebud som ikke kan utsettes og utøve sjelesorg i situasjoner der det ellers ville medføre fare eller unødig belastning å utsette tjenesten. Bistand fra prest for å få utført «uoppsettelige tjenester» vil normalt bli utløst ved tilkalling fra politimyndighet, helseforetak/helsepersonell, kommunale kriseteam eller annen offentlig myndighet herunder overordnet kirkelig myndighet. Ved dødsmeldinger forventes det at presten oppsøker de pårørende personlig for å kunne gi omsorg og støtte.

Årsutgiftene til etableringen av vaktordningen skal ha vært rundt 28 millioner kroner i 2005/2006. Gitt en standard kostnadsutvikling, kan det anslås et kostnadsnivå i 2012 på vel 35 millioner kroner.

Det ligger også forventninger om at Den norske kirke stiller opp i forbindelse med kriser eller ulykker som kan komme i tillegg til den vaktordningen nevnt ovenfor.

Utvalget gir i kapittel 15 en vurdering av om det fortsatt bør kunne legges til grunn at prester bør gå med dødsbudskap. Hovedvurderingen er at dette ikke bør være tilfelle. Utvalget mener at hensynet til tros- og livssynsfriheten blir best sikret ved en livssynsuavhengig formidler av dødsbudskap, enten ved politi eller ved helsepersonell. Det vil da være behov for økte midler til politi og helsevesen, samtidig som endringen kan medføre en avlastning for de prester som inngår i dagens ordning. Det økonomiske grunnlaget for en ny ordning må vurderes nærmere, blant annet ut fra en konkret vurdering av hvilke oppgaver som prestene avlastes. En vaktordning knyttet til soknebud og sjelesorg vil antakelig bli opprettholdt. Utgifter til en slik ordning bør bli værende på budsjettet til Den norske kirke og bør inngå i beregningsgrunnlaget som i dag.

Andre utgifter

Det kan under de kapitlene på statsbudsjettet som inngår i beregningsgrunnlaget (kapittel 1590 og kapittel 1591) også være andre mindre enkeltelementer som kan beskrives som felleskirkelige og ikke spesielt innrettet for Den norske kirke. Et eksempel kan være tilskudd til samisk bibeloversettelse (ca 1,5 millioner kroner) under kapittel 1590 post 71 som dekker et behov ut over behovet for Den norske kirke, og som neppe bør inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Gitt at en fortsatt skal legge opp til å beregne den statlige støtten til tros- og livssynssamfunn ut fra summen av bestemte budsjettkapitler, er det viktig å være ryddig med budsjettplassering av denne type tiltak.

24.3.4 Oppsummerende vurdering

Det er vanskelig å vurdere hva som er en likeverdig understøttelse av et stort trossamfunn som kommer fra en dominerende monopolsituasjon og mange til dels meget små tros- og livssynssamfunn. Utvalget har gjennomgått en del ulike utgifter og drøftet relevansen for fastsetting av beregningsgrunnlaget. Det er viktig å understreke at det ikke vil være mulig å beregne likebehandling strengt matematisk ut fra objektive forhold. Ulike skjønnsvurderinger må gjøres, jf. at dagens lov inneholder formuleringen at tilskuddet «etter måten svarar om lag til». Oppsummerende vurderer utvalget det slik at det særlig er tre forhold av stor betydning som kunne tilsi endringer i dagens grunnlag for fastsetting av beregningsgrunnlag.

På den ene siden har Den norske kirke bindinger knyttet til struktur og inntektsmuligheter som ikke gjenfinnes for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Bindingenes betydning er vanskelig å tallfeste. På den annen side disponerer Den norske kirke en bygningsmasse, særlig i form av kirker, som gir Den norske kirke et betydelig aktivum som ikke inngår i dagens beregningsgrunnlag. Denne merverdien, fratrukket de vedlikeholdsutfordringene som også finnes, er vanskelig å tallfeste. Den gevinst som Den norske kirke har knyttet til dekning av pensjonsutgifter og som ikke inngår i dagens beregningsgrunnlag, er betydelig og mulig å tallfeste. Denne gevinsten kan anslås til om lag 140 millioner kroner, noe som ut fra dagens medlemstall for tros- og livssynssamfunn vil gi merutgifter på knapt 20 millioner kroner under ordningen for støtte til tros- og livssynssamfunn.

Utvalget vil på denne bakgrunn tilrå at en legger den gevinsten som er knyttet til dekning av pensjonsutgiftene til kirkens statlig ansatte, inn i beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte til tros- og livssynssamfunn. I tillegg foreslås det at deler av ordningen med rentekompensasjon legges inn i beregningsgrunnlaget, mens midlene til fengselsprester tas ut av ordningen.

24.4 Endring i forvaltningsopplegg

Dagens særlige støtteordning til tros- og livssynssamfunn er på enkelte måter komplisert og det er en rekke offentlige instanser som er inne i behandlingen. I kapittel 23 foreslås det en sentralisering av fylkesmennenes oppgaver til ett fylkesmannsembete. 429 kommuner har ansvar knyttet til utbetaling av det kommunale tilskuddet. Det kan være gode grunner til å vurdere endringer også når det gjelder ansvarsforholdet mellom stat og kommunesektor.

24.4.1 Alternativ med hel statliggjøring

Det er nærliggende å tenke seg en omlegging der staten overtar hele ansvaret for utbetalinger til tros- og livssynssamfunn.[15] En måtte da ta utgangspunkt i regnskapsførte utgifter til Den norske kirke, og overføre ansvaret fra kommunesektoren til staten med tilhørende uttrekk fra de kommunale rammetilskuddene.

Det er flere argumentet for at staten bør overta utbetaling av hele tilskuddet til tros- og livssynssamfunn:

Krevende utbetalingsopplegg: Selv om det bare er ett medlem i et tros- eller livssynssamfunn i en kommune, er kommunen forpliktet til å sende penger til samfunnet for dette medlemmet. [16] Til sammen for 2011 medførte dette en forpliktelse om at kommunene måtte foreta over 17 000 utbetalinger. Bare de økonomiske og administrative kostnadene ved dette bør tilsi en endring. Kommuner har en betydelig jobb mot slutten av året for å finne fram til alle trossamfunnene. Både adresser og bankkontonummer kan mangle.

Kulturdepartementet har vist til[17] at et kommunalt utbetalingsvedtak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kommunen har dermed en utredningsplikt. Man har etter gjeldende regelverk ikke hjemmel til å avslå kravet uten forundersøkelser for å fremskaffe kontonummeret (Kulturdepartementet 2011b). En mulighet er å henvende seg til fylkesmannsembetene. Det kan i teorien innebære at en kommune må henvende seg til alle 18 fylkesmannsembeter for slike opplysninger siden personer i egen kommune kan være medlemmer i tros- eller livssynssamfunn som er registrert i alle embetene. Det vil ikke være overraskende hvis kommuner lar være å følge opp

---

15 Det kan nevnes at Bakkevig-utvalget peker på at en nasjonal fordeling til alle trossamfunn ville gjøre det lettere å få til en mer lik fordeling. «At offentlege tilskot til Den norske kyrkja i dag er delt mellom stat og kommune, gjer sitt til at det vert ujamn fordeling mellom trussamfunna. I nokre kommunar som har store løyvingar til Den norske kyrkja, har ein del trussamfunn svært få medlemer. I enkelte kommunar som har små kyrkjebudsjett, har dei fleire medlemer.» (Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002: 72).

16 Justisdepartementet foreslo i lovproposisjonen til lov om trudomssamfunn i 1968 at det skulle være en minstegrense på 10 medlemmer i den enkelte kommune for at det skulle bli et betalingsansvar. Stortinget vedtok imidlertid å fjerne en slik minstegrense.

17 Svar på henvendelse fra Kristiansand kommune om manglende kontonummer fra november 2011.

utbetalinger for samfunn med få medlemmer i egen kommune og der kontonummer ikke er umiddelbart tilgjengelig. Men gitt at kommuner tar sitt ansvar på alvor og utbetaler etter forutsetningene, kan ressursbruken knyttet til de kommunale utbetalingene alene være betydelig større enn den samlede administrative ressursbruken hos fylkesmennene. Motstykket til de kommunale utbetalingsproblemene er at tros- og livssynssamfunn ikke får utbetalt de tilskudd de har rett til. Utvalget har fått data fra Human-Etisk Forbund som har medlemmer i nesten alle norske kommuner og som sannsynligvis er profesjonelle på å purre på utbetalinger. Likevel er det en del kommuner som betaler sent. For mindre tros- og livssynssamfunn vil det kanskje være flere kommuner som lar være å følge opp denne forpliktelsen til slike samfunn med få medlemmer i kommunen.

Krevende vurdering av beregningsgrunnlag: Den enkelte kommune må beregne utgifter til Den norske kirke som grunnlag for beregning av tilskudd til tros- og livssynssamfunn. I rapporten fra Den interdepartementale arbeidsgruppen (Utdannings- og forskningsdepartementet 2000) vises det til at i alle fall 22 kommuner bare benyttet seg av statssatsen for beregning av bidrag. Det er en enkel løsning, men vil i de fleste tilfeller være under den støtten som kommunene gir per medlem av Den norske kirke. Regelverket er nå blitt tydeliggjort og lett tilgjengelig ved rundskriv i 2009, men det kan fortsatt reises tvil om i hvilken grad det etterleves.[18]

Selv med godt kjennskap til regelverket og vilje til å etterfølge det, vil det i noen tilfeller kunne være krevende å gjøre de avgrensningene som må gjøres når det gjelder å skille ut utgifter som går til alle innbyggerne i kommunene og særlige utgifter til Den norske kirke. Enkelte øremerkede tilskudd til Den norske kirke som kan være av allmenn karakter, kan i noen kommuner inkluderes, mens de i andre kommuner ikke inkluderes i tilskuddsgrunnlaget. Det vil ikke være en ensartet håndtering av utgifter til vedlikehold av fredede eller vernede kirkebygning. Ifølge rundskrivet for beregning av tilskudd fra Kulturdepartementet er det bare de ekstra vedlikeholdsutgiftene til slike bygninger som skal holdes utenfor. Det er grunn til å tro at det ikke er uvanlig å holde alt vedlikehold av slike kirker utenfor beregningsgrunnlaget. Håndtering av kommunal tjenesteyting for Den norske kirke kan i varierende grad være avtalefestet og inngå i beregningsgrunnlaget. Håndteringen av rentekompensasjonsordningen kan variere mellom kommunene. Alt i alt er dette et krevende beregningsgrunnlag som vil medføre forskjeller i praktiseringen av regelverket i de ulike kommunene, med forskjellsbehandling av tros- og livssynssamfunn som resultat.

Kommunene har fått en mindre sentral plass i oppfølgingen av tilskudd: Generelt vil en utbetaling av tilskudd fra to instanser (stat og kommune) der den ene instansen ikke tilfører saksbehandlingen noe av nytte, være ressurskrevende og øke faren for feil. Etter omleggingen i de senere år med elektronisk registrering av medlemskap og avklaring av medlemsforhold gjennom Brønnøysundregistrene og fylkesmannsembetene, har kommunene fått en mindre sentral plass. Selv om kommunene formelt sett fortsatt kan kontrollere utbetalingene og forlange å få se regnskaper, synes det i praksis som om kommunene ikke lenger gjør dette og at kommunene nå i all hovedsak er utbetalingssentraler og ikke ellers bidrar til saksbehandlingen av ordningen. Hvis staten omgjør vedtak som et resultat av klagebehandling, kan en kommune i ettertid måtte betale ut ekstra for de nye godkjente medlemmene hvis de bor i den aktuelle kommunen. Dette kan virke unødvendig og medføre praktiske problemer. Siden ordningen i så stor grad er statlig regelstyrt, er det mye som taler for at kommunene bør ut av ordningen.

Det er også noen forhold som for noen vil oppfattes som argumenter for å beholde dagens ordning.

Overgang fra likebehandling på lokalt nivå til statlig nivå: Det økonomiske likebehandlingsprisnippet vil ikke lenger gjennomføres i den enkelte kommune, men på nasjonalt nivå. Tros- og livssynssamfunn i kommuner som gir store bevilgninger, vil dermed få mindre tilskudd enn Den norske kirke lokalt i disse kommunene.

Staten tar regningen for kommunale beslutninger: Det er et viktig generelt prinsipp for forholdet mellom stat og kommunesektor at den sektor som tar beslutning om utgiftsnivå, også bør ta utgiften knyttet til beslutningen («Det finansielle ansvarsprinsippet»). Hvis en kommune bestemmer seg for å gi den lokale kirken et økonomisk løft, vil det kunne hevdes at de medfølgende utgiftene som dette ut fra et likebehandlingsprisnipp medfører, også bør dekkes av den samme kommunen. Dette vil være særlig viktig i kommuner med mange medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn, som Oslo. I Oslo vil for eksempel en overføring på 100 millioner kroner til oppføring av

[18] Det fremgår for eksempel som en erkjennelse i det omfattende grunnlagsdokumentet for behandlingen av Drammens framtidige tros- og livssynspolitikk, at investeringsutgiftene har blitt holdt utenom beregningsgrunnlaget i Drammen (Drammen kommune 2012: 42).

et kirkebygg utløse en overføring på vel 30 millioner kroner til andre trossamfunn.

Fordelingseffekter: Gitt at en legger opp til en felles statlig sats over hele landet, vil en provenynøytral omlegging føre til at tros- og livssynssamfunn med medlemmer i kommuner som i dag gir mer enn snittet, vil tape på omleggingen. Samfunn som får tilskudd fra kommuner som gir tilskudd under snittet, vil tjene på omleggingen. Analyser som utvalget har foretatt, viser at dette ikke får store fordelingseffekter for landsomfattende menigheter, men for eksempel mindre lokale menigheter med plasseringer i rike kraftkommuner vil tape på en omlegging. Kommuner som gir mye støtte per medlem, og som har mange medlemmer fra samfunn utenfor Den norske kirke, vil tjene på et uttrekk basert en lik sats per innbygger (dvs. ikke basert på faktiske utgifter før omleggingen). Eksempler vil kunne være kommuner på Sør- og Vestlandet (som gir mye støtte) og Oslo (som har mange medlemmer utenfor Den norske kirke). Motsatt vil kommuner med lite støtte per medlem (dvs. lite utgifter til Den norske kirke) og få medlemmer i andre trossamfunn, tape på et standardisert uttrekk.

Utvalgets vurdering: 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.

Utvalget tilrår en overføring av dagens utgiftsnivå knyttet til tilskuddsordningen fra kommunenes rammetilskudd til staten i tråd med vanlige prosedyrer for slike funksjonsendringer mellom forvaltningsnivåene. Det finnes i dag KOSTRA-tall som viser kommunes utgifter til ordningen. I 2011 var disse utgiftene 221 millioner kroner, dvs. drøyt 460 kroner per medlem av tros- og livssynssamfunnene. Oppjustert til 2013-nivå kan dette være om lag 490 kroner. Dette beløpet bør utbetales fra statlig nivå på toppen av den støtten som gis per medlem som beregnes ut fra støtten til Den norske kirke på statlig nivå.

Utvalget mener det er grunn til å være usikker på om kommunenes utgifter til dette formålet faktisk tilsvarer det som de etter dagens lov skal være. Det bør vurderes å gjennomgå de kommunale utgiftene til Den norske kirke i et mindre utvalg kommuner slik de skulle være ifølge regelverket, og deretter beregne «riktig» tilskuddsbeløp til tros- og livssynssamfunnene.[19] Dette bør sammenholdes med hva som faktisk har vært utbetalt fra de aktuelle kommunene, for å vurdere om KOSTRA-tallene bør ligge til grunn for overføringsnivået eller justeres.

Når det gjelder fordelingseffekter for kommunene, vil de aktuelle tapene for kommuner som i dag gir lite og som vil trekkes for et større beløp, være relativt beskjedne. Det skulle ikke være aktuelt å tenke på overgangsordninger. For enkelte trossamfunn med hovedplassering i en kommune med store bevilgninger til Den norske kirke, vil følgene av en omlegging kunne være betydelig. Men det er verd å merke seg at et slikt samfunn vil gå fra være meget privilegert, til å få et gjennomsnittlig tilskuddsbeløp.

En overføring av ansvaret fra et visst tidspunkt vil være provenynøytralt på overføringstidspunktet. Siden antallet medlemmer i tros- og livssynssamfunn er i vekst, vil kommunene over tid avlastes den veksten som en ellers kunne regnet med, gitt at kommunene ikke over tid reduserer bevilgningene til Den norske kirke tilsvarende veksten i utgifter til andre tros- og livssynssamfunn. Staten vil ved en overtakelse overta den utgiftsrisiko som ligger i dagens ordning på grunn av vekst i antall medlemmer.

Beløpet på 490 kroner per medlem kan oppjusteres med en fast kostnadsfaktor over tid, eller en kan oppjustere nivået ut fra en beregning av utviklingen av bevilgninger til Den norske kirke på kommunalt nivå over tid. En mulighet ville da være å basere seg på tall fra KOSTRA som gir relevante tall for støtte til Den norske kirke. Dagens føring av utgifter til Den norske kirke må da justeres og forbedres. Alternativt kan en med lengre mellomrom gjøre en vurdering av om støttenivået til Den norske kirke på kommunalt nivå har endret seg i så stor grad, at en bør justere det tilskuddsnivået per medlem som legges inn som grunnlag.

---

[19] Et (av flere) forhold som kan være grunn til å vurdere nærmere, er verdien av den tjenesteyting som kommunen yter for Den norske kirke. Det kan være grunn til å tro at denne verdien er underrapportert, jf. Nedland (2011).

Kapittel 25
Medlemskap og telling av tilskuddsberettigede

25.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere ordninger for tilskudd til tros- og livssynssamfunnene. Utvalget konkluderer i kapittel 24 med at den særlige tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn fortsatt bør beregnes på bakgrunn av antall medlemmer. Det må da vurderes hvilke medlemmer som skal telle med i beregningen. Denne vurderingen skal også omfatte hensyn til kontrollmuligheter, personvern og partsinnsyn.

Utvalget ble gitt et tilleggsmandat i departementets brev av 3. februar 2011. Utvalget ble bedt om å

> utrede lovendringer og andre tiltak som kan bidra til å begrense omfanget av dobbeltmedlemskap, og forenkle og effektivisere behandlingen av klagesaker om avkorting av tilskudd grunnet dobbeltmedlemskap. … [Departementet] ber utvalget herunder vurdere om kun personer over 18 år bør inkluderes ved beregningen av tilskudd, både i fastsettelsen av tilskuddssatsen og i antallet medlemmer det gis tilskudd for. Utvalget kan vurdere om en annen aldersgrense vil være mer hensiktsmessig.

I svaret på tilleggsbestillingen skal utvalget legge til grunn gjeldende regler om at det ikke gis tilskudd for personer som tilhører Den norske kirke, og at en person kun kan være tilskuddsberettiget medlem i ett tros- og livssynssamfunn om gangen.

Dagens telling av tilskuddsberettigede hevdes å være problematisk på flere punkter. Saksbehandlingen knyttet til dobbeltmedlemskap sies å være ressurskrevende for både offentlig forvaltning og for tros- og livssynssamfunnene. Behandlingen er heller ingen garanti for at riktig medlemskap blir lagt til grunn for den endelige tilskuddsutbetalingen.

Dagens regler kan også skape problemer for trossamfunn som bryter ut av et større samfunn. Det nye samfunnet får ikke med seg medlemmer uten at det opprinnelige samfunnet medvirker ved å registrere medlemmene som utmeldt.

Det har også vært hevdet at reglene om forrang for Den norske kirke ved etablering av tilhørighet[1] virker urimelig for andre tros- og livssynssamfunn. Ordningen med tilhørige kan videre sies å utydeliggjøre medlemskapsoppfatninger i samfunnet, da mange, innenfor og utenfor Den norske kirke, ikke vil være klar over at de regnes med ved beregninger av tilskudd.

For enkelte trossamfunn er det problematisk at medlemmene må ha norsk fødselsnummer for å telle med ved tilskuddsberegningen. Dette gjelder trossamfunn som betjener mange tilhørige eller medlemmer som kun har D-nummer, og ikke fødselsnummer.

En del av problemene knyttet til medlemskapsregisteringer er knyttet til måten medlemsregisteret for Den norske kirke ble etablert på. Prosessen rundt denne etableringen er redegjort for i boks 25.1

25.2 Dagens regulering og praksis

25.2.1 Lovreguleringen

Som redegjort for i kapittel 22, beregnes tilskuddene ved å dele totalbevilgningen til Den norske kirke på antall medlemmer og tilhørige i den samme kirken. Støtten per medlem/tilhørig i Den norske kirke multipliseres med antall medlemmer og tilhørige i hvert enkelt av de andre tros- og livssynssamfunnene.

Kirkeloven, lov om trudomssamfunn og lov om tilskott til livssynssamfunn fastsetter hvem som skal telle som medlemmer eller tilhørige, når tilskuddet beregnes. Medlemskap krever en innmelding, mens tilhørighet kan etableres som en følge av foreldrenes medlemskap.[2]

Medlemskap i Den norske kirke (Dnk) etableres ved dåp, jf. kirkeloven § 3. Personer som er

[1] Skillet mellom tilhørige og medlemmer blir redegjort for i kapittel 25.2.

Boks 25.1 Etablering av medlemskapsregister for Den norske kirke:

Fram til 1993 ble medlemskap i Den norske kirke utelukkende registrert rundt om i de lokale kirkebøkene. I 1993 begynte folkeregisteret å registrere medlemskap i Den norske kirke, ved at alle menigheter skulle sende inn oversikter til Sentralkontoret for folkeregistrering. Den norske kirkes medlemsregister ble etablert med virkning fra 1. januar 1999. Kirkerådet har vært registeransvarlig siden 2001, og oversikter fra menighetene skulle fra dette tidspunkt sendes dit.

Human-Etisk Forbund klaget i 2005 inn for Sivilombudsmannen at metoden ved opprettelse av registeret var feil, og at det ikke var gjort nok for å forbedre det. Feilene har hatt konsekvenser for de økonomiske tilskuddene. I klagen regnes det med at antallet medlemmer i Den norske kirke kan ha vært minst 4 prosent for høyt, og det reises spørsmål om hvordan uretten kan kompenseres og hvor sterkt et regresskrav vil stå overfor myndighetene.

I et brev fra 20.02.2006 kommenterte Kultur- og kirkedepartementet dette slik:

> Da medlemsregisteret skulle opprettes, valgte en å ta utgangspunkt i Folkeregisteret. Ulike grupper av personer som ikke var medlemmer i Den norske kirke, og som det var mulig å identifisere, ble slettet. Dette omfattet alle som var utmeldt fra Den norske kirke etter 1945, alle utenlandske statsborgere og alle som er født i utlandet. Mange tros- og livssynssamfunn sa seg, til tross for at mange hadde prinsipielle innvendinger, dessuten villige til å gi tilgang til sine medlemslister. Disse listene ga da grunnlag for sletting av personer som var medlemmer av annet tros- og livssynssamfunn fra Den norske kirkes medlemsregister. Human-Etisk Forbund var det eneste av de store samfunnene som ikke var villig til å «vaske» sine lister mot Den norske kirkes medlemsregister. Det foreløpige registeret ble videre lagt ut til lokalt gjennomsyn sommeren 1997. (Kultur- og kirkedepartementet 2006a).

Human-Etisk Forbund viste i en kommentar til at de ikke ville utlevere sensitive persondata som ikke var anonymisert til Den norske kirke. Forbundet viste også til at Frikirkerådet og Den katolske kirke hadde bekreftet at mange av deres medlemmer som faktisk ble vasket i den frivillige runden, likevel stod oppført i Den norske kirkes register i 2006.

Kirkedepartementet viste videre til at den metoden som ble valgt ved opprettelsen, innebar at registeret ikke kunne bli fullstendig korrekt fra starten av. En kunne ha innhentet opplysninger om eventuell tilhørighet til, eller medlemskap i, Den norske kirke for hele befolkningen, ved å registrere opplysninger i kirkebøkene hundre år tilbake i tid. Dette ble vurdert som for ressurskrevende og at påliteligheten ikke var god nok i forhold til ressursinnsatsen. Det kan i denne sammenheng vises til at Kirke-, utdannings- og forskningsminister Reidar Sandal i brev til Stortinget, datert 06.06.1997, viste til at det var blitt stipulert at ressursbruken til punching av opplysninger i kirkebøkene kunne kreve flere hundre årsverk (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1997).

Et alternativ som Kirkerådet anbefalte i 1998, var at det ble gitt midler til en informasjonskampanje med sikte på å tilskrive alle som var registrert i registeret. Dette ble imidlertid ikke vurdert som nødvendig. Det framstod også som lite sannsynlig at en kunne regne med en svarprosent som ville gi vesentlig bedre kvalitet i registeret enn gjennom metoden som ble valgt. Det kan nevnes at 5 prosent, over 200 000, hadde uoppgitt trossamfunn ved folketellingen i 1980.

Det har siden dette tidspunktet blitt arbeidet med å forbedre kvaliteten. Registreringen i perioden 1993 til 2001 var mangelfull. Det var et problem med korrekt registrering av personer som ikke var medlem i noe trossamfunn og det kan også ha vært «tekniske problemer» ved at utmeldte automatisk har blitt innmeldt igjen.

Ved en kontroll i 2006 ble det avdekket at om lag 80 000 dobbeltmedlemskap i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke også var registrert med medlemskap i Den norske kirke. Disse ble tilskrevet, og bare dem som bekreftet medlemskap i Den norske kirke (vel 9000) ble værende i registeret. Resten ble strøket ut. Ifølge Kirkerådet var 550 av disse registrert døpt i perioden 2001–2006.

Boks 25.1 forts.

Sivilombudsmannen konkluderte i august 2006 blant annet slik:

> Det synes på det rene at registeret har vært mangelfullt, og at det fortsatt er forhold som må forbedres, særskilt for så vidt gjelder personer som ikke står tilsluttet noe tros- eller livssynssamfunn … Det vil kunne oppleves personlig krenkende å være feilregistrert … Det kan reises spørsmål om fremdriften i arbeidet med å utvikle og forbedre registeringsordningen har vært for dårlig. I og med at man har vært klar over at feilregistreringen ville ha økonomiske konsekvenser for andre tros- og livssynssamfunn, kan det spørres om det burde ha ført til fortgang i og opptrapping av arbeidet med å få en forbedring av registeret. Jeg kan imidlertid vanskelig se at det kan få rettslige konsekvenser, for eksempel i form av økonomisk ansvar … Det er her tale om forvaltningsmessige disposisjoner som ombudsmannen ikke kan overprøve. … Om manglene ved gjennomføringen og utviklingen av registreringsordningen skal få økonomiske konsekvenser, er et politisk og bevilgningsmessig spørsmål. Dette spørsmål hører inn under de politiske myndigheter å ta stilling til … (Sivilombudsmannen 2006).

I 2009 ble det for første gang sendt ut valgkort til 3,2 millioner medlemmer over 15 år til valgene i Den norske kirke høsten 2009. Rundt 26 000 medlemmer som stod uriktig oppført ble slettet, mens ca 5 500 ble registrert inn i registeret.

døpt fra før, kan imidlertid melde seg inn uten å la seg døpe om igjen i Den norske kirke.

I tillegg til reglene om medlemskap, fastsetter kirkeloven også hvem som skal regnes som tilhørige i Den norske kirke, uten å være medlem. Barn blir tilhørige fra fødselen når minst en av foreldrene er medlem av Den norske kirke. Denne tilhørighetsbestemmelsen blir automatisk effektuert ved at Den norske kirkes medlemsregister oppdateres via folkeregisteret. Barn kan også bli tilhørige på et senere tidspunkt, blant annet når begge foreldrene melder seg inn i Den norske kirke.

Dersom en av foreldrene ikke er medlem i Den norske kirke, kan foreldrene i fellesskap bestemme at barnet likevel ikke skal være tilhørig. Dette er ikke mulig dersom begge foreldrene er medlem. I slike tilfeller er barnets tilhørighet til Den norske kirke obligatorisk.

Tilhørige barn blir medlemmer i Den norske kirke når de blir døpt. Når barnet fyller 18 år uten å være døpt, faller tilhørigheten bort. Denne regelen blir effektivt gjennomført for barn født i 1993 og senere, knyttet til etableringen av elektronisk registrering av kirkemedlemskap som startet i 1993. Første året tilhørige systematisk ble strøket ut av medlemsregisteret var i 2011. En hypotese kan da være at antallet registrerte i medlemsregisteret vil synke svakt hvert år framover på grunn av denne utfasingen av tilhørige over 18 år. Tall for medlemsutviklingen i medlemsregisteret i 2011 tyder imidlertid ikke på noe markert fall i antall registrerte.[3] På grunn av at registreringsrutinene i perioden 1993–2000 da folkeregisteret hadde ansvaret, var dårlige, kan det være at det er en del personer som faktisk er døpt, som bare er registrert som tilhørige, og som dermed urettmessig blir fjernet fra medlemsregisteret til Den norske kirke. Ifølge Kirkerådet kan så mange som 40 000 døpte feilaktig stå oppført som tilhørige i medlemsregisteret (Den norske kirke 2010).

Fra barnet er 15 år, kan det selv melde seg ut og inn av Den norske kirke.

Medlemskap i andre trossamfunn etableres ved innmelding, enten knyttet til dåp eller annet religiøst ritual eller som en rent formell handling. For barn under 15 år er det foreldrene som avgjør innmelding eller utmelding. I henhold til lov om trudomssamfunn § 6 kan eldre barn avgjøre selv. Et vilkår for innmelding av barn, er at minst en av foreldrene ikke er medlem av Den norske kirke.

[2] En kan argumentere for at det ikke er noe skille mellom medlemmer og tilhørige i lov om trossamfunn, og at begrepsskillet etableres i kirkeloven. Rettighetene er de samme etter loven og alle vil «høyra til». Vi finner det imidlertid meningsfullt å gjøre et skille mellom to måter å bli medlem eller høre til, enten i form av en aktiv innmelding, personlig eller av foreldrene, eller ved etablering av medlemskap i kraft av foreldrenes medlemskap.

[3] Det er behov for å følge denne utviklingen over tid. Utvalget har ikke lagt til grunn at det vil være en slik effekt som over tid vil redusere antallet registrerte i Den norske kirkes medlemsregister, jf. framskrivninger i kapittel 3 og kapittel 31.

Er begge foreldrene medlemmer av Dnk, kan de ikke melde barnet inn i andre trossamfunn.

På samme måte som i Den norske kirke, blir barna i prinsippet tilhørige fra fødselen når begge foreldrene er medlemmer i trossamfunnet. Dersom foreldrene tilhører ulike trossamfunn, avgjør de sammen barnets tilhørighet. Forutsetningen er imidlertid at foreldrene er gift. Er foreldrene ikke gift ved fødselen, hører barnet automatisk til morens trossamfunn. Tilhørighet til trossamfunnet opphører ikke ved fylte 18 år slik som i Den norske kirke, og kan således vare resten av livet eller til vedkommende melder seg ut.

Regler om tilhørighet fører ikke til registrering for trossamfunn utenfor Den norske kirke på samme måte som for Den norske kirke. Det er i motsetning til for Den norske kirke, ikke mulighet for automatisk oppdatering via folkeregisteret for trossamfunn utenfor Den norske kirke. I henhold til «Forskrift om melding av fødsler, erkjennelse av farskap og melding om valg av navn» skal jordmor eller lege i samsvar med bestemmelsene i kirkeloven § 3 eller trossamfunnsloven § 5 på fødselsmeldingen til folkeregisteret gi informasjon om foreldres eller eventuelt mor eller fars trossamfunnstilhørighet. Informasjonen videresendes angjeldende trossamfunn. Denne informasjonen har etter alt å dømme i praksis i stor grad opphørt å tilflyte trossamfunn utenfor Den norske kirke. Et krav om manuell utfylling av slike opplysninger medfører at få sykehus fyller ut slike meldinger, og sender dem per post til folkeregisteret som skal videresende dette til det aktuelle trossamfunnet. Dette merarbeidet påtar helsepersonell seg, ifølge Norges Kristne Råd, ikke lenger, selv om det er lovpålagt etter helsepersonelloven og folkeregisterloven.

Som reglene viser er det flere forhold ved tilhørighetsordningen som begunstiger Den norske kirke i forhold til andre tros- og livssynssamfunn. Boks 25.2 redegjør nærmere for begrunnelser for «forrangsbestemmelser».

Ordningen med tilhørighetsregistrering er i lovverket forbeholdt Den norske kirke og andre trossamfunn. Når det gjelder livssynssamfunnene, regner loven bare med medlemmer. Slikt medlemskap etableres ved innmelding. Det er ikke fastsatt særskilte regler om foreldres innmelding av

Boks 25.2 Begrunnelse for særregler for Den norske kirke

Forrangen og de andre særreglene for Den norske kirke har en historisk bakgrunn. Et syn er at forrangsbestemmelsen kan knyttes til den fra 21. mai 2012 opphevede Grunnloven § 2 andre ledd, som påla foreldre med medlemskap i statskirken å oppdra sine barn i den evangelisk-lutherske tro. Dette går fram av dissenterlovkomitéens innstilling fra 1962.

> Komitéen antar imidlertid at det er grunn til å beholde den regel vi også nå har i dissenterlovens § 14, at hvis i et religiøst blandet ekteskap den ene av foreldrene tilhører statskirken, skal også barnet anses for å tilhøre den, med mindre noe annet blir bestemt av foreldrene. Dette kan vel på en vis sies å være en favorisering av statskirken. Det synes imidlertid både å være i best overensstemmelse med Grunnloven § 2, og med det faktiske forhold at de aller fleste borgere tilhører statskirken, slik at det er det normale, hvor ikke noe annet er bestemt.
>
> … det bør være adgang til for foreldre å la sine barn tilhøre et annet trossamfunn enn de selv, om de ønsker det. Det er det i dag så vidt skjønnes full adgang til, unntatt når begge foreldre tilhører statskirken. Da griper Grunnlovens § 2 inn, som pålegger statskirkeforeldre å oppdra sine barn i den evangelisk lutherske tro. Men ellers er det fra lovgivningens side intet i veien for at dissentere kan la sine barn døpe i statskirken, eller at et ektepar kan melde sine barn inn i et annet trossamfunn enn de selv tilhører, eller for at et dissenterektepar kan la være å melde sine barn inn i et trossamfunn. (Dissenterlovkomitéen 1962: 33f).

I Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets høringsnotat fra 2011 om oppfølging av kirkeforliket sies det følgende om «oppdragerplikten» i § 2:

> Oppdragerplikten har i dag ingen rettsvirkninger. Selv om enkelte kan oppfatte at den har en negativ eller positiv symbolsk betydning, har den antakelig heller ingen praktisk funksjon. … Departementet legger til grunn at en opphevelse av Grunnloven § 2 andre ledd andre punktum ikke har rettslige konsekvenser. (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2011).

barn i livssynssamfunn, slik det er for trossamfunnene. Barns innmelding i livssynssamfunn reguleres derfor fullt ut av barneloven.

Etter barneloven § 32 avgjør barnet selv spørsmålet om inn- og utmelding av foreninger fra det er 15 år. Men også før denne alderen skal barnet gis stor grad av selvråderett i denne typen spørsmål. Foreldre kan ikke i noe tilfelle melde barn inn i livssynssamfunn mot barnets vilje.

Denne ulike lovreguleringen av tilhørighet og medlemskap i trossamfunn og livssynssamfunn, ble etablert med vedtaket av lov om tilskott til livssynssamfunn i 1981. Lovgiver la til grunn et generelt prinsipp om barns selvbestemmelsesrett når det gjaldt inn- og utmelding av foreninger (Innst. O. nr. 84 (1980–81):5; Ot.prp. nr. 59 (1980–81): 14f).[4] Bestemmelsene om automatisk tilhørighet og foreldres rett til å melde inn barn, som gjaldt for Den norske kirke og andre trossamfunn, var helt spesielle unntak fra dette hovedprinsippet. Lovgiver ønsket ikke lignende unntak for livssynssamfunnene; medlemskap i slike foreninger skulle følge prinsippene i den nylig vedtatte barneloven.

Senere er det likevel etablert en ordning med tilskudd til tilhørige i livssynssamfunnene, uten at dette er nedfelt i loven. Blant annet får Human-Etisk Forbund tilskudd for tilhørige. Forbundet tillater ikke medlemmer under 15 år. Foreldrene kan imidlertid melde fra om at barna skal registreres som tilhørige i den hensikt å utløse rett til offentlig tilskudd. Tilhørige strykes automatisk ved fylte 15 år.

Ved lovendring, jf. boks 25.3, er det nå blitt krav om innsending av fødselsnummer som grunnlag for utbetaling av tilskudd:

Det er bare norske statsborgere og personer bosatt i Norge som teller med ved beregningen av tilskudd i tros- eller livssynssamfunn. I praksis betyr dette at medlemmet eller den tilhørige må ha fødselsnummer.[5] Personer som kun har D-nummer, aksepteres ikke som medlemmer eller tilhørige ved beregningen av tilskuddet.

Lovreglene om medlemskap og tilhørighet må suppleres av tros- eller livssynssamfunnets egne regler.[6] Det er ikke noe i veien for at samfunnets interne regler aksepterer medlemskap for personer som ikke kan regnes med som medlemmer etter loven. Tros- eller livssynssamfunnet kan således ha medlemmer som ikke er bosatt eller ikke er statsborgere, men slike medlemmer kan ikke regnes med ved beregningen av tilskuddet.

Trossamfunnets prest eller forstander har et særlig ansvar for samfunnets medlemsregister.[7] Etter lov om trudomssamfunn § 9, skal presten eller forstanderen registrere inn- og utmeldinger. I den forbindelse skal presten eller forstanderen se til at lovens vilkår for medlemskap og tilhørighet er oppfylt. Den som vil melde seg ut, må enten møte personlig hos presten eller forstanderen, eller sende skriftlig melding.

Forskrift om registrerte og uregistrerte trossamfunn krever at følgende opplysninger tas med i medlemsregisteret:

> Opptatt i menigheten, utmeldt av menigheten, levende fødte og døde. Videre skal det i medlemsregistret fremgå hvem som er ekteviet av menighetens prest eller forstander når han/hun har vigselsmyndighet (jf. ekteskapsloven).

Videre kreves det at forstanderen eller presten bekrefter alle inn- og utmeldinger på standardblankettene *Attest om innmelding i trossamfunnet* og *Attest for utmelding i trossamfunnet* som er utstedt av Kulturdepartementet. Attestene skal inneholde navn, fødselsnummer, adresse og dato for inn- eller utmelding og underskrives av prest eller forstander.

I henhold til lov om trudomssamfunn § 26 står prest eller forstander under samme ansvar som offentlige tjenestemenn når han eller hun utfører sine lovpålagte oppgaver. Dette omfatter blant annet taushetsplikt om hvem som er medlem i samfunnet. Brudd på taushetsplikten kan straffes etter straffeloven § 121.

Det er ikke fastsatt tilsvarende regler om ansvarsforholdene eller nærmere krav til medlemsregistreringen i livssynssamfunn.

25.2.2 Særlig om dobbeltmedlemskap

Ingen kan være medlem eller tilhørig, etter loven, i flere tros- eller livssynssamfunn samtidig. Forbudet mot dobbeltmedlemskap gjelder kun med

---

4 Departementet uttaler blant annet: «Forslaget her innebærer etter dette at livssynssamfunn bare vil få støtte for sine egne medlemmer. Medlemmers barn vil ikke bli regnet med.» (Ot.prp. nr. 59 (1980–81): 15).

5 Brev fra Kulturdepartementet til STL av 11. november 2010, der det legges til grunn at bosatt-begrepet tolkes på samme måte i folkeregisterloven og lov om trudomssamfunn og lov om tilskott til livssynssamfunn. (Kulturdepartementet 2010c).

6 Lov om trudomssamfunn og ymist anna § 7 andre ledd: «Ingen kan høyra til eit trudomssamfunn utan at han dessutan fyller vilkåra som trudomssamfunnet set.»

7 Kulturdepartementet publiserte i 2012 veilederen *Forstander i trossamfunn*, om forstandernes plikter, herunder knyttet til medlemsregistrering.

Boks 25.3 Innføring av krav til elektronisk kontroll av medlemskap

Helt fram til og med 2004 ble tilskudd utbetalt på bakgrunn av samfunnenes egne opplysninger om antall medlemmer. Både fylkesmennene og kommunene kunne kontrollere opplysningene gjennom å kreve innsyn i medlemslistene. Det ble på 1990-tallet arbeidet med å bedre systemet for medlemsregistrering som grunnlag for tilskuddordningen. Arbeidsgruppen som gjennomgikk tilskuddordningen (Utdannings- og forskningsdepartementet 2000), regnet med at en feilmargin på 5 prosent var realistisk. Det ble da regnet med dobbeltoppføringer, avdøde og utflyttede mv. som sto i listene. Kontrollen varierte mellom fylkesmenn og mellom kommuner som før 2004 var mer sentrale i forvaltningen av ordningen. Et mindre antall kommuner ba om komplette medlemslister, noen hvert år. Et mindre antall kommuner kontaktet enkeltmedlemmer og ba om bekreftelse av medlemskapet.

Arbeidsgruppen vurderte flere alternativer; som manuell stikkprøvekontroll i sentralt organ, et permanent sentralt medlemsregister og et system via skattelikningen, men endte opp med å anbefale et system med midlertidig lagrede medlemslister i et sentralt kontrollorgan. Arbeidsgruppen mente det burde stilles krav om elektronisk registrering med fødselsnummer for samfunn med flere enn 100 medlemmer.

I Ot.prp. nr. 9 (2003–2004) foreslo Kultur- og kirkedepartementet et system med krav om innsending av fødselsnummer for hvert enkelt medlem som grunnlag for tilskudd. Departementet refererte blant annet følgende fra høringsrunden:

> Vidare kom det fram frykt for å samle slik sensitiv informasjon. Mange trudomssamfunn har medlemmer som har personlege og historiske røynsler med forfølging og undertrykking som følgje av livssyn, og dei fryktar for at opplysningane skal bli misbrukte. (Ot.prp. nr. 9 (2003–2004): 3).

Departementet konkluderte imidlertid med:

> For å kunne handtere tilskotsordninga på forsvarleg vis, finn departementet at det er nødvendig å krevje at trudoms- og livssynssamfunna må sende inn oversikter over fødselsnummer for alle medlemmer dei søkjer om statleg eller kommunalt tilskot for. (Ot.prp. nr. 9 (2003–2004): 3).

Videre ble det vist til at «Alle oversikter over fødselsnummer for medlemmene skal slettast fysisk når den årlege kontrollen er gjennomført» (Ot.prp. nr. 9 (2003–2004): 3), og til at:

> Omlegginga vil innebere at trudoms- og livssynssamfunna ikkje lenger treng søkje kommunar om tilskot. Kommunane vil … få ein forenkla administrasjon av tilskotsordninga. Endringa vil også styrkje personvernet, fordi medlemsoversikter ikkje lenger vil bli sende til kommunane. (Ot.prp. nr. 9 (2003–2004): 3).

Ny ordning ble innført i 2005, med full effekt, dvs. kontroll for dobbeltmedlemskap, fra 2006. Etter en jevn vekst i antallet medlemmer i tros- og livssynssamfunn fra årtusenskiftet med rundt 10 000 i vekst hvert år, sank antallet medlemmer med 16 000 fra 2004 til 2005. Dette kan knyttes til den elektroniske kontrollen av fødselsnummer. Fra 2005 til 2006 var det en meget beskjeden vekst i antallet medlemmer, mens veksten senere igjen har blitt betydelig.

En særlig ordning ble opprettholdt i ett år, 2005, for de nordiske folkekirkene (Sverige, Finland og Island), ved at medlemstall ble regnet ut fra det statistiske tallet på borgere fra det aktuelle landet og prosentandelen av befolkningen som hører til folkekirken i det aktuelle landet.

I oppfølgingen av kontroll for dobbeltmedlemskap ble det i 2006 og 2007 gjort sentrale tiltak for å rydde opp i dobbeltmedlemskap. I 2006 ble det foretatt en gjennomgang av medlemslistene for alle tros- og livssynssamfunn i Norge, jf. boks 25.1. I 2006 og 2007 gikk det også ut brev til personer som var medlemmer i flere tros- eller livssynssamfunn. Personene ble informert om at de var registrert i flere tros- og livssynssamfunn og hvilke dette var. De ble bedt om å ta kontakt med det tros- og livssynssamfunnet de ikke ønsket å være medlem i. Vedlagt var en svarslipp som kunne sendes til det aktuelle samfunnet.

hensyn til lovens rettsvirkninger, herunder retten til å kreve tilskudd. Tros- eller livssynssamfunn kan godt akseptere dobbeltmedlemskap etter sine interne regler og i religiøs sammenheng, men dobbeltmedlemmene kan bare telle med i ett samfunn ved tilskuddsberegningen.

Dersom en person er medlem i to eller flere tros- og livssynssamfunn, skal kun det tidligst etablerte medlemskapet eller tilhørigheten telle med ved beregningen av tilskuddet. Dette gjelder også i forholdet mellom Den norske kirke og et annet tros- eller livssynssamfunn.

For at en innmelding i et tros- eller livssynssamfunn skal få virkning etter loven, må det nye medlemmet ha brakt eventuelt annet medlemskap eller annen tilhørighet til opphør. Er dette ikke gjort, skal det nye medlemskapet ikke telle med ved tilskuddsberegningen.

Praktiseringen av reglene har imidlertid et noe annet utgangspunkt. Som vist i kapittel 25.2.3, skjer den første tilskuddsberegningen på grunnlag av en ren maskinell behandling av fødselsnummer, uten opplysninger om innmeldingsdato. I første omgang blir således alle dobbeltmedlemskap tatt ut av tilskuddsgrunnlaget uten at det blir undersøkt om et av dem skulle telt med fordi det var tidligst etablert. Det er først ved klagebehandlingen at samfunnene får anledning til å opplyse om innmeldingsdato.

25.2.3 Behandling av dobbeltmedlemskap i praksis

Praktiseringene av reglene om dobbeltmedlemskap kan illustreres ved å følge saksgangen gjennom et år, for eksempel 2011:

1. Innen 1. april må tros- og livssynssamfunnene sende inn krav om tilskudd. Samfunnene må vedlegge en liste med fødselsnummer for alle sine medlemmer og tilhørige pr. årsskiftet 2010/2011. Listen sendes til fylkesmannen, som sender den videre til Brønnøysundregistrene.
2. De innsendte listene blir sjekket mot folkeregisteret. Ugyldige fødselsnumre (feilskrift, for mange siffer etc.), personer som verken er bosatt eller statsborger i Norge, personer født etter 1. januar 2011 og døde, blir skilt ut som uavklarte og tas ut av tilskuddsgrunnlaget.

   Brønnøysundregistrene foretar deretter en maskinell sammenligning av alle de innsendte fødselsnumrene, både mellom de forskjellige tros- og livssynssamfunnene og opp mot Den norske kirkes medlemsregister. Alle fødselsnumre som går igjen to steder, blir skilt ut som uavklarte og tas i denne omgang ut av tilskuddsgrunnlaget. Dette omfatter også fødselsnumre som er ført opp to ganger på samme liste.
3. Etter denne gjennomgangen sitter Brønnøysundregistrene igjen med lister der dobbeltmedlemmer, ugyldige fødselsnumre (herunder D-nummer), personer som ikke er bosatt i Norge, personer født etter 1. januar 2011 og døde, er skilt ut. Brønnøysundregistrene teller opp antall støtteberettigede for hvert samfunn. Videre summeres antall uavklarte fordelt på årsaken til at fødselsnummeret er tatt ut av tilskuddsgrunnlaget, for eksempel dobbeltmedlem eller ugyldig fødselsnummer.

   Tallene sendes til fylkesmennene, sammen med lister over fødselsnummer som er luket ut som uavklarte. På grunnlag av tallene beregner og utbetaler fylkesmannen statstilskudd til de enkelte tros- og livssynssamfunnene. Dette skjer innen 1. juli.

   Denne første utbetalingen av tilskudd skjer således kun på grunnlag av en maskinell behandling av fødselsnumrene. Slik ordningen er lagt opp i denne første runden, er det ingen tros- eller livssynssamfunn som får anledning til å kommentere de medlemmene som er tatt ut av tilskuddsgrunnlaget.
4. Tilskuddet meddeles i brev fra fylkesmannen til hvert enkelt tros- og livssynssamfunn. I boks 25.4 vises antallet uavklarte fødselsnumre som ble tatt ut av tilskuddsgrunnlaget, samt opplysninger om hvilke og hvor mange som er luket ut under de forskjellige grunnlagene for tre tilfeldig valgte trossamfunn.

   Hvert enkelt samfunn får kun opplysninger om sine egne medlemskap. Det gis ikke opplysninger om hvilket annet tros- eller livssynssamfunn dobbeltmedlemmene står oppført i, eller om det er dobbeltmedlemskap mot Den norske kirke
5. Innen 1. september 2011 kan samfunnene korrigere de tilsendte listene med uavklarte fødselsnumre og sende dem tilbake til fylkesmannen. Samfunnene kan opplyse om de fastholder de medlemmene som er luket ut som dobbeltmedlemmer, og rette opp ugyldige fødselsnumre.

   Brønnøysundregistrene gjennomgår korrigeringene og sender resultatet av disse korrigeringene i begynnelsen av oktober, slik at fylkesmannen kan etterbetale tilskudd for nye avklarte medlemmer. Når det gjelder dobbeltmedlemskap, er det avgjørende om samfunnet

Tabell 25.1 Eksempler på utfall for tre trossamfunn tilsendt i juni 2011.

Opplysninger	Middels stort kristent trossamfunn	Stort muslimsk trossamfunn	Stort kristent trossamfunn
Antall innsendte medlemmer	3 183	4 861	11 577
Avklart for vedtak statlig tilskudd	3 005	4 601	11 025
Avklart for vedtak – kommunalt tilskudd	2 971	4 376	10 742
Antall uavklarte	178	260	552
Herav uavklart død	1	8	1
Uavklart ikke bosatt	15	20	53
Uavklart ugyldig fødselsnummer/D-nummer	6	10	1
Uavklart dobbeltføring på egen liste	3	0	0
Uavklart dobbeltmedlem mot Dnk 2006	11	30	265
Uavklart dobbeltmedlem i flere tros eller livssynssamfunn (inkl. Dnk)	142	192	232

har fastholdt medlemskapet eller ikke. Er det kun ett samfunn som fastholder medlemskapet, får dette samfunnet utbetaling. Er det to eller ingen samfunn som fastholder medlemskapet, får ingen betalt for medlemmet.

Den norske kirke blir imidlertid ikke bedt om å bekrefte eller på annen måte dokumentere medlemskapene. Dobbeltmedlemskap mot Den norske kirke blir således i denne runden stående som dobbeltmedlemskap, selv om det andre trossamfunnet bekrefter medlemmet. Ingen trossamfunn får således tilskudd for dobbeltmedlemmer mot Den norske kirke etter denne andre gjennomgangen fra Brønnøysundregistrene.

Sammen med beskjed om det nye tilskuddet, får samfunnet tilsendt tilsvarende lister og opplysninger om utlukede fødselsnumre og bortfallsgrunner som i vedleggene til det første tilskuddsbrevet. Godtatte korreksjoner er tatt ut av oversiktene og listene.

6. Fylkesmannens vedtak om statstilskudd kan påklages til Kulturdepartementet. I klageomgangen får samfunnene anledning til dokumentere medlemskapet utover de innsendte fødselsnumrene. I praksis er det to typer opplysninger eller dokumentasjon som er aktuelle i klageomgangen: opplysninger om innmeldingsdato og eventuell utmeldingsattest eller annen utmeldingsinformasjon.
7. Fylkesmannen forbereder klagen og vurderer om den helt eller delvis skal tas til følge.

   Fylkesmannen innhenter en oversikt fra Brønnøysundregistrene over hvilke andre tros- eller livssynssamfunn klagerens dobbelmedlemmer står oppført i. Samtidig ber fylkesmannen klageren om å opplyse innmeldingsdatoen til hvert dobbeltmedlem som omfattes av klagen. I svar til fylkesmannen kan enkelte samfunn også sende inn kopi av utmeldingsattester fra andre tros- og livssynssamfunn.

   Når fylkesmannen har mottatt nødvendig oversikt fra Brønnøysundregistrene, henvender fylkesmannen seg normalt til de andre tros- eller livssynssamfunnene som klagerens dobbeltmedlemmer står oppført i og ber om innmeldingsdato for hvert dobbeltmedlem. Fylkesmannen ber også om å få opplyst eventuelle utmeldinger for de dobbeltførte medlemmene. Det blir ikke bedt om opplysninger fra Den norske kirke.

   Heller ikke i klageomgangen får samfunnene vite hvilket annet tros- eller livssynssamfunn dobbeltmedlemmet står oppført i.
8. På bakgrunn av innsendte opplysninger og dokumentasjon, avgjør fylkesmannen om klageren skal få tilskudd for det aktuelle medlemmet. Tilskudd blir gitt når klageren opplyste det tidligste innmeldingstidspunktet, eller når klageren var det eneste samfunnet som oppga innmeldingstidspunkt.

   Dette gjelder imidlertid ikke i forhold til Den norske kirke. Fylkesmannen innhenter ingen opplysninger, og dobbelmedlemskap mot Den norske kirke blir vanligvis stående. Klageren får således sjelden tilskudd for dobbeltmedlemmer mot Den norske kirke. Det eneste som kan gi klageren tilskudd i slike tilfeller, er framleggelse av en utmeldingsattest fra Den norske kirke for det aktuelle dobbeltmedlemmet, eller annen dokumentasjon på utmelding eller feilregistrering i Den norske kirke.

9. Når fylkesmannen er ferdig med sin behandling, sendes den delen av klagen som ikke er tatt til følge, videre til Kulturdepartementet til endelig avgjørelse.
10. Kulturdepartementet kan vurdere alle sider ved saken og kan også innhente ytterligere informasjon og dokumentasjon fra tros- og livssynssamfunnene hvis saken ikke vurderes som tilstrekkelig belyst.
11. Kommunalt tilskudd utbetales i første omgang på bakgrunn av lister fra Brønnøysundregistrenes andre gjennomgang. Kommunene starter sin prosess med utbetaling i oktober. Dersom en klage tas helt eller delvis til følge, kan det foretas en tilleggsutbetaling fra de aktuelle kommunene.
12. Når opplysningene ikke lenger er nødvendige for tilskuddsbehandlingen, sletter Brønnøysundregistrene alle oversikter som inneholder fødselsnumre. Dette skjer senest før innlesing av data for neste tilskuddsår.[8] Fra da av er muligheten til å få opplysninger om medlemskap for den enkelte ikke lenger til stede, se nedenfor.

25.2.4 Opplysningstjenesten for medlemskap i tros- og livssynssamfunn

Personer som vil vite hvilket tros- eller livssynssamfunn de er oppført i, kan ringe Brønnøysundregistrene. Opplysningene gis ikke per telefon, men sendes til adressen vedkommende står oppført med i folkeregisteret. Opplysningene omfatter også medlemskap i Den norske kirke.

Bakgrunnen for ordningen er retten til innsyn etter personopplysningsloven. Opplysningene er tilgjengelige fram til opplysningene slettes ved slutten av den årlige kontrollen. Det har årlig blitt sendt ut svar på noe under 1000 henvendelser. I 2011 var antallet henvendelser nesten 1600. Allerede i oktober 2012 var det sendt ut over 1600 svar på henvendelser.

[8] I klagesaker kan det tas ut personopplysninger i de aktuelle sakene for å kunne håndtere klagesakene.

25.3 Statistikk

25.3.1 Generelt om antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn

Pr. 1. januar 2012 hadde Den norske kirke 3 851 145 medlemmer inkludert knapt 135 000 tilhørige. Tilhørige utgjorde 3,5 prosent av det totale antallet. Dette er imidlertid bare personer som er registrert som tilhørige etter 1993. Personer som ikke er døpt, men har fått automatisk tilhørighet før dette tidspunktet, er ikke regnet med. Om lag 143 000 var i tillegg registrert som utvandret fra Norge.

I 2012 hadde de øvrige tros- og livssynssamfunnene totalt 510 684 tilskuddsberettigede medlemmer og tilhørige. Vel 7 000 var ikke registrert som bosatt i Norge. Disse vil ikke være tilskuddsberettigede for det kommunale tilskuddet, bare det statlige tilskuddet.

25.3.2 Særlig om dobbeltmedlemmer

I 2012[9] ble det sendt inn krav om tilskudd for 556 246 medlemmer. 510 684 ble vurdert som tilskuddsberettigede. 45 562 ble ikke akseptert. Det var registrert om lag 31 500 dobbeltmedlemskap. Vel 14 000 skyldtes andre forhold som ikke gav grunnlag for utbetaling.[10]

Av dobbeltmedlemskap var det fire typer. Vel 1 500 stod dobbelt oppført på egen liste. Vel 13 000 var dobbelt oppført mellom ulike tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.[11] Nesten 8 000 personer var både registrert i et tros- og livssynssamfunn og Den norske kirke og bekreftet sitt medlemskap i Den norske kirke ved den siste store oppryddingen i 2006, jf. boks 25.2. For denne gruppen medlemmer kan det hevdes at det er medlemskapet i Dnk som er det eneste gyldige. I tillegg var det nesten 9 000 dobbeltregistreringer mellom tros- og livssynssamfunn og medlemmer i Den norske kirke som ikke bekreftet medlemskap i 2006.

Utvalget har også hentet inn statistikk for hvor mange av dobbeltmedlemmene (det vil si personer) som var under 15 år og under 18 år i 2011:

[9] Etter at tros- og livssynssamfunnene hadde hatt anledning til å bekrefte medlemskapene, men før klagebehandlingen.

[10] Herunder blant annet ugyldige fødselsnummer (3023), D-nummer (109), ikke bosatte (10299) og døde (949).

[11] Her var det mange med flere enn to medlemskap. Antallet personer i kategorien var bare om lag 9000.

Tabell 25.2 Dobbeltmedlemmer i 2011

Type dobbeltmedlemskap	under 15 år	under 18 år	Totalt
Dobbeltmedlemskap mellom samfunn	1 496	1 910	8 315
Dobbeltmedlemskap mot Dnk, bekreftet 2006	908	1 444	6 877
Dobbeltmedlemskap mot Dnk, ikke bekreftet 2006	3 295	3 853	8 290
Sum	5 699	7 207	23 482

Kilde: Brønnøysundregistrene

Antall personer med dobbeltmedlemskap økte fra totalt 21 834 i 2008 til 23 482 i 2011 og til 25 580 i 2012.

Videre har utvalget hentet inn tall fra 2010 på hvor mange av dobbeltmedlemmene mot Den norske kirke som var tilhørige. Tallene viser at vel 2 300 av dobbeltmedlemmene var tilhørige, og ikke medlemmer.[12] Det vil si at de regnes med i Den norske kirkes medlemsregister uten å være døpt. Dersom ordningen med tilhørige oppheves, vil sistnevnte antall dobbeltmedlemmer automatisk falle bort.

25.4 Momenter og hensyn

25.4.1 Personvern og partsinnsyn

Personvernet og retten til privatliv begrenser offentlige myndigheters mulighet til å registrere, lagre og på annen måte behandle personlige opplysninger om den enkelte. Dette vernet bygger på en tanke om at enkelte typer opplysninger er svært private og sensitive. Dersom slike opplysninger kommer på avveie, kan det gjøre individer sårbare for diskriminering og krenkelse. Blant eksemplene på slik informasjon regnes opplysninger om seksuell legning, sykdommer og religion (NOU 2009: 1: 34).

Personvernet er regulert i en rekke internasjonale avtaler Norge har sluttet seg til. De internasjonale menneskerettighetene regulerer personvernet på et overordnet plan, blant annet rett til privatliv i EMK artikkel 8 nr. 1: «Enhver har rett til respekt for sitt privat- og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse».

Bestemmelsen omfatter blant annet forvaltningens behandling av opplysninger om en persons privatliv, for eksempel helseopplysninger.

Statens adgang til å gjøre inngrep i privatlivets fred, er regulert i EMK artikkel 8 nr. 2:

> Offentlig myndighet skal ikke gjøre noe inngrep i utøvelsen av denne rett med mindre dette inngrep er i samsvar med loven og i et demokratisk samfunn er en nødvendig forholdsregel for den nasjonale eller offentlige sikkerhet, for landets økonomiske velstand, for å forebygge uorden eller forbrytelser, beskytte helse eller moral eller beskytte andres rett og friheter.

I NOU 2009: 1 *Individ og integritet. Personvern i det digitale samfunnet*, oppsummerer personvernkommisjonen de relevante kravene i artikkel 8:

> Bestemmelsen pålegger en stat å ha lover som verner privatlivets fred og som verner den enkelte mot å få sin integritet og ære krenket – både av offentlige myndigheter og private aktører. Plikten omfatter også at det må finnes lover som regulerer innsamling, forvaltning og spredning av personopplysninger (jf. videre Schartum og Bygrave 2004, ss. 96–97).
>
> Etter bestemmelsens annet ledd kan imidlertid inngrep i rettighetene som er nedfelt i første ledd være lovlige dersom følgende kumulative kriterier er oppfylt:
>
> i. Det foreligger et rettslig grunnlag for inngrepet som tilfredsstiller vanlige prosessuelle rettssikkerhetskrav (klarhet, forutberegnelighet mv.);
> ii. Inngrepet er nødvendig, det vil si at det foreligger et påtrengende samfunnsmessig behov («pressing social need») for inngrepet, og inngrepet er forholdsmessig i forhold til det formålet som søkes oppnådd («proportionate to legitimate aim pursued»);
> iii. Inngrepet tjener ett eller flere av formålene som er angitt i annet ledd. (NOU 2009: 1: 55).

Personvernet er også regulert i EUs direktiv om personopplysningsvern (direktiv 95/46/EF). Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og således forpliktende for Norge. Direktivets krav er gjennomført i norsk rett gjennom vedtaket av personopplysningsloven.

Opplysninger om den enkeltes religiøse oppfatning regnes som *sensitive personopplysninger* etter personopplysningsloven. Religiøs oppfatning likestilles på denne måten med blant annet helseopplysninger. Behandling av slike opplysninger er

[12] Tallene er innhentet fra Kirkerådet.

beskrevet i personopplysningsloven § 9 der ulike vilkår er listet opp.

Innsending og behandling av fødselsnumre for medlemmer i tros- og livssynssamfunnene er hjemlet i lov, og trenger derfor heller ikke noen godkjenning (konsesjon) fra Datatilsynet. Behandlingen må oppfylle personopplysningslovens generelle krav til data- og informasjonssikkerhet. Videre må opplysningene være korrekte og oppdaterte, og behandlingen må være nødvendig sett i forhold til formålet med innhenting av opplysningene. Opplysningene skal ikke lagres lenger enn nødvendig. Personopplysningsloven gir også den enkelte rett til innsyn i lagrede opplysninger og informasjon om hvordan opplysningene blir behandlet.

Som nevnt får tros- og livssynssamfunnene ikke opplysninger om i hvilket annet samfunn et dobbeltmedlem er oppført. Dette er et unntak fra partenes alminnelige rett til å kreve innsyn i sakens dokumenter etter forvaltningsloven. Denne innsynsretten omfatter vanligvis også taushetsbelagte opplysninger om andre enn parten selv. Når det likevel gjøres unntak fra innsynsretten, må dette begrunnes i opplysningenes særlige personsensitive karakter. Videre må hensynene bak hemmelighold veie tyngre enn partens behov for innsyn, jf. forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b, sammenholdt med EMK artikkel 8. I denne avveiningen kan det også være relevant å ta med EMK artikkel 8 og retten til privatliv.

Nektingen av partsinnsyn vil gjøre det vanskelig for parten å ivareta sine interesser overfor tilskuddsmyndigheten. Dokumentasjon som eventuelt taler mot partens tilskuddsrett vil være unntatt fra innsyn og kan derfor heller ikke kommenteres eller imøtegås av parten, heller ikke i klageomgangen. Klager vil ikke få innsyn i dokumentasjon som kan ha vært avgjørende for at et annet samfunn fikk statstilskudd for det aktuelle medlemmet.

Brønnøysundregistrene opplyser blant annet følgende om sine sikkerhetstiltak ved behandlingen av opplysningene fra tros- og livssynssamfunnene:

> BR har rutiner for sikker behandling av personsensitive opplysninger, det er gjennomført risikovurderingsanalyser og det er etablert kvalitetssikringssystem ved BR som blant annet ivaretar testing og rutiner for produksjonssetting. … Kun et begrenset antall saksbehandlere har skrive- og innsynsmuligheter til saksbehandlersystemet hvor informasjonen om tros- og livssynssamfunn behandles. All saksbehandling og endring logges, og er sporbar. Medlemslister oppbevares i låste, brannsikre skap som kun noen få saksbehandlere har tilgang til. … Det er etablert elektronisk adgangskontroll for eksterne tilkoblinger, samt applikasjonslogikk på servere for å sikre rett tilgang til rett data og opplysning. BR er dessuten sikret med dobbelt sett med brannmurer som sikrer mot uautorisert tilgang. … Alle sikkerhetsrutiner testes jevnlig. (Brønnøysundregistrene 2012).

25.4.2 Om ulike krav til medlemskap

Ulike tros- og livssynssamfunn kan ha ulike krav til hva som skal til for å telle som medlem. Jo mer som skal til, dess færre medlemmer vil en få registrert og jo mindre offentlig støtte vil en få. En kan ha krav som er «strenge» ved å kreve tilslutning til spesifikke trosmessige og etiske krav, eller kreve årlig betaling av medlemsavgift. Et ytterpunkt i forhold til det siste kan være Det Mosaiske Trossamfund som krever betydelige inntektsavhengige medlemskontingenter.[13] Et annet ytterpunkt er ulike ordninger for automatisk «tilhørighetsregistreringer», der personer blir registrert «en gang for alle» og må oppdage medlemskapet og selv melde seg ut for å unngå å være medlem i trossamfunnet. Slike ordninger gir lett betydelig mer støtte enn ordninger der alle medlemmer blir minnet om sitt medlemskap, og fortsatt medlemskap krever årlig innbetaling av kontingent.

Det kan også være eksempler på at et trossamfunn kombinerer et strengt krav til menighetsmedlemskap med en mulighet til å være en form for støttemedlem der kravene er mindre.[14]

---

[13] I 2012 er medlemskontingenten for den høyeste inntektsgruppen 10 000 kroner.

[14] Som eksempel kan nevnes at Salem Mandal som hører til De Frie Evangeliske Forsamlinger sier det slik på hjemmesiden: «Medlemstypen «Menighetsmedlem» er ment å være de som ønsker å ha et forhold til menighetens virke og utvikling gjennom å ha stemmerett. Menigheten stiller ingen krav utover det at du er troende for å være menighetsmedlem. … «Juridisk medlem» brukes i hovedtrekk til å fremme krav om kirkeskatt fra stat og kommune. Det finnes en rekke fornuftige årsaker til at personer ønsker at en menighet skal ha, eller ikke skal ha kirkeskatt. … Enkelte ønsker ikke å være «Menighetsmedlem», men ønsker at menigheten skal ha kirkeskatten for å støtte det arbeid som foregår i menigheten» (Salem Mandal 2011). I innmeldingsskjemaet bekrefter en ved innmelding som menighetsmedlem at «Innmelding som menighetsmedlem innebærer at jeg er en gjenfødt kristen, bekjenner den apostoliske trosbekjennelse og anerkjenner Bibelen som Guds ord.» (Salem Mandal 2011). Ved innmelding som juridisk medlem bekreftes: «Ved innmelding som juridisk medlem gir jeg menigheten rett til å oppgi mitt fødselsnummer til myndighetene for å få offentlig støtte» (Salem Mandal 2011).

Tilskuddsordningen, slik den praktiseres i dag, skiller ikke mellom ulike krav til medlemskap mellom tros- og livssynssamfunn og forskjellige kategorier medlemskap innad i tros- og livssynssamfunn. I brev til utvalget fra Kulturdepartementet blir det blant annet sagt:

> Departementet mener at det følger av tros- og livssynsfriheten og organisasjonsfriheten at trossamfunn utenfor Dnk kan operere med ulike former for medlemskap, og for eksempel tilby en type støttemedlemskap uten stemmerett i samfunnet, i tillegg til ordinært medlemskap med fulle rettigheter og plikter. Videre mener vi at trossamfunnsloven åpner for at ev. støttemedlemmer kan inkluderes i medlemsgrunnlaget for krav om tilskudd. (Kulturdepartementet 2012c).

25.4.3 Sverige og Danmark

I Sverige aksepterer de statlige støtteordningene dobbeltmedlemskap.

Deler av det svenske statstilskuddet fordeles ut fra antall personer det enkelte samfunnet betjener. Beløpet er betydelig mindre enn det norske statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn.

Antallet som betjenes, beregnes ut fra statistiske opplysninger, og det kreves vanligvis ikke at samfunnene sender inn medlemslister eller lignende. Det er Nämnden för Statligt Stöd till Trossamfund som foretar beregningen, og som utbetaler tilskuddet. Beregningen foretas på bakgrunn av statistiske opplysninger fra samfunnene selv og ut fra en analyse av annen tilgjengelig statistikk.

Det er heller ikke uvanlig at en person er medlem i flere trossamfunn samtidig. Særlig er det mange dobbeltmedlemskap mellom Svenska kyrkan og forskjellige kristne frikirker. Dersom de aktuelle samfunnene får statlig hjelp til å kreve inn medlemsavgift[15], kan staten kreve inn medlemsavgift til flere trossamfunn fra samme person.

I Danmark gis det ingen direkte støtte til tros- og livssynssamfunn. Spørsmål om dobbeltmedlemskap har dermed liten praktisk betydning for trossamfunnene.

Det er likevel verdt å merke seg reglene om opphør av medlemskap i den danske folkekirken. Medlemskapet opphører blant annet automatisk når et medlem slutter seg til et annet trossamfunn.[16]

[15] I begynnelsen av desember hvert år sender samfunnet inn en datafil til det svenske Skatteverket med personnummer for alle som skal betale medlemsavgift neste år.

25.5 Vurderinger

I boks 25.4 er det gjengitt en del av de vurderingene som kom inn fra tros- og livssynssamfunnene i forbindelse med innhenting av synspunkter på tros- og livsssynspolitikken i Norge, jf. omtale i kapittel 2.5

I boks 25.5 er det gjengitt noen vurderinger fra Norges Kristne Råd om erfaringer med dobbeltmedlemskap og hvordan disse oppstår ut fra en undersøkelse høsten 2011. Selv om det kom inn relativt få svar i undersøkelsen, kan den gi en indikasjon på hvilke problemer som oppleves.

25.5.1 Om betydningen av avklaring av medlemmer i tros- og livssynssamfunn

Telling av medlemskap har på to måter betydning for utmåling av tilskudd. Antallet medlemmer som er registrert i Den norske kirke, påvirker størrelsen på tilskuddet for alle tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Hvis dette antallet er for høyt, blir tilskuddet til alle andre samfunn lavere enn det burde være. Hvis antallet for et enkelt tros- eller livssynssamfunn blir feil, blir tilskuddet til dette tros- eller livssynssamfunnet feil siden tilskuddet er direkte avhengig av antall registrerte medlemskap.

Flere hensyn kan tilsi at vi utmåler tilskudd ut fra medlemskap og unngår utmåling av flere tilskudd per person.

1. Det er ikke noe krav om medlemsavgift[17] til tros- og livssynssamfunn, slik det for eksempel er når det gjelder støtten til barne- og ungdomsorganisasjoner. Det er heller ikke spesifikke aktivitetskrav knyttet til tilskuddet. Som generelt prinsipp for offentlige tilskuddsordninger, tilsier en slik åpenhet at en ikke ubegrenset bør kunne utløse tilskudd. Tilskudd per medlem og kun ett mulig medlemskap, er dermed et naturlig utgangspunkt.
2. Beregning av statstilskudd gjennom telling av medlemmer kan også begrunnes i at dette antallet sier noe om de enkeltes tros- og livs-

[16] Lov om medlemskab af folkekirken, kirkelig betjening og sognebåndsløsning § 2 andre ledd: «Medlemskabet ophører, såfremt et medlem slutter sig til et andet trossamfund eller på anden måde, f.eks. ved at lade sig gendøbe, stiller sig uden for folkekirken.»

[17] Det er i kapittel 23.5.2 drøftet hvorvidt det skal stilles krav til egenfinansiering av virksomheten som forutsetning for offentlig støtte. Det drøftes her ut fra en forutsetning om at tros- eller livssynssamfunnet samlet bidrar med et visst nivå av egenfinansiering, og ikke ut fra et krav om at alle organisasjonene skal måtte innføre krav til medlemskontingent for det enkelte medlem.

Boks 25.4 Innspill fra tros- og livssynssamfunn

I skriftlige innspill til utvalget har flere tros- og livssynssamfunn pekt på problemer knyttet til telling av medlemmer og tilhørige. Kristensamfunnet og Norges Kristne Råd (NKR) peker på problemene med dobbeltmedlemskap mot Den norske kirke. NKR mener det er særlig problematisk at de ikke får vite hvem av dobbeltmedlemmene som bekreftet sitt medlemskap i Den norske kirke i 2006. Dermed kan de ikke kontakte de aktuelle medlemmene med tanke på å få strøket dem i sine medlemslister. Samfunnene opplever det svært belastende når den årlige statistikken offentliggjøres, og pressen framstiller disse dobbeltregistreringene som forsøk på å tilegne seg urettmessig støtte.

NKR mener videre at ordningen med etablering av tilhørighet ved fødsel i praksis nå favoriserer Den norske kirke sammenliknet med øvrige trossamfunn. Likebehandling må sikres. Den mest radikale løsningen vil være å avskaffe ordningen med direkte melding til trossamfunnene fra folkeregisteret. Et annet alternativ vil være registrering via et sentralt register for trossamfunn.

Holistisk Forbund mener det bør klargjøres hva som kreves av den skriftlige utmeldingen etter trossamfunnsloven § 9. Folk flest regner med at en e-post må regnes som en skriftlig utmelding, mens forbundet selv krever melding med signatur. Forbundet foreslår også årlig brev fra fylkesmannen til alle dobbeltmedlemmer, for avklaring av medlemskapet. NKR foreslår at skjema for registrering av tilhørighet bør inneholde en skriftlig erklæring fra den som melder seg inn om at vedkommende ikke tilhører et annet trossamfunn.

Human-Etisk Forbund og Humanistisk Ungdom er kritiske til den automatiske tilhørighetsordningen for barn av medlemmer i Den norske kirke. Barna vet ikke at de står i Den norske kirkes medlemsregister. Det er også problematisk at de blir stående som tilhørige til de er 18 år. Human-Etisk Forbund tilrår at ordningen med registrering av tilhørige til tros- og livssynssamfunn avskaffes.

Boks 25.5 Erfaringer med medlemslistekontrollen 2011 fra Norges Kristne Råd

En arbeidsgruppe i Norges Kristne Råd gjorde høsten 2011 en undersøkelse blant sine medlemssamfunn. Samfunnene ble i brev bedt om å redegjøre for erfaringer med dobbeltmedlemskap i forhold til Den norske kirke. Mulige kilder for dobbeltmedlemskap som ble nevnt var:

a. Nye dobbeltregistreringer som for eksempel antas å ha sammenheng med flytting.
b. Nye dobbeltregistreringer som dukker opp igjen til tross for at angjeldende person(er) de senere år har vært utmeldt av Den norske kirke.
c. Barn som registreres i Den norske kirke hvor den ene av foreldrene er medlem og det *har* vært sendt melding til Den norske kirke om at barnet skal tilhøre annet trossamfunn.
d. Andre nye dobbeltregistreringer mot Den norske kirke uten at man har klar formening om årsaken (Norges Kristne Råd, udatert).

Videre ble medlemssamfunnene bedt om utviklingen når det gjelder de særlige dobbeltregistreringene fra 2006.

De kom inn ca. 20 tilbakemeldinger. Basert på tilbakemeldingene mente arbeidsgruppen at det var grunnlag for å trekke følgende konklusjoner:

1. Nye dobbeltregistreringer mot Den norske kirke representerer ikke lenger et stort problem.
2. De dobbeltregistreringer som oppstår er i stor grad relatert til barn og deres tilhørighet.
3. Mange mindre menigheter har på egenhånd tatt tak i gruppen fra 2006 og fått oversikt.
4. De som ikke har foretatt seg noe i forhold til 2006-gruppen uttrykker stor frustrasjon.
5. Det er generelt et stort behov for veiledning, særlig i spørsmålet om barns tilhørighet (Norges Kristne Råd, udatert).

synssamfunnenes behov for offentlig støtte. Antall medlemmer har betydning for hvor mange personer som gis livssynsmessig betjening. En beregning av tilskudd per medlem kan dermed bidra til en rimelig og rettferdig fordeling av offentlige tilskudd.

3. Videre kan statstilskudd per medlem begrunnes i den enkeltes rett til kompensasjon for statens utgifter til Den norske kirke. Personer som ikke er medlem av Den norske kirke skal kunne gi sin del av kompensasjonen til sitt tros- eller livssynssamfunn. Den enkeltes valg skal være avgjørende. Under en slik begrunnelse kan det også være rimelig å gi den enkelte et større ansvar for å avklare dobbeltmedlemskap eller andre feil i registreringen.
4. Et siste hensyn, som ikke direkte går på de økonomiske konsekvensene, er at mange vil kunne oppleve det som krenkende å oppleve seg som innmeldt i et annet tros- eller livssynssamfunn enn det de selv ønsker å tilhøre.

De ulike hensynene ivaretas best ved at antall og registrering av medlemmer er så korrekt som mulig. Kravet til nøyaktighet vil imidlertid variere med hvilke hensyn en vil vektlegge. Hvis en for eksempel vektlegger at en skal fordele etter behov, er antall medlemmer bare en av flere relevante faktorer, og det kan lettere aksepteres en anslagsvis beregning av antallet.

Dagens tilskuddsordning er utformet slik at tilskuddet til tros- og livssynssamfunn skal være «så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet.» (Lov om trudomssamfunn § 20).

Det er altså lagt til grunn en «om lag» tilnærming når det gjelder hva staten har budsjettert til Den norske kirke. Også ved vurdering av antall medlemmer har Kulturdepartementet lagt en slik tilnærming til grunn. I forbindelse med en klagesak høsten 2011, der et trossamfunn klaget i forhold til 2 medlemmer som det ikke fikk tilskudd for, la departementet til grunn at om lag-prinsippet også har relevans for medlemsgrunnlaget for tilskudd og viste i brev datert 20. oktober 2011 til at

> De to dobbeltførte personene som omfattes av klagen utgjør en så liten andel av det totale antall medlemmer trossamfunnet opprinnelig krevde tilskudd for i 2009, at Fylkesmannens vedtak hva gjelder nekting av tilskudd for dem, dermed kan opprettholdes. (Kulturdepartementet 2011c).

Siden det opprinnelig var krevd tilskudd for 115 medlemmer, innebærer departementets tolkning et slingringsmonn på opp mot 2 prosent.

Utvalget mener det bør være et godt samsvar mellom antall tilskuddsberettigede medlemmer og antall faktiske medlemmer i samfunnet. Tilskuddsberegningen bør ta som utgangspunkt antall personer som ønsker å være reelt medlem i det aktuelle samfunnet. Hvert medlem bør heller ikke kunne telle med i mer enn ett tros- og livssynssamfunn når tilskuddet beregnes.

Utvalget har i kapittel 24 gjennomgått beregningsgrunnlaget for utmåling av tilskudd. Det er for flere grunnleggende sammenlikningsforhold (verdi av kirkebygg mv. sett opp mot de bindinger som ligger for Den norske kirke), betydelig usikkerhet knyttet til hva som kan sies å være en likeverdig behandling av Den norske kirke og de ulike tros- og livssynssamfunnene. Utvalget tilrår å legge inn kostnadene til pensjon som i dag ikke ligger inne i beregningsgrunnlaget. Hvis det legges inn, vil beregningsgrunnlaget alene av den grunn øke med i størrelsesorden 4 prosent, noe som vil kunne ha større betydning for tilskuddsutbetalinger enn det en finregning med hensyn til dobbeltmedlemskap kan bety. I lys av dette bør et hovedsynspunkt være å ikke legge inn ytterligere ressurser til å håndtere behandling av dobbeltmedlemskap.

I det følgende drøftes først spørsmålet om medlemstallet i Den norske kirke.

25.5.2 Er nivået på antall medlemmer i Den norske kirke fortsatt for høyt?

Slik det er redegjort for i boks 25.1, ble medlemsregisteret for Den norske kirke opprettet ved å ta utgangspunkt i folkeregisteret og ved å gjøre fratrekk for personer som en mente ikke hører hjemme Den norske kirke: utmeldte etter 1945 og en del lister med medlemmer fra andre trossamfunn. I tillegg ble registeret lagt ut for gjennomsyn. Det er åpenbart at en med en slik framgangsmåte ikke får strøket alle som en ønsker å fjerne. Personer som ikke er utmeldt av Den norske kirke, men aldri har vært innmeldt, vil bli i registeret. Også det at en ikke har fått gjennomgått alle listene til tros- og livssynssamfunn medfører at en ikke får trukket ut alle. På den annen side kan det å basere seg på lister fra trossamfunn medføre at en trekker fra personer som faktisk er innmeldt i Den norske kirke og som ikke har meldt seg ut.

Men hovedlogikken i tilnærmingen er at en trekker for få ut av medlemsregisteret, dvs. at antallet medlemmer i Den norske kirke blir for

stort. Den motsatte tilnærmingen ville være å sende ut brev til alle i folkeregisteret og be dem bekrefte medlemskap. En slik tilnærming ville medføre at mange personer som faktisk var innmeldt og ikke utmeldt av ulike årsaker, ikke ville svare på henvendelsen og dermed i forhold til medlemstelling telle som utmeldt. Det ville ført til en større reduksjon i antallet medlemskap i Den norske kirke.

I 2006-opprydingen, jf. boks 25.1, var det denne siste tilnærmingen som ble brukt. Det ble foretatt en gjennomgang av medlemslistene for alle tros- og livssynssamfunn i Norge som viste at om lag 80 000 stod oppført i Den norske kirkes medlemsregister, samtidig som de var registrert som medlemmer i et annet tros- eller livssynssamfunn. Disse personene ble så tilskrevet, og de som ikke ga tilbakemelding om at de fortsatt ønsket å stå i medlemsregisteret for Den norske kirke, ble strøket fra registeret. Ca 9 200 personer av de 80 000 meldte tilbake at de fortsatt ønsket å stå i Den norske kirkes medlemsregister. Kirkerådet slettet i denne prosessen om lag 70 000 fra registeret – i hovedsak de som *ikke* responderte på fylkesmannens brev til dem. Det kan være grunn til å tro at mange av de tilskrevne personene ikke fikk med seg at de ville bli slettet av Den norske kirkes register hvis svarslippen ikke ble returnert til Kirkerådet. Blant annet er det registrert at 550 personer av de 67 000 var registrert døpt i perioden 2001–2006.

Den gruppen som det særlig kan være grunn til å tro ikke er trukket ut av medlemsregisteret, er personer som ikke har meldt seg inn i noe annet tros- eller livssynssamfunn enn Den norske kirke. Disse fikk ikke et særlig brev med forespørsel om bekreftelse i 2006.

Utsendelsen av kirkelig manntall ved valget i 2009 førte til at en stor gruppe, ca 25 000, gav beskjed om at de ikke ønsket å være registrert i medlemsregisteret. Men over 5 000 ønsket seg innregistrert i medlemsregisteret. En mulighet kan være at en del av dem som ble strøket i 2006, nå oppdaget dette og ønsket å bli registrert igjen.

Også ved valget i 2011 ble det sendt ut valgkort til alle registrerte medlemmer i Den norske kirke, men ut fra utviklingen i antallet medlemmer i registeret ser det ikke ut som tilsendingen av valgkort har medført at mange har bedt seg strøket fra registeret.

Utvalget vurderer det slik at det opp til nylig har ligget til grunn et for høyt medlemstall for antall medlemmer i Den norske kirke, noe som har hatt konsekvenser for utmåling av støtte til andre tros- og livssynssamfunn. Gjennom den oppryddingen som skjedde i 2006, og gjennom to kirkevalg med utsending av valgkort, finner utvalget grunn til å tro at en nå nærmer seg et tilnærmet «riktig» nivå, gitt dagens regelverk for tilordning av medlemskap. Det kan fortsatt skje feil i registeret, men det er grunn til å tro at omfanget av disse feilene er blitt kraftig redusert.

Utvalget vil imidlertid peke på at det fortsatt er visse trekk ved dagens regelverk og praksis ved klagehåndtering som begunstiger Den norske kirke. Et slikt forhold er ordningen med automatisk medlemskap/tilhørighet.

25.5.3 Ordningen med automatisk medlemskap/tilhørighet

Dagens tilskuddsberegning teller også med personer som er blitt medlem eller tilhørig fordi foreldrene er medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet, jf. omtale i kapittel 25.2.1.

Dagens ordning med tilhørige er begrunnet i et ønske om en tilskuddsmessig likebehandling av trossamfunn som døper sine barn, og trossamfunn som ikke har dåp eller som praktiserer voksendåp. For sistnevnte trossamfunn er det ikke alltid like naturlig å regne barn som medlemmer. Samtidig forutsetter samfunnene at barna hører til det samme trossamfunnet som sine foreldre. Det har derfor vært oppfattet som rimelig at foreldrenes trossamfunn får økonomisk støtte for å kunne bidra til barnets religiøse opplæring og deltakelse.

Etter utvalgets oppfatning har ikke ordningen en like sterk begrunnelse i dag. Situasjonen er en helt annen med over 20 prosent av befolkningen som ikke er medlemmer av Den norske kirke, og med langt flere livssynsmessige blandingsfamilier. I tillegg er både foreldres rett til å bestemme over egne barns livssynsmessige oppdragelse, og barns selvstendige rett til religionsfrihet, betraktelig styrket siden ordningen ble innført.

En oppheving av ordningen med automatisk tilhørighet vil heller ikke stenge for at tros- og livssynssamfunn viderefører ordninger med en kategori tilhørige i tillegg til sine egentlige medlemmer. Så lenge barna har blitt tilhørige gjennom en melding fra foreldrene til trossamfunnet eller livssynssamfunnet, vil de også telle med ved tilskuddsberegningen.

Dagens ordning forutsetter også en forskjellsbehandling mellom Den norske kirke og de andre trossamfunnene, jf. omtale over om forrangsbestemmelser. Den norske kirke har forrang ved etablering av tilhørighet, både lovmessig og ved at automatikken i praksis bare fungerer for Den nor-

ske kirke, jf. manglende innsending av fødselsmeldinger for trossamfunn utenfor Den norske kirke.

Den norske kirke mener også at forrangen vanskelig kan opprettholdes slik den nå står, og viser til at dagens praktisering og lovregulering medfører forskjellsbehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Dette framgår av uttalelse fra kirkemøtet i 2011 (Den norske kirke 2011).

Dagens ordning fører også til flere dobbeltmedlemmer mot Den norske kirke. Mange av de automatisk tilhørige i Den norske kirke – og deres foreldre – er ikke klar over at de har en slik status. De vil derfor ikke tenke på at de skal melde seg ut av Den norske kirke, før de eventuelt melder seg inn i et annet tros- eller livssynssamfunn. Enkelte slike dobbeltmedlemskap kan også oppstå fordi vedkommende ikke er klar over sin etablerte tilhørighet til trossamfunn utenfor Den norske kirke, en tilhørighet som kan vare livet ut.[18]

På denne bakgrunn foreslår utvalget at en ikke lenger regner med «automatisk» tilhørige eller medlemmer, dvs. medlemskap i kraft av foreldrenes medlemskap i trossamfunn, i tilskuddsordningen. Tilskuddsberettighet medlemskap eller tilhørighet må forutsette en melding til tros- eller livssynssamfunnet, enten fra foreldrene eller fra barnet selv. Se utvalgets vurdering av når barnet kan bestemme om medlemskap i kapittel 19.

Forslaget omfatter også reglene om hvem som skal telle med som tilhørige i Den norske kirke ved beregningen av tilskudd til de andre tros- og livssynssamfunnene. Det skal kun være barn som aktivt er meldt som tilhørige til Den norske kirke av foreldrene, som skal telle med i beregningen. Det vil da være foreldrene som bestemmer tilhørighet, ikke regler for prioritet gitt foreldrenes medlemskap.

Målet med omleggingen er likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn. En bieffekt vil være at en reduserer antallet dobbeltmedlemmer. Hvis alle dagens tilhørige som i dag er registrert som dobbeltmedlemmer, ved denne regelendringen fjernes, vil reduksjonen være på i overkant av 2 000 dobbeltmedlemmer, se kapittel 25.3.2.

Videre innebærer forslaget at sykehusene eller andre deler av helsevesenet ikke lenger skal ha noen rolle i forbindelse med etablering av tilhørighet i trossamfunnene. Foreldrene må selv ta kontakt med tros- eller livssynssamfunnet og gi melding om at barnet skal være tilhørig eller medlem.

Om begge foreldrene, eller kun den ene, må gi melding om tilhørighet eller medlemskap, avgjøres av reglene om foreldremyndighet i barneloven. Blir ikke foreldrene[19] enige om hvor det nyfødte barnet skal være tilhørig eller medlem, blir barnet ikke tilhørig i noe samfunn før det selv blir så gammelt at det kan melde seg inn på egen hånd.

Utvalget understreker at forslaget ikke vil gripe inn i samfunnenes interne regler om barns tilhørighet, men kun ta bort automatisk tilhørige fra tilskuddsgrunnlaget. Tros- og livssynssamfunnene kan fortsatt ha interne regler om automatisk tilhørige eller medlemmer, men kan ikke ta denne kategorien med når samfunnet krever tilskudd. Det vil også fortsatt være mulig å få tilskudd for både medlemmer og tilhørige. I tilskuddssammenheng skal de to kategoriene likebehandles. Det må imidlertid foreligge en aktiv melding til tros- eller livssynssamfunnet både når det gjelder medlemskap og når det gjelder tilhørighet. Innmelding bør i utgangspunktet være skriftlig dokumenterbar ved underskrift. Det kan være aktuelt i visse tilfeller å la meldinger til Brønnøysundregistrene telle som innmeldinger i tilskuddsammenheng i forbindelse med klagebehandling, jf. nedenfor under kapittel 25.5.5. Også når det gjelder utmeldinger, bør hovedregelen være skriftlig utmelding, og det kan også her være behov for unntaksregler. Utvalget foreslår en hjemmel for at departementet kan gi utfyllende regler om hvordan innmeldinger og utmeldinger kan foretas og dokumenteres.

Endringene for registrering av tilhørige bør også omfatte hvordan antall medlemmer som ligger til grunn for støtten til Den norske kirke blir beregnet. En mulighet vil da være at kirkelovens bestemmelser om tilhørige jf. § 3, endres. Men utvalget vil ikke komme med forslag om hvordan medlemsbestemmelsene skal være i et trossamfunn, heller ikke om dette dreier seg om Den norske kirke og slike bestemmelser for Den norske kirke i dag er fastsatt ved lov. Utvalget forutsetter

[18] En registrering kan skje enten i form av en fødselsmelding eller ved at foreldrene melder fra. For trossamfunn med voksendåp kan det å ikke døpe seg når det er vanlig i trossamfunnet oppfattes av den enkelte som et brudd med trossamfunnet. Men dagens ordning tilsier ikke at vedkommende nødvendigvis blir «skrevet ut» av trossamfunnet, og vedkommende kan bli stående som tilskuddsberettiget for samfunnet livet ut.

[19] Dette forutsetter at begge foreldrene har foreldreansvar. Felles foreldreansvar etableres automatisk når foreldrene er gift ved fødselen, men må avtales når de ikke er gift. Avtalen kan for eksempel meldes til folkeregisteret i forbindelse med fødselen.

at Den norske kirke må fremlegge tall for antall medlemmer definert på den måten som utvalget foreslår for alle andre tros- og livssynssamfunn.

Utvalget har vurdert om en skal foreslå endringer også for dagens tilhørige. En kunne tenke seg at en skulle kreve at alle medlemmer i trossamfunn, både i Den norske kirke og i trossamfunn som har ordninger med automatisk tilhørighet, blir opplyst om at de blir regnet med i beregningsgrunnlaget eller tilskuddsgrunnlaget. Tilhørige i Den norske kirke er bare sentralt registrert fra 1993, og tilhørige i trossamfunn utenfor Den norske kirke vil det ikke foreligge noen sentral registrering av. Det betyr at svært mange, både aktivt innmeldte og innmeldte i kraft av foreldrenes tilhørighet i et trossamfunn, vil måtte få tilsendt en slik melding. Det vil medføre utsending av godt over 4 millioner meldinger.

Tilhørige og døpte medlemmer i Den norske kirke blir minnet om sitt medlemskap ved hvert kirkelige valg ved at de får tilsendt valgkort. Tilhørige i trossamfunn får ikke en slik påminning og kan stå som tilskuddsberettigede i foreldrenes trossamfunn hele livet, uten å vite det. Dette er uheldig.

Utvalget vil først og fremst vektlegge å se framover og få på plass ordninger for fremtiden som tydeliggjør medlemskap for den enkelte. Utvalget vil på denne bakgrunn ikke tilrå at det legges opp til et opplysningsbrev til alle medlemmer i trossamfunn med opplysninger om hvor den enkelte er blitt registrert innmeldt.

Utvalget vil imidlertid tilrå en systematisk utsending av opplysninger om dobbeltmedlemskap for det enkelte medlem i tros- eller livssynssamfunn. Utvalget vil videre tilrå at alle medlemmer eller tilhørige, når de blir 15 år, blir gjort oppmerksom på at de til nå har blitt regnet med ved telling av medlemskap. En plikt til å gi slik informasjon om medlemskap og mulighet for utmelding av samfunn som ikke krever innmelding for fortsatt registrering, mulighet for innmelding i samfunn som krever dette på dette alderstrinnet og eventuell mulighet for innmelding i annet samfunn, bør legges til det enkelte tros og livssynssamfunn. Standard informasjonsinnhold bør utformes sentralt.

25.5.4 Om hensynet til personvern

Hensynet til målet om korrekt avklaring av medlemmer vil, slik det er redegjort for under kapittel 25.4.1, innebære avveininger i forhold til personvernhensyn. Selv om det for mange er helt greit å tilkjennegi sin tro eller sitt livssyn, kan dette for enkelte være sensitive opplysninger som det er avgjørende å holde hemmelig. For eksempel kan det være av vesentlige betydning at andre trossamfunn ikke får vite om medlemskap som avslører at en person har konvertert.

Dagens krav om fødselsnummer ble innført i 2004, jf. omtale i boks 25.3. Fram til da hadde tilskudd blitt utbetalt på bakgrunn av samfunnenes egne opplysninger om antall medlemmer. Både fylkesmennene og kommunene kunne kontrollere opplysningene gjennom å kreve innsyn i medlemslistene. Endringen ved overføring av kontroll til det sentrale Brønnøysundregisteret kan være en fordel når det gjelder personvernhensyn ved at den manuelle, desentraliserte, kontrollen av medlemslister opphørte.[20]

Utvalget mener personvernhensyn setter viktige skranker for hvilke tiltak en kan sette i verk for å unngå dobbeltmedlemskap og uriktige medlemsoppføringer.

Utvalget legger til grunn følgende forutsetninger for aktuelle tiltak mot dobbeltmedlemskap:

Medlemskapet avdekker nødvendigvis sensitive opplysninger om den enkeltes tro og livssyn. Behovet for å innhente, bruke og lagre opplysninger om medlemskap må derfor veies mot hensynet til personvernet, se kapittel 25.4.1. I denne sammenheng er det trolig mest problematisk å gi partsinnsyn i opplysninger om medlemskap i annet tros- eller livssynssamfunn. Det har vært fremmet ønske om at tros- og livssynssamfunn får mulighet til å vite hvilke personer som i 2006 tilkjennegav ønske om å stå som medlem i Den norske kirke. Selv om dette kan gjøres på forskjellige måter, som i noen grad kan redusere faren for at partsinnsynet gir økt eksponering av sensitive opplysninger, innebærer en slik informasjon økt partsinnsyn. Utvalgets medlemmer Bernt, Fjellheim, Haugland, Hompland, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Skjælaaen, Strand, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz vil ikke tilrå at økt partsinnsyn innføres, heller ikke for å håndtere et problem knyttet til visse dobbeltmedlemskap som oppstod som problem i 2006.

---

[20] I høringssvar fra Datatilsynet til forslaget om krav om fødselsnummer sies blant annet følgende: «Datatilsynet har ingen prinsipielle innvendinger mot at det benyttes fødselsnummer fra medlemmer for avdekke dobbeltregisteringer. Slik bruk vil være saklig begrunnet ut fra behovet for sikker identifisering ved tilskuddsberegningen. Selv om det aktuelle opplysningene (fødselsnummer og kommunetilhørighet) isolert sett ikke kan regnes som «sensitive» …. vil de likevel være knyttet til opplysninger om religiøs oppfatning, noe som omfattes av lovens definisjon av sensitive opplysninger. Det er dermed viktig å sikre minst mulig spredning av opplysningene, og at disse slettes etter at formålet med innsamlingen er oppfylt…» (Datatilsynet 2003).

Utvalgets medlemmer Breistein og Sandvig mener at tros- og livssynssamfunnene må få mulighet til å ordne opp i problemene knyttet til dobbeltmedlemskap som oppstod i 2006. Dette kan skje ved at trossamfunnene får et tidsbegrenset innsyn i fødselsnummer hos dobbeltregistrerte medlemmer. Spesielt gjelder dette de medlemmer som i 2006 gav beskjed om at de ønsket å tilhøre Den norske kirke, og som det må bli anledning til å slette i andre tros- og livssynssamfunns medlemsregistre.

Det skal gode grunner til for å innføre en permanent registrering av enkeltmenneskers tro og livssyn, i motsetning til dagens sletting av medlemskapsdata når kontrollen er fullført. Utvalget legger til grunn at løsninger ikke skal være avhengig av permanent registrering av medlemskapsopplysninger.

Utvalget har vurdert om en kan iverksette ytterligere tiltak for å bedre personvernsikkerhet, ut over de tiltak som i dag gjelder, jf. beskrivelsen i kapittel 25.2.4.

Utvalget vil vektlegge at det er viktig for den enkelte å kunne ha mulighet til å få rede på hvilket eller hvilke tros- og livssynssamfunn som regner personen som medlem i sitt samfunn og som har meldt dette medlemskapet inn til statlige myndigheter. Rett til innsyn er en sentral del av personopplysningsloven. Det betyr at det er viktig å opprettholde den mulighet for innsyn for den enkelte som i dag finnes, jf. omtalen av avgiverordningen i kapittel 25.4.1. Det innebærer at det må finnes personidentifiserbare opplysninger tilgjengelige for den enkelte, hvilket vil si at det fortsatt bør sendes personopplysninger inn til en sentral instans.

En innstramming kan være å ikke sende tilbake opplysninger om dobbeltregistrerte fødselsnummer til tros- og livssynssamfunn, hvis en ved vasking har oppdaget dobbeltmedlemskap hos de personer som er meldt inn fra dette tros- og livssynssamfunnet. Tros- og livssynssamfunnet vil bare kunne få opplysninger om antall dobbeltregistreringer og ikke om hvilke. Statlige kontrollhensyn vil være ivaretatt, samtidig som den enkelte vil være vernet mot at tros- eller livssynssamfunnet får opplysninger om at det er registrert et dobbelt medlemskap hos et medlem. Dette dobbeltmedlemskapet kan oppfattes som en indikasjon på at vedkommende er «frafallen», har konvertert. Jo mer nøyaktige medlemsregistre som føres, og dess mindre tekniske feilregistreringer som finnes, både i Den norske kirke og i andre tros- og livssynssamfunn, dess mer sensitive kan meldinger om dobbeltmedlemskap være.

En innstramming i form av at tros- og livssynssamfunnet ikke får tilbakemeldinger om fødselsnummer for registrerte dobbeltmedlemskap, vil for tros- og livssynssamfunnet tilsvare det som skjer ved dobbeltmedlemskap for en del medlemmer i Den norske kirke som tros – og livssynssamfunn ikke får beskjed om hvem er, jf. omtale over bl.a. i boks 25.4. Tros- og livssynssamfunnene vil da fratas mulighet for å rydde opp i sine medlemslister, ved at de ikke vil kunne vite hvilke medlemmer de skal henvende seg til for å avklare medlemskap. Utvalget vil, ut fra en vurdering av behovet for styrket personvern, likevel tilrå en slik innstramming, jf. konkret forslag i kapittel 25.5.5.

Utvalget viser til redegjørelsen fra Brønnøysundregistrene om hvordan personsensitive opplysninger i dag sikres. Utvalget vil understreke at det er viktig av slike opplysninger sikres på en betryggende måte. Det kan være teknisk mulig å øke sikkerhetsnivået ved behandlingen av data på sentralt nivå ved krypteringsløsninger. En instans kan kryptere fødselsnumrene, mens en annen instans sjekker de krypterte fødselsnumrene mot krypterte fødselsnumre fra andre tros- og livssynssamfunn. En slik løsning vil være mer kostnadskrevende, men i teorien kunne øke den sentrale sikkerheten. Utvalget har imidlertid ikke grunnlag for å si at dagens sikkerhetsopplegg ikke er tilfredsstillende,

Det er mulig at en i framtiden vil kunne ha tekniske løsninger som vil kunne muliggjøre større grad av datasikkerhet, men utvalget vil ikke tilrå at en baserer seg på slike løsninger nå.

Etter utvalgets oppfatning har kravet om fødselsnumre vært viktig for å sikre en rimelig kontroll med tilskuddsutbetalingene. Det nye systemet har også vært arbeidsbesparende for tros- og livssynssamfunnene, fordi det ikke lenger er nødvendig å søke støtte hos hver enkelt kommune. Utvalget vil på denne bakgrunn tilrå at en fortsatt «vasker» medlemslister med sikte på å avdekke dobbeltregistreringer, samtidig som personvernhensyn ivaretas og styrkes i forhold til i dag.

25.5.5 Mulige tiltak mot dobbeltmedlemskap

25.5.5.1 Aldersgrenser

Ifølge tilleggsmandatet skal utvalget vurdere en 18 års grense for tilskuddsberettigede medlemmer. Utvalget kan også vurdere om en annen aldersgrense er hensiktsmessig. Vurderingene gjelder kun aldersgrense i tilskuddssammenheng, og berører ikke samfunnenes interne regler om barns medlemskap eller tilhørighet.

At bare medlemmer over 18 år skulle telle med ved tilskuddsberegningen, ble foreslått av Dissenterlovkomitéen:

> Av praktiske grunner antar komitéen at man bør holde seg til personer over 18 år. Man vil da få noe lavere tall å regne med, og sikrere. 18 år er etter komitéens forslag den religiøse myndighetsalder. Ved den alder vil de fleste ha tatt standpunkt til hvor de religiøst vil høre til, i statskirken eller i en frikirke. For barn, særlig i konfesjonelt blandende ekteskaper, vil det ofte være uklart hvor de vil komme til å høre hjemme. Det er ingen grunn til å gjøre problemene mer akutte eller komplisere beregningen av tilskudd ved å trekke inn barnas religiøse tilhørighet. (Dissenterlovkomitéen 1962: 88)

Justisdepartementet mente at en aldersgrense ikke hadde noen særlig praktisk betydning. Hensikten var å finne fram til et tilnærmet riktig forholdstall for beregning av tilskudd, ikke å fastsette et tilskudd til hvert enkelt medlem. Departementet gikk derfor inn for at barn skulle telle med i tilskuddsberegningen (Ot. prp. nr. 27 (1967–68): 44).

Barns medlemskap og tilhørighet reiser også spørsmål knyttet til barnets selvbestemmelsesrett. Slike spørsmål er gjenstand for en bredere drøftelse i kapittel 19. Spørsmålene berøres likevel i argumentasjonen nedenfor.

Aldersgrenser vil redusere antall dobbeltmedlemmer, noe som vil redusere ressursbruken både i samfunnene og i forvaltningen. Slik det er redegjort for i kapittel 25.3, ville en aldersgrense på 18 år ført til at vel 7 000 dobbeltmedlemmer var blitt borte i 2011. Dette ville vært rundt 30 % av dobbeltmedlemmene. Med en aldersgrense på 15 år ville noe under 6 000 dobbeltmedlemmer blitt borte, det vil si ca. 25 %. Siden dette tiltaket bare i begrenset grad vil redusere problemet med dobbeltmedlemmer, finner utvalget dette argumentet mindre tungtveiende.

Barns medlemskap i tros- og livssynssamfunn er mer komplisert enn medlemskap for voksne. Dette kan være et argument for å ta barna ut av tilskuddsgrunnlaget. Når det gjelder voksne, er det ingen tvil om hvem som bestemmer innmelding og utmelding. Når det gjelder barn, blir det både et spørsmål om barnets selvbestemmelsesrett, og om hvem av foreldrene som eventuelt kan bestemme for barnet. Utvalget kan imidlertid ikke se at disse forholdene, som gjerne vil måtte avklares uavhengig av om barns tilknytning til tros- og livssynssamfunn skal telle med i forbindelse med tilskuddsgrunnlaget, bør vurderes som viktige i denne sammenheng.

Som nevnt i kapittel 25.5.1, kan beregning av statstilskuddet gjennom telling av medlemmer begrunnes i at dette antallet sier noe om de enkeltes samfunns behov for offentlig støtte. Også barn kan kreve livssynsmessig betjening, for eksempel i forbindelse med ritualer for barn og unge. Antallet barn kan derfor si noe om samfunnenes behov for støtte. En fordeling av støtte uten at barn telles med, kan derfor gi en mindre rimelig og rettferdig fordeling av støtten. Det er også grunn til å se støtteordningen i lys av foreldreansvaret som foreldre har frem til barn fyller 18 år. Hvis ikke barn regnes med i støtteordningen, vil det ikke gis en generell støtte til å følge opp dette foreldreansvaret når det gjelder tilbud innen tros- og livssynsfeltet.[21]

Fra Brønnøysundregistrene har vi innhentet oversikt over antall medlemmer under 15 år og under 18 år i de forskjellige tros- og livssynssamfunnene. Statistikken viser at noen trossamfunn har flere barn som medlemmer og tilhørige enn andre. Innføring av aldersgrense vil derfor ha ulik betydning for de enkelte samfunnenes statsstøtte. Samfunn med voksne medlemmer vil tjene på aldersgrense, mens samfunn med mange unge vil tape på det. I tabell 25.3 vises utslag for enkeltsamfunn.[22]

Som det framgår av oversikten, ville særlig de muslimske trossamfunnene tape på innføringen av en aldersgrense. Human-Etisk Forbund, den svenske menigheten og Jehovas vitner ville tjene på en omlegging.

Utvalget vil ikke tilrå en slik omfordeling mellom samfunn. Tros- og livssynssamfunnenes tilbud til barn og unge er en viktig del av det samlede tilbudet fra disse samfunnene, og antallet unge medlemmer bør inngå i beregningsgrunnlaget for utmåling av tilskudd. En tilskuddsordning der også barn og unge regnes med i beregningsgrunnlaget, kan støtte opp under foreldrenes ansvar for å tilrettelegge for tros- og livssynstilbud for sine barn. En aldersgrense for beregning av tilskudd er ikke et hensiktsmessig tiltak for å begrense antallet dobbeltmedlemskap.

---

[21] Støtten til barne- og ungdomsorganisasjoner kan bare delvis fange opp dette støttebehovet, jf. nærmere drøfting i kapittel 26.

[22] Beregningen er foretatt internt blant tros- og livssynssamfunnene. Hvis medlemstallet i Den norske kirke for personer over 18 år legges til grunn ved utmåling av tilskuddsgrunnlaget, vil de samlede tilskuddene til tros- og livssynssamfunnene sannsynligvis øke noe.

Tabell 25.3 Effekt på tilskuddsbeløp for tros- og livssynssamfunn ved utregning av tilskudd kun for medlemmer over 15 år og 18 år. I prosent 2012

Navn	Antall tilskudds-berettigede	Vekst i prosent ved 15 år	Vekst i prosent ved 18 år
Oslo katolske bispedømme	88 045	-0,2	0,3
Human-Etisk Forbund	83 102	8,9	11,9
Svenska Margaretaförsamlingen i Oslo	19 950	15,1	18,8
Den Evangelisk Lutherske Frikirke	19 479	0,8	0,0
Buddhistforbundet	11 947	9,4	10,5
Jehovas vitner	11 903	18,1	21,8
Metodistkirken i Norge	10 761	7,4	9,0
Det Norske Baptistsamfunn	9 999	1,7	1,9
Den katolske kirke – Trondheim Stift – Midt-Norge	9 587	4,7	6,8
Misjonsforbundet	9 336	-1,8	-2,4
Det Islamske Fellesskap Bosnia og Hercegovina	9 097	3,3	2,5
Brunstad Christian Church	7 319	-22,5	-29,0
Den Islandske Evangeliske- Lutherske Menighet i Norge	5 983	-6,0	-6,9
Central Jamaat-E Ahl-E Sunnat Norway Regd.	5 785	-10,2	-13,0
Tawfiiq Islamisk Senter	5 383	-19,6	-24,4
Syvendedags Adventistsamfunnet, Den Norske Union	4 884	5,8	5,8
Central Jam-e-Mosque World Islamic Mission Norway	4 821	-10,1	-13,1
Den katolske kirke – Tromsø Stift – Nord-Norge	4 654	1,8	2,9
Den finländska evangelisk-lutherska församlingen i Norge	4 193	8,5	10,9
Albansk Islamsk Kultursenter	4 169	-7,0	-10,1
Islamic Cultural Centre Norway	3 473	-10,9	-12,3
Det Serbiske Ortodokse Kirkesamfund i Norge Hl Vasilije Ostroski Menighet	3 228	-3,8	-4,6
Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn	3 209	5,8	7,0
Marokkansk Trossamfunn	2 973	-8,1	-10,5
Minhaj-ul-Quran International Norway	2 921	-4,0	-7,0
Den Tyrkisk Islamske Union	2 732	-7,4	-9,7
Oslo Kristne Senter	2 712	-2,3	-4,9

25.5.5.2 Endre prioritetsreglene knyttet til dobbeltmedlemskap; la det nyeste medlemskapet telle

Utvalget har vurdert å bare telle med den siste innmeldingen. Ved innmelding i et nytt tros- eller livssynssamfunn, kan medlemskapet i det gamle automatisk falle bort. Dersom en slik ordning skal gi en mer generell løsning av problemene med dobbeltmedlemskap, må ordningen også gjelde i forhold til Den norske kirke.

Samfunnene kan sende inn innmeldingsdato samtidig med fødselsnumrene. Dermed kan dobbeltmedlemskapene avklares i Brønnøysundregistrenes første maskinelle behandling. Ved dobbeltmedlemskap utbetales tilskuddet til det samfunnet som har meldt den siste innmeldingsdatoen, uten noen videre behandling eller klagemuligheter.

Ordningen kan kombineres med en mulighet for samfunnene til å rette opp ugyldige fødselsnumre, herunder fødselsnumre som ikke finnes, døde personer og personer som ikke er bosatt eller statsborgere.

Inn- og utmeldingsdato skal i dag nedtegnes i henholdsvis innmeldingsattesten og utmeldingsattesten, se kapittel 25.2.1. Datoene skal således være tilgjengelige for tros- og livssynssamfunnene. I det sentrale medlemsregisteret til Den norske kirke vil innmeldingstidspunktet («dåpsdagen») ikke foreligge lengre tilbake i tid.

Det er flere fordeler med en slik omlegging:

- Ordningen kan i større grad gjenspeile den enkeltes ønsker. Det er mer sannsynlig at det siste medlemskapet er det mest reelle for den enkelte. Det er også mulig å innfortolke en utmelding av det gamle trossamfunnet, når en person melder seg inn i et nytt tros- eller livssynssamfunn.
- Ordningen kan være en fordel for utbrytersamfunn. Det blir lettere etablert medlemskap i det nye samfunnet som gir rett til støtte. På den annen side kan det oppstå konflikter mellom det gamle og nye samfunnet, kanskje med påstander om «medlemskapring».
- Ordningen fjerner i prinsippet alle problemene knyttet til dobbeltmedlemskap, og det vil ikke være behov for ytterligere klagebehandling.

Det er imidlertid også problematiske sider ved en slik omlegging.

I praksis vil dette svekke viktigheten av å melde seg ut av det tros- eller livssynssamfunnet som en ønsker å forlate. En kan bare melde seg inn på nytt et annet sted, noe som kan bidra til mindre avklarte medlemsforhold sett fra tros- og livssynssamfunnets ståsted. Utvalget kan imidlertid ikke se at dette hensynet kan være særlig tungtveiende.

En slik omlegging vil videreføre dagens ordning med at den enkelte ikke blir informert om de medlemsavklaringer som foregår. Den enkelte person vil ikke bli kjent med at flere organisasjoner har meldt inn krav om å få nesten 1000 kroner i offentlig støtte for denne personen. Dette vil i stor grad være tilfelle også i dag, men kunne forsterkes ved at de ikke lenger vil være noe poeng å ta kontakt med sitt medlem for å tilskynde det til å melde seg ut av det «forrige» tros- eller livssynssamfunnet. Viktigheten av innsyn for den enkelte i håndteringen av personsensitive opplysninger blir nedtonet. Dette er et tungtveiende problem.

Det vil kunne oppstå nye praktiske problemer. Blant annet vil det være større mulighet for feilskrift ved at flere sifre skal meldes inn på listene. Ordningen kan også være mer arbeidskrevende for tros- og livssynssamfunnene, ved at de må påføre innmeldingsdato til hvert fødselsnummer. Utvalget antar likevel at dette er håndterbart gitt de krav til datakvalitet som allerede i dag kreves.

Fordi ordningen kan være arbeidskrevende, kan det legges inn en adgang til ikke å oppgi innmeldingsdato. Samfunn som ikke sender inn innmeldingsdato – men kun fødselsnumre – får alle sine dobbeltmedlemmer strøket. Samfunn som har mange medlemmer, men få dobbeltmedlemmer, kan kanskje regne det som mest effektivt ikke å sende inn innmeldingsdatoene og heller få strøket noen få dobbeltmedlemmer.

Ved at seneste innmeldingsdato legges til grunn i alle tilfeller uten ytterligere prøving, kan det oppstå behov for å sjekke at innmeldingsdatoene er reelle. Det kan bli behov for stikkprøver på at innmeldinger faktisk foreligger ved å kontrollere skriftlig dokumentasjon på innmeldinger og kontakt med enkeltmedlemmer.

Utvalget mener dette alternativet på en effektiv måte håndterer dobbeltmedlemskapsproblemet, og bidrar til redusert ressursbruk knyttet til klagesakshåndtering. Men utvalget mener at alternativet i for liten grad vektlegger den enkeltes personverninteresser og i for stor grad lar spørsmålet om tilskudd skje uten at den enkelte tilskuddsberettigede er kjent med prosessen. Utvalget vil derfor ikke tilrå dette alternativet.

25.5.5.3 Utsending av brev til alle dobbeltmedlemmer med oppfordring om å avklare sitt medlemskap

En annen mulighet er at Brønnøysundregistrene sender brev til alle dobbeltmedlemmer, med beskjed om hvilke tros- og livssynssamfunn vedkommende er oppført som medlem i. Brevet sendes til folkeregisteradressen.

Brevet kan inneholde to eller flere utmeldingsblanketter. Dermed kan dobbeltmedlemmet på en enkel måte rydde opp i sitt medlemskap. Blankettene kan sendes tilbake til Brønnøysundregistrene i utfylt og underskrevet stand. Informasjonen som framkommer, ligger til grunn for tilskuddsberettigede dette året. Ut fra personvernhensyn bør den enkelte bestemme om blankettene mht. innmelding eller utmelding, skal sendes til de aktuelle tros- og livssynssamfunnene.

Dette alternativet vil innebære at tros- og livssynssamfunnet ikke trenger å få beskjed om hvilke dobbeltmedlemskap som er registrert. Tros- og livssynssamfunnet trenger kun å få opplysninger

om fødselsnummer som er «feil». Dette vil bedre sikkerheten knyttet til sensitive personopplysninger ved at tros- eller livssynssamfunnet ikke får mulighet til oppdage hvilke av dets medlemmer som har blitt innmeldt i et annet tros- eller livssynssamfunn. Alternativet vil innebære en avveining der personvernhensyn vektes høyere enn ønsket om partsinnsyn fra tros- og livssynssamfunnenes side for å holde orden på sine medlemsregistre.

Dobbeltmedlemskap som blir stående igjen etter denne prosessen, blir strøket i begge de aktuelle samfunnene, og blir ikke tellende ved utregning av tilskuddene. Dette gjelder uavhengig av hvilket medlemskap som oppstod først.

Etter dette er det ingen nye runder med avklaring av medlemskap og heller ikke klageadgang. Utbetaling som skjer på grunnlag av den første runden er endelig og kan ikke påklages.

Etter utbetalingen slettes alle opplysningene. Brevrunden må derfor gjentas neste tilskuddsår, men det antas at antallet brev som må sendes ut vil synke fra år til år. Dette forutsetter at medlemmene faktisk aksepterer at utmeldinger og innmeldinger blir sendt til tros- og livssynssamfunnene. Det forutsetter videre at forstanderne og andre ansvarlige for medlemsregistrene foretar utmeldingene som de får fra Brønnøysundregistrene, slik at medlemmet som ønsker opphør av dobbeltmedlemskap, ikke på nytt blir dobbeltregistrert i påfølgende år.

Til forskjell fra omleggingen av prioritet drøftet over, som ikke trenger involvere det enkelte medlem, vil en utsending til det enkelte medlem bidra til at hun eller han blir klar over at flere samfunn legger til grunn personens medlemskap som grunnlag for tilskudd. Det kan bidra til å ansvarliggjøre den enkelte, og gi en ekstern sjekk av realitetene bak medlemsregistreringen.

En slik utsending til den enkelte tilsvarer den metoden som ble brukt i 2006 og 2007, jf. boks 25.3. Men til forskjell fra den gang, da den enkelte ble bedt om å sende beskjed til det samfunnet en ikke ønsket å bli regnet med i, bør svaret tilbake fra den enkelte heller gå til Brønnøysundregistrene.

Utvalget vil tilrå et slikt alternativ. Det legges vekt på at dette alternativet håndterer dobbeltmedlemskapsproblematikken på en effektiv måte og sikrer personvernet på en bedre måte enn i dag og bedre enn alternativet basert på siste innmeldingsdato.

25.5.5.4 Bruk av selvangivelsen eller annen elektronisk registeringsform

Det kan tenkes at tros- og livssynssamfunn kan melde inn fødselsnumrene til skattemyndighetene i stedet for til fylkesmannen. På grunnlag av innsendte fødselsnumre, settes det opp i den enkeltes utkast til selvangivelse hvilket samfunn som skal få støtte. Her vil det også framgå eventuelle dobbeltmedlemskap.

Vedlagt må det være en informasjon om at dobbeltmedlemskap som det ikke rettes opp i, faller bort som tilskuddsberettiget. Dermed blir det opp til den enkelte å rette opp i dobbeltmedlemskap, ved å velge ett av samfunnene.

Den enkelte skatteyter må kunne stryke medlemskap skatteyteren mener er feil. Dermed er det ikke nødvendig med noen klagebehandling. Den enkelte avgjør med endelig bindende virkning hvilket samfunn som skal få støtten.

Den enkelte kan også gis anledning til å føre opp tros- eller livssynssamfunn som ikke er forhåndsutfylt. Dette forutsetter at skatteyteren angir korrekt navn eller annen betegnelse som identifiserer samfunnet (for eksempel et nummer).

Opplysningene bør slettes fra skatteetatens datasystemer når statsstøtten er utbetalt. Etter dette er det ikke lenger nødvendig å lagre opplysningene, og personvernhensyn tilsier dermed at de slettes.

Ordningen kan kombineres med en mulighet for samfunnene til å rette opp ugyldige fødselsnumre, herunder fødselsnumre som ikke finnes, døde personer og personer som ikke er bosatt eller statsborgere.

Fordelen er at en bruker et system som alle skatteytere deltar i, og som vil fjerne de fleste problemene knyttet til dobbeltmedlemskap. Det kan være et problem å begrunne hvorfor akkurat denne støtteordningen skal kunne administreres fra selvangivelsen. Også for andre deler av frivillig sektor kan dette være interessant. Imidlertid vil annen type støtte per medlem ofte forutsette en egenbetaling, og dermed være lite egnet for administrasjon via selvangivelsen. Mange tilskudd – for eksempel til idrettslagene – fordeles også ut fra andre kriterier enn antall medlemmer. Videre kan støtten til tros- og livssynssamfunn sies å være særegen fordi den skal kompensere for statens utgifter til Den norske kirke.

Ordningen gjør det lettere å melde seg ut av tros- og livssynssamfunn.

Utvalget vil ikke tilrå en slik omlegging av registrering av medlemskap i tros- og livssyns-

samfunn nå. En bruk av skatteetaten burde vært kombinert med en omlegging til en livssynsavgift. Utvalget konkluderer i kapittel 23 med at en slik avgift ikke kan være aktuell så lenge den ikke også kan omfatte Den norske kirke. Hvis en slik omlegging vil kunne bli mer aktuell på et senere tidspunkt, bør personvernhensyn nøye vurderes.

Alternativt kunne en tenke seg registrering av medlemskap on-line, via en offentlig portal tilsvarende den nå utfasede ordningen Min side, eller liknende ordning i privat regi. Utvalget vil anta at når mesteparten av befolkningen er fortrolig med slike registreringsformer, også de eldste i befolkningen, kan en on-line løsning være nærliggende. Utvalget vil ikke foreslå dette nå.

25.5.6 Særlig om norske statsborgere bosatt i utlandet og om utlendinger uten norsk fødselsnummer

Norske statsborgere bosatt i utlandet regnes med ved utmåling av det statlige tilskuddet til tros- og livssynssamfunn, men ikke ved utmåling av det kommunale tilskuddet, siden disse personene per definisjon ikke bor i en kommune. Forskjellen i antall mellom statsstøtteberettigede og kommunalberettigede er vel 7 000 personer.

Derimot har ikke medlemmer av Den norske kirke som er norske statsborgere, og bosatt i utlandet, vært regnet med ved beregningen av antall medlemmer i Den norske kirke som grunnlag for beregning av støtte for tros- og livssynssamfunn. Ifølge Kirkerådet var det i 2011 ca 143 000 personer registrert som medlemmer av Den norske kirke bosatt utenlands/utvandret. Disse personene er ikke regnet inn i kirkens offisielle medlemstall, selv om de etter kirkeloven § 3 regnes som medlemmer. Årsaken til dette er dels tradisjon og dels at Kirkerådet ikke har hjemmel til å sjekke hvilket statsborgerskap disse personene har. Dette innebærer at kvaliteten på opplysninger i denne gruppen vurderes som lavere enn for medlemsregisteret for øvrig.

I Prop.1 S (2012–2013) for Kulturdepartementet sies følgende:

> Fra og med 2013 vil utenlandsbosatte medlemmer av Den norske kirke være inkludert i medlemstallet som inngår i fastsettelsen av satsen for statstilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Både lov- og regelverket og likebehandlingshensyn taler for at disse medlemmene tas med når tilskuddssatsen fastsettes. (Prop.1 S (2012–2013): 45).

Kulturdepartementet har i brev av 28. august 2012 til STL redegjort for at antallet medlemmer i Den norske kirke vil bli økt med nesten 126 000 medlemmer. Dette medfører en økning i antallet medlemmer i Den norske kirke på om lag 3 prosent og en tilsvarende reduksjon i tilskuddet til tros- og livssynssamfunn.

Utvalget legger til grunn at en likebehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn tilsier en annen håndtering enn den som har vært praktisert fram til 2012. Men i stedet for å inkludere norske statsborgere i utlandet i beregningsgrunnlaget for Den norske kirke, vil utvalget tilrå at en fjerner norske statsborgere i utlandet som er medlem av tros- og livssynssamfunn i Norge fra dem som tros- og livssynssamfunn kan få støtte for. Datagrunnlaget og kontrollmulighetene vil være utfordrende også for disse. Utvalget viser til at den religiøse og livssynsmessige betjeningen først og fremst omfatter personer som bor i Norge.

Utlendinger uten fødselsnummer teller ikke med ved tilskuddsberegningen. Kravet om fødselsnummer er blant annet begrunnet i lovens krav om at tilskuddsberettigete medlemmer må være bosatt eller være statsborgere i Norge.

Forholdet er blant annet tatt opp i brev av 7. mai 2010 fra Samarbeidsrådet for tro og livssyn til Kulturdepartementet. I brevet blir det særlig vist til problemene for Oslo katolske bispedømme. Dette trossamfunnet har et særlig stort antall medlemmer med D-nummer. Mange arbeidssøkende kommer fra Polen. De får arbeidstillatelse som EU-borgere, men regnes ikke som bosatt og får derfor ikke fødselsnummer. Selv om disse medlemmene betaler skatt – og dermed også «kirkeskatt» – utløser de ikke rett til tilskudd.

I dag må i utgangspunktet alle som flytter til Norge fra utlandet, uansett statsborgerskap, og som har til hensikt å oppholde seg varig i landet, melde flytting. Videre skal personer som tar opphold i Norge av minst 6 måneders varighet, i utgangspunktet regnes som bosatt i Norge. Det legges altså vekt på oppholdets *faktiske* varighet (Finansdepartementet 2011: 4). Det er fra 2012 innført en unntaksregel for personer som kan dokumentere at de pendler fra bolig i et annet land innenfor EØS, at de kan la være å bostedsregistrere seg. Bostedsregistrering blir i noen tilfeller et valg. Unntaksregelen ble aktualisert ved at en del svenske arbeidstakere ikke ønsket å bli bostedsregistrert i Norge.

Asylsøkere blir ikke bostedsregistrert før asylsøknaden er innvilget eller det er gitt oppholdstil-

latelse på humanitært grunnlag.[23] Fra dette tidspunkt får asylsøkeren også et fødselsnummer.

Ifølge skattetaten tildeles D-nummer:

- … til personer som ikke er bosatt i Norge, men som vil oppholde seg i Norge under 6 måneder
- … ved begrunnet behov som:
  1. at man må ha en direkte tilknytning til Norge, slik som å være skatte- eller avgiftspliktig til Norge
  2. å ha et kundeforhold med norsk bank
  3. å ha konto i Verdipapirsentralen VPS
  4. å motta trygdeytelser fra Norge
  5. å ha fast eiendom i Norge
  6. å inneha posisjoner i juridiske enheter eller av andre grunner registreres i foretaksregisteret eller løsøreregisteret. (Skatteetaten, udatert).

D-nummer kan således også gis til personer som oppholder seg svært kortvarig i Norge, men som på annen måte har en tilknytning. Det er ikke nødvendig å være skattepliktig.

Utvalget har vurdert om tilskuddene til tros- og livssynssamfunnene også bør omfatte medlemmer eller tilhørige som kun har D-nummer. Dersom tilskuddet sees som en kompensasjon for statens utgifter til Den norske kirke, kan et utgangspunkt være at alle som betaler skatt, bør utløse tilskudd til sitt tros- eller livssynssamfunn. En mulighet er derfor å la tilskuddene til tros- og livssynssamfunnene omfatte både de som har fødselsnumre og alle andre som er skattepliktige.

På den annen side vil personer med fødselsnummer jevnt over betale mer skatt enn personer med D-nummer. Personer med fødselsnummer er bosatt og betaler vanligvis for hele året.

Enkelte trossamfunn har store utgifter til religiøs betjening av personer som kun har D-nummer. Dette vil ofte være personer som nettopp har kommet til landet, og som derfor trenger et kjent holdepunkt i tilværelsen.

Det er imidlertid vesentlige kontrollproblemer knyttet til en aksept av D-nummer i medlemsregistrene. Det er betydelig mindre sikkerhet for at personer med D-nummer fortsatt er bosatt i Norge enn for personer med fødselsnummer. Sistnevnte gruppe har flyttet til Norge, mens førstnevnte gruppe vanligvis har til hensikt å oppholde seg i Norge kortere enn seks måneder. Hvis en har til hensikt å ta varig opphold i Norge, skal en som nevnt melde flytting og motta fødselsnummer allerede ved flytting til Norge. Det er heller ikke rimelig å regne med at personer som flytter fra landet alltid husker på å melde fra til sitt trossamfunn. En aksept av D-nummer vil derfor føre til at listene over tilskuddsberettigede etter hvert vil inneholde mange personer som ikke oppholder seg i Norge.

En kunne tenke seg at en hindret muligheten for at D-nummer på varig basis kunne danne grunnlag for å telle med som støtteberettiget, ved for eksempel at hver person med D-nummer bare kunne bruke dette som tilskuddsgrunnlag i ett år. Men i og med at alle opplysninger om livssynstilknytning som sendes inn for sentral kontroll, slettes årlig, vil det ikke være mulig med dagens kontrollregime å sjekke en slik regel om begrensning på den lengde en kan bruke D-nummer som tilskuddsgrunnlag.

Utvalget går derfor inn for at medlemmer eller tilhørige som skal utløse tilskudd må ha fødselsnummer og være bosatt i Norge. Dette bør gjelde både utenlandske og norske statsborgere, jf. forslaget over. Utvalget viser til at den religiøse og livssynsmessige betjeningen først og fremst omfatter personer som har til hensikt å oppholde seg i Norge over noe tid. Det vises også til at skatteplikten i første rekke gjelder for bosatte. Videre vil et slikt absolutt krav lette kontrollen med medlemsregistrene. Alle bosatte har i dag mulighet for å skaffe seg et fødselsnummer.

Utvalgets forslag i kapittel 25 skal bidra til klarere regler for hvem som bør regnes som tilskuddsberettigede medlemmer. Det er utvalgets vurdering at en da ikke kan inkludere personer med D-nummer blant tilskuddsberettigede.

I forbindelse med at utvalget tilrår at tilskuddsordningen begrenses til personer med bosetting i Norge, bør det også kreves at slike tilskuddsberettigede medlemmer aktivt har registrert seg inn i et norsk tros- eller livssynssamfunn. Medlemskap som ble etablert mens medlemmet var bosatt i et annet land, kan beholdes ut fra de interne regler som gjelder i tros- og livssynssamfunnet, men for å kvalifisere som tilskuddsberettiget medlem bør det kreves aktiv registrering.[24] Både hensynet til den enkeltes tros- og livssynsfrihet og hensynet til forsvarlig administrasjon av tilskuddsordningene, tilsier at medlemmer som flytter til Norge bekrefter sitt medlemskap i det norske trossamfunnet. Dermed sikres at de tilskuddsberettigede medlemmene i alle tilfeller er personer som ønsker at det norske trossamfunnet skal få tilskudd. Kravet bidrar også til å redusere antallet ufrivillige dobbeltmedlemskap.

---

[23] Forskrift om folkeregistrering § 4-2 tredje ledd som også fastsetter at andre «personer som trenger oppholdstillatelse regnes ikke som bosatt før det kan fremlegges slik tillatelse gjeldende for minimum seks måneder.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn ber i ovenfornevnte brev departementet om å vurdere, gitt at det kan være vanskelig å inkludere personer med D-nummer i den ordinære tilskuddsordningen, «andre kompensatoriske løsninger».

Katolske menigheter dekker uten tvil særlige behov, både av religiøs og sosial art, for en del personer som betjenes av menighetene som ikke inngår som støtteberettigede til den ordinære tilskuddsordningen. En mulighet kunne være å gi særlig støtte til betjening av, eller aktiviteter for personer som ikke regnes med i den ordinære tilskuddsordningen. Et alternativ vil da kunne være å kreve særlig dokumentasjon av denne betjeningen.

Utvalget drøfter i kapittel 24 mer generelt hvorvidt forskjeller i behov ut fra f.eks. størrelse, aktivitet eller andre forhold bør ivaretas gjennom tilskuddsordningen. Det konkluderes i kapittel 24 med at en bør holde fast på en fast støtte per medlem. Avgrensninger i forhold til hvilke aktiviteter som bør gi uttelling, innebærer en fare for forskjellsbehandling mellom ulike livssyn. Slike avgrensningsproblemer vil også kunne oppstå hvis en ønsker å etablere en «tilleggsordning» for personer med D-nummer for finansiering av disse personenes livssynsbehov.

Selv om utvalget ikke vil tilrå at personer med kort opphold i Norge inkluderes i den ordinære tilskuddsordningen, og heller ikke at det etableres en særlig tilleggsordning, vil utvalget peke på den viktige funksjonen enkelte trossamfunn kan ha for å ivareta viktige behov for personer med kort opphold i Norge. Både arbeidsmarkedsmyndigheter (NAV) og integreringsmyndigheter bør utnytte det potensialet som ligger i trossamfunnenes innsats, og inkludere også trossamfunn i aktuelle tiltaks- og støtteordninger. Det kan nevnes at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) under en ordning for støtte til informasjon og veiledning rettet mot innvandrere, i 2010 gav til sammen 1,3 millioner kroner til Caritas Norge og til Oslo katolske bispedømme (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2010). I 2011 ble 0,8 millioner kroner gitt til disse to organisasjonene. En inkludering i slike ordninger vil ikke være kompensatoriske i snever forstand, men like fullt kunne bidra til å sikre noe finansiering av det viktige arbeidet som utføres i regi av enkelte trossamfunn.

25.6 Utvalgets samlede tilrådinger

Utvalget vil med sine forslag, i tråd med sitt prinsipp nr. 5 i kapittel 9 om likebehandling, tilstrebe at en likebehandling mellom Den norske kirke og ulike tros- og livssynssamfunn i større grad blir realisert. I tillegg til hvordan beregningsgrunnlaget fastsettes, jf. drøfting og tilrådinger i kapittel 24, vil systemet for fastsettelse av medlemskap, både for tros- og livssynssamfunn og for Den norske kirke, være viktig når det gjelder å vurdere målet om likebehandling. I tillegg vil utvalget vektlegge personvernhensyn og en forenklet klagesaksbehandling.

Utvalget mener at kvaliteten på medlemsregisteret til Den norske kirke etter flere oppryddingstiltak nå i stor grad gir et riktig nivå på antallet medlemmer i registeret, gitt dagens regler for medlemskapsregistrering. Utvalget vil bemerke at medlemstallet for Den norske kirke historisk har vært satt for høyt, noe som har medført at tilskuddsbeløpene per medlem i tros- og livssynssamfunnene har blitt satt for lavt. Utvalget mener i tillegg at regelverket for medlemsregistrering på en uakseptabel måte begunstiger Den norske kirke. Dette bør endres for å bidra til en større grad av likebehandling for fremtiden. Utvalget legger til grunn at de økonomiske effektene av oppryddingen i medlemsregisteret for Den norske kirke og de foreslåtte endringene i registre-

[24] I et oppslag i Fri Tanke fra høsten 2010 vises det til at den islandske menighet får overført registerdata fra Den islandske folkekirke over medlemmer. Disse føres direkte inn i medlemslistene for Den islandske menighet i Norge, og en må melde seg ut for å ikke å bli værende der. Tilsvarende prinsipp gjelder på Island. Alle utlendinger som blir folkeregistrert på Island, blir medlemmer i Islands folkekirke og må selv sørge for å melde seg ut (Fri Tanke 2010). Høsten 2011 ble en tilsvarende historie publisert på trykk samme sted om en spansk kvinne som hadde forlatt Spania for lenge siden og siden meldt seg inn i Human-Etisk Forbund. Hun opplevde i 2011 å bli innmeldt i Den katolsk kirke i Norge (Fri Tanke 2011f). I svar til utvalget fra Kulturdepartementet viser departementet til at «trossamfunn i Norge ikke kan registrere innflyttede personer som medlem uten vedkommendes eller ev. foreldrenes viten og samtykke.» (Kulturdepartementet 2012c). Videre sies det at aktuelle fylkesmannsembetene ikke har opplyst om kjennskap til at det skjer i de katolske menighetene i Norge. Men «[f]ylkesmannen i Oslo og Akershus opplyser at de vil følge opp saken ovenfor Den Islandske Lutherske-Evangeliske Menigheten i Norge.» (Kulturdepartementet 2012c). Svaret fra fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus viser til årsmeldingen til Oslo katolske bispedømme om rutiner ved innmelding som ikke gir automatisk medlemskap for døpte, men det er ikke forsøkt forklart hvordan den spanske kvinnen kan ha opplevd det hun opplevde. I oppslaget i Fri Tanke sier personen som arbeider med medlemsregistreringen i Den katolske kirke at «oppføringen er helt legitim, siden Escobar [kvinnen] er døpt katolsk og dermed pr. definisjon en katolikk. Men han legger til at det ikke er noe problem å bli strøket fra registeret.» (Fri Tanke 2011f).

ringsordninger får effekt for fremtiden og at det ikke legges opp til å beregne økonomisk kompensasjon for fortidens uheldige forskjellsbehandlinger. Det ville i så fall reise meget kompliserte avgrensnings- og fordelingsproblemer.

Utvalget mener:

- Det bør være et godt samsvar mellom antall tilskuddsberettigede medlemmer og antall faktiske medlemmer i samfunnet. Tilskuddsberegningen bør ta som utgangspunkt antall personer som ønsker å være reelt medlem i det aktuelle samfunnet. Hvert medlem bør heller ikke kunne telle med i mer enn ett tros- og livssynssamfunn når tilskuddet beregnes.
- Kravet om fødselsnumre er viktig for å sikre en rimelig kontroll med tilskuddsutbetalingene. Det tilrås at en fortsatt «vasker» medlemslister med sikte på å avdekke dobbeltregistreringer.
- Personvernhensyn setter viktige skranker for hvilke tiltak en kan sette i verk for å unngå dobbeltmedlemskap og uriktige medlemsoppføringer. Det bør ikke innføres partsinnsyn om medlemskap i annet tros- eller livssynssamfunn, og ikke legges opp til et permanent register. Personvernet bør ytterligere innskjerpes ved begrensning i opplysninger om dobbeltmedlemskap, se forslag nedenfor.
- Rett til innsyn er en sentral del av personopplysningsloven. Det betyr at det er viktig å opprettholde den mulighet for innsyn for den enkelte som i dag finnes.

Utvalget foreslår følgende endringer i dagens system for medlemsregistrering:

- Automatisk tilhørige eller medlemmer, dvs. medlemskap i kraft av foreldrenes medlemskap i trossamfunn, regnes ikke med ved tilskuddsberegningen. Tilskuddsberettiget medlemskap eller tilhørighet forutsetter en melding til tros- eller livssynssamfunnet, enten fra foreldrene eller fra barnet selv. Dette innbefatter også registrering i Den norske kirkes medlemsregister. Fødselsmeldinger om trostilhørighet til folkeregisteret fra sykehus og lignende avskaffes.
- Det legges opp til at alle medlemmer eller tilhørige, når de blir 15 år, blir gjort oppmerksom på at de til nå har blitt regnet med ved telling av medlemskap. Et slikt brev bør gå ut fra det enkelte tros- og livssynssamfunn og vise til muligheten til å melde seg ut av det aktuelle samfunnet, mulighet til innmelding i samfunn som krever dette på dette alderstrinnet og eventuelt mulighet til innmelding i et annet samfunn.
- Alle personer som gjennom vaskingen av fødselsnummer blir identifisert som medlem av to eller flere tros- eller livssynssamfunn, blir tilsendt et brev fra Brønnøysundregistrene med beskjed om hvilke tros- og livssynssamfunn vedkommende er oppført som medlem i.
- Brevet kan inneholde to eller flere utmeldingsblanketter. Blankettene kan sendes tilbake til Brønnøysundregistrene i utfylt og underskrevet stand, og informasjonen som fremkommer, ligger til grunn for beregningen av tilskuddsberettigede dette året. Ut fra personvernhensyn bør den enkelte bestemme om blankettene for innmelding eller utmelding også skal sendes til de aktuelle tros- og livssynssamfunnene.
- Dobbeltmedlemskap som blir stående igjen etter denne prosessen, blir strøket i begge de aktuelle samfunnene, og blir ikke tellende ved utregning av tilskuddene.
- Tros- og livssynssamfunnet vil ikke lenger motta opplysninger fra offentlige myndigheter (fylkesmannen) om hvilke av deres medlemmer som er registrert som dobbeltmedlemmer.
- Etter dette er det ingen nye runder med avklaring av medlemskap, heller ikke klageomgang. Utbetaling som skjer på grunnlag av den første runden er endelig og kan ikke påklages.
- Etter utbetalingene, som vil være ferdige mye tidligere enn i dag, slettes alle opplysningene.

Utvalget foreslår videre:

- At medlemmer eller tilhørige som skal utløse tilskudd, må ha fødselsnummer og være bosatt i Norge. Dette bør gjelde både utenlandske og norske statsborgere. Norske statsborgere i utlandet regnes ikke med ved beregning av antall medlemmer i Den norske kirke. Det innføres ikke medlemskap knyttet til D-nummer:
- Det kreves at tilskuddsberettigede medlemmer aktivt har registrert seg inn i et norsk tros- eller livssynssamfunn.

Utvalget foreslår ikke å innføre begrensninger i forhold til alder for hvilke medlemmer som regnes med i tilskuddsordningen. Med den forenklede avklaring av medlemskapstilhørighet som foreslås, er det ikke behov for noe nytt klageorgan.

Kapittel 26
Vurdering av andre finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn

Utvalget har i kapittel 22 redegjort for ulike ordninger som er viktige for tros- og livssynssamfunn.

Utvalget konkluderer i kapittel 24 med at et mål om likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn ikke bare bør omfatte den særlige ordningen for tros- og livssynssamfunn. I en vurdering av likebehandling er det behov for å vurdere de samlede økonomiske rammebetingelsene for tros- og livssynssamfunn, inkludert også tros- og livssynsbaserte organisasjoner som har en mer eller mindre klar tilknytning til de ulike tros- og livssynssamfunnene. Det kan både være forskjellsbehandling mellom tros- og livssynsbaserte organisasjoner utenfor Den norske kirke og Den norske kirke, og mellom ulike tros- og livssynsbaserte organisasjoner utenfor Den norske kirke seg i mellom. De forskjeller som finnes, bør ikke være usaklige og urimelige.

De hensyn og avveininger som er drøftet i kapittel 23 knyttet til vilkår for støtte, gjelder i første rekke for den særlige støtteordningen. Andre hensyn kan gjøre seg gjeldende og være viktigere knyttet til andre støtteordninger. Dette kapitlet drøfter først spørsmålet om likebehandling (26.1) og deretter (26.2) spørsmålet om vilkår for støtte. Videre drøftes (26.3 og 26.4) et par spesielle ordninger, før finansieringsforutsetninger for Den norske kirke kort drøftes.

26.1 Spørsmål om likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn

Følgende ordninger ble gjennomgått i kapittel 22:

- Tilskudd til private kirkebygg
- Statlig støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner
- Frifond – støtte til landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjoner
- Støtte til studieforbundsvirksomhet
- Støtte til livssynsbasert utdanning (grunnskoler, videregående skoler, folkehøyskoler, høyskoler mv.)
- Statlig merverdikompensasjon for frivillige organisasjoner
- Fradragsrett for gaver til visse frivillige organisasjoner
- Lotterier

Videre ble det omtalt at noen trossamfunn i enkelte tilfeller har gunstige medlemsbetingelser i Statens pensjonskasse.

26.1.1 Støtten går i all hovedsak til organisasjoner med kristent grunnlag

Gjennomgangen i kapittel 22 viser at de ulike offentlige ordningene som gir offentlig støtte, i svært liten grad benyttes av trossamfunn uten kristent grunnlag eller med sekulært grunnlag.

De skoler som støttes, det være seg grunnskoler, videregående skoler, folkehøyskoler, bibelskoler eller høyskoler som har et livssynsbestemt grunnlag, er i 2012 med ett unntak[1], utelukkende basert på et kristent grunnlag. Når det gjelder støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner som har et livssynsfundament, jf. oversikt i tabell 22.3, går i 2012 vel 98 ½ prosent til kristne barne- og ungdomsorganisasjoner og knapt 1 ½ prosent til en livssynshumanistisk organisasjon. Det ble i 2011 gitt 66,7 millioner kroner i momskompensasjon til tros- og livssynsbaserte organisasjoner. Knapt 62 millioner kroner (dvs. 92 ½ prosent) gikk til kristne organisasjoner, knapt 4 millioner kroner til livssynshumanistiske samfunn og vel 1 million kroner til øvrige trosbaserte organisasjoner. Bare fire muslimske organisasjoner fikk støtte, med til sammen vel 300 000

[1] Urtehagen Friskole, som er en islamsk skole, får støtte under kapittel 4 i Voksenopplæringsloven. I 2011 var tilskuddsbeløpet 7,4 millioner kroner.

kroner. Når det gjelder utnyttelsen av fradragsretten til frivillige organisasjoner, jf. kapittel 22.3.8, gikk for skatteåret 2010 om lag 98,5 prosent av de registrerte gavene til tros- og livssynsorganisasjoner til organisasjoner som har kristent grunnlag.

Utvalget vil understreke at det ikke er usaklig forskjellsbehandling at medlemmer av visse organisasjoner i større grad enn medlemmer i andre organisasjoner gir støtte til driften av sin organisasjon og dermed i større grad vil nyte godt av en skatteordning. Men det er mulig at den ordning som er etablert for gavefradragsordningen, krever så mye mht. innsamlingsløsninger og registrering at noen nye organisasjoner ikke har apparat eller erfaring til å håndtere den. Det kan føre til at en del religiøse organisasjoner med stort innslag av personer med innvandrerbakgrunn i praksis ikke får utnyttet ordningen. Tilsvarende kan momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner virke. Muslimske organisasjoner fikk i 2011 vel 300 000 kroner i støtte under ordningen. De har om lag 100 000 medlemmer og fikk dermed antakelig over 80 millioner kroner i offentlig støtte fra den særlige ordningen for tros- og livssynssamfunn. En del av dette kan gå til investeringer som ikke gir grunnlag for momskompensasjon. På den annen side har disse menighetene også andre inntekter. Gitt driftsutgifter på nivå med den offentlige støtten, skulle islamske menigheter hatt i størrelsesorden 2–3 millioner kroner i momskompensasjon. Det er altså et betydelig underforbruk av ordningen. Selv om momskompensasjonsordningen er ment å være enkel, blir den i praksis ikke brukt av trossamfunn med mindre og kortere erfaring med håndtering av offentlige stønadsordninger enn det mange kristne trossamfunn har.

En alternativ bruk av offentlige midler ville vært å styrke den særlige ordningen til tros- og livssynssamfunn som er basert på medlemstall. Dette ville medført en forskyvning av offentlig støtte fra støtte til kristne trossamfunn til større grad av støtte til andre trossamfunn.

Utvalget drøfter i kapittel 24 hvorvidt en bør legge opp den særlige støtteordningen til tros- og livssynssamfunn slik at den støtter særlige livssynsbaserte aktiviteter, som for eksempel utførelser av ritualer eller lignende. Utvalget konkluderer med fortsatt å gi støtten kun etter medlemstall. Støtten til bibelskoler som gir opplæring i trossamfunnets lære for voksne elever, i stor grad med sikte på å kunne ta arbeid eller virke på annen måte innen bestemte trossamfunn, kan sies å gi støtte til sentral og spesifikk livssynsbasert aktivitet for de ulike trossamfunnene.[2] Et synspunkt kan være at en støtte til bibelskoler innebærer dobbel støtte til visse trossamfunn, og at den delen av opplæringen på slike skoler som ikke kvalifiserer til generelt arbeid i storsamfunnet, bør finansieres av det enkelte trossamfunn eller den enkelte elev.

Utvalget merker seg at en del ordninger kan sies å gi en ulik støtte til ulike tros- og livssynsretninger. Utvalget vil ikke foreslå store endringer i gavefradragsordningen eller momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner, men vil understreke at ordningene bør utformes så enkelt som det er forsvarlig å gjøre, og at informasjon må bli gitt på en god måte, slik at bruken av disse ordningene kan bli mer likeverdig blant ulike tros- og livssynssamfunn.

Utvalget vil videre understreke at det heller ikke nødvendigvis er tegn på usaklig forskjellsbehandling at en del tros- og livssynssamfunn ikke oppretter egne skoler eller studieforbund. Men utvalget merker seg at det kanaliseres betydelige summer til slik virksomhet, i størrelsesorden over 1 ¾ milliarder kroner. Det er viktig at regelverket for ordningene ikke diskriminerer mellom ulike livssyn. Når det gjelder ordningen for privatskoler på grunnskolenivå og på videregående skolenivå, drøftes dette i kapittel 19. Det foreslås der visse innstrammende forslag, og det foreslås at religiøse og sekulære livssyn blir likebehandlet som grunnlag for støtte. Støtte til private grunnskoler som er basert på et spesifikt livssynsfundament, kan begrunnes ut fra et ønske om å gi støtte til foreldres mulighet til å gi en oppdragelse i tråd med deres livssynsmessige overbevisning. Når det gjelder støtte til videregående skoler, til folkehøyskoler, til bibelskoler og til høyskoler må begrunnelsen være en annen.

Utformingen av støtten til disse skoleslagene er gjengitt i kapittel 22.3.6. Det kan være nyttig å gjøre et skille mellom videregående skoler og høyskoler som er underlagt offentlige krav til kvalitet og innhold, og bibelskoler og folkehøyskoler som kan utforme sitt eget faglige opplegg. Et annet skille går på finansieringsform der støtten til private videregående skoler og til bibelskoler følger av et regelverk og ikke er begrenset av en budsjettramme, mens støtten til folkehøyskoler

[2] Ved Kunnskapsdepartementets omgjøring av Utdanningsdirektoratets avslag på søknad fra Acta IMI- Kirkens bibelskole om utvidet antall plasser fra desember 2011, ble det vektlagt den spesifikke trosmessige profil for denne skolen. Utdanningsdirektoratet hadde vektlagt at en kunne søke på andre bibelskoler med ledige plasser, og at det derfor ikke var behov for å opprette flere plasser på denne skolen.

og grunnbevilgningen til høyskoler er underlagt en fast budsjettramme. Innstramminger eller endringer i en ordning vil kunne gjøre det hensiktsmessig for en skole under denne ordningen å søke godkjenning under en annen ordning. Det var, slik det er redegjort for under kapittel 22.3.6, flere bibelskoler som søkte og fikk godkjenning under fagskoleloven. Hvorvidt en slik godkjenning vil være mulig, vil avhenge av om skolen kan tilfredsstille regelverket under den andre ordningen, og kunne avhenge av om finansieringsordningen er slik at den legger til rette for godkjenning av nye skoler. Det vil kunne være vanskeligere å få godkjenning under en rammestyrt ordning enn under en regelstyrt ordning.

Utvalget kan se at det kan være viktig for å kunne ivareta et mangfold av livssynsmessige uttrykk å kunne støtte opp under et variert undervisningstilbud, også for eldre ungdom og voksne. Disse skolene gir blant annet ledertrening til frivillige organisasjoner, musikkopplæring, idrettsundervisning samt opplæring til lederoppgaver i egne menigheter, spesielt i menigheter som ikke krever teologisk utdanning av sine ledere. Men utvalget merker seg at det spesifikt livssynsbaserte tilbudet i praksis ikke er så variert at det i særlig grad strekker seg ut over tilbud med kristen basis.

Utvalgets medlemmer Bernt, Breistein, Fjellheim, Haugland, Leirvik, Skjælaaen, Stålsett, Sultan og Tumidajewicz vil tilrå at dagens ordning med støtte til ulike skoletilbud med religiøst og livssynsmessig fundament fortsetter. Samfunnet viser med de ulike ordningene en åpen og raus tilnærming til ulike livssynsuttrykk. Disse skoleslagene representerer et mangfold ikke minst blant de frikirkelige og lavkirkelige deler av samfunnet, og blant frilynte og livssynsbaserte organisasjoner. De kristne bibelskolene og folkehøgskolene har elever fra mange ulike trossamfunn, og er derfor ikke bare et tilbud til egne medlemmer, men også til ungdommer på tvers av ulike tilhørigheter. Slik samfunnet støtter ulike former for teologisk utdanning, på tross av at de institusjonene som tilbyr dette, har som sitt hovedvirke å utdanne prester til Den norske kirke, bør samfunnet også støtte bibelskoler og folkehøgskoler som representerer bredde i den norske frikirkelighet og lavkirkelighet. Disse medlemmer mener at kriterier for og nivået på støtten til slike skoler må sees i sammenheng med den støtte som gis til fagskoler og folkehøgskoler, men uten at dette innebærer at disse skolene er nødt til å oppgi sitt særpreg.

Utvalgets medlemmer Hompland, Kaur, Melby, Reikvam, Sandvig og Strand vil tilrå at støtten til bibelskoler avvikles. Bibelskolene gir ikke formell fagkompetanse. De er i stor grad innrettet for å styrke den enkeltes trosliv og gir opplæring i trossamfunnets lære, for at de som tar denne utdanningen, skal kunne virke innen trossamfunnet. Dette er opplæring som bør være trossamfunnets eget ansvar, og bør bekostes av trossamfunnet selv eller den enkelte elev.

Når det gjelder regelverket knyttet til godkjenning, er regelverket for folkehøgskoler og høgskoler ikke rettighetsfestet og vil i stor grad være basert på skjønnsvurderinger.[3] Utvalget vil understreke at en i slike skjønnsvurderinger må vektlegge likebehandling mellom ulike tros- og livssynssamfunn.

26.1.2 Nærmere om ordningen med momskompensasjon – sammenlikning med ordningen for Den norske kirke

Utvalget vil trekke fram at et viktig hensyn i tros- og livssynspolitikken er å gi sammenliknbare rammebetingelser for tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke og Den norske kirke når det gjelder økonomiske rammevilkår. Når det gjelder ordninger for momskompensasjon, deltar tros- og livssynssamfunn i ordningen for frivillige organisasjoner, mens Den norske kirke har, på grunn av kommunens finansielle ansvar for kirkelig virksomhet, inngått i den ordningen som gjelder for kommunesektoren.

Da momskompensasjonsordningen ble innført, fikk kommunene redusert sitt rammetilskudd tilsvarende verdien av momskompensasjonsordningen. De fleste kirkelige fellesråd fikk på tilsvarende måte redusert bevilgningene fra kommunen da ordningen ble innført. Bevilgningene fra kommunene som inngår i beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte til til tros- og livssynssamfunnene, ble dermed redusert. Det medførte en reduksjon i støttenivået til tros- og livssynssamfunnene. Den kommunale momskompensasjonsordningen gav på grunn av trekket fra kommunene i bevilgninger til fellesrådene, ingen økonomisk fordel for Den norske kirke for den delen av inntekten som kommer fra kommunene. Ordningen gir derimot, sammenliknet med situasjonen før ordningen ble innført, en økonomisk

[3] Kunnskapsdepartementet skriver, jf. kapittel 22.3.7, at grunnstøtten til høgskoler er basert på «særskilte prioriteringer over tid for de ulike institusjonene.» (Kunnskapsdepartementet 2011: 7). Mer direkte uttrykt betyr det at støtten er basert på lobbyinnsats og historiske tilfeldigheter.

fordel når menighetsråd og kirkelige fellesråd anskaffer varer og tjenester på grunnlag av gaver, arv, innsamlede midler og andre ikke-offentlige midler.

I en vurdering av om det er likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, må en vurdere om de ulike momskompensasjonsordningene, som altså kommer i tillegg til bevilgningene til Den norske kirke, og i tillegg til støtten under den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn, er likeverdige.

Den generelle momskompensasjonsordningen som gjelder for kommunesektoren og som Den norske kirke lokalt nyter godt av, er i utgangspunktet mer omfattende enn momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner, herunder tros- og livssynssamfunnene. For det første er det ikke noen avkorting av støttebeløpet knyttet til at den er rammestyrt. For det andre inngår også momsutgifter knyttet til ny-, på- eller ombygginger av bygg i ordningen, noe som ikke er tilfelle i momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. På den annen side kan frivillige organisasjoner velge mellom to søknadsmodeller, forenklet eller dokumentert, noe som kan være gunstig i enkelte tilfeller. Og når det gjelder momskompensasjon for Den norske kirke, er det et viktig poeng at Den norske kirkes utgifter på statsbudsjettet ikke inngår i noen momskompensasjonsordning. Det var foreslått en generell statlig momskompensasjonsordning av Bondevik II-regjeringen, men dette ble trukket tilbake ved regjeringsskiftet etter valget i 2005.

Det er varslet en opptrapping av momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner, slik at avkortingen kan bli redusert over tid. I 2011 var avkortingen på 49 prosent av godkjent nivå på driftskostnader. I 2012 ble det ikke foreslått noen opptrapping av ordningen. Ordningen ble kun oppjustert med en prisjusteringsfaktor til 628 millioner kroner, noe som medførte en betydelig kritikk fra frivillige organisasjoner. Det er imidlertid fortsatt lagt til grunn at ordningen skal oppjusteres til 1,2 milliarder kroner i 2014. I Prop. 1 S (2012–2013) er det foreslått en bevilgning på 948 millioner kroner.

Så lenge opptrappingen av momskompensasjonsordningen for frivillig sektor ikke er gjennomført, vil ordningen for Den norske kirke være bedre enn for frivillige organisasjoner, herunder tros- og livssynssamfunn. Men gitt at det vil bli lagt inn 1,2 milliarder kroner i ordningen med momskompensasjon for frivillig sektor, kan tros- og livssynssamfunn ende opp med en ordning som er bedre enn ordningen for Den norske kirke, gitt at denne ikke gjelder på statlig nivå.

Utvalget mener prinsipielt at Den norske kirke og trossamfunn bør inngå i den samme momskompensasjonsordningen. Den norske kirke bør betraktes som en frivillig organisasjon og inngå i ordningen for frivillige organisasjoner. Den kan nevnes at Den norske kirke regnes inn sammen med frivillige organisasjoner i ordningen med inntektsfradrag for gaver, jf. beskrivelse i kapittel 22.3.8. Et problem for en rask gjennomføring av en slik likebehandling kan være at Den norske kirke på statlig nivå i dag ikke inngår i noen momskompensasjonsordning. Utvalget vil vise til at det var planlagt en statlig momskompensasjonsordning som også ville omfattet Den norske kirke, og kan ikke se at store problemer med å legge Den norske kirke også på statlig nivå inn under ordningen med momskompensasjon for frivillige organisasjoner. De nærmere økonomiske og praktiske konsekvensene av en slik omlegging bør utredes.

26.1.3 Nærmere om ordningen med gavefradrag – kravet til nasjonalt omfang

Fra 2011 ble det vedtatt, jf. redegjørelse i kapittel 22.3.8, en innstramming i gavefradragsordningen. Fradragsrett for gaver til mindre tros- og livssynssamfunn uten nasjonalt omfang ble opphevet. Dagens ordning er et unntak fra det generelle kravet til nasjonalt omfang, knyttet til at slike samfunn får støtte fra den generelle tros- og livssynsstøtteordningen.

Tros- og livssynssamfunn har fått anledning til å komme med synspunkter til utvalgets arbeid, jf. omtale i kapittel 2. I et innspill fra to lokale menigheter som ikke er med i en nasjonal organisering (Menigheten Samfundet Kristiansand og Menigheten Samfundet Egersund), påpekes det at medlemmer i menighetene har mistet fradragsrett på selvangivelsen. Disse menighetene ønsket å få denne ordningen gjeninnført.

Finansdepartementet anfører som begrunnelse for innstrammingen at:

> Vilkåret om offentlig støtte sikrer en entydig avgrensning av hvilke tros- og livssynssamfunn som skal omfattes og at den aktuelle organisasjonen har vært gjenstand for en form for offentlig godkjennelse på grunnlag av nærmere krav i de nasjonale reglene. I den utstrekning det finnes tilsvarende støtteordninger i andre land i EØS-området, vil det kunne være

> tilfeldig om organisasjonen er underlagt vilkår som kan likestilles med dem som følger av norsk lovgivning. Det vil være utfordrende og arbeidskrevende for skatteetaten å vurdere og kontrollere om organisasjonene er omfattet av slike nasjonale støtteregler. Det samme gjelder dersom det alternativt skulle stilles som vilkår at det enkelte utenlandske tros- og livssynssamfunn må oppfylle de spesifikt norske reglene etter lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna eller lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn. (Prop. 1 LS (2010–2011): 158).

Etter gjeldende regler er det gjort unntak fra kravet om nasjonalt omfang for stiftelser. Stiftelser må imidlertid motta offentlig støtte i det året gaven gis. Dette unntaket fra kravet om nasjonalt omfang for stiftelser videreføres. Det er i proposisjonen ikke gitt noen ytterligere begrunnelse for hvorfor unntaket knyttet til nasjonalt omfang kan videreføres for stiftelser og ikke for tros- og livssynssamfunn.

Utvalget har i kapittel 23 foreslått en ny ordning for støtte til tros- og livssynssamfunn med et krav til minsteantall for å utløse støtte. Men utvalget vil ikke foreslå krav til nasjonalt omfang for å utløse støtte. Utvalget kan ikke se at det foreligger overbevisende grunner for ikke å la ordningen med gavefradrag kunne anvendes for alle tros- og livssynssamfunn som får støtte under den særlige tilskuddsordningen, uavhengig av om det foreligger en nasjonal organisering. Utvalget mener regelendringen fra 2011 som forskjellsbehandler nasjonale trossamfunnsorganiseringer og lokale trossamfunn, gir en unødvendig forskjellsbehandling og vil tilrå at denne forskjellsbehandlingen oppheves. En bør på dette punktet kunne gjeninnføre den ordningen som gjaldt til og med skatteåret 2010.

Denne endringen vil isolert sett redusere skatteinntektene. Ut fra det som ble oppgitt i Finansdepartementets proposisjon, medførte innstrammingen en reduksjon i skatteinntekter på om lag 7 millioner kroner. Utvalgets forslag om å stramme inn kravet til antall medlemmer vil på den annen side redusere antallet tros- og livssynssamfunn som blir godkjent under ordningen. Denne effekten vil redusere skatteinntektstapet knyttet til oppheving av kravet om nasjonalt omfang til anslagsvis 4 millioner kroner.

26.2 Spørsmål om vilkår for støtte

Utvalget har i kapittel 23 drøftet hvorvidt en bør stille betingelser knyttet til den særlige ordningen for støtte til tros- og livssynssamfunn. Et viktig argument når det gjelder støtte til tros- og livssynssamfunn, er at det er viktig å sikre tros- og livssynsfriheten. Vektleggingen av dette, dvs. blant annet muligheten til å uttrykke sitt livssyn i fellesskap med andre, tilsier at en ikke bør stille krav til tros- og livssynssamfunn knyttet til resultater og effekter på samfunnsverdier, heller ikke knyttet til effekt på integrering. Tros- og livssynssamfunnenes organisering og indre liv er beskyttet av menneskerettighetskonvensjonene, jf. drøfting i kapittel 8.3. Selv om tros- og livssynssamfunnene ikke ut fra menneskerettighetskonvensjonene har rett til økonomisk støtte, og staten kan stille betingelser for å gi støtte (så lenge de ikke virker diskriminerende), mener utvalget at en i utgangspunktet må anerkjenne tros- og livssynssamfunns indre autonomi og ikke sette resultatbaserte krav til den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn.

Det finnes, jf. drøftingen i dette kapitlet, også andre ordninger der tros- og livssynssamfunn kan søke midler eller utløse skattefradrag på linje med andre frivillige organisasjoner. Når det gjelder støtte til private skoler i det ordinære utdanningsløpet, er det viktig å sikre barnets og samfunnets interesser, jf. drøfting av støtte til privatskoler i kapittel 19.[4] Mange av støtteordningene vil representere en generell driftsstøtte (ordningene med momskompensasjon, og gavefradragsordningen). Enkelte ordninger knyttet til undervisning skal kunne bidra til mangfold (som studieforbund, bibelskoler mv.[5]). For disse ordningene kan det være gode grunner til å ha samme tilnærming som til den særlige støtteordningen, og ha et prinsipp om å respektere de religiøst baserte organisasjonenes autonomi og ikke stille krav om regulering av indre forhold.

Utvalget har mottatt et brev fra Tromsø stift (Den katolske kirke i Nord- Norge), datert 5. september 2012, der det framgår at stiftet ikke kan oppnå merverdiavgiftskompensasjon fordi det ikke er akseptert registrert i frivillighetsregisteret. Saken er vurdert i Frivillighetsregisternemnda og det ble med 4 mot 1 konkludert med at stiftet ikke tilfredsstiller kravet til å være en

---

4 Spørsmålet om integrering og privatskoler på religiøst grunnlag drøftes spesielt i kapittel 19.4.

5 Det er ulike syn i utvalget på spørsmålet om støtte til bibelskoler, jf. kapittel 26. 1.1.

ikke-økonomisk (ideell) forening (Frivillighetsregisternemnda 2011). I brevet til utvalget sies det at stiftet ikke er bygd opp ut fra et klassisk foreningsprinsipp, men med en mer hierarkisk struktur.[6] Stiftet mener at andre enheter med samme juridiske struktur har blitt registrert i frivillighetsregisteret. Stiftet mener det er åpenbart at en slik forskjell ikke er intendert fra lovgivers side. Stiftet kommer med en del forslag til hvordan en urettferdig forskjellsbehandling kan bortfalle.

Henvendelsen fra Tromsø stift reiser viktige spørsmål knyttet til hvordan registreringskrav kan påvirke muligheten for tilgang til offentlige støtteordninger. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på disse spørsmålene, men vil tilrå at ansvarlige departementer gjennomgår krav til denne type registreringer med sikte på at utilsiktet forskjellsbehandling opphører.

Når det gjelder andre ordninger som er utformet med et spesifikt siktemål om å realisere viktige samfunnsverdier og der tros- og livssynsbaserte organisasjoner kan få tilskudd sammen med andre frivillige organisasjoner, vil det i utgangspunktet stilles de samme krav til tros- og livssynsbaserte organisasjoner som til andre organisasjoner. Hvis en for eksempel i større grad ønsker å vektlegge effekt på integrering ved utforming av vilkår, vil disse vilkårene eventuelt også gjøres gjeldende for tros- og livssynsbaserte organisasjoner.

Ordningene som gir støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner, reiser noen spesielle utfordringer. Disse ordningene har formulert en hensikt med støtten som kan gi føringer på hvordan de organisasjoner som mottar støtte, organiserer sin virksomhet.

I henhold til forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner § 1, er formålet med ordningen, som administreres av Fordelingsutvalget underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 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.

Formålet med Frifond-ordningen som blant annet administreres av LNU, er slik den er formulert på Frifond.no:

> Frifond er en støtteordning opprettet av Stortinget for å bedre de økonomiske rammevilkårene for demokratisk og medlemsbasert aktivitet på lokalt plan i frivillige organisasjoner som arbeider for og med barn og unge (Frifond 2012).

Slik det er redegjort for i kapittel 22, mistet Norsk Luthersk Misjonssamband for noen år tilbake støtten under Fordelingsutvalgets ordning, og har fra 2012 også mistet støtten under Frifond-ordningen. Boks 22.2 beskriver diskusjonen om hvorvidt Frelsesarmeens barn og unge (FabU) skulle fratas støtte fordi homofile ikke kunne ha lederverv. Saken endte med at Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet omgjorde beslutningen fra Fordelingsutvalget om å frata FabU støtten. Flere andre kristne barne- og ungdomsorganisasjoner kunne, med et annet utfall av klagesaken, da ha mistet støtten.

For de ordningene som skal bidra til at barne- og ungdomsorganisasjoner er arenaer for medbestemmelse, er det satt som vilkår for støtte at lederverv er åpne for begge kjønn og uavhengig av seksuell orientering. Det er, gitt de krav som er stilt, på denne bakgrunn grunnlag for å vurdere nærmere hvorvidt en bør nekte støtte til organisasjoner som har vedtekter som en kan hevde hindrer at målsettingen for ordningene kan nås. Et krav om at lederverv skal være åpne for begge kjønn, vil sannsynligvis ikke utelukke mange barne- og ungdomsorganisasjoner med en religiøs basis, da kjønnslikestilling i styresammenheng vil være akseptabelt for de fleste religiøse retninger. Et krav om at lederverv skal være åpne uavhengig av seksuell orientering, vil imidlertid kunne utelukke mange barne- og ungdomsorganisasjoner med en religiøs basis.

En innvending kan være at staten ikke bør stille krav til hva støtten til barne- og ungdomsorganisasjonene skal oppnå, og dermed at målsetningen for støtteordningen kun bør være en generell støtte til barne- og ungdomsaktivitet.

Utvalget vil peke på at det er flere slike «ubundne» støtteordninger som også tilgodeser barne- og ungdomsaktivitet, for eksempel momskompensasjonsordningen. Barn og unge teller også med ved utmålingen av tilskudd under den

---

[6] I brevet sies det at Den katolske kirke ved sin struktur og opphav adskiller seg fra klassiske foreninger. Den katolske kirkes hierarkiske enheter (bispedømme, menighet) er opprettet av hhv. paven eller biskopen. Det finnes utnevnte ledere (biskop, sogneprest) og kirkerettslige bestemmelser. «Ulike 'råd' er rådgivende organer og ikke styrer.» (Tromsø Stift 2012).

særlige ordningen for tros- og livssynssamfunn. Men utvalget mener det er legitimt å ha en tilleggsordning som særlig er innrettet for å styrke demokratisk medbestemmelse, og at en derfor kan vurdere å stille vilkår knyttet til hvordan slike organisasjoner er styrt og organisert.

Utvalgets medlemmer Bernt, Hompland, Kaur, Leirvik, Melby, Reikvam, Sandvig, Skjælaaen, Strand og Stålsett, mener på denne bakgrunn at en bør presisere og stramme inn reglene for tildeling av støtte til barne- og ungdomsorganisasjonene slik at forskjellsbehandling knyttet til *kjønn eller seksuell orientering* i disse organisasjonenes styringsstruktur medfører at støtte ikke gis. Reglene som muliggjør forskjellsbehandling på grunn av kjønn eller seksuell orientering for religiøse organisasjoner og som ble innført av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet etter behandlingen av saken med Frelsesarmeens barn og unge, bør endres.

Utvalgets medlemmer Breistein, Fjellheim, Haugland, Sultan og Tumidajewicz mener at en prinsipielt kan vurdere å stramme inn vilkårene for støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner for ikke å støtte opp under forskjellsbehandling ut fra kjønn eller seksuell orientering. Dette vil imidlertid i praksis kunne utelukke de fleste religiøst baserte organisasjoner fra ordningen. En nekting av støtte vil forsterke den dominansen som kommer til uttrykk i at det aller meste av støtten til barne- og ungdomsorganisasjoner går til ungdom som godt svarer til «normalforventningene» i kristen/sekulær vestlig kultur. Disse medlemmene tilrår på denne bakgrunn å videreføre dagens regler for støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner.

26.3 Støtte til bygging av private kirkebygg

Ordningen med støtte til private kirkebygg som kan gis til trossamfunn utenfor Den norske kirke og til private stiftelser og frivillige organisasjoner innenfor Den norske kirke, ble i statsbudsjettforslaget for 2012 foreslått avviklet. Dette ble imidlertid reversert ved stortingsbehandlingen. Kulturdepartementet skal i møte med Norges Kristne Råd høsten 2011 ha begrunnet avviklingen med at ordningen ut fra det begrensede beløpet var ressurskrevende å administrere. Videre ble det fra departementets side vist til at byggekostnader ved kirkebygg er inkludert i beregningsgrunnlaget for utmåling av kommunale tilskudd til tros- og livssynssamfunn, noe som innebærer at ordningen ikke er i tråd med likebehandlingsargumentet.

Utvalget vil vise til at tilgangen til tomter og bygninger kan være forskjellig mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Mens kommunene gjerne tilrettelegger tomter for Den norske kirke når det skal bygges nye kirker, kan dette være vanskeligere for andre tros- og livssynssamfunn. Det kan også være vanskelig å få godkjent og/eller omregulert bygninger til bruk for andre tros- og livssynssamfunn, eller å få bruke tomter til dette formålet. Ut fra prinsippet om ikke-diskriminering, jf. prinsipp nr. 3 i kapittel 9, vil det være viktig at kommuner likebehandler ulike tros- og livssynssamfunn når det gjelder mulighet til å skaffe seg egnede lokaler for sin virksomhet.

Utvalget vil vise til at dagens ordning utmåler en relativt begrenset sum ut fra en relativt komplisert søknadsprosedyre med regler om minsteareal for støtte, maksareal per medlem, bekreftet medlemsoversikt, byggetegninger og krav om rapportering på hva arealene brukes til i etterkant. Ordningen gir ikke støtte til bygninger i regi av livssynssamfunn. Hvis ordningen skal fortsette, bør regelverket gjennomgås med sikte på forenkling, selv om det uansett kan være vanskelig å unngå en del krav. Avgrensning mot bygg i regi av livssynssamfunn bør uansett oppheves.

Utvalget drøfter i kapittel 24.2.2 hvorvidt den særlige støtten til tros- og livssynssamfunn bør beregnes ut fra aktivitet. Det anføres der at en del religioner vil vektlegge verdien av gudstjenestefeiring i fellesskap og vektlegging av ritualer og riter i egne bygg utformet for formålet, mens andre religioner og livssyn kan vektlegge kontemplasjon eller praktisk nestekjærlighet. Hvis staten velger ut visse religiøse uttrykksformer for støtte, vil staten ikke være nøytral i forhold til ulike religiøse eller livssynsmessige uttrykksformer. Det skal derfor særlige grunner til for å etablere en egen ordning for støtte til egne livssynsbygg på siden av den generelle ordningen for støtte til tros- og livssynssamfunn.[7]

I prinsippet er byggekostnader for Den norske kirke inkludert i beregningsgrunnlaget. Utvalget vil videre foreslå at deler av den statlige rentekompensasjonsordningen for kirker bør inngå i beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte til tros- og livssynssamfunn, jf. drøfting i kapittel 24.

[7] Dette argumentet motsier ikke at det vil være rimelig å etablere livssynsåpne seremonirom med offentlig finansiering. Slike rom skal nettopp bidra til likebehandling av ulike livssyn, jf. nærmere drøfting i kapittel 14.

Utvalgets medlemmer Breistein, Fjellheim, Haugland, Hompland, Kaur, Leirvik, Sandvig, Sultan og Tumidajewicz mener at de store forskjeller som finnes i tilgang til bygninger for ivaretakelse av livssynsmessige behov mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, ikke bare kan løses med større grad av likebehandling under den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn. For å bøte på forskjellene kan det være hensiktsmessig å opprettholde en særlig tilskuddsordning for bygg. Disse medlemmene tilrår at ordningen videreføres. Den bør justeres og forenkles slik at den også kan være åpen for bygg i regi av livssynssamfunn.

Utvalgets medlemmer Bernt, Melby, Reikvam, Skjælaaen, Strand og Stålsett vil understreke kravet om kommunal likebehandling når det gjelder ulike tros- og livssynssamfunns mulighet til å skaffe seg egnede lokaler for sin virksomhet. Disse medlemmer kan imidlertid ikke se at en statlig tilskuddsordning er et velegnet tiltak i denne sammenheng, og vil ikke anbefale en revisjon av ordningen, men tilrå at den avvikles. En særlig ordning med eget regelverk innrettet for bygg kompliserer vurderinger av likebehandling og harmonerer dårlig med et mål om forenkling. Likebehandling bør sikres gjennom alternative tiltak.

26.4 Støtte til pensjonsordninger

I kapittel 24.3.2 redegjøres det for at den statlige delen av Den norske kirke får dekket sine pensjonsforpliktelser, i likhet med departementer og mange andre statlige etater, uten å betale premie for dem. Denne støtten inngår i dag ikke i beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte til tros- og livssynssamfunn. Utvalget tilrår at denne støtten på i størrelsesorden 140 millioner kroner legges inn i beregningsgrunnlaget.

Det finnes imidlertid også organisasjoner utenfor staten som har medlemskap i Statens pensjonskasse og betaler ingen eller bare en brøkdel av de reelle kostnadene ved pensjonsforpliktelsene for ansatte. Store organisasjoner innenfor frivillig sektor, som Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp, inngår i slike ordninger. Også arbeidstakerorganisasjoner, som LO, Utdanningsforbundet, Den norske kirkes presteforening og Den norske legeforening, har slike særordninger i Statens pensjonskasse. Utvalget har ikke gått nærmere inn på omfang av pensjonsdekning som den enkelte organisasjonen har. Her kan det være store variasjoner i hvor mange ansatte som omfattes. Utvalget har heller ikke vurdert nærmere utvalget av organisasjoner som får subsidiert sine pensjonsordninger. Men som et hovedinntrykk kan det se ut som om subsidiene først og fremst går til tradisjonelle og eldre frivillige organisasjoner. Det er her uten tvil betydelig forskjellsbehandling av frivillige organisasjoner.[8]

Utvalget har sett nærmere på hvilke pensjonssubsidier som gis til religiøse organisasjoner. Enkelte evangelisk-lutherske frikirkemenigheter får dekket pensjonsforpliktelsene for enkelte ansatte, sannsynligvis bare for prester. Subsidien utgjør vel 700 000 kroner. Også enkelte andre religiøse virksomheter, som Det teologiske menighetsfakultet, Misjonshøgskolen, Bibelselskapet, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste får subsidierte pensjonsytelser, men støtten varierer betydelig mellom virksomhetene.

Utvalget mener at dekningen av pensjonsforpliktelser til enkelte kristne menigheter som også får støtte fra den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn, er en uakseptabel forskjellsbehandling som ikke bør fortsette. Gitt at dekningen av Den norske kirkes pensjonsforpliktelser kommer inn i beregningsgrunnlaget for tilskuddsordningen, vil disse menighetene kunne få en dobbel kompensasjon knyttet til pensjon.

Når det gjelder dekning av pensjonsforpliktelser for andre religiøse organisasjoner, mener utvalget det er behov for en opprydding av forholdene, enten ved en generell avvikling av slike ordninger, eller tiltak for mer transparens og likebehandling.

26.5 Bevilgninger ut fra utviklingen i antallet medlemmer også for Den norske kirke

Tilskuddene til tros- og livssynssamfunn følger utviklingen i medlemstall. Med økt medlemstall følger økte tilskudd, og redusert medlemstall fører til mindre tilskudd. Bevilgningene til Den norske kirke, på statlig nivå og på kommunalt nivå, følger ikke en slik fast regel. I utgangspunktet kan en anta at fjorårets bevilgning videreføres, uavhengig av medlemsutvikling. Politiske initiativ kan føre til økte eller reduserte bevilgninger. Et eksempel på økte bevilgninger på statlig nivå i de senere år er de økte bevilgningene til trosopplæ-

[8] Deler av den historiske bakgrunnen for ordningen er beskrevet i St.meld. nr. 33 (1993–1994) *Om medlemskap i Statens Pensjonskasse.*

ring. For 2012 ligger det inne om lag 183 millioner kroner til reformen.

Drammen kommune vedtok ved sin behandling av en plattform for forholdet mellom kommunen, innbyggerne og Den norsk kirke og tros- og livssynssamfunn våren 2012 å vektlegge medlemsutviklingen også for bevilgningene til Den norske kirke. Med relativt små endringer fra et år til neste, vil dette ikke få store utslag på kort sikt. Men på lengre sikt, gitt at medlemsutviklingen følger en jevnt nedadgående trend, kan utslagene være noe større. For å bidra til en større grad av likebehandling mellom Den norske kirke og tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, kan det være rimelig å legge til grunn at også bevilgningene til Den norske kirke bør følge medlemsutviklingen. Dette skal ikke hindre lokale eller sentrale initiativ for å styrke ulike deler av Den norske kirkes virksomhet, men kan ligge til grunn som en budsjettplanforutsetning framover.

Utvalget mener det vil være rimelig å vurdere et slikt forslag nærmere, særlig hvis antallet medlemmer blir betydelig redusert over tid. I kapittel 31 blir de økonomiske konsekvensene av et slikt forslag vurdert nærmere.

Del VI
Et samordnet regelverk for tros- og livssynssamfunn

Kapittel 27
Ny felles lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn

Utvalget har i Del V *«Offentlig økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene»* redegjort for de eksisterende støtteordninger for tros- og livssynssamfunn. Særlig vekt legges på vurdering av den særlige ordningen for tros- og livssynssamfunn. Denne ordningen har en statlig og en kommunal del, og den er regulert av en lov for trossamfunn og en lov for livssynssamfunn. I kapittel 23, 24 og 25 framsettes det, på bakgrunn av en gjennomgang av problemer med dagens ordning, forslag til endringer. Utvalget foreslår en ny ordning for finansiering av tros- og livssynssamfunn. Dette gjøres ved en ny felles lov for tros- og livssynssamfunn med ny avgrensning og nye krav til godkjenning av og medlemsavgrensning for støtteberettigede tros- og livssynssamfunn.

Nåværende lov om trudomssamfunn og ymist anna kapittel 1, dvs. § 1 til og med § 11, gjelder også for Den norske kirke, jf. bestemmelsen i § 11: «Føresegnene i dette kapitlet skal og gjelda om det å høyra til Den norske kyrkja, når ikkje anna er sagt i denne lova eller i serskild lov for Den norske kyrkja.» Forslaget til ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn vil ikke gjelde for Den norske kirke, siden dette trossamfunnet finansieres på en annen måte. Det antas at dette ikke vil ha vesentlige rettslige konsekvenser for Den norske kirke, men spørsmålet kan vurderes nærmere i tilknytning til oppfølgingen av utvalgets utredning.

Utvalget foreslår ikke endringer i kirkeloven. Utvalget legger til grunn at de vilkår for støtte som foreslås i ny lov, også vil ligge til grunn som forutsetninger for den kommunale støtten til Den norske kirke lokalt og som forutsetninger for statens direkte finansiering av Den norske kirke i sin statlige utforming. Ved en eventuell endring av tilknytningsformen for Den norske kirke til staten, jf. drøfting i kapittel 10 (tillegg til del III), vil tilskuddsordningen med dens vilkår, kunne brukes også for Den norske kirke.

Den nye ordningen foreslås i form av en ny lov, og ikke som forslag til endringer av nåværende lover. Til det er endringene både når det gjelder avgrensning av loven, dens materielle innhold og dens oppbygging for omfattende. I tillegg er det prinsipielt ønskelig å få en felles lov for tros- og livssynssamfunn.

Nåværende lov, *Lov om trudomssamfunn og ymist anna* som trådte i kraft i 1970, inneholder både regler som regulerer individuelle rettigheter og regler som gir rettigheter og plikter for trossamfunn. I det følgende drøftes det hvilke regler som ikke foreslås videreført i ny lov, hvilke regler som foreslås videreført med justeringer og hvilke regler som foreslås flyttet til andre lover. Lov om tilskott til livssynssamfunn fra 1981 inneholder bare regler som regulerer rettigheter og plikter for livssynssamfunn og lovens innhold med justeringer legges inn i ny felles lov.

27.1 Lovparagrafer i lov om trudomssamfunn og ymist anna som ikke foreslås videreført i ny lov

Første paragraf i nåværende lov sier følgende: «Alle har rett til å driva religiøs verksemd åleine eller saman med andre, og til å skipa trudomssamfunn når rett og sømd ikkje vert krenkt.»

Utvalget foreslår at denne paragrafen ikke videreføres i ny lov. Rett til religionsfrihet er sikret i Grunnloven paragraf 16 og i Menneskerettighetsloven der blant annet EMKs bestemmelse i artikkel 9.1 er sentral. Den enkeltes tros- og livssynsfrihet er sikret, herunder retten til å gjøre dette i fellesskap. Dagens regel som sier at en har rett til å danne trossamfunn, når «rett og sømd ikkje vert krenkt», har et uklart innhold i den generelle form bestemmelsen har i dag. Det er på den ene siden klart at retten til fri religionsutøving ikke innebærer noen rett til å utføre handlinger som ellers er forbudt i norsk lov. På den andre siden er det ikke rettslige grunnlag for å stille andre og strengere krav til «sømd» ved religionsutøving enn det som ellers gjelder. Spørsmålet om skranker for lovgivers adgang til å oppstille forbud eller påbud som begrenser religionsutøvingen eller er i strid med religiøse normer, må vurderes

ut fra EMK artikkel 9, og utvalget finner ikke grunn til å foreslå klargjøringer av denne retten ut over prinsippene for begrensninger som finnes i EMK paragraf 9. Spørsmålet om det kan stilles krav til trosgrunnlag og praksis for et tros- eller livssynssamfunn vil i stedet bli vurdert i forbindelse med drøfting av hva som skal til for å få rett til offentlig tilskudd, jf. §2 i ny lov.

I paragraf 2 i nåværende lov sies det: «Ingen kan binda seg rettsleg til å høyra eller ikkje høyra til eit trudomssamfunn, ein religiøs samskipnad eller orden. Heller ikkje kan nokon binda ein annan til slikt.»

Justisdepartementet la i framlegget til ny lov om trossamfunn (Ot.prp. nr. 27 (1967–1968)) til grunn at regelen slik den var foreslått av Dissenterlovkomitéen, ville gjelde selv uten uttrykkelig lovhjemmel, men mente den likevel var naturlig å ta inn i loven siden «nettopp [religiøse] … sammenslutninger etter sin natur ofte forutsetter et livsvarig medlemskap.» (Ot.prp. nr. 27 (1967–1968): 26). Retten til å tre ut av trossamfunn er sikret som en del av religionsfriheten i menneskerettsloven, og det er ikke nødvendig med ytterligere lovfesting.

I paragraf 4 i nåværende lov sies det: «Ein som er under 20 år, kan ikkje gjeva livsvarig lovnad om å høyra til ein religiøs orden, eit kloster eller ein liknande samskipnad. Det er ulovleg å taka imot ein slik lovnad.»

Justisdepartementet la i framlegget til ny lov om trossamfunn (Ot.prp. nr. 27 (1967–1968)) til grunn at et «klosterløfte ikke under noen omstendighet er rettslig bindende i den forstand at det hindrer vedkommende å tre ut av klosteret.» (Ot.prp. nr. 27 (1967–1968): 34). Dette gjelder generelt for medlemskap i foreninger og følger også av religionsfrihetens rett til å gå ut av et trossamfunn. Det er derfor ikke nødvendig å stadfeste dette i en egen paragraf. Justisdepartementet ønsket å beskytte unge mennesker mot å påta seg de moralske og religiøse plikter som fulgte av slike løfter. Utvalget vil ikke legge begrensninger på mulighetene til å avlegge moralske løfter knyttet til religiøse ordener for personer som har nådd den alder der vedkommende selv kan bestemme medlemskap i et tros- eller livssynssamfunn. Det vises i denne forbindelse til drøfting og forslag i kapittel 19 om alderskrav mv. for medlemskap i tros- og livssynssamfunn.

Paragraf 11 i nåværende lov som angår virkning for Den norske kirke, videreføres ikke, jf. innledningen over.

I paragraf 12 i nåværende lov sies det:

> Eit trudomssamfunn må ikkje nytta namn som kan valda forbyting med andre trudomssamfunn.
>
> Når eit trudomssamfunn melder namnet sitt til det departement Kongen fastset, kan samfunnet få einerett til namnet. Departementet ser til at namnet ikkje alt er i bruk, at det ikkje krenkjer nokon, og at det ikkje er skikka til å valda forbyting. Er slikt ikkje til hinder for godkjenning, skal departementet gjeva vitnemål om at namnet er meldt og godkjent.
>
> Gjer trudomssamfunnet brigde i namnet sitt eller vert samfunnet oppløyst, skal styret senda departementet melding om det utan drygjing.

Etter det utvalget kjenner til er, kommer denne lovparagrafen sjelden til anvendelse og kan være vanskelig å håndtere. Det finnes blant annet ikke noe offisielt register over slike navn. Tros- og livssynssamfunn som får offentlig støtte, er i dag registrert i enhetsregisteret med et nisifret organisasjonsnummer. I dette registeret finnes det ikke regler som gir enerett for navnevalg. For å få enerett på navn, må organisasjonen være registrert i foretaksregisteret som er opprettet for næringsformål.

Utvalget kan ikke se at det er behov for særlige bestemmelser knyttet til tros- og livssynssamfunns valg av navn og enerett til slike navn.

I paragraf 20 i nåværende lov sies det:

> Registerført trudomssamfunn kan krevja årleg tilskot frå kommunen til religionsopplæring for barn som høyrer til samfunnet, når barnet er friteke frå kristendomsopplæringa i grunnskulen.
>
> Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar om lag til det som stat og kommune yter til kristendomsopplæringa for kvar elev, og skal utreknast etter kor mange som er fritekne av dei som høyrer til trudomssamfunnet.
>
> Departementet gjev føresegner om opplæringa, utstrekning av tilskotet og oppgjerd.
>
> Kommunar som har utlegg etter reglane i fyrste leden, kan krevja rikstilskot etter tilskotsreglane for vanlege utlegg til godkjend opplæring.
>
> Avgjerder om tilskot kan trudomssamfunnet klaga over til departementet.

Bestemmelsen kommer ikke til anvendelse i dagens skolelovgivning. Det finnes, etter innføringen av KRL faget fra 1997 og i dag ved undervis-

ning i RLE ingen generell rett til fritak for hele faget, og derfor ikke noe grunnlag for utbetaling av tilskudd. Det kan også nevnes at de midler som bevilges til trosopplæring i Den norske kirke, inngår i beregningsgrunnlaget for støtte til tros- og livssynssamfunn.

I paragraf 22 i nåværende lov sies det:

> Vert eit registerført trudomssamfunn oppløyst eller går det ut or registeret av andre grunnar, skal den som tek vare på dei offentlege bøkene til trudomssamfunnet, straks overlata dei til fylkesmannen.
>
> Fylkesmannen set melding i Norsk Lysingsblad når eit trudomssamfunn ikkje lenger er registerført.

I paragraf 23 i nåværende lov sies det: «Bøkene til eit registerført trudomssamfunn skal gjevast inn til dei offentlege arkiv i samsvar med reglane som gjeld for embetsbøkene i Den norske kyrkja.»

Utvalget foreslår å fjerne begrepet registerførte trossamfunn. Utvalget finner ikke grunn til å ha særlige regler for arkiv i tros- og livssynssamfunn. Utvalget viser til at det i arkivloven som trådte i kraft i 1999, finnes regler for særlig verneverdige private arkiv og privatarkiv med offentlig tilknytning som helt eller delvis undergis bestemmelsene for offentlige arkiv. Utvalget tilrår at det i medhold av denne loven blir gjort en særlig vurdering av behovet for å ta vare på eldre arkivmateriale i tros- og livssynssamfunn.

Paragrafene 24–27 dekker ulike plikter med mere for forstandere og prester i registerførte trossamfunn:

> **§24.** Den som skal vera prest eller forstandar i registerført trudomssamfunn, må ikkje vera under 23 år og ikkje over 75 år. Han må liva eit heiderleg liv og ha evne til å gjera sine skyldnader etter lova. Fylkesmannen kan gjera unnatak frå alderskravet.
>
> Før han tek til i tenesta, skal han sende fylkesmannen skriftlig lovnad om at han skal gjera samvitsfullt alle gjeremål som er lagde til tenesta i eller med heimel i lov.
>
> Når fylkesmannen har godteke lovnaden, skal han gjeva presten eller forstandaren brev om detta.
>
> **§25.** Prest eller forstandar i registerført trudomssamfunn skal føra dei bøkene som departementet fastset.
>
> Han kan gjeva vitnemål med offentleg tiltru om tenester han har gjort, og om det som bøkene viser.
>
> Prest eller forstandar skal gjeva dei meldingar, opplysningar og vitnemål som departementet eller fylkesmannen fastset.
>
> Prest eller forstandar i registerført trudomssamfunn står under slikt tilsyn som departementet eller fylkesmannen meiner trengst for dei gjeremål som er pålagde i eller med heimel i lov.
>
> **§26.** Prest eller forstandar i registerført trudomssamfunn står under same ansvar som offentleg tenestemann når det gjeld gjeremål som han er pålagd i eller med heimel i lov.
>
> **§27.** Forsømer ein prest eller forstandar i registerført trudomssamfunn sine gjeremål etter føresegner gjevne i eller med heimel i lov, skal fylkesmannen gjeva han skriftleg åtvaring og varsla styret i trudomssamfunnet. Vert det ikkje slutt på vanhøvet eller er tenesteskyldnaden forsømd på sers alvorleg vis, kan fylkesmannen taka frå honom retten til å gjera preste- eller forstandarteneste.
>
> Det same gjeld i fall vilkåra etter lov for at han kan vera prest eller forstandar, fell bort på annan måte.

Utvalget foreslår at ny lov tillegger ansvar til tros- og livssynssamfunnet som sådan. Det er derfor ikke behov for å regulere de spesifikke pliktene til ledere i tros- eller livssynssamfunnet.

I paragraf 29 i nåværende lov heter det:

> Bryt nokon §4 andre punktum, §10, §12, §16, §17, §22, §23, §24 andre leden eller §27 a, kan han verta straffa med bot.

Nåværende lov legger ansvar for ulike plikter i loven til trossamfunnets forstander. Utvalget foreslår at ny lov tillegger ansvar til tros- og livssynssamfunnet som sådan. Ved brudd på vilkår kan tros- og livssynssamfunn miste rett til tilskudd. Utvalget vurderer det ikke som hensiktsmessig med en egen rett til å ilegge bøter i loven.

27.2 Lovparagrafer i lov om trudomssamfunn og ymist anna som foreslås flyttet til andre lover

I paragraf 18 heter det i nåværende lov:

> Kongen eller den han gjev fullmakt, kan samtykkja i at registerført trudomssamfunn får ha eigen gravplass og setja vilkår for dette.
>
> Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd gjeld på tilsvarande måte så langt den passar.

Utvalget foreslår at denne bestemmelsen settes inn i gravferdsloven fra 1996.

I paragraf 27a heter det i nåværende lov:

> Den som ikkje høyrer til Den norske kyrkja har 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.
>
> Arbeidsgjevar har rett til å krevja at desse fridagane vert arbeidd inn att av arbeidstakar. Etter førehandstingingar med arbeidstakaren fastset arbeidsgjevaren når innarbeidinga skal skje.
>
> Arbeidstakar som ynskjer å nytte denne retten til fridagar, skal gje arbeidsgjevaren varsel seinast 14 dagar på førehand.
>
> Dersom vedkomande religion høgtidar meir enn to religiøse høgtidsdagar kvart år, og desse fell utanom dei fridagane som elles gjeld her i riket, kan vedkomande sjølv velje dei to fridagane han har rett til, som religiøse høgtidsdagar.
>
> Innarbeiding av fri som er gitt i medhald av paragrafen her, vert ikkje rekna som overtid jamvel om arbeidstida overstig dei timetal som er fastsett i arbeidsmiljøloven §§10–4 og 10–5.

I Ot.prp. nr. 41 (1979–1980) ble denne rettigheten plassert i lov om trudomssamfunn og det ble argumentert for at ved å plassere «hjemmelen i denne loven, oppnår man at den naturlig vil dekke alle berørte grupper, dvs. arbeidstakere, skoleelever, vernepliktige osv.» (Ot.prp. nr. 41 (1979–1980): 25). Det er vist til bestemmelsen i arbeidsmiljølovens §12–15.

Utvalget tilrår at den enkeltes rettighet plasseres i de enkelte aktuelle lover eller direktiver og foreslår egne paragrafer, med enkelte formuleringsendringer i de aktuelle lovene, jf. kapittel 28. Lov om tros- og livssynssamfunn rendyrkes som en lov som gjelder tros- og livssynssamfunns plikter og rettigheter.

27.3 Håndtering av øvrige paragrafer i lov om trudomssamfunn og lov om tilskott til livssynssamfunn

Øvrige paragrafer i lov og trudomssamfunn og lov om tilskott til livssynssamfunn videreføres i justert form i ny felles lov. Enkelte paragrafer i nåværende lov som går på rettigheter og plikter knyttet til det å være registrert trossamfunn, vil i ny lov være knyttet til tilskudd. Disse vil ikke angå lovligheten av å danne tros- eller livssynssamfunnet eller regler som regulerer samfunnets virksomhet og innretning. Det dreier seg f.eks. om hvordan medlemskapsspørsmål skal håndteres. Det enkelte trossamfunn kan f.eks. akseptere medlemskap i flere trossamfunn uten at dette vil være forbudt. Men rett til tilskudd for ett medlem kan bare oppnås for ett tros- eller livssynssamfunn.

Kapittel 28
Behov for endringer i andre lover

Som følge av forslag til ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn og vurderinger i tilknytning til den nye loven, er det behov for endringer også i enkelte andre lover. I det følgende gjennomgås viktige endringsbehov. Utvalget vil i sitt forslag til ny lov ikke bruke begrepet forstander eller registrert trossamfunn. Dette er begreper som finnes i del lover, og som eventuelt må erstattes med tilsvarende betegnelser eller det må vurderes om de angjeldende lovbestemmelser må endres. Utvalget har ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av behovet for endringer.

28.1 Gjennomgang av behov for endring av lover

I lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) foreslås følgende endringer: Nytt § 32 andre ledd skal lyde:

Foreldra melder barn inn i og ut av tros- og livssynssamfunn fram til barnet har fylt 15 år. Barn som har fylt 12 år, må gi skriftleg samtykke til inn- eller utmeldinga.

Merknad til endringen: Begrunnelsen for denne endringen er gitt i utredningens kapittel 19. 3.

Det er i kapittel 19. 3 foreslått at det må kreves skriftlig samtykke for valg av skole på religiøst grunnlag fra barnet fyller 12 år. Utvalget mener at hensynet til barns selvstendige rettigheter mer generelt tilsier at også beslutning om å gå på andre privatskoler basert på en anerkjent pedagogisk retning bør kreve samtykke fra barn over 12 år. Det bør vurderes om dette kravet til samtykke bør tas inn i barneloven § 32 som handler om blant annet barns rett til å velge utdanning.

I lov 4. april 1991 nr. 47 om ekteskap foreslås følgende endringer:

§ 12. Vigslere. Punkt a (som beskriver hvem som er vigslere):

«prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.» utgår.

Siste ledd i paragrafen som lyder: «Departementet kan ved forskrift gi utfyllende regler om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn.» utgår.

§ 13 om nektingsgrunner for vigslere som er nevnt under § 12 utgår i sin helhet.

Utvalgets medlemmer Fjellheim, Haugland, Leirvik, Skjælaaen og Stålsett foreslår følgende endringer i lov 4. april 1991 nr. 47 om ekteskap:

§ 12 a [om hvem vigslere er] skal lyde:

Vigslere godkjent etter lov om tros- og livssynssamfunn kapittel 4 når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.

§ 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 er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.

En *vigsler i et trossamfunn godkjent etter lov om tros- og livssynssamfunn kapittel 4* kan også nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.

Merknad til § 13. I dagens lov er det bare knyttet rett en rett til å nekte vigsel for «kirkelige» vigslere, og ikke for vigslere i livssynssamfunn. Dette skillet foreslås videreført, men begrepsbruken gjøres mer presis og dekkende ved at begrepet «vigsler i trossamfunn godkjent etter lov om tros- og livssynssamfunn» anvendes. Det opprettholdes i § 2.2 i ny lov om tros- og livssynssamfunn et skille i inngangsvilkår for trossamfunn og livssynssamfunn, jf. punkt 1 og 2, slik at vigslere etter § 4 vil være godkjente enten i et trossamfunn eller i et livssynssamfunn.

Utvalget vil videre peke på at det i lov av 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke finnes det bestemmelser om tilhørighet og medlemskap.

Utvalget vil ikke gi seg inn på å foreslå regler om de interne medlemsbestemmelser for Den norske kirke. Men som utgangspunkt for beregninger av antall medlemmer i Den norske kirke som grunnlag for tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn, kan Den norske kirke ikke lenger registrere tilhørige ut fra foreldres medlemskap. Det vil derfor antakelig være hensiktsmessig å endre § 3 i kirkeloven slik at den uttrykker at foreldre som ønsker å registrere sine barn som tilhørige i Den norske kirke, selv må gi melding om dette etter barnelovens bestemmelser om foreldremyndighet.

I lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd skal lyde:

Gravlegging skal skje på offentlig kirkegård eller på gravplass *anlagt av tros- eller livssynssamfunn i henhold til tillatelse etter § 20a.*

Ny § 20a skal lyde:

Departementet kan samtykke til at tros- eller livssynssamfunn godkjent etter lov XX om tros- og livssynssamfunn får ha egen gravplass og sette vilkår for dette.

Loven her gjelder så langt den passer.

Merknad til ny § 20a: Dette er en flytting av bestemmelsen i lov om trudomssamfunn, § 18, og medfører ikke endringer av reglene.

Det kan være ulike oppfatninger av om tros- og livssynssamfunn bør kunne opprette egne gravplasser. Utvalget har fått et tilleggsmandat om å drøfte ansvaret for gravplassforvaltningen, jf. kapittel 18, men drøfter i den forbindelse i liten grad lovgivningen knyttet til retten til egne gravplasser for tros- og livssynssamfunn.

Utvalget konkluderer i kapittel 18 med at kommunene bør overta ansvaret for gravplassforvaltningen. Dette nødvendiggjør en del endringer i gravferdsloven. Mest grunnleggende vil det skje i § 3 der det heter i første ledd at «Kirkelig fellesråd har ansvaret for at gravplasser og bygninger på gravplasser forvaltes med orden og verdighet og i samsvar med gjeldende bestemmelser.». «Kommunen» må her og i andre tilsvarende formuleringer i loven erstatte «kirkelig fellesråd».

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-3a sjette ledd skal lyde:

Elevar som har fylt *12* år, gir sjølv skriftleg melding som nemnt i *andre* ledd.

Merknad: Dette er en endring fra tidligere regel der aldersgrensen var 15 år. Begrunnelsen for denne endringen er gitt i kapittel 19.3.7.

Ny § 3-13 skal lyde:

Den som har andre høgtidsdager enn de som offisielt er fastsett, har rett til fri frå den vidaregåande opplæringa etter eiga val opp til to dagar kvart år i samband med religiøse høgtider etter vedkomande sin religion.

Merknad til § 3-13

Dette er i hovedsak en videreføring av tidligere regelverk i lov om trudomssamfunn, men med visse formuleringsendringer. Fritaket er ikke lenger koblet opp til ikke å være medlem av Den norske kirke, men til å ha andre høytidsdager enn de som er offisielt fastsatt. I forskrifter om vurdering i videregående opplæring må det presiseres at fri etter § 3-13 ikke skal føres som fravær på vitnemålet eller at det for øvrig skal få noen konsekvenser for retten til vurdering.

I lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler gjøres følgende endringer:

Ny § 4-5a skal lyde:

Den som har andre helligdager enn de som er offisielt er fastsatt, har rett til fri fra eksamen og obligatorisk undervisning etter eget valg i opp til to dager hvert år i forbindelse med religiøse høytider etter vedkommendes religion.

Student som ønsker å benytte denne retten til fridager knyttet til eksamener, skal gi studiestedet varsel senest 45 dager på forhånd. Studiestedet må fastsette frist for varsling av fritak for obligatorisk undervisning. Studiestedet fastsetter alternativ eksamensdag eller obligatoriske krav.

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

Ny § 12-15 skal lyde:

Den som har andre helligdager enn de som offisielt er fastsatt, har rett til fri fra arbeid etter eget valg i opp til to dager hvert år i forbindelse med religiøse høytider etter vedkommendes religion.

Arbeidsgiver har rett til å kreve at disse fridagene blir arbeidet inn igjen av arbeidstaker. Etter drøftelse med arbeidstakeren fastsetter arbeidsgiveren når innarbeidingen skal skje.

Arbeidstaker som ønsker å benytte denne retten til fridager, skal gi arbeidsgiveren varsel senest 14 dager på forhånd.

Innarbeiding av fri som er gitt i medhold av paragrafen her, blir ikke regnet som overtid selv om arbeidstiden overstiger de timetallene som er fastsatt i arbeidsmiljøloven 4 §§ 10-4 og 10-5.

Merknad til § 12-15

Dette er en flytting av bestemmelsen i lov om trudomssamfunn, dvs. en videreføring av denne lovens bestemmelser.

I forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning § 6-1 er det fastsatt lignende rettigheter. Annen lovgivning om plikt til tilstedeværelse kan også være relevant.

Forsvaret har direktivfestet, jf. «Direktiv vedrørende tilrettelegging for religionsutøvelse i Forsvaret av 3. juli 2001 pkt. 2.5.1.» regler for vernepliktige som går lenger enn det som følger av lov om trudomssamfunn, jf. omtale i kapittel 15.

I lov av 17. juni 1953 nr. 29 om verneplikt må endringer gjøres:

§ 3 fjerde ledd lyder:

Fritatt for verneplikt er ordinerte prester i statskirken og prester og forstandere i registrerte trossamfunn. Såfremt de har utført militærtjeneste, er de dog etter nærmere bestemmelser av Kongen pliktige til å gjøre tjeneste som feltprester i Forsvaret.

Det vil med vedtak av ny lov om tros- og livssynssamfunn ikke lenger finnes «forstandere i registrerte trossamfunn». Utvalget kan ikke se at det er nødvendig eller ønskelig å finne en tilsvarende betegnelse for å beskrive samme forhold. Ifølge Lunde var fram til 1876 både sivile og geistlige embetsmenn fritatt for verneplikt (Lunde 2003: 82). I vernepliktsloven fra 1910 fikk dissenterforstandere fritak (Breistein 2003: 136ff).[1] Det virker ikke rimelig å utelukke kategorien «religiøse ledere» fra den alminnelige verneplikten. Det vil fortsatt være mulig å nekte å avtjene verneplikt for å unngå å komme i konflikt med sin alvorlige overbevisning. Gitt at forstandere i registrerte trossamfunn ikke erstattes med en ny betegnelse, vil det ut fra likebehandlingshensyn, ikke være rimelig å beholde et unntak for prester i statskirken og andre prester. Utvalget har ikke utredet hvorvidt det vil være behov for å beholde en ordning med verneplikt for feltprester i Forsvaret, jf. siste setning i fjerde ledd.

---

[1] Justisdepartementet ordla seg slik om saken i 1907: «det princip bør søges gjennemført, at vernepligtens opfyldelse er en ydelse, som enhver skylder statssamfundet, og hvorfor i almindelighed ingen bør fritages … Herfra har man alene gjort undtagelse for geistlige embedsmænd, med hensyn til hvilke kommissionens [til vernepliktsloven i 1876?] pluralitet har antaget, at deres deltagelse i krigen som stridsmænd efter den almindelige opfatningen vilde blive anseet lidet forenlig med den opgave, som deres kaldspligter paalægge dem.» (Breistein 2003: 137).

Kapittel 29
Merknader til ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn

Bakgrunn og nærmere argumentasjon for hovedtrekkene for bestemmelsene i ny lov er gitt i kapitlene 23, 24 og 25 i utredningen. Kortfattede merknader er gitt i det følgende:

Til Kapittel 1 i ny lov
Paragrafen inneholder en formålsbestemmelse for loven. Den skal bidra til å oppfylle bestemmelsen i Grunnloven § 16 der det heter at Den norske kirke skal understøttes og at «Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes på lige Linje.»

Til Kapittel 2 i ny lov
Kapitlet regulerer vilkårene for rett til økonomisk tilskudd. Nærmere begrunnelser og utdyping av vilkårene er gitt i kapittel 23. Godkjenningsretten er i § 2-1 lagt til departementet, men departementet forutsettes å delegere myndigheten til fylkesmannsembetet. Utvalget foreslår at godkjenningsmyndighet mv. sentraliseres til ett fylkesmannsembete, jf. vurderingene i kapittel 23.6.2

I § 2-2 foreslås de nærmere vilkår for statlige tilskudd. Vilkårene kan deles i tre.

1. Et innholdskrav knyttet til oppfatninger om tilværelsen. Vilkårene er noe forskjellige for trossamfunn og livssynsamfunn. 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.
2. Visse administrative krav. Det kreves vedtekter som skal dekke visse forhold, men det er ikke nærmere krav om hvordan vedtektene skal utformes eller krav f.eks. til likebehandling av medlemmer.
3. Krav til visse standarder for ivaretakelse av viktige rettigheter og interesser. Et krav stilles om ikke å organisere eller oppmuntre til oppvekstvilkår 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 oppvekstvilkår kan være klart skadelige. Det stilles krav om ikke å oppfordre til 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 seksualliv («utroskap»), ved å gå ut av trossamfunnet («frafall»), eller ytringer om personer som omtaler religiøse oppfatninger («blasfemi»). Kravene under punkt tre 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 tilfredsstiller kravene 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 tilfredsstille kravene til den offentlige støtteordningen. I § 5-3 presiseres at tros- og livssynssamfunn kan fratas rett til statstilskudd ved lovbrudd. Tilsvarende krav må gjelde også ved vurdering av om et tros- og livssynssamfunn skal innvilges rett til tilskudd.

Til Kapittel 3 i ny lov
Prinsippet for beregning av tilskudd er gjengitt i § 3-1. Departementet er gitt hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om tilskuddsberegningen. Utvalget tilrår i kapittel 24 at det gjøres justeringer i hvordan tilskuddene beregnes etter dagens regelverk, blant annet at de utgiftene til pensjon som dekkes for Den norske kirke, inkluderes i beregningsgrunnlaget. Videre foreslås det at alle utbetalinger i ordningen gjøres på statlig nivå. De kommunale utgiftene under ordningene overføres til staten i form av et rammetrekk fra kommunenes inntektsrammer. Det må vurderes hvordan en over tid kan beregne kommunenes utgifter til Den

norske kirke lokalt. Dette utgiftsnivået skal i prinsippet fortsatt ligge til grunn når en vurderer et likeverdig tilskudd for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Omleggingen til et statlig total ansvar for den lovbestemte tilskuddsordningen, 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.

Avgrensningen av tilskuddsberettigede medlemmer gis i § 3-2. Nærmere begrunnelser og utdyping av vilkårene er gitt i kapittel 25.5. Departementet kan gi nærmere regler for dokumentasjon av innmelding og utmelding, og registrering av tilhørige. Tros- og livssynssamfunn kan internt gjøre et skille mellom medlemmer og tilhørige. Automatisk registrering på bakgrunn av foreldres tilknytning til trossamfunnet, som i dag kan skje ved fødselsmeldinger, vil imidlertid ikke være mulig. Foreldre må sende egen melding, iht. barnelovens bestemmelser, om medlemskap/tilhørighet til tros- eller livssynssamfunn. Det vil også innebære at om Den norske kirke fortsatt vil operere med en kategori automatisk tilhørige, må disse trekkes fra medlemstallet for Den norske kirke før støtten til de øvrige tros- og livssynssamfunn skal beregnes. De som i dag har blitt registrert som tilhørige i trossamfunn gjennom fødselsmeldinger, vil imidlertid kunne regnes som tilskuddsberettigede medlemmer inntil de melder seg ut eller dør.

Tros- og livssynssamfunn kan få beskjed om antall registrerte dobbelmedlemmer, men de vil ikke få informasjon om hvilke personer dette gjelder.

Departementet forutsettes i § 3-2 å utforme en standardbeskrivelse av hvilke rettigheter og plikter en 15-åring som er registrert i et tros- eller livssynssamfunn, har, herunder mulighet til utmelding av samfunnet, eller eventuelt innmelding i samfunnet gitt at tros- eller livssynssamfunnet krever personlig innmelding for fortsatt registrering i samfunnet ved fylte 15 år.

Departementet kan gi forskrifter om krav til utbetaling og plikt til å utarbeide og sende inn revidert regnskap.

Utvalget har foreslått at krav til ekstern revisjon av regnskap heves til 400 000 kroner.

Til kapittel 4 i ny lov
Forslaget om en egen nemnd skal bidra til en konsekvent og faglig fundert håndheving av regelverket. Det er spesielt viktig å unngå at støtte til tros- og livssynssamfunn skal avhenge av skiftende politisk ståsted hos ansvarlig statsråd. Saker vil normalt forberedes for nemnda av departementet, eller den instans som departementet har delegert et slikt ansvar til, jf. merknad til § 2.

Til kapittel 5 i ny lov
Departementet gir nærmere forskrifter om rapporteringsplikten. Utvalget har foreslått at krav til ekstern revisjon av regnskap heves til 400 000 kroner. Departementet må videre fastsette nærmere bestemmelser om dokumentasjon av at tros- og livssynssamfunnet har oppfylt plikten til å informere 15-åringene i samfunnet om deres rettigheter og plikter, jf. § 3-2.

I lov om trudomssamfunn er det gitt regler for advarsler mv. når det forekommer forsømmelser som kan føre til at trossamfunnet mister sin registrering som trossamfunn. Forslag til ny lov vektlegger ordningen som en tilskuddsordning, og det vil være ved tidspunktet for vedtak om tilskudd at vilkår for tilskudd prøves. Krav om tilbakebetaling av tilskudd kan være aktuelt hvis tilskuddet ikke er brukt i tråd med forutsetningene. Tilskuddene vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven og behandles ut fra forvaltningslovens bestemmer når det gjelder klagerett mv.

Til Kapittel 6 i ny lov
Kapitlet inneholder bestemmelser om ikrafttreden og overgangsbestemmelser. Godkjenning av vilkår etter dagens tilskuddsordninger kan prolongeres i inntil tre år etter lovens ikrafttredelse. Det kreves ikke nye innmeldinger i tros- eller livssynssamfunnet for å bli godkjent som tilskuddsberettiget etter ny lov.

Utvalgets medlemmer Fjellheim, Haugland, Leirvik, Skjælaaen og Stålsett foreslår et eget kapittel 4 om vigsel og foreslår følgende merknadstekst:

Til § 4
Trossamfunnet må forplikte seg til å likebehandle menn og kvinner hvis en vigsler i samfunnet påberoper seg en nektingsgrunn etter ekteskapslovens § 13. Det betyr for eksempel at trossamfunnet ikke kan nekte kvinner å gifte seg med en person som ikke er medlem av trossamfunnet, hvis trossamfunnet tillater menn å gifte seg med personer som ikke er medlem av trossamfunnet. Tilsvarende vil heller ikke nekting når det gjelder gjengifte eller samkjønnsvigsler kunne forskjellsbehandle menn og kvinner.

Kapittel 30
Lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn

Kapittel 1 Formål og virkeområde

§ 1-1 Lovens formål

Formålet med denne loven er å sikre offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn på likeverdig nivå som Den norske kirke.

Utvalgets medlemmer Fjellheim, Haugland, Leirvik, Skjælaaen og Stålsett foreslår følgende § 1-1:

§ 1-1 Formålet med denne loven er å sikre offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn på likeverdig nivå som Den norske kirke. og å legge til rette for en forsvarlig utføring av vigsler i tros- og livssynssamfunn.

§ 1-2 Lovens virkeområde

Loven gjelder tildeling av statlige tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

Loven gjelder i riket. Kongen kan i forskrift bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

Utvalgets medlemmer Fjellheim, Haugland, Leirvik, Skjælaaen og Stålsett foreslår følgende § 1-2 første ledd:

Loven gjelder tildeling av statlige tilskudd og vigselsmyndighet til tros- og livssynssamfunn.

Kapittel 2 Godkjenning av rett til statstilskudd

§ 2-1 Rett til økonomisk tilskudd

Tros- eller livssynssamfunn som oppfyller vilkårene etter § 2-2 har rett til statlig tilskudd etter kapittel 3, etter godkjenning av departementet.

§ 2-2 Vilkår for statlige tilskudd

For å få statstilskudd, må tros- eller livssynssamfunnet oppfylle følgende vilkår:

1. 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.
2. Et livssynssamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og holdning til sentrale etiske spørsmål.
3. 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.
4. Samfunnet må ha vedtekter som fastsetter hvem som kan være medlem av samfunnet, styringsstruktur i samfunnet, og hvem som representerer og kan forplikte samfunnet utad. Deltakelse i samfunnets styringsstruktur må være åpen for personer av begge kjønn. Det må også være bestemmelser om hvordan vedtekter kan endres og hvordan midler disponeres ved endringer, sammenslåinger mv. Departementet kan gi nærmere forskrifter om disse kravene.
5. Samfunnet må ha 100 medlemmer eller aktivt registrert tilhørige i henhold til § 3-2.
6. Samfunnet må ikke
   a. Organisere eller oppmuntre til oppvekstvilkår 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.
7. Samfunnet må ved søknad skriftlig bekrefte kjennskap til og vilje til overholdelse av kravene i punkt 6.

Dersom det avdekkes forhold som kan føre til bortfall av godkjenning etter § 5-3 tredje ledd, kan departementet nekte godkjenning.

Utvalgets medlemmer Breistein, Haugland, Hompland, Melby, Sandvig, Sultan og Tumidajewicz tilrå at punkt 4 ikke inneholder krav om at: Deltakelse i samfunnets styringsstruktur må være åpen for personer av begge kjønn.

Utvalgets medlemmer Breistein, Hompland, Sandvig og Sultan vil tilrå at punkt 5 utformes slik: Samfunnet må ha 10 medlemmer eller aktivt registrert tilhørige i henhold til § 3-2.

Utvalgets medlemmer Breistein, Melby og Strand tilrår at det settes inn et nytt punkt 6 der det heter: Samfunnet må vise at det dekker 10 pst av utgiftene med egne kontante midler eller ved beregnet verdi av egeninnsats.

Utvalgets medlemmer Bernt, Leirvik og Reikvam tilrår at det under punkt 6 legges til en ny bokstav d med følgende utforming: Oppfordre til eller bifalle diskriminering i strid med norsk lov.

§ 2-3 Søknad om godkjenning

Søknad om godkjenning må inneholde:

1. Nødvendig dokumentasjon for at vilkårene i § 2-2 er oppfylt.
2. Samfunnets adresse og angivelse av ansvarlig kontaktperson.
3. Organisasjonsnummer.

Kapittel 3 Økonomiske tilskudd

§ 3-1 Beregning av tilskuddet

Grunnbeløp for beregning av statstilskudd fastsettes av departementet på grunnlag av de kommunale og statlige utgiftene til Den norske kirke, etter fradrag for utgifter som er felles for alle innvånere av riket, og som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål, herunder utgifter til gravplasser og merutgifter ved bruk og vedlikehold av fredede eller vernede kirkebygg og øvrige utgifter til alminnelige kulturformål. Det fremkomne nettoutgiftsbeløp deles med tallet på medlemmene i Den norske kirke, som gir et beregnet utgiftsbeløp per medlem i Den norske kirke.

Staten utbetaler tilskuddet. Tros- eller livssynssamfunnet mottar ett grunnbeløp for hvert tilskuddsberettiget medlem eller aktivt registrert tilhørig.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om tilskuddsberegningen.

§ 3-2 Tilskuddsberettigede medlemmer og aktivt registrerte tilhørige

Tilskuddsberettigede er medlemmer og tilhørige som er bosatt i Norge, og har meldt seg inn eller er blitt registrert som tilhørige av foreldre/foresatte.

Inn- og utmelding og registrering som tilhørig skal være skriftlig eller dokumentert på annen forsvarlig måte. Departementet kan gi nærmere regler for dokumentasjon av innmelding og utmelding, og registrering av tilhørige. For innmelding eller registrering av barn i tros- og livssynssamfunn, gjelder reglene i barneloven. Barn som har fylt 12 år må selv gi skriftlig samtykke til inn- og utmelding eller registrering som tilhørig i samsvar med barneloven § 32 andre ledd.

For å telle med i tilskuddsberegningen, må tilskuddsberettigede oppgis med fødselsnummer på liste som hvert år sendes til departementet. Listen må også inneholde samfunnets organisasjonsnummer. Opplysningene kan sammenholdes med opplysninger fra Det sentrale folkeregister, andre tros- og livssynssamfunn og medlemsregisteret til Den norske kirke, så langt dette er nødvendig for å kontrollere at vilkårene for tilskudd er oppfylt. Departementet kan gi nærmere forskrifter om medlemslistene, herunder om teknisk utforming, innsending, frister og databehandling av medlemsopplysningene.

Personer som er oppført som tilskuddsberettiget i to eller flere samfunn, inkludert Den norske kirke, vil få skriftlig beskjed om dette og mulighet til å avklare hvilket samfunn som skal motta tilskudd. Personer som etter denne avklaringsmuligheten fortsatt er medlem eller tilhørig i to eller flere samfunn som får tilskudd etter loven her eller som er medlem i Den norske kirke, teller ikke med ved tilskuddsberegningen.

Tros- og livssynssamfunn pålegges å sende brev til de personer innen tros- og livssynssamfunnet som er 15 år om at de er registrert som tilskuddsberettigede i tros- og livssynssamfunnet. Departementet gir nærmere bestemmelser om innholdet i et slikt brev.

§ 3-3 Utbetaling av tilskudd, bruk av tilskuddet og regnskapsplikt

Statstilskuddet skal utbetales til tros- og livssynssamfunnet på en forsvarlig måte. Det skal brukes til tros- eller livssynsformål. Departementet kan gi forskrifter om krav til utbetaling og plikt til å utarbeide og sende inn revidert regnskap.

§ 3-4 Offisiell statistikk

Lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 gjelder ikke for opplysninger som er gitt etter § 3-2 andre ledd med forskrifter.

Kapittel 4 Sakkyndig nemnd

§ 4-1 Oppnevning og oppgaver

Kongen i statsråd oppnevner en sakkyndig nemnd som gir råd i saker om godkjenning etter kapittel 2 og bortfall av godkjenning etter kapittel 5 i loven her. Nemnda skal ha fem medlemmer

med særlig fagkyndighet innen områder som religion, jus og etikk.

Saker om tap av godkjenning etter § 5-3 skal alltid legges fram for nemnda til uttalelse før det fattes vedtak. Departementet kan ikke frata noe tros- eller livssynssamfunn støtte uten at det foreligger en slik tilrådning av nemnda. Nemnda kan også bli bedt om å gi uttalelse i saker om godkjenning etter kapittel 2.

Kapittel 5 Tilsyn, rapportering og sanksjoner

§ 5-1 Statlig tilsyn

Departementet fører tilsyn med at tros- og livssynssamfunnene oppfyller pliktene sine etter loven her.

§ 5-2 Plikt til rapportering

Tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd etter kapittel 3, må hvert år sende inn:

1. regnskap etter § 3-3
2. årsmelding
3. endringer i registrerte opplysninger

Departementet gir nærmere forskrifter om rapporteringsplikten.

§ 5-3 Sanksjoner

Når et samfunn ikke oppfyller plikten til rapportering etter § 5-2 med forskrifter, kan departementet stanse utbetaling av tilskudd inntil plikten er oppfylt.

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 fratas 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.

Kapittel 6 Avsluttende bestemmelser

§ 6-1 Ikrafttreden

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. De enkelte reglene i loven kan settes i kraft til ulik tid.

§ 6-2 Overgangsbestemmelser

Samfunn som ved lovens ikrafttreden mottar tilskudd etter lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn, kan motta tilskudd på samme vilkår i tre år etter lovens ikrafttreden. Innen det har gått tre år fra lovens ikrafttreden må samfunn som skal ha rett til offentlige tilskudd, ha godkjenning etter loven her.

Rett til støtte for personer som ikke er bosatt i Norge, bortfaller ved lovens ikrafttreden.

Rett til tilskuddsberettiget medlemskap eller tilhørighet i tros- og livssynssamfunn som er etablert under eksisterende tilskuddsordninger, trenger ikke etableres på nytt under ny tilskuddsordning.

Departementet gir nærmere forskrifter om overgangsordningene.

§ 6-3 Endringer i andre lover

Fra det tidspunktet loven trer i kraft, oppheves lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn.

Fra samme tidspunkt gjøres følgende endringer i andre lover:

I lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre gjøres følgende endringer:

Nytt § 32 andre ledd skal lyde:

Foreldra melder barn inn i og ut av tros- og livssynssamfunn fram til barnet har fylt 15 år. Barn som har fylt 12 år, må gi skriftleg samtykke til inn- eller utmeldinga.

I lov 4. april 1991 nr. 47 om ekteskap gjøres følgende endringer:

§ 12.Vigslere. Punkt a om at

«prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.» utgår.

§ 13 om nektingsgrunner for vigslere nevnt under § 12 a utgår i sin helhet.

I lov 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd skal lyde:

Gravlegging skal skje på offentlig kirkegård eller på gravplass anlagt av tros- eller livssynssamfunn i henhold til tillatelse etter § 20a.

Ny § 20a skal lyde:

Departementet kan samtykke til at tros- eller livssynssamfunn godkjent etter lov XX om tros- og livssynssamfunn får ha egen gravplass og sette vilkår for dette.

Loven her gjelder så langt den passer.

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-3a sjette ledd skal lyde:

Elevar som har fylt *12* år, gir sjølv skriftleg melding som nemnt i *andre* ledd.

Ny § 3-13 skal lyde:

Den som har andre høgtidsdager enn dei som offisielt er fastsett, har rett til fri frå den vidaregåande opplæringa etter eiga val opp til to dagar kvart år i samband med religiøse høgtider etter vedkomande sin religion.

I lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler gjøres følgende endringer:

Ny § 4-5a skal lyde:

Den som har andre helligdager enn de som er offisielt fastsatt, har rett til fri fra obligatorisk undervisning og eksamen etter eget valg i opp til to dager hvert år i forbindelse med religiøse høytider etter vedkommende sin religion.

Student som ønsker å benytte denne retten til fridager knyttet til eksamener, skal gi studiestedet varsel senest 45 dager på forhånd. Studiestedet må fastsette frist for varsling av fritak for obligatorisk undervisning. Studiestedet fastsetter alternativ eksamensdag eller obligatoriske krav.

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

Ny § 12-15 skal lyde:

Den som har andre helligdager enn de som er offisielt fastsatt, har etter eget valg rett til fri fra arbeid i opp til to dager hvert år i forbindelse med religiøse høytider etter vedkommende sin religion.

Arbeidsgiver har rett til å kreve at disse fridagene blir arbeidet inn igjen av arbeidstaker. Etter drøftelse med arbeidstakeren fastsetter arbeidsgiveren når innarbeidingen skal skje.

Arbeidstaker som ønsker å benytte denne retten til fridager, skal gi arbeidsgiveren varsel senest 14 dager på forhånd.

Innarbeiding av fri som er gitt i medhold av paragrafen her, blir ikke regnet som overtid selv om arbeidstiden overstiger de timetallene som er fastsatt i arbeidsmiljøloven 4 §§ 10-4 og 10-5.

Ytterligere forslag fra mindretall

Utvalgets medlemmer Fjellheim, Haugland, Leirvik, Skjælaaen og Stålsett foreslår følgende kapittel 4 § i ny lov:

Kapittel 4 Vigsel

§ 4-1 Vigselsmyndighet etter ekteskapsloven

Tros- eller livssynssamfunn som fyller vilkårene for godkjenning etter § 2-2 kan få godkjent vigslere med vigselsmyndighet etter lov 4. april 1991 nr. 47 om ekteskap § 12. I tillegg kreves minst 500 medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet.

Ved bruk av nektingsgrunnene etter ekteskapsloven § 13, må samfunnet forplikte seg til å likebehandle menn og kvinner.

Departementet godkjenner den enkelte vigsleren etter søknad fra tros- eller livssynssamfunnet. Søknaden må inneholde navn og fødselsnummer for den som skal bli vigsler og dokumentasjon for at vilkårene i § 4-2 er oppfylt.

Godkjente vigslere har vigselsmyndighet i hele landet.

§ 4-2 Vilkår for godkjenning av vigslere

Vigsleren må ikke være under 23 år og ikke over 75 år. Departementet kan gjøre unntak fra alderskravet.

Vigsleren må ha evne til å oppfylle sine forpliktelser etter ekteskapsloven, og må i den forbindelse ha tilstrekkelig kjennskap til det norske samfunn og tilstrekkelige kunnskaper i norsk språk.

§ 4-3 Fratakelse av vigselsmyndighet

Tros- eller livssynssamfunnet kan frata sine egne vigslere myndigheten til å være vigsler. Melding om tilbaketrekking sendes vigsleren og departementet. Vigselsmyndigheten opphører fra tidspunktet meldingen sendes.

Vigselsmyndigheten kan også falle bort etter § 6-3.

§ 4-4 Ansvar som offentlige tjenestemenn.

Vigsleren står under samme ansvar som offentlig tjenestemenn.

§ 4-5 Betaling for vigsel

Tros- og livssynssamfunnet kan kreve betaling for vigsler. Betalingen må ikke overstige selvkost. Departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om retten til å ta betaling for vigsel.

Disse medlemmer foreslår videre følgende § 5-2

§ 5-2 Plikt til rapportering

Tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd etter kapittel 3 eller har vigselsmyndighet etter kapittel 4, må hvert år sende inn …

regnskap etter § 3-3
årsmelding
endringer i registrerte opplysninger
løpende: endring når det gjelder vigslere

Disse medlemmene foreslår videre følgende tilføyelse til § 5-3 :

Departementet kan trekke tilbake godkjenning etter kapittel 4 dersom vigsleren forsømmer sine plikter etter ekteskapsloven.

Vigselsmyndigheten faller bort når vigsleren fyller 75 år. Dersom departementet har innvilget unntak fra alderskravet etter § 4-2 første ledd, faller vigselsmyndigheten bort ved den alderen som er fastsatt i departementets vedtak.

Disse medlemmer foreslår videre:

I lov 4. april 1991 nr. 47 om ekteskap gjøres følgende endringer:

§ 12 a [om hvem vigslere er] skal lyde:

Vigslere godkjent etter lov om tros- og livssynssamfunn kapittel 4 når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.

§ 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 trossamfunnet eller livssynssamfunnet, eller ingen av dem tilhører menigheten.

En *vigsler i et trossamfunn godkjent etter lov om tros- og livssynssamfunn kapittel 4* kan også nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.

Del VII
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 31
Økonomiske og administrative konsekvenser

Et offentlig nedsatt utvalg skal følge utredningsinstruksen, sist fastsatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2005. Formålet er å sikre god forståelse av og styring av offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Bestemmelsene i instruksen tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Andre vesentlige konsekvenser kan ifølge selve instruksen, være konsekvenser for miljø, for distrikter, for befolkningens helse, for likestilling, for forholdet til menneskerettighetene, og for et mål om enklere forvaltning. I en veileder til instruksen er også konsekvenser for personvernet nevnt. En offentlig utredning skal

> inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2007: 8).

Videre heter det at

> Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. … Antatt usikkerhet med hensyn til framtidig utvikling innenfor saksområdet og konsekvensenes art og styrke skal angis. … I offentlige utredninger skal som hovedregel minst ett forslag baseres på uendret ressursbruk innen vedkommende område. Pålegg om dette skal inntas i utredningsmandatet. (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2007: 10).

Mandatet for utvalget trekker fram grunnleggende hensyn som skal vurderes, så som forholdet til menneskerettighetene og personvernet. Mandatet inneholder ikke noen nærmere presiseringer når det gjelder vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalgets rapport inneholder ved behandlingen av de ulike temaene vurderinger av hvilke konsekvenser utvalgets forslag kan få. For eksempel er forholdet til menneskerettighetene sentralt og drøftet på flere steder. Også økonomiske og administrative konsekvenser og de forutsetninger som er lagt til grunn, er vurdert underveis. I dette kapitlet vil de økonomiske og administrative konsekvensene bli oppsummert, utdypet og systematisert.

Utvalgets hovedforslag på de enkelte punkter blir gjennomgått i tillegg til en del mindretallsforslag. En del forslag vil være vanskelig å tallfeste. Dette kan skyldes at forslagene ikke er utpenslet i tilstrekkelig detalj til at dette kan gjøres, eller at mer nøyaktige tall bare kan gis etter utredninger som vil være for arbeids- og tidkrevende til at utvalget har sett seg i stand til å foreta dem. I noen tilfeller vil utvalget nøye seg med å antyde ressursbehovet. Når en skal ta stilling til forslag, må en imidlertid ikke undervurdere betydningen av de konsekvensene som er sparsomt tallfestet.

Utvalget er i all hovedsak enig om de endringene av reglene for den særlige støtteordningen og medlemstelling i Den norske kirke som har økonomiske konsekvenser. En oppsummering av disse forslagene blir presentert. Det er uenighet på flere punkter når de gjelder øvrige forslag. Utvalget finner det lite meningsfullt å beskrive summen av de ulike flertallsforslagene som utvalgets forslag.

Utvalget vil først drøfte de økonomiske konsekvensene av uendret politikk eller regelverk for tros- og livssynsfeltet, dvs. en form for referansealternativ (kapittel 31.1.1). Deretter drøftes økonomiske konsekvenser av ulike forslag både på kort sikt og på lang sikt (2030) (kapittel 31.1.2). Årstallet 2030 er valgt fordi det kan anskueliggjøre langsiktige effekter av de utviklingstrekk vi ser i dag, samtidig som usikkerheten ikke blir for stor. Videre drøftes administrative konsekvenser (kapittel 31.2), og til sist oppsummeres andre vesentlige konsekvenser (kapittel 31.3).

31.1 Økonomiske konsekvenser

31.1.1 Uendret tros- og livssynsspolitikk – et referansealternativ

Utvalget vil for å kunne vise effekter av de endringer som foreslås, beskrive et referansealternativ som innebærer at de nåværende ordninger holdes uendret. Dette er en teknisk forutsetning, og innebærer ikke at utvalget i beskrivelsen av denne referansebanen tar stilling til om ressursbruken knyttet til tros- og livssynsformål bør økes eller reduseres fremover. De viktigste beslutningene når det gjelder de samlede bevilgningene til tros- og livssynsformål vil gjelde nivået på bevilgningene til Den norske kirke, både på statlig og kommunalt nivå. I tillegg til bevilgningenes egen størrelse, ligger de til grunn for bevilgningene til andre tros- og livssynssamfunn. Økninger i bevilgningene til Den norske kirke vil øke bevilgningene til tros- og livssynssamfunn, mens reduksjoner i bevilgningene til Den norske kirke vil redusere bevilgningene til tros- og livssynssamfunn. Denne koblingen der bevilgningene til Den norske kirke setter premissene for den særlige støtten til tros- og livssynssamfunn, kan i seg selv vurderes som et eksempel på manglende likebehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Men denne koblingen ligger til grunn for kirkeforliket og dermed for utvalgets mandat. Utvalgets flertall tilrår en fortsatt aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, men tar ikke stilling til bevilgningsnivået til Den norske kirke. Utvalget har, innenfor de mandatrammer som er gitt for utvalget, kommet med forslag som kan bidra til større grad av likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Disse forslagene til endringer i dagens ordninger vil bidra til endringer i referansealternativets samlede ressursbruk knyttet til tros- og livssynsformål. Utredningen gjennomgår et bredt felt av politikkområder som bidrar til den samlede offentlige tros- og livssynspolitikken. Det dreier seg om alt fra reguleringer av helligdager, uniformsregler og regler for ansettelser i arbeidslivet, til konkrete tilskuddsordninger, med større eller mindre betydning innenfor ulike livssyn. Utvalget legger til grunn at utvalgets forslag når det gjelder generelle reguleringer ikke vil medføre økte eller reduserte utgifter over tid. Også når det gjelder de fleste økonomiske tilskuddsordninger, vil en videreføring av dagens regler ikke endre ressursbruken fremover. De fleste ordningene som er beskrevet i kapittel 22, er rammestyrte ordninger som normalt kun vil endres med en kostnadsfaktor fra et år til et annet. I faste priser vil ressursbruken være uendret.

Utvalget drøfter tre ordninger der ressursbruken vil følge av et regelverk og ikke nødvendigvis følge av en fast budsjettramme; støtte til privatskoler, ordningen med skattefradrag for gaver og den særlige ordningen med støtte til tros- og livssynssamfunn. Når det gjelder de to første ordningene legger utvalget til grunn at en videreføring av dagens regelverk ikke vil føre til endret ressursbruk.

Utgiftene under ordningen med særlig støtte til tros- og livssynssamfunn er regelstyrte. Budsjettposten på statsbudsjettet har stikkordet overslagsbevilgning. Også under den kommunale ordningen vil utgiftene følge av reglene for ordningen. Det er grunn til å tro at det vil bli en betydelig vekst i utgifter under denne ordningen framover. I det følgende utdypes dette.

Utgiftene vil følge av utgifter per medlem av Den norske kirke som igjen følger av utviklingen i utgifter til Den norske kirke og utviklingen i antallet medlemmer i Den norske kirke. Videre følger utgiftene av antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

- Utgiftsnivå i Den norske kirke i 2013: Beregningsgrunnlaget for den statlige delen utgjør foreløpig anslått for 2013 1637 millioner kroner. For den kommunale delen anslås utgiftene til om lag 1910 millioner kroner.[1] Samlede utgifter til Den norske kirke som inngår i beregningsgrunnlaget, er dermed om lag 3550 millioner kroner
- Støtte til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke i 2013: Støtten per medlem i 2013 blir summen av den statlige støtten på anslagsvis 412 kroner[2] per medlem og et anslag for støtten på kommunalt nivå på om lag 492 kroner, dvs. om lag 904 kroner per medlem.[3] Med et anslag for samlet antall medlemmer på 538 000 i 2013, vil de samlede utgiftene i 2013 bli på om lag 485 millioner kroner.[4]

---

1 Basert på KOSTRA-tall for 2011 oppjustert med to års kostnadsfaktor.

2 Det er anslått at antallet medlemmer i Den norske kirke vil være om lag 3 975 000 etter at utenlandsboende er inkludert. Antallet medlemmer som er bosatt i en norsk kommune vil ikke inkludere disse utenlandsboende og heller ikke personer som ikke har kjent adresse eller fast bopel. Antallet medlemmer med adresser i norske kommuner kan anslås til om lag 3 830 000.

3 I gjennomsnitt per medlem som er berettiget for støtte på statlig nivå. Det gis støtte til vel 7 000 færre medlemmer på kommunalt nivå, grunnet at en del norske statsborgere er bosatt i utlandet. Støtten på kommunalt nivå er nedjustert for å ta høyde for denne forskjellen.

- Utvikling i utgifter til Den norske kirke: Utgiftene som inngår i beregningsgrunnlaget for den statlige delen, jf. beskrivelse og drøfting i kapittel 22 og kapittel 24, er to budsjettkapitler som er rammestyrte. Det betyr at de i det årlige statlige budsjettarbeidet i utgangspunktet (ved såkalt konsekvensjustering) kun blir oppjustert med en viss prisfaktor og ut fra resultatene av lønnsoppgjøret for statlig sektor. På statlig nivå inngår, i tillegg til de rammestyrte bevilgningene, visse tilførsler fra Opplysningsvesenets fond. Disse er også stabile. Tilsvarende opplegg med videreføring av fjorårets bevilgninger, er det grunn til å tro ligger til grunn også for kommunale bevilgninger til Den norske kirke. Eventuelle påplussinger eller nedjusteringer vil følge av politiske initiativ. I de senere år har bevilgningene til Den norske kirke på statlig nivå blitt styrket ved midler til trosopplæringsreformen. Det er lagt til grunn at bevilgninger til Den norske kirke i en referansebane vil være uendret i tiden fremover.[5]
- Utvikling i antall medlemmer i Den norske kirke: Antallet medlemmer gikk ned med nesten 25 000 medlemmer fra 1. januar 2009 til 1. januar 2012 da det var 3 851 000 medlemmer i Den norske kirke. Det er for 2013 lagt opp til å inkludere utenlandsboende medlemmer av Den norske kirke i det medlemstallet som ligger til grunn for beregninger av støtte per medlem. Dette vil øke antallet medlemmer med om lag 125 000 medlemmer, til om lag 3 975 000. Dette vil være en engangseffekt, og reversere en langsiktig trend med reduksjon i antallet medlemmer. Reduksjonen mellom 2009 og 2012 kan særlig knyttes til at om lag 25 000 bad om å bli fjernet fra registeret i forbindelse med at de mottok valgkort til kirkevalget i 2009. I de to siste årene har nedgangen vært mer beskjeden, med vel 1500 i snitt per år. En slik langsom reduksjon kan det være grunn til å legge til grunn også fremover, noe som innebærer en samlet reduksjon på 27 000 medlemmer fram til 2030. Dette utgjør knapt 0,7 prosent av medlemsmassen, noe som gir en tilsvarende økning i støtten per medlem i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Effekten kan anslås til 6 kroner per medlem. Hvis vi skal angi antall medlemmer i Den norske kirke som andel av den norske befolkningen, er det rimelig å holde utenfor medlemmer som ikke er bosatt i Norge. Mens andelen i 2012 kan anslås til vel 77 prosent, kan denne andelen ha sunket til om lag 63 prosent i 2030.
- Utvikling i antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke: Veksten i antall medlemmer har vært meget sterk i de senere år. Fra 2007 til 2012 var veksten på nesten 107 000 medlemmer, noe som utgjør 4,7 prosent i årlig vekst. Fra 2011 til 2012 var veksten på om lag 26 000, dvs. om lag 5,4 prosent. Det legges til grunn en slik vekst også for 2013. Dette er høyt. En årlig vekst på 5,4 prosent framover, vil føre til at antall medlemmer i 2030 vil bli på mer enn 1,3 millioner medlemmer. Veksten i antallet medlemmer i de ulike tros- og livssynssamfunnene i de senere år kan knyttes til trossamfunn med mange medlemmer med innvandrerbakgrunn. En nærmere analyse av forventet vekst i grupper med innvandrerbakgrunn fram til 2030, kan gi en mer realistisk prognose for utviklingen av bildet av tros- og livssynssamfunn fram til 2030. Utvalget vil skjønnsmessig anslå en årlig vekst i antall medlemmer på om lag 3 prosent fra 2013 til 2030, slik at antallet da vil være om lag 890 000. Disse vil da utgjøre vel 14 ½ prosent av antall innbyggere i Norge.[6]

Gitt disse forutsetningene, vil støtten per medlem på grunn av medlemsreduksjonen i Den norske kirke, øke med 0,7 prosent fra 904 kroner til om lag 910 kroner. Utgiftene i 2030 vil bli (890 000 * 910 kroner) 810 millioner kroner, en økning på om lag 325 millioner kroner, dvs. vel 65 prosent, fra 2013.

Samlede utgifter til tros- og livssynssamfunn inkludert Den norske kirke vil fra 2013 til 2030 øke fra (3550 + 485) 4035 millioner kroner til (3550 + 810) 4360 millioner kroner, dvs. en økning på 8 prosent. Til sammenlikning kan det antas en befolkningsvekst på om lag 21 prosent i samme periode. Det betyr at den spesifikke støtten til tros- og livssynsformål representert med støtte til

[4] Under den statlige tilskuddsordningen vil med vekst i antallet medlemmer fra 2012 til 2013 tilsvarende veksten fra 2011 til 2012, bevilgningsbehovet være om lag 222 mill. kroner.

[5] Den statlige delen av beregningsgrunnlaget har et meget stort innslag av lønnsutgifter som vil bli oppjustert mer enn den gjennomsnittlige kostnadsfaktoren for statsbudsjettet. Det vil medføre at utgiftene til Den norske kirke, alt annet likt, som andel av statsbudsjettet vil øke over tid. Utgiftene til Den norske kirke på kommunalt nivå vil sannsynligvis ha en mer gjennomsnittlig kostnadsutvikling. Vi har valgt å se bort fra lønnsandelseffekten, selv om dette kan sies å undervurdere utgiftsveksten for Den norske kirke noe.

[6] Antallet uten medlemskap i noe tros- og livssynssamfunn kan residualt bestemmes til vel 1 300 000 personer, dvs. om lag 22 prosent av befolkningen i 2030.

Den norske kirke og støtteordningen til tros- og livssynssamfunn, utenfor Den norske kirke, vil gå ned målt ut fra støtte per innbygger i Norge. Dette kan knyttes til nedgang i antall medlemmer. Tar vi bort personer som ikke er medlem i noe tros- eller livssynssamfunn og måler kun i forhold til medlemmer, vil støtten per medlem være om lag uendret fra 2013 til 2030.

31.1.2 Forslag til endringer i den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn

I det følgende gjennomgås endringer i reglene knyttet til den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn. Konsekvensene på kort sikt og for 2030 vurderes. Med kort sikt menes i disse beregningene 2013 - kostnadsnivå for forslagene, selv om forslagene evt. ikke vil bli iverksatt før tidligst i 2014. Først gjennomgås mulige endringer i beregningsgrunnlaget for støtteordningen. Dette vil påvirke støtten per medlem. Deretter gjennomgås regler knyttes til medlemsordninger mv. Dette vil påvirke antall medlemmer som det blir gitt støtte for.

31.1.2.1 Beregningsgrunnlaget

Mulige endringer er gjennomgått i kapittel 24.

- Påslag på dagens bevilgede beløp: Dagens regelverk knytter beregningsgrunnlaget til bevilget beløp ved starten av året, vil systematisk undervurdere det som faktisk bevilges til Den norske kirke. For å ta høyde for dette, gjøres det et påslag på 1 ½ prosent av dagens bevilgningsbeløp, noe som tilsier om lag 25 millioner kroner i påslag. Påslaget er det samme i 2030.
- Rentekompensasjonsordningen: For 2013 er det lagt til grunn rentestøtte på 49 millioner kroner. På sikt vil rentenivået kunne øke slik at rentestøtten vil øke. En betydelig del av denne ordningen vil gå til vernede kirkebygg. På den annen side vil tilskudd også til slike bygg være av verdi for driften av Den norske kirke, og derfor delvis kunne regnes med i beregningsgrunnlaget. Det legges inn 40 prosent av bevilgningene under ordningen i beregningsgrunnlaget. For 2012 vil det utgjøre om lag 20 millioner kroner i påslag. Det er ikke satt av ny investeringsramme for 2013, dvs. at den ikke er vedtatt videreført ut over 2012. Det legges derfor til at ordningen ikke vil inngå i beregningsgrunnlaget for 2030.
- Pensjonskostnader: Den norske kirke får dekket deler av sine pensjonskostnader uten at dette synliggjøres i budsjettet og uten at støtten er lagt inn i beregningsgrunnlaget. Det legges inn 140 millioner kroner i beregningsgrunnlaget for 2013. Utviklingen i pensjonskostnader vil avhenge av utvikling i levealder og hvordan pensjonsreformen slår inn for offentlige tjenestepensjoner. Det legges inn samme beløp (140 millioner kroner) i 2030.
- Midler til fengselsprester: Gitt at en oppnår en større grad av likebehandling av ulike religioner og livssyn i fengsler i tråd med utvalgets forslag, fjernes midler til fengselsprester fra beregningsgrunnlaget. 20 millioner kroner i 2013 tas ut. Samme beløp legges til grunn i 2030.
- Overgang til statlig ansvar: I utgangspunktet skal en endring av ordningen fra statlig til kommunalt ansvar være kostnadsnøytral. Men endringen bør også ta høyde en del forhold som kan medføre at omleggingen ikke blir kostnadsnøytral. Det dreier seg om påslag knyttet til tilleggsbevilgninger i løpet av året som det kan være noe av på kommunalt nivå. Det kan videre være grunn til å tro at en del kommuner ikke følger regelverket for hva som skal inkluderes fullt ut. Ut fra dette kan det legges til grunn at forvaltningsendringen gir en økning i beregningsgrunnlaget for de kommunale bevilgningene til Den norske kirke. Det legges tentativt til grunn 4 prosent, dvs. om lag 75 millioner kroner i 2013 og samme beløp i 2030.[7] Dette bør vurderes nærmere ved stikkprøver i et utvalg kommuner.

Beregningsgrunnlaget foreslås samlet sett oppjustert med 240 millioner kroner i 2013 og 220 millioner kroner i 2030. Det betyr isolert sett en oppjustering av støtten per medlem på 6,8 prosent i 2013, dvs. fra 904 kroner til 965 kroner, og 6,2 prosent i 2030, dvs. fra 910 kroner (904 kroner + 6 kroner) til 966 kroner.

---

[7] Selve overføringen vil medføre betydelige innsparinger knyttet til administreringen av ordningen. Slike effekter er lettest å håndtere fremstillingsmessig under kapittel 31.1.3

31.1.2.2 Endringer i antall medlemmer i Den norske kirke og i tros- og livssynssamfunn utenfor den norske kirke

Endringer som påvirker antall medlemmer i Den norske kirke

Oppheving av ordningen med automatisk tilhørige og slutt på bruk av folkeregisteret for inkludering av nyfødte: Det finnes i dag om lag 135 000 tilhørige i Den norske kirke. Det kan være noen feilregistreringer her og det er mulig at en del vil bli meldt inn av foreldrene selv om de ikke døpes. På kort sikt vil omleggingen av den automatiske tilhørigordningen i liten grad påvirke medlemstallene for Den norske kirke. Men ved at en ikke lenger vil kunne bruke folkeregisteret til å inkludere nyfødte, antas det at det vil kunne bli forsinkelser i registreringer. Det legges til grunn at denne forsinkelseseffekten vil gi en nedgang i antallet medlemmer på om lag 10 000 personer, dvs. om lag 2,5 promille. På lengre sikt (2030) antas det at medlemstallet går ned med ytterligere, om lag 100 000, dvs. med knapt 3 prosent samlet.

Fjerning av utenlandsboende medlemmer i Den norske kirke: Ved å reversere innlemmingen av utenlandsboende medlemmer av Den norske kirke som ligger til grunn for 2013, reduseres antallet medlemmer med 125 000, dvs. med vel 3 prosent. Dette vil bare påvirke det statlige tilskuddet. Effekten på tilskuddsberretigede kan anslås til 1 ½ prosent.

Utsending av informasjon til 15-åringer: Et pålegg for trossamfunn, inkludert Den norske kirke, om å sende ut informasjon til medlemmer og tilhørige som er 15 år, om medlemstilknytning og rettigheter, kan medføre noen utmeldinger. I noen grad vil et slikt tiltak overlappe i effekt med tiltaket om å fjerne tilhørige. Det kan likevel ha en liten tilleggseffekt. Reduksjonseffekten anslås til 5000 personer fullt innfaset.

Samlet effekt på medlemstall i Den norske kirke anslås på kort sikt til en reduksjon på om lag 1 ¾ prosent, og en effekt på lengre sikt på om lag 4 ½ prosent. Støtten per medlem vil dermed øke med om lag 4 ¾ prosent.

Endringer som påvirker antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke

Minstekrav til antall medlemmer: Et minstekrav på antall medlemmer på 100 personer vil i utgangspunktet føre til en reduksjon i antall medlemmer på vel 3 prosent. Hvis vi regner med at 50 prosent vil slå seg sammen med andre samfunn for å komme over minstegrensen, vil dette gi en medlemsreduksjon på om lag 1 ½ prosent, dvs. om lag 8000 personer i 2013 og om lag 13 000 i 2030.

Innstramminger i godkjenningsregler for tros- og livssynssamfunn: Det legges opp til klarere krav for godkjenning av samfunn under tilskuddsordningen, både i forhold til trosinnhold og når det gjelder krav til å følge lov/etiske krav. Det må legges til grunn at de aller fleste eksisterende samfunn vil tilfredsstille kravene og at reglene først og fremst vil virke forebyggende og som et ris bak speilet. Noen saker kan komme opp. Effekten på antall medlemmer antas å være en promille, dvs. en reduksjon om lag 500 personer i 2013 og om lag 1000 personer i 2030.

Oppheving av tilhørigordning: Registrering av tilhørighet via fødselsmeldinger vil helt opphøre og kunne få effekt for trossamfunn utenfor Den norske kirke. Det antas at effekten er beskjeden. De fleste foreldre som er medlemmer i et trossamfunn, må antas å ville gi melding selv til trossamfunnet om sine nyfødte barn. Endringen kan ha en viss betydning etter en del år. Effekten i 2030 antas å være en reduksjon på 500 personer.

Utsending av informasjon til 15-åringer: Siden medlemmer av trossamfunn utenfor Den norske kirke ikke nødvendigvis blir minnet om sitt medlemskap via valgkort (som medlemmer i Den norske kirke) og kontingentkrav (som medlemmer i Human-Etisk Forbund), kan informasjon om medlemskap for 15-åringer kunne ha en noe større effekt enn for medlemmer i Den norske kirke. Det legges til grunn at effekten på kort sikt vil være ubetydelig, men fullt innfaset en reduksjon på ½ prosent, dvs. om lag 4000 medlemmer.

Håndtering av dobbeltmedlemskap: Endringen knyttet til avklaring av dobbeltmedlemskap ved at den enkelte må sende inn melding om hvilket samfunn som skal få støtte på medlemmets vegne, kan ha to effekter i forhold til i dag. Mange vil la være å svare på henvendelsen og vil dermed ikke bli registrert som støtteberettiget. På den annen side er det slik at mange tros- og livssynssamfunn i dag lar være å prøve å rette opp antallet dobbeltmedlemmer. Ved at den enkelte kan gjøre dette selv, kan flere dobbelmedlemskap bli rettet opp. Antakelig er den siste effekten sterkest, slik at resultatet kan være noe færre dobbeltmedlemskap som blir underkjent. Det legges til grunn en mindre økning i antallet godkjente medlemskap på 1000 personer både i 2013 og 2030.

Fjerning av støtte for personer bosatt i utlandet: Forslaget vil fjerne støtte for om lag 7000 personer, dvs. om lag 1,5 prosent. Dette vil bare påvirke antallet som får støtte på statlig nivå, dvs. om lag 45 prosent av støttenivået. Omregnet til

antall medlemmer med full støtte betyr dette en reduksjon på om lag 3000 personer i 2013 og om lag 5000 personer i 2030.

Sum effekt: Effekt på antall medlemmer i 2013 gir en reduksjon på: (8000+500–1000+3000) 10 500, eller 2,0 prosent. Effekt på antall medlemmer i 2030 gir en reduksjon på: (13 000+1000+500+4000–1000+5000): 22 500 eller 2,6 prosent.

31.1.2.3 Effekter: oppsummering

Tabell 31.1 oppsummerer effekter av hovedforslag til endringer i den særlige tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn. Utgangspunktet er utgifter på 485 millioner kroner i 2013 og 810 millioner kroner i 2030.

31.1.3 Endringer i andre ordninger

Utvalget har drøftet og foreslått endringer under andre ordninger som vil kunne gi både merutgifter og mindreutgifter. I det følgende gjennomgås forslag som vil kunne ha en betydning av et visst omfang:

Endring i finansieringstilnærming for Den norske kirke

Tilskuddene til tros- og livssynssamfunn følger utviklingen i medlemstall. Med økt medlemstall følger økte tilskudd, og redusert medlemstall fører til mindre tilskudd. Bevilgningene til Den norske kirke, på statlig nivå og på kommunalt nivå, følger ikke en slik fast regel. Hvis en slik regel innføres, jf. drøfting i kapittel 26.5 om bevilgningene til Den norske kirke i utgangspunktet bør følge medlemsutviklingen, vil effekten i 2013 (dvs. etter ett år med en nedgang på rundt 1500 medlemmer) kunne være en innsparing på vel 1 million kroner. Effekten i 2030 kan være om lag 25 millioner kroner når det gjelder bevilgninger til Den norske kirke, gitt de forutsetningene om medlemsutvikling som er lagt til grunn over. Effekten på beregningsgrunnlaget vil gi om lag 5 millioner i reduserte bevilgninger til tros- og livssynssamfunn.

Administrative kostnader på statlig nivå ved omlegging

Det er i dag en meget beskjeden administrativ ressursbruk hos fylkesmennene til administrering av den særlige tilskuddsordningen. Tall fra 2008 viser at det samlet bare brukes vel 3 årsverk hos fylkesmennene. Det foreslås en sentralisering av ordningen til ett embete, noe som vil kunne bidra til administrative innsparinger. Imidlertid foreslås det klarere regler for godkjenning av tros- og livssynssamfunn, og at alle samfunn etter en overgangsperiode må få en ny godkjenning. Det foreslås en rådgivende nemnd som skal forelegges godkjenninger av prinsipiell betydning, og saker der det kan være aktuelt å frata samfunn støtte. Dette vil kreve større kostnader enn i dag. Det legges inn 2 millioner kroner for 2013 og 1 million kroner i 2030.

Innsparing av administrative kostnader i kommunene – særlig tilskuddsordning

En overgang til statlig samlet statlig utsending av tilskudd til tros- og livssynssamfunn vil føre til at norske kommuner slipper å sende ut penger til alle tros- og livssynssamfunn som har medlemmer i kommunen. For 2011 hadde kommunene plikt til å sende ut over 17 000 enkeltbeløp til de ulike samfunnene. Først skal kommunen beregne kostnader for hvert medlem av Den norske kirke. Det kreves noe tid til å håndtere utbetalingene på en betryggende måte, inkludert bruk av tid til å finne

Tabell 31.1 Effekter av forslag til endringer i den særlige tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn

Tiltak	Effekt på utgifter i prosent i 2013	Effekt på utgifter i prosent i 2030	Mer/mindre utgift 2013 i mill. kroner	Mer/mindre utgift 2030 i mill. kroner
Endring i beregningsgrunnlag	6,8	6,2	33	50
Endring av regler for medlemskap i Den norske kirke. Reduksjon i antall medlemmer	1,75	4,75	8	38
Endring i antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn. Reduksjon i antall medlemmer	-2,0	-2,6	-10	-21
Sum			31	67

riktig bankkontonummer og riktig adresse. Dette vil variere fra kommune til kommune. Hvis vi regner med alt i alt ½ times arbeid for hver utsending, og dette koster 200 kroner for hver utsending, gir det å slippe denne oppgaven en innsparing på over 3 millioner kroner. Det er ikke sikkert at alle kommunene faktisk sender ut midler til absolutt alle tros- og livssynssamfunn, slik at det er mulig at innsparingen knyttet til opphør kan bli noe mindre enn dette. Det legges til grunn en innsparing på 3 millioner kroner i 2013 og samme beløp i 2030.

Endring i regler for gavefradragsordningen

Utvalget foreslår i kapittel 26 å åpne for at alle tros- og livssynssamfunn som kommer inn under den særlige støtten til tros- og livssynssamfunn, også får rett til å komme inn under gavefradragsordningen. Dagens krav om nasjonalt omfang foreslås opphevet. Dette vil kunne gi om lag 7 millioner kroner i merutgifter. På den annen side vil kravet til et minsteantall når det gjelder medlemmer føre til at en del mindre trossamfunn uten nasjonalt omfang uansett ikke vil komme inn under ordningen, noe som vil redusere kostnadene knyttet til krav om nasjonalt omfang. Det antas at nettokostnadene blir om lag 4 millioner kroner i 2013. Gavevolum vil ikke nødvendigvis øke med økt antall medlemmer totalt sett, og det legges til grunn 4 millioner kroner også i 2030.

Innstramming i støtteordning for bibelskoler

I kapittel 26 foreslår et mindretall å avvikle bevilgningene til bibelskoler. Bevilgningene i 2011 er anslått til om lag 60 millioner kroner. En avvikling vil i utgangspunktet gi en slik innsparing, med mindre bibelskoler kan gjøre seg berettiget til å komme inn under andre ordninger.

Innstramming under støtteordning for barne- og ungdomsorganisasjoner

Utvalgets flertall foreslår i kapittel 26 at forskjellsbehandling knyttet til kjønn eller seksuell orientering i barne- og ungdomsorganisasjoners styringsstruktur medfører bortfall av støtte under ordningene til barne- og ungdomsorganisasjonene. Dette kan føre til at flere av dagens tilskuddsmottakere mister støtte. Dette kan gjennomføres ved at ordningene reduseres i samlet omfang, eller ved at andre organisasjoner får mer, dvs. gi uendret samlet ressursbruk. Utvalget legger til grunn at en eventuell slik innstramming ikke bør gjennomføres som en reduksjon i de samlede bevilgningene til barne- og ungdomsorganisasjonene.

Fjerning av støtte til private kirkebygg

For 2013 ligger det inne vel 9 millioner kroner under ordningen. Et mindretall forslår en avvikling av ordningen, noe som vil gi en innsparing i 2013 på 9 millioner kroner og samme innsparingsbeløp i 2030.

Økt støtte til dialogarbeid

Det er i kapittel 21 foreslått styrkede statlige bevilgninger til dialogarbeid. Det er for 2013 satt av noe under 6 millioner kroner til de sentrale paraplyorganisasjonene innen tros- og livssynsfeltet. I tillegg ligger det inne noen midler til ulike prosjekter. En mulig styrking kan være i størrelsesorden 5 millioner kroner i økte bevilgninger til slike formål for 2013 og samme beløp for 2030.

Tiltak for mer likeverdig behandling på sykehus, fengsler og i Forsvaret

Utvalgets utgangspunkt er at de nåværende stillinger som i dag er knyttet til Den norske kirke, over tid bør omgjøres til stillinger (på heltid eller deltid) for flere tros- og livssynssamfunn. Eventuelt kan midler anvendes (for eksempel til reisestøtte) for å hente inn bistand fra mindre tros- og livssynssamfunn. Det er ønskelig raskere enn ved naturlig avgang å få til et mer likeverdig tilbud, og det tilrås derfor at det for en begrenset periode legges inn ekstra øremerkede midler til utvikling og stillinger. Det kan være utfordrende å gjøre dette i stort omfang, særlig for helseforetakene som i dag har prioritert midler til sykehusprester uten særfinansiering og særlig pålegg. Øremerkede stillinger til for eksempel pastorer/imamer som er gitt en særskilt finansiering fra staten, kan føre til at helseforetakene over tid bygger ned de eksisterende bevilgningene. Utvalget foreslår likevel at en for en periode legger inn i størrelsesorden 10 millioner kroner årlig til fengsler og sykehus for å styrke feltet. Det legges til grunn at det ikke er tilsvarende behov for tidsbegrenset økning av midler til livssynsbetjening i Forsvaret.

Merutgifter livssynsåpne seremonirom

Kommuner: Behovet for livssynsåpne seremonirom, særlig knyttet til gravferd og de økonomiske kostnadene ved å dekke viktige deler av dette behovet, er vanskelig å tallfeste. Dette vil avhenge

av hvilke krav til verdighet og fleksibilitet som en vil sette opp. Hvis behovet skal dekkes ved nybygg rundt om i de fleste av landets kommuner, vil dette medføre meget betydelige kostnader. Hvis en kan foreta enklere tilpasninger av eksisterende bygg, jf. for eksempel tilpasningene ved krematoriet i Drammen, vil kostnadene være mindre. Nettokostnadene vil også avhenge av i hvilken grad også Den norske kirke og andre trossamfunn vil inngå i samarbeidet om livssynsåpne seremonirom som kan brukes av flere religioner og livssyn. Også Den norske kirke vil kunne se seg tjent med samarbeid om finansiering av tilpasning av bygg. Det kan være bedre bruk av midler framfor kostbare utbedringer av eldre bygningsmasse som kan være uhensiktsmessig plassert i forhold til dagens befolkningsstruktur.

Utvalget mener at det kan være behov for en del ekstra midler til tilpasninger, særlig på kort sikt men også noe på lengre sikt, for å kunne ivareta behov knyttet til felles seremonirom. Utvalget har imidlertid ikke grunnlag for å anslå noe konkrete beløp knyttet til dette merbehovet, og vil understreke at en bør trekke lærdommer av den tilskuddsordningen som er satt i gang.

Sykehus: Når det gjelder sykehus og behov for seremonirom, sted for bønn mv. er dette et statlig ansvar som staten selv må ta stilling til, og som ikke kan henvises til lokalt politisk ansvar. Utvalget har ikke gjort særlige behovsvurdering på dette feltet, men også her kan det være behov for investeringer/tilpasninger både ved nybygg og i eksisterende bygg.

Omgjøring til sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning

Det var i 2011 om lag 9000 vigsler i Den norske kirke i Norge, om lag 1000 i sjømannskirker i utlandet og om lag 1500 i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, dvs. til sammen om lag 11 500 vigsler. Ved omlegging til generell sivil ekteskapsinngåelse må disse ekteskapsinngåelsene skje i offentlig regi. Kostnadene ved dette vil avhenge av flere forhold:

- Hvilken standard som legges inn; når det gjelder fleksibilitet mht. sted og tid, utsmykning og kunstneriske innslag.
- Om en reduserer bevilgningene til Den norske kirke ut fra at denne oppgaven ikke lenger er forventet av Den norske kirke. Bør en fortsatt legge til grunn at Den norske kirke skal ha de samme utgifter til «velsignelsesseremonier» inkludert samtale på forhånd, etter at selve den offentligrettslige handlingen er flyttet til et annet sted?
- Hvorvidt en skal legge til grunn at den enkelte bør delfinansiere utgiftene ved ekteskapsinngåelsen.

Utvalget vil vise til drøftingen i kapittel 17 der det sies at det er behov for en nærmere gjennomgang av de økonomiske forholdene knyttet til sivil ekteskapsinngåelse, og vil ikke gjøre noe forsøk på å tallfeste merkostnader knyttet til omleggingen.

Kommunalt ansvar for gravferdsforvaltningen

Utvalget foreslår at kommunene overtar ansvarer for gravferdsforvaltningen. Det vil innebære en oppbygging av en ny administrativ tjeneste i en del kommuner. Utvalget har ikke gått nærmere inn i hvilke omstillingskostnader som da vil påløpe, og hvilke konsekvenser dette vil ha for de personer som i dag arbeider med forvaltningen. Over tid kan et kommunalt ansvar gi en bedre utnyttelse av kommunenes samlede ressurser.

31.1.4 Utvalgets tilråding – oppsummeringer

Utvalget er i all hovedsak enig om de endringene av reglene for den særlige støtteordningen og medlemstelling i Den norske kirke som har økonomiske konsekvenser. Det er enighet om at hensynet til likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn og Den norske kirke tilsier endringer som ut fra utvalgets vurderinger vil gi merutgifter på vel 30 millioner kroner på kort sikt og vel 65 millioner kroner på lengre sikt.

Det er uenighet på flere punkter når de gjelder øvrige forslag. Utvalget finner det lite meningsfullt å beskrive summen av de ulike flertallsforslagene som utvalgets forslag. En kan summere sammen ulike sammenstillinger av forslag fra utvalget som kan gi merutgifter og flere forslag som vil kunne gi mindreutgifter. Også alternativer med uendret ressursbruk kan settes sammen basert på ulike alternativer som er drøftet i utvalget.

31.2 Administrative konsekvenser

De vesentligste administrative konsekvensene fremkommer ved gjennomgangen av de økonomiske konsekvensene. Av særlig viktighet er statliggjøring av forvaltningsordningen som vil innebære en betydelig forenkling, både for offentlige myndigheter og for tros- og livssynssamfunn. Omleggingen vil gi betydelige administrative inn-

sparinger på kommunalt nivå. De nye reglene for godkjenning av tilskudd vil kreve en noe større administrative innsats på statlig nivå, særlig i de første årene. Reglene for avklaring av dobbeltmedlemskap der den enkelte person bes avklare hvilket samfunn som skal få statlig støtte på personens vegne, vil i betydelig grad forenkle den statlige behandlingen av støtte. Det vil ikke lenger være grunnlag for å klage på medlemsberegning knyttet til enkeltpersoner. Gjenstående klageadgang vil være knyttet til godkjenning for tilskudd for tros- og livssynssamfunn.

31.3 Andre vesentlige konsekvenser

Utvalget har i rapporten redegjort for viktige konsekvenser av utvalgets forslag. Forholdet til menneskerettighetene er nærmere redegjort under de aktuelle forslagene. Utvalget mener at forslagene vil bidra til en bedre etterlevelse av de forpliktelser som ligger i de ulike menneskerettighetskonvensjonene og at de avveiningene som gjøres, holder seg innenfor de begrensningene som menneskerettighetskonvensjonene setter opp. Forslagene som skal øke graden av likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, både knyttet til økonomiske tilskudd og til tilbud i offentlige institusjoner, bidrar til et bedre grunnlag for realisering av tros- og livssynsfrihet.

Forslaget om å begrense tilgang til opplysninger om dobbeltmedlemskap vil gi bedre personvern.

Litteraturliste

Aall, Jørgen. 2004. *Rettsstat og menneskerettigheter*. Bergen: Fagbokforlaget.

Aftenposten. 2005. «Sikher provosert». Artikkel i Aftenposten. Publisert 20. juli 2005. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1082705.ece> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Akershus Universitetssykehus. Udatert. Andre livssyn. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.ahus.no/omoss/avdelinger/sykehusprest/andre-livssyn/Sider/side.aspx> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Alt som er. Udatert. Alt som er. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://altsomer.no/> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Amnesty International. 2012. *Choice and Prejudice. Discrimination against Muslims in Europe*. London: Amnesty International.

Andreassen, Rikke. 2011. «Burka og bryster. Debatter om tørklæder, tilgjængelighed, ligestilling og nationalitet» i Degn, Inge og Kirsten Molly Søholm (red.) *Tørklædet som tegn: tilsløring og demokrati i en globaliseret verden*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Apollon. 2009. «Innvandrerkvinners dilemma. Lov og rett mellom stat og Gud». Artikkel i Apollon. Publisert 28. desember 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.apollon.uio.no/artikler/2009/kvinner-innvandrer.html> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2008. Høring - Utkast til ny lov om dyrevelferd. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Horinger/Dyrevelferd_132_AID.pdf> [Lastet ned 5. november 2012].

Arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirkedepartementet. 2008. *Styrket demokrati i Den norske kirke*. Kultur- og kirkedepartementet.

Askeland, Harald. 2011. *Hovedmodeller for relasjonen mellom stat og trossamfunn: Finansiering av majoritetskirker i Europa. KA-notat 27.04.2011*. [Upublisert].

Austenå, Ann-Magrit. 2011. *Arven etter Sataniske vers. Den politiske kampen om ytringsfrihet og religion*. Oslo: Cappelen Damm.

Backer, Inge Lorange. 2008. *Barneloven. Kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. 2011. *Oppfølging av avsluttende merknader fra FNs barnekomité av januar 2010*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapport_Barnekomiteens_merknader.pdf> [Lastet ned 5. november 2012].

Barne- og familiedepartementet. 2001. Klage på vedtak om avslag på søknad om nasjonal grunnstøtte i 2001 – Norsk Luthersk Misjonssamband (NLM). [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.fordelingsutvalget.no/element_db/85_brevnr38.rtf> [Lastet ned 5. november 2012].

Barne- og familiedepartementet. 2002. Klage på vedtak om avslag på søknad om nasjonal grunnstøtte i 2002 – Norsk Luthersk Misjonssamband (NLM). [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=departementet%20har%20p%C3%A5%20nytt%20vurdert%20sp%C3%B8rsm%C3%A5let%20om%20betydningen%20av%20at%20menn%20og%20kvinner%20ikke%20har%20lik%20rett%20til%20%C3%A5%20velges%20til%20tillitsverv%20p%C3%A5%20alle%20niv%C3%A5%20i%20organisasjonen.&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fordelingsutvalget.no%2Felement_db%2F84_Nytt_Brev_10.rtf&ei=Du6XUOuzK4r74QS82oCADQ&usg=AFQjCNFZy-zSYRZ7KIt5UvG4wRDs-E2uHw> [Lastet ned 5. november 2012].

Barne- og likestillingsdepartementet. 2007. Følgebrev til ny forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner av 29. november 2007. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:0bP6uBCyrpAJ:www.regjeringen.no/upload/BLD/Brev/2007/F%25C3%25B8lgebrev_til_ny_forskrift.doc+F%C3%B8lgebrev+til+ny+forskrift+om+tilskudd+til+frivillige+barne-+og+ungdomsorganisasjoner+av29.+november+2007&hl=no&gl=no&pid=bl&srcid=ADG

EESgGEP7JJmwp6q-lHBOxvdKDYJ4_sqzJiCExQU3y7gG6jGSfA6HJNa1mVXSEwa8uFIl2Qb95pdumjJXsOSamqoyP3_PkvAlvi0eHG8GwgTb03ImnTbOelmyQiSkaf_s9miYEdFl2&sig=AHIEtbQtvpg7QW5bq1UXQ0wTAPSXX1NLZA> [Lastet ned 6. november 2012].

Barne- og likestillingsdepartementet. 2009a. *Rundskriv Q 20/2009. Lov 4. juli 1991 nr. 47* om ekteskap. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rundskriv/2009/Q%2020-2009.pdf> [Lastet ned 30. oktober 2012].

Barne- og likestillingsdepartementet. 2009b. *Vedtak i klagesak fra Frelsesarmeens Barn og Unge (FAbU) vedrørende avslag på nasjonal grunnstøtte 2009*. Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet til Frelsesarmeens Barn og Unge. Datert februar 2009.

Barneombudet. 2009. *Supplerende rapport til FNs komitè for barns rettigheter*. Oslo: Barneombudet.

Barneombudet. 2011a. *Innspill til tros- og livssynspolitisk utvalg*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.barneombudet.no/innspill/trosoglivssynspolitikk/> [Lastet ned 5. oktober 2012].

Barneombudet 2011b. *Høringssvar om rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/Barneombudet1.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Barry, Brian. 2001. *Culture and Equality*. Cambridge: Polity Press.

BBC. 2001. «Police hope for Muslim head start». Artikkel i *BBC News UK*. Publisert 24. april 2001. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1294417.stm> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Befring, Anne K. og Aslak Syse. 2003. «Barn kan få blod uten foreldres samtykke» i *Tidsskrift for Den norske legeforening* nr. 17.

Berg, Lotta. 2005. *Shechita of electrically stunned cattle in Sweden 1952-1979*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.scribd.com/doc/46683145/Stunning-Shechita> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Beyer, Peter. 2004. «Introduction: Controlling the Power of Faiths» i Stålsett, Sturla J. og Oddbjørn Leirvik (red.) *The Power of Faiths in Global Politics.* Oslo: Novus Press.

Bolliger, Gieri. 2010. «Obligatory stunning prior to cut: example Switzerland» i Caspar, Johannes og Friedrich Harrer (red.) *Animal Welfare at Religious Slaughter*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bollinger, Dan. 2010. «Lost Boys: An Estimate of U.S Circumcision-Related Infant Deaths» i *THYMOS: Journal of Boyhood Studies* Vol. 4, No. 1 s. 78-90.

Botvar, Pål K. 2010. «Endringer i nordmenns religiøse liv» i Botvar, Pål K. og Ulla Schmidt (red.) *Religion i dagens Norge. Mellom sekularisering og sakralisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Botvar, Pål K. og Ulla Schmidt (red.). 2010. *Religion i dagens Norge. Mellom sekularisering og sakralisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Botvar, Pål K. og Sivert S. Urstad. 2011. *Tilstandsrapport for Den norske kirke 2011*. KIFO-notat nr 3/2011. Oslo: KIFO Stiftelsen Kirkeforskning.

Boyle, Joseph. 1994. «Radical Moral Disagreement in Contemporary Health Care: A Roman Catholic Perspective» i *The Journal of Medicine and Philosophy* nr. 19 s. 183–200.

Bratholm, Anders. 1971. «Militærnekting – lov, rettspraksis og behovet for reform» i *Lov og Rett* 1971 s. 1-20.

Bregnsbo, Michael. 1997. *Samfundsorden og statsmagt set fra prædikestolen. Udviklingen i præsternes syn på samfundsorden og statsmagt i Danmark 1750–1848, belyst ved trykte prædikner*. København: Museum Tusculanums Forlag.

Breistein, Ingunn F. 2003. *«Har staten bedre borgere?» Dissenternes kamp for religiøs frihet 1891–1969*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Breistein, Ingunn F. 2012. «Fra dissens til konsensus: økumeniske relasjoner og tilnærmingsmåter i Norge etter 1970» i Løvlie, Birger, Kristin Norseth og Jan Schumacher (red.) *Kirke Kultur Politikk. Festskrift til professor dr. theol. Bernt T. Oftestad på 70-årsdagen.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Breistein, Ingunn F. og Ida M. Høeg. 2012. *Religionsstatistikk og medlemsforståelse*. Trondheim: Akademika forlag.

Brekk, Lars P. 2009. «Dyr må behandles best mulig». Debattinnlegg i *Aftenposten*. Publisert 15. august 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3217543.ece> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Brekke, Torkel. 2010. *Frihet og religion*. Oslo: Civita AS.

Brønnøysundregistrene. 2012. *Brønnøysundregistrenes behandling av opplysninger i forbindelse*

med tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Notat fra Brønnøysundregistrene til Tros- og livssynspolitisk utvalg. Mottatt 24. februar 2012.

Bufetat. 2012a. *Godkjente meklere. Region Midt-Norge*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Region%20Midt-Norge/MekleroversiktMidt_sept2012.pdf> [Lastet ned 15. november 2012].

Bufetat. 2012b. *Godkjente meklere. Region Nord*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Region%20nord/Familievernkontor%20RN/oversikt_meklere_24%2007%2012.pdf> [Lastet ned 15. november 2012].

Bufetat. 2012c. *Godkjente meklere. Region Sør*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Region%20s%c3%b8r/MeklereSor_270912.pdf> [Lastet ned 15. november 2012].

Bufetat. 2012d. *Godkjente meklere. Region Vest*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Region%20vest/Meklere_Bufetat_region_vest_12092012.pdf> [Lastet ned 15. november 2012].

Bufetat. 2012e. *Godkjente meklere. Region Øst*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Region%20%c3%b8st/MeklerlisteRegionOst_01102012.pdf> [Lastet ned 15. november 2012].

Bundesverfassungsgericht. 2002. Dom av 15. januar 2002 i saken *Mr. A mot Hessen*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20020115_1bvr178399en.html> [Lastet ned 25. november 2012].

Chabad.org. 2012. «Dutch Government and Jewish Community Hammer out Schechita Agreement». Artikkel i *Chabad.org*. Publisert 17. juni 2012. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.chabad.org/news/article_cdo/aid/1887319/jewish/Accord-Reached-in-Dutch-Shechita-Battle.htm> [Lastet ned 5. november 2012].

Clemet, Kristin, Morten Magelssen og Hallvard N. Jørgensen. 2012. Samvittighetsfrihet og fastlegers reservasjonsrett. Notat nr. 17/2012. Oslo: Civita.

Cusack, Carole M. 2010. Invented Religions. Imagination, Fiction and Faith. Farnham-Burlington: Ashgate.

Dalen, Dag Morten, Espen R. Moen og Christian Riis. 2004. *Finansiering av kirken*. [Upublisert]. Utredning for NOU 2006: 2. Staten og Den norske kirke.

Datatilsynet. 2003. *Høringsbrev – Endringer i lov om trudomssamfunn og ymist anna og endringer i lov om tilskot til livssynssamfunn*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kkd/hdk/2003/0018/ddd/pdfv/183192-datatilsynet_16042003.pdf> [Lastet ned 13. november 2012].

Den europeiske unions domstol. 1976. Dom av 27. oktober 1976 i saken *Prais mot Council of the European Communities*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89121&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1489962> [Lastet ned 25. november 2012].

Den norske kirke. Udatert. *Vigsling av kirke m.m. - alminnelige bestemmelser. Fra Gudstjenestebok for Den norske kirke, del II*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.kirken.no/index.cfm?event=doLink&famId=3516> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Den norske kirke. 2000. *Rundskriv nr. 10 - 2000. Regler for bruk av kirken*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.kirken.no/?event=doLink&nodeID=2652> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Den norske kirke. 2006. *Muslimsk-kristen fellesuttalelse*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.kirken.no/?event=showNews&FamId=4483> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Den norske kirke. 2010. *Rundskriv nr. 1 - 2010. Register-opprydding for døpte 1993–2001*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.kirken.no/index.cfm?event=doLink&famId=123169> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Den norske kirke. 2011. *Høringsuttalelse. Kirkeforliket - konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/15847578/Kirkemotet.pdf> [Lastet ned 5. november 2012].

Den norske legeforening. 2011. Høringssak: *Forslag om lovregulering av rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/DenNorskeLegeforening.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Det Dyreetiske Råd. 1997. *Udtalelse om rituelle slagtninger*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.foedevarestyrelsen.dk/SiteCol-

lectionDocuments/25_PDF_word_filer%20til%20download/Dyrevelf%C3%A6rdsr%C3%A5d/Det%20Dyreetiske%20R%C3%A5d/DDR_Udtalelse_om_rituelle_slagtninger__april_1997_.pdf> [Lastet ned 15. oktober 2012].

Det Dyreetiske Råd. 2005. *Vedr. anmodning om udtalelse vedrørende rituelle slagtninger*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.foedevarestyrelsen.dk/SiteCollectionDocuments/25_PDF_word_filer%20til%20download/Dyrevelfærdsråd/Det%20Dyreetiske%20Råd/DDR_Udtalelse_om_rituelle_slagtninger_2005.pdf> [Lastet ned 12. november 2012].

Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn. 2006. Skoleplan generell del. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.delk.no/showarticle.php?submenu=34&id=419> [Lastet ned 12. november 2012].

Det medisinske fakultet. 2011. *Høringsuttalelse om Rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/UniversitetetIOslo.pdf> [Lastet ned 13. november 2012].

Det Mosaiske Trossamfund. 2008. *Høringsuttalelse ad ny lov om dyrevelferd*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Horinger/Dyrevelferd_079_DetMosaisketrossamfund.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund. 2011. *Vejledende retningslinjer udarbejdet af Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund. 6. rev. udgave, den 18. august 2011*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.familiestyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/Trossamfund/Vejledende_retningslinjer_trossamfund.pdf > [Lastet ned 1. oktober 2012].

Det teologiske fakultetet. 2006. *NOU 2006 : 2 Staten og Den norske kirke – Høringsuttalelse*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kkd/hdk/2006/0027/ddd/pdfv/300913-det_teologiske_fakultet_uio_statkirke2006.pdf > [Lastet ned 7. november 2012].

Det teologiske fakultetet. 2009a. *Handlingsplan for likestilling*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.tf.uio.no/om/organisasjon/styret/2009/fs05-101209/09.12-avt%2Cnotat%20om%20likestilling%20til%20FS.pdf> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Det teologiske fakultet. 2009b. *Høringsuttalelse om utredningen: Religiøst mangfold og militær enhet – Geistlig betjening og etikkopplæring i et pluralistisk forsvar*. Brev fra Det teologiske fakultet til Feltprestkorpset. Datert 3. september 2009.

Det teologiske Menighetsfakultet. 2009. *Høringsuttalelse til utredningen «Religiøst mangfold og militær enhet»*. Brev fra Det teologiske Menighetsfakultet til Feltprestkorpset. Datert 23. juli 2009.

Direktiv 95/46/EF. *Direktiv 95/46/EF Om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/1997/nou-1997-19/9.html?id=140979> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Direktoratet for forvaltning og IKT. 2010. *Innbyggerundersøkelsen. Del 2*. Difi-rapport 2010:14. Oslo-Leikanger: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Diskrimineringsombudsmannen. 2010a. *Arbetsförmedlingen: Omed 2006/761*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.do.se/sv/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Tingsrattsdom-Arbetsformedlingen/> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Diskrimineringsombudsmannen. 2010b. *Frågor och svar om niqab-ärendet*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.do.se/sv/Press/Pressmeddelanden-och-aktuellt/2010/Fragor-och-svar-om-niqab-arendet/> [Lastet ned 16. november 2012].

Dissenterlovkomitéen. 1962. *Innstilling om lov om trossamfunn*. Justis- og politidepartementet.

Djurskyddsmyndigheten. 2007. Regeringsuppdrag om religiös slakt. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.jordbruksverket.se/download/18.6a459c18120617aa58a80005987/Djurskyddsmyndigh+rapport+om+religi%C3%B6s+slakt+2007.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Dokument 16 (2011–2012). *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011*. Presidentskapet.

Domstoladministrasjonen. 2009. *Bruk av religiøst og politisk betingede plagg og symboler i domstolen*. Høringsnotat 20. august 2009.

Domstoladministrasjonen. 2011. *Den samiske dimensjonen i rettsvesenet. Rapport fra arbeidsgruppe*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/domstol.no/Aktuelt/2011/Rap-

port%20samisk%20dimensjon%20i%20rettsvesenet.pdf> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Drammen kommune. 2012. *Kommunen, innbyggerne og kirke-, tros- og livssynssamfunn*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.drammen.kommune.no/Templates/SSP.eDemokrati/modules/SyncFileHandler.ashx?dokid=12044001&kom=drammen&version=1&reserved=0&variant=P&name=Saksfremlegg&fext=S&pageID=2882&digest=mkgdeSssUL0fCTqgGBaSbAgg> [Lastet ned 15. oktober 2012].

Døving, Cora A. 2009. «Innledning» i Plesner, Ingvill T. og Cora A. Døving (red.) *Livsfaseriter. Religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge*. Oslo: Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

Døving, Cora A. 2012. «Religionens omveier – det sekulære argument i hijabdebattene» i Bangstad, Sindre, Oddbjørn Leirvik og Ingvill T. Plesner (red.) *Sekularisme – med norske briller*. Oslo: Unipub.

Eidsvåg, Inge og Lena Larsen (red.). 1997. *Religion, livssyn og menneskerettigheter i Norge. Nansenskolens årbok 1997*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eidsvåg, Inge. 2002. «Dialog eller debatt» i *Samtiden* nr. 4.

Eidsvåg, Inge. 2009. «Religions- og livssynsdialog i Norge. Et historisk bakteppe» i Stene, Synnøve O., Inge Eidsvåg og Dag Hareide (red.) *Styrke i mangfold? Om svakhet og styrke ved forskjellige typer religions- og livssynsdialoger i Norge de siste 20 år*. Lillehammer: Nansenskolen.

Ekström, Sören. 2006. «Staten, trossamfunden och samhällets grundläggande värderingar – en bakgrund» i *Samfunden och bidragen. «De grundläggande värderingar som samhället vilar på» – om förutsättningarna för statsbidrag till trossamfund*. Stockholm: Proprius förlag AB.

EMD. 1978a. Kommisjonens rapport av 12. oktober 1978 i saken *Arrowsmith mot UK*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104188> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1978b. Avgjørelse av 12. juli 1978 i saken *X mot UK*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-73598> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1981. Avgjørelse av 12. mars 1981 i saken *X mot UK*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-74929> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1982. Dom av 25. februar 1982 i saken *Campbell og Cosans mot UK*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57455> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1983. Avgjørelse av 15. desember 1983 i saken *C mot UK*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-73635> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1989. Kommisjonens rapport av 9. mai 1989 i saken *Darby mot Sverige*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-45368> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1993. Dom av 25. mai 1993 i saken *Kokkinakis mot Hellas*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57827> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1995. Rapport av 17. januar 1995 i saken *Johansen mot Norge*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-45701> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1996a. Dom av 26. september 1996 i saken *Manoussakis m.fl. mot Hellas*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58071> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1996b. Dom av 18. desember 1996 i saken *Valsamis mot Hellas*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58011> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1997a. Avgjørelse av 9. april 1997 i saken *Stedman mot UK*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-3620> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1997b. Avgjørelse av 9. april 1997 i saken *Stedman mot UK*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-3620> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1998. Dom av 24. februar 1998 i saken *Larissis m.fl. mot Hellas*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58139> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 1999. Dom av 14. desember 1999 i saken *Serif mot Hellas*. [Internett]. Tilgjengelig fra:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58518> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2000a. Dom av 27. juni 2000 i saken *Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58738> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2000b. Dom av 26. oktober 2000 i saken *Hasan og Chaush mot Bulgaria*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58921> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2001a. Avgjørelse av 15. februar 2001 i saken *Dahlab mot Sveits.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-22643> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2001b. Dom av 4. mai 2001 i saken *Hugh Jordan mot UK.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59450> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2001c. Avgjørelse av 28. august 2001 i saken *Bruno mot Sverige.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-5998> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2001d. Dom av 13. desember 2001 i saken *Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldovia.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59985> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2003. Dom av 13. februar 2003 i saken *Refah Partishi m.fl. mot Tyrkia*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60936> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2004. Avgjørelse av 17. juni 2004 i saken *Çiftçi mot Tyrkia.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-68089> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2005a. Avgjørelse av 6. januar 2005 i saken *Hoogendijk mot Nederland*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-68064> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2005b. Dom av 10. november 2005 i saken *Leyla Sahin mot Tyrkia*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70956> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2006a. Avgjørelse av 11. september 2006 i saken *Konrad m.fl. mot Tyskland*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76925> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2006b. Dom av 13. april 2006 i saken *Kosteski mot Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-73342> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2007a. Dom av 3. mai 2007 i saken *Jehovas vitner m.fl. mot Georgia*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80395> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2007b. Dom av 29. juni 2007 i saken *Folgerø m.fl. mot Norge.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81356> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2007c. Dom av 13. november 2007 i saken *D.H. m.fl. mot Den Tsjekkiske republikk*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2008a: Dom av 4. desember 2008 i saken *Dogru mot Frankrike*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-90039> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2008b. Dom av 31. juli 2008 i saken *Jehovas vitner mot Østerrike*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-88022> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2008c. Dom av 21. februar 2008 i saken *Alexandridis mot Hellas.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=002-2259> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2009. Domstolens første behandling av saken *Lautsi mot Italia*, 3. November 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-95589> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2010a. Dom av 9. desember 2010 i saken *Savez Crkava m.fl. mot Kroatia*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102173> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2010b. Dom av 7. desember 2010 i saken *Jakóbski mot Polen.* [Internett]. Tilgjengelig

fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102121> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2011a. Dom av 7. juli 2011 i saken *Bayatyan mot Armenia*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105611> [Lastet ned 25. november 2012].

EMD. 2011b. Dom av 18. mars 2011 i saken *Lautsi m.fl. mot Italia*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104040> [Lastet ned 25. november 2012].

EU-domstolen. 2009. Dom av 9. juni 2009 i saken *EU-kommisjonen mot Tyskland*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006CJ0480:EN:HTML> [Lastet ned 25. november 2012].

Europaparlamentet. 2009. *Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 6. maj 2009 om forslag til Rådets forordning om beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0369+0+DOC+XML+V0//DA> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Europarådets ministerkomité. 2006. Ministerkomiteens rekommandasjon Rec(2006)2 til medlemsstatene om de europeiske fengselsreglene. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/The%20European%20Prison%20Rules%20in%20Norwegian.pdf> [Lastet ned 4. oktober 2012].

European Food Safety Authority. 2004. «Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals» i *The EFSA Journal*, 45 s. 1-29.

Evans, Carolyn og Christopher A. Thomas. 2006. *Church-State Relations in the European Court of Human Rights*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.law2.byu.edu/lawreview/archives/2006/3/4EVANS-THOMAS.FIN.pdf> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Federal Court of Canada. 1995. Dom av 8. juli 1994 i saken *Grant v. Canada*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://reports.fja.gc.ca/eng/1995/1995fca0229.html> [Lastet ned 25. november 2012].

Feltprestkorpsets strategiutvalg. 2012. *Feltpresttjeneste og livssynsmangfold*. Oslo: Feltprestkorpset.

Ferrari, Silvio og Rossella Bottoni. 2010. *Legislation regarding religious slaughter in the EU member, candidate and associated countries*. Dialrel Reports No. 02/2010.

Finansdepartementet. 2010. *Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/retningslinjer-for-observasjon-og-uteluk.html?id=594254> [Lastet ned 12. november 2012].

Finansdepartementet. 2011. *Høringsnotat – bostedsregistrering av utenlandske arbeidstakere i Norge*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16724059/h_notat_CHD.pdf> [Lastet ned 15. oktober 2012].

FindLaw. Udatert a. Dom av 21. februar 2006 i saken *Gonzales mot O Centro Espirita Beneficente Uniao do Vegetal*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&navby=case&vol=000&invol=04-1084#opinion1> [Lastet ned 25. november 2012].

FindLaw. Udatert b. Dom av 17. juni 1963 i saken *Sherbert mot Verner*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=374&page=398#398> [Lastet ned 25. november 2012].

Fisknes, Ole H. 2007. «Historisk tilbakeblikk» i *I soknets eie? Opprydding i kirkelige eiendomsforhold*. Oslo: Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon.

FNs barnekomité. 2010. *Vurdering av rapportene som partene har lagt fram i henhold til konvensjonens artikkel 44*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/2354993/BK4-eksaminasjonen%20-%20Avsluttende%20merknader%208%204%2010.pdf> [Lastet ned 7. november 2012].

FNs høykommissær for menneskerettigheter. 1993. *General Comment No. 22: The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18) : . 30.07.1993. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, General Comment No. 22. (General Comments)*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/

9a30112c27d1167cc12563ed004d8f15?Opendocument> [Lastet ned 9. oktober 2012].

FNs komité for barnets rettigheter. 2010. *Behandling av Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen. Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter januar 2010*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

FNs menneskerettighetskomité. 1999. Dom av 5. november 1999 i saken *Waldman mot Canada*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/b3bfc541589cc30f802568690052e5d6?Opendocument> [Lastet ned 30. oktober 2012].

FNs menneskerettighetskomité. 2004. Dom av 23. november 2004 i saken *Leirvåg m.fl. mot Norge*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/6187ce3dc0091758c1256f7000526973?Opendocument> [Lastet ned 25. november 2012].

Fordelingsutvalget. Udatert. *Regelverket*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.fordelingsutvalget.no/Regelverket/> [Lastet ned 3. oktober 2012].

Fordelingsutvalget. 2004. *Protokoll fra 2. møte i Fordelingsutvalget 2004*. Datert 11. februar 2004.

Fordelingsutvalget. 2009a. *Tilskuddsbrev 1. utbetaling av grunnstøtte til nasjonalt arbeid for tilskuddsåret 2009, jf. forskrift av 29. november 2007, om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner*. Brev fra Fordelingsutvalget til ACTA – Barn og Unge i Normisjon. Datert 21. januar 2009.

Fordelingsutvalget. 2009b. *Oversendelse av klage på avslag av søknad om nasjonal grunnstøtte 2009 – Frelsesarmeens Barn og Unge (FAbU)*. Brev fra Fordelingsutvalget til Barne- og likestillingsdepartementet. Datert 20. januar 2009.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. 2007. *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Utredningsveileder_rev2007.pdf> [Lastet ned 12. oktober 2012].

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. 2010. *Høring – endringer i gravferdsloven og kirkeloven Uttalelse fra styret i KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.ka.no/_service/481/download/id/7371/name/DME7327.pdf> [Lastet ned 23. november 2012].

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. 2011. *Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013. Høringsnotat 1. februar 2011*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Kirke/Kirkeforliket_Horingsnotat.pdf> [Lastet ned 11. november 2012].

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. 2012a. *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Fylkesmenn/Fylkesmannsrollen.pdf> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. 2012b. *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_komp.pdf> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. 2012c. *Høring - unntak for utøvelse av offentlig myndighet i forskrift om offentlige anskaffelser og forsyningsforskriften*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/horinger/horingsdokumenter/2012/horing-unntak-utovelse/horingsbrev.html?id=675868> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. 2012d. *Rundskriv, 07.11.2012 Den norske kyrkja – Statsbudsjettet 2013 – Kyrkjerekneskapane 2011. P-9/2012*. Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2012/den-norske-kyrkja–statsbudsjettet-2013-.html?id=708261> [Lastet ned 28. november 2012].

Forsvaret. 2012. *Religion*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://forsvaret.no/om-forsvaret/verdierholdninger-og-kultur/religion/Sider/religion.aspx> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Forsvarets overkommando. 2001. *Direktiv vedrørende tilrettelegging for religionsutøvelse i forsvaret*. Oslo: Forsvarets overkommando.

Frifond. 2012. *Retningslinjer for Frifond barn og unge 2012*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://frifond.no/barn-og-unge/retningslinjer> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Fri Tanke. 2008. «Slakter egen sektrapport». Artikkel i *Fri Tanke*. Publisert 28. oktober 2008. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&Nyhe-

tID=7314&sok=1> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Fri Tanke. 2010. «Innflyttere til Island blir automatisk statskirkemedlemmer». Artikkel i *Fri Tanke*. Publisert 28. september 2010. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=6958&sok=1> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Fri Tanke. 2011a. «Kirkevalg vs. offentlig valg: Samrøre nok en gang». Artikkel i *Fri Tanke*. Publisert 13. september 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=8626&sok=1> [Lastet ned 3. oktober 2012].

Fri Tanke. 2011b. «Mannlig omskjæring - Tanker om religiøs praksis og menneskerettigheter». Artikkel i *Fri Tanke*. Publisert 28. oktober 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=8666> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Fri Tanke. 2011c. «Njål Høstmælingen: – Norge kan gjøre mye for å stoppe omskjæring». Artikkel i *Fri Tanke*. Publisert 20. september 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=8632> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Fri Tanke. 2011d. «Jøder og muslimer: – Vi kan ikke leve med et forbud mot omskjæring». Artikkel i *Fri Tanke*. Publisert 20. september 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=8627> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Fri Tanke. 2011e. «Tro på«alt som er», få 500 kroner årlig». Artikkel i *Fri Tanke*. Publisert 12. desember 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=8702> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Fri Tanke. 2011f. «Ble plutselig innmeldt i Den katolske kirke: – Kan de ha funnet navnet mitt i telefonkatalogen?». Artikkel i *Fri Tanke*. Publisert 18. november 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=8682&sok=1> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Frivillighetsregisternemnda. 2011. *Tromsø stift Den katolske kirke i Nord-Norge – klage over vedtak om å nekte registreringsrett i frivillighetsregisteret, jf. frivillighetsregisterloven § 4*. Brev fra Frivillighetsregisternemnda til Tromsø stift Den katolske kirke i Nord-Norge. Datert 28. desember 2011.

Furseth, Inger. 2001. *Muslims in Norwegian Prisons and the Defence*. KIFO-rapport nr. 15. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Fylkesmannen i Aust-Agder. 2009. *Arendal Kommune – lovlighetskontroll av vedtak – Arendalsskolen – livssynsorienterte aktiviteter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=3173&amid=2945516> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Fylkesmannen i Telemark. 2006. *Sletting av Piismens Vennesirkel som registrert trossamfunn – Krav om tilbakebetaling av statstilskuddet for 2006*. Brev fra Fylkesmannen i Telemark til Piismens Vennesirkel. Datert 17. august 2006.

Føllesdal, Andreas. 2004. «Beskyttelse til besvær» i Høstmælingen, Njål (red.) *Hijab i Norge – Trussel eller menneskerett*. Oslo: Abstrakt forlag.

Gateavisa. 1995. *Intervju med Alt Som Er.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.gateavisa.no/blekka/ga152/religion/152ralt.html> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Gauden-Kolbeinstveit, Lars. 2012. Multikulturalisme og liberale verdier. Notat nr. 11/2012. Oslo: Civita.

Gresaker, Ann Kristin. 2009. *Prestemangel? Rekruttering til menighetspreststillinger i Den norske kirke*. Notat nr 4/2009. Oslo: KIFO Stiftelsen Kirkeforskning.

Grung, Anne Hege og Oddbjørn Leirvik. 2009. «Den liberale religionsdialogen». Mening i *Klassekampen*. Publisert 20. oktober 2009.

Grunloh, Lynn A. 2005. «Religious Accommodations for Police Officers, A Comparative Analysis of Religious Accommodation Law in the United States, Canada, and the United Kingdom» i *Indiana International & Comparative Law Review.* vol.16.1.

Gule, Lars. 2002. «De vanskelige rettighetene». Debattinnlegg i *Dagbladet*. Publisert 18. august 2002. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.dagbladet.no/kultur/2002/08/18/346301.html> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Gunner, Göran. 2006. «Religionsfriheten i ett demokratisk samhälle» i *Samfunden och bidragen*. Stockholm: Proprius förlag AB.

Haaland, Hermund og Mohammad U. Rana. 2011. «Intoleranse i toleranseland». Debattinnlegg i *Verdidebatt*. Publisert 15. november 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.verdidebatt.no/debatt/cat1/subcat11/thread208260/#post_208260> [Lastet ned 3. oktober 2012].

Haanes, Vidar L. 1998. *«Hvad skal da dette blive for prester?» Presteutdannelsen i spenningsfeltet mellom universitet og kirke, med vekt på modernitetens gjennombrudd i Norge*. Trondheim: Tapir forlag.

Habermas, Jürgen. 2005. *The Holberg Prize Seminar 2005, Holberg Prize Laureate Professor Jürgen Habermas: «Religion in the Public Sphere»*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.holbergprisen.no/images/materiell/2005_symposium_habermas.pdf#nameddest=habermas> [Lastet ned 3. oktober 2012].

Halvorsen, Marit. 2002. «Pasienter som nekter behandling» i *Tidsskrift for Den norske legeforening* nr. 3.

Hareide, Dag. 2009. «Tros- og livssynssamtaler i Norge. Hvordan samtaler man sammen? Hvilken virkning har det hatt?» i Stene, Synnøve O., Inge Eidsvåg og Dag Hareide (red.) *Styrke i mangfold? Om svakhet og styrke ved forskjellige typer religions- og livssynsdialoger i Norge de siste 20 år*. Lillehammer: Nansenskolen.

Hellum, Anne. 2006. «Menneskerettigheter, pluralisme, kompleksitet og integrasjon» i Fauchald, Ole K., Henning Jakhelln og Aslak Syse (red.) *Dog fred er ej det bedste: Festskrift til Carl August Fleischer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellum, Anne og Fahrat Taj. 2011. «Taking What Law Where and to Whom? Legal Literacy as Transcultural 'Law-Making' in Oslo» i Hellum, Anne, Ali Shaheen Sardar og Anne Griffiths (red.) *From Transnational Relations to Transnational Laws. Northern European Laws at the Crossroads*. Farnham: Ashgate.

Helse- og omsorgsdepartementet. 2009. *Rundskriv 1-6/2009 Rett til egen tros- og livssynsutøvelse*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/HOD/rundskriv/Rundskriv%20I%20-%206%202009.pdf> [Lastet ned 9. november 2012].

Helse- og omsorgsdepartementet. 2011a. *Rundskriv 1-4/2011 Om reservasjon for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/35682381/Rundskriv_reservasjon_I-4-2011.pdf> [Lastet ned 15. oktober 2012].

Helse- og omsorgsdepartementet. 2011b. *Høringsnotat. Rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338046/Hoeringsnotat.pdf> [Lastet ned 31. oktober 2012].

Helsedirektoratet. 2011a. *Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*. Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet. 2011b. *Helse- og omsorgsdepartementet – Høring – Forslag om lovregulering av rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/Helsedirektoratet.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Helsedirektoratet. 2011c. *Faglig veileder for sykmeldere. Sykdom hos pårørende*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://sykmelderveileder.helsedirektoratet.no/utfordrende-tilstander/sykdom-parorende/Sider/default.aspx> [Lastet ned 5. november 2012].

Helsedirektoratet. 2012a. *Kosthåndboken - veileder i ernæringsarbeid i helse- og omsorgstjenesten*. Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet. 2012b. *Bestilling - Undersøkelse av omfang av samvittighetsbegrunnede reservasjoner mot å utføre oppgaver i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://helsedirektoratet.no/Om/nyheter/Documents/samvittighetsbegrunnede_%20reservasjoner.pdf> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Helsedirektoratet. 2012c. *ISFdata*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://cognos.shdir.no/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe?BZ=1AAAA3FlbnMMABEwU6VFChpEkU4yQCUMnjAkhUXqUgQGDRMw_GDHbIEGCZJ_NGjVm1JRrc9Oz9sxKPRJB2LAp2ywYYsqgCeOGDJs0bs7MmUOnDJkyckrAyNGkRJma9WG3NTJp~ZdScJuR5q1WdFI4u2bA7CsTs0~sq5h0lVN7ySQaXh~hENPLjNWuftLugH~=> [Lastet ned 30. oktober 2012].

Henriksen, Jan-Olav og Ulla Schmidt. 2010. «Religionens plass og betydning i offentligheten» i Botvar, Pål K. og Ulla Schmidt (red.) *Religion i dagens Norge. Mellom sekularisering og sakralisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hobbes, Thomas. 1991 [1651]. *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Holgersen, Gudrun. 2008. *Barnerett*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Human-Etisk Forbund. 2009. *Høringssvar – Religiøst mangfold og militær enhet*. Brev fra Human-Etisk Forbund til Feltprestkorpset. Datert 25. juni 2009.

Human-Etisk Forbund. 2011a. *Gudstjeneste i skoletida*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.human.no/Fylkes-og-lokallag/Buskerud/Aktuelt1/Brev-til-skolene-om-skolegudstjeneste-i-skolen/> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Human-Etisk Forbund. 2011b. *Høring: Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i*

Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/15847578/Human-Etisk_forbund.pdf> [Lastet ned 12. november 2012].

Human-Etisk Forbund. 2011c. *Høring – forslag om lovregulering av rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/HumanEtiskForbund.pdf> [Lastet ned 12. desember 2012].

Human-Etisk Forbund. 2012. *Om RLE*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.human.no/Skolesider/For-foresatte/Oppgvavelosning-8-10-arstrinn/> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Human Rights Watch. 2009. *Discrimination in the Name of Neutrality. Headscarf Bans for Teachers and Civil Servants in Germany*. New York: Human Rights Watch.

Hylland, Aanund. 2006. *Finansiering av tros- og livssynssamfunn*. Rapport 1 /2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Høiseth, Lars Ø. m.fl. 2006. «Større kirurgiske inngrep hos Jehovas vitner» i *Tidsskrift for Den norske legeforening* nr. 20.

Høre soknerråd. 2006. *Om den norske kirkes tilknytning til den norske stat – høringsuttalelse til NOU 2006:2*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kkd/hdk/2006/0020/ddd/pdfv/293579-hore_soknerad_statkirke2006.pdf> [Lastet ned 8. november 2012].

Høstmælingen, Njål. 2006. «Et skritt fram og to tilbake: Den nyordnede norske kirke og menneskerettighetene» i Høstmælingen, Njål, Tore Lindholm og Ingvill T. Plesner (red.) *Stat, kirke og menneskerettigheter*. Oslo: Abstrakt forlag.

Høstmælingen, Njål. 2005. «Grunnlov, stat og kirke» i Søderlind, Didrik (red.) *Farvel til statskirken. En debattbok om kirke og stat*. Oslo: Humanist forlag.

Høstmælingen, Njål. 2008. «Sivile rettigheter og friheter» i Høstmælingen, Njål, Elin S. Kjørholt, Kirsten Sandberg (red.) *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget.

Høyesterett. 1983. Dom av 23. september 1983 i saken *Knudsen mot Staten v/ Kirke- og undervisningsdepartementet*.

Innst. 249 S (2009–2010). *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen og Siv Jensen om ikke å tillate bruk av burka, niqab eller andre heldekkende plagg i det offentlige rom*. Justiskomiteen.

Innst. 236 S (2010–2011). *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Hans Frode Kielland Asmyhr og Per Sandberg om å forby hijab, niqab, burka og andre religiøse eller politiske symboler som del av arbeidsantrekk for norske dommere*. Justiskomiteen.

Innst. 232 S (2010–2011). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Tord Lien, Mette Hanekamhaug, Bente Thorsen, Per-Willy Amundsen og Solveig Horne om bruk av hijab i barneskolen*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Innst. 393 L (2010–2011). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om endringer i gravferdsloven og enkelte andre lover*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Innst. 292 L (2011–2012). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om endringer i kirkeloven m.m*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Innst. O. XVI (1968–69). *Tilrådning frå justisnemnda om lov om trudomssamfunn og ymist anna*. Justisnemnda.

Innst. O. VII. (1969–70). *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteén om lov om tilskudd til private skoler*. Kirke- og undervisningskomiteén.

Innst. O. nr. 30 (1980–81). *Innstilling fra justiskomitéen om lov om barn og foreldre (barnelova)*. Justiskomitéen.

Innst. O. nr. 84 (1980–81). *Innstilling fra justiskomitéen om lov om tilskot til livssynssamfunn*. Justiskomitéen.

Innst. O. nr. 132 (2002–2003). *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Signe Øye, Karin Andersen, Magnhild Meltveit Kleppa, Anita Apelthun Sæle, Kari Lise Holmberg og Per Sandberg om lov om endring i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap. (Tiltak for å sikre kjønnenes like formelle rett til skilsmisse)*. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.

Innst. O. nr. 17 (2003–2004). *Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om lov om endringar i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapslova) m.m*. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.

Innst. O. nr. 18 (2006–2007). *Innstilling fra familie-, og kulturkomiteen om lov om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for*

å forhindre tvangsekteskap mv.). Familie- og kulturkomiteen.

Innst. S. nr. 183 (2004–2005). *Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Per Sandberg, Arne Sortevik og Karin S. Woldseth om tiltak for å fremme integrering*. Kommunalkomiteen.

Innst. S. nr. 150 (2006–2007). *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om framtidas omsorgsutfordringer (Mestring, muligheter og mening)*. Helse- og omsorgskomiteen.

Innst. S. nr. 287 (2007–2008). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om staten og Den norske kirke*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Innst. S. nr. 169 (2008–2009). *Innstilling frå justiskomiteen om straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*. Justiskomiteen.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Udatert. *Kompetanseteam mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <www.imdi.no/no/Tvangsekteskap/Kompetanseteam-mot-tvangsekteskap/> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. 2010. *Kirken bidrar til integrering*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2010/Kirken-bidrar-til-integrering/> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Islamsk Råd Norge. Udatert. *Formål*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://irn.no/formal> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Islamsk Råd Norge. 2008. *Høringsuttalelse om ny lov om dyrevelferd*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Horinger/Dyrevelferd_060_Islamsk_Rad_Norge.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Islamsk Råd Norge. 2011. *Høringsuttalelse fra Islamsk Råd Norge (IRN) vedrørende «Forslag om lovregulerig av rituell omskjæring av gutter»*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/IslamskRaadNorge.pdf> [Lastet ned 15. november 2012].

Jefferson, Thomas. 1802. *Thomas Jefferson to Danbury Baptist Association*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/amendI_religions58.html> [Lastet ned 14. november 2012].

Jehovas vitner. Udatert a. Hvor *trygt er det å ta imot blodoverføring*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.jw.org/no/publikasjoner/boker/Spørsmålet-om-blod/HVOR-TRYGT-ER-DET-Å-TA-IMOT-BLODOVERFØRING/> [Lastet ned 7. november 2012].

Jehovas vitner. Udatert b. *Jehovas Vitner – Den kirurgisk/etiske utfordringen*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.jw.org/no/publikasjoner/boker/Spørsmålet-om-blod/jehovas-vitner-den-kirurgisk-etiske-utfordringen/> [Lastet ned 7. november 2012].

Jehvas vitner. Udatert c. *Should You Pay Your Taxes?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://wol.jw.org/en/wol/d/r1/lp-e/102003883> [Lastet ned 9. november 2012].

Jehovas vitner. 2010. *Årsregnskap og årsmelding for 2009*. Årsmelding og regnskap fra Jehovas vitner til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Datert 31. mars 2010.

Justis- og politidepartementet og Kultur- og kirkedepartementet. 2009. *Rundskriv V-13B/2009: Samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/rundskriv/2009/rundskriv-v-13b2009.html?id=571299> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Justisdepartementets lovavdeling og Utenriksdepartementets rettsavdeling. 2009. Vurdering av spørsmålet om i hvilken grad det kan legges vekt på hensynet til integrering ved behandling av søknader om godkjenning av religiøse grunnskoler etter privatskoleloven. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Svar_Stortinget/JDUD_privatskoler.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Justisministeriet. 2008. *Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 723 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 19. maj 2008*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.ft.dk/samling/20072/almdel/reu/spm/723/svar/558106/572113.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Justis- og politidepartementet. 2000**.** *Prinsipputtalelse/fortolkning, 05.06.2000. Grunnloven § 2*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/agenda/tolkningsuttalelser/statsrett/tolkningsuttalelser-om-grunnloven/-2—dokument-nr-8-34-1999-2000-forslag-.html?id=455774> [Lastet ned 7. november 2012].

Justis- og politidepartementet. 2007a. *Prinsipputtalelse/fortolkning, 11.09.2007. Opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/agenda/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/

opplaringsloven/-2-9-og-3-7--bruk-av-hode--og-ansiktspl.html?id=480738> [Lastet ned 2. november 2012].

Justis- og politidepartementet. 2007b. *Prinsipputtalelse/fortolkning, 26.06.2007. Ekteskapsloven § 12*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/agenda/tolkningsuttalelser/barne--famile--og-arverett/tolkningsuttalelser-om-ekteskapsloven/-12---delegasjon-av-vigselsmyndighet-til.html?id=474149> [Lastet ned 15. november 2012].

Justis- og politidepartementet. 2008a. *Høring - ny lov om dyrevelferd*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Horinger/Dyrevelferd_126_JD.pdf> [Lastet ned 12. november 2012].

Justis- og politidepartementet. 2008b. *St.meld. nr. 17 (2007-2008) Staten og Den norske kirke - utforming av grunnlovsbestemmelser*. Brev fra Justis- og politidepartementet til Kultur- og kirkedepartementet. Datert 30. mai 2008.

Justis- og politidepartementet. 2009a. *Pressemelding, 20.02.2009. Politiets uniformsregler*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2009/politiets-uniformsreglement.html?id=546860> [Lastet ned 5. november 2012].

Justis- og politidepartementet. 2009b. *Adgang til å benytte hijab som en del av politiuniform – anmodning om redegjørelse*. Brev fra Justis- og politidepartementet til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Datert 30. mars 2009.

Justis- og politidepartementet. 2011. *Økt bruk av konfliktråd. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert rettslige og praktiske tiltak for mer bruk av gjenopprettende prosess*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Kaufmann, Eric, Anne Goujon og Vegard Skirbekk. 2012. «The End of Secularization in Europe?: A Socio-Demographic Perspective» i *Sociology of Religion* 73 (1) s. 69-91.

Kilkelly, Ursula. 2009. «Article 8: The Right to Respect for Private and Family Life, Home, and Correspondence» i Harris, David m.fl. (red.) *Haris, O'Boyle & Warbick. Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

KIM. 2011. *Årsrapport 2010. Oppsummering av KIMs arbeid*. Oslo: KIM.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. 1997. Svar på tilleggsspørsmål i Stortingets spørretime 9. april 1997 om kirkelig medlemsregistrering mv. Brev fra statsråden til stortingsrepresentant Ellen C. Christiansen. Datert 6.6.1997.

Kirkekonsulenten. 2008. Oversikt over nåværende kirker. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.kirkekonsulenten.no/kirker.htm> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Kirkens arbeidsgiverorganisasjon. 2003. *Kvalitet og verdighet*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.ka.no/_service/481/download/id/515/name/verdighet.pdf> [Lastet ned 12. oktober 2012].

Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon. 2007. *I soknets eie? Opprydding i kirkelige eiendomsforhold*. Oslo: Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon.

Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon. 2010. *Vel bevart? – en tilstandsrapport for norske kirker 2009/2010*. Oslo: Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon.

Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon. 2012. *Gravplass-skolen*. [Upublisert]. Rapport fra et utvalg nedsatt av OU-styret i KA-området.

Kirkerådet. Udatert. Homofilisaken 1992-2012. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.kirken.no/?event=doLink&famID=3148> [Lastet ned 29. november 2012].

Kirkerådet. 2002. *Regler for bruk av kirken med merknader.* Oslo: Kirkerådet.

Kirkerådet, Norges Kristne råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Udatert. *Deltakelse og tilhørighet – Inkludering av mennesker med utviklingshemming i tros- og livssynssamfunn. Oslo:* Kirkerådet, Norges Kristne råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

Kirkerådets kirke/stat-utvalg. 2002. *Samme kirke – ny ordning*. Oslo: Den norske kirke.

Klagenemnda for likestilling. 2001a. *LKN-2001-1. Læremidler utgitt av ACE Norge - forholdet til likestillingsloven § 7*. Vedtak av 22. januar 2001.

Klagenemnda for likestilling. 2001b. *LKN-2001-8. Likestillingsloven § 3*. Vedtak av 29. august 2001.

Knutsen, Paul. 2006. *Livet før døden. Human-Etisk Forbund 1956–2006*. Oslo: Humanist Forlag.

Knævelsrud, Torunn. 2009. «Rituell slakt påfører dyr lidelse». Debattinnlegg i *Aftenposten*. Publisert 15. august 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3217541.ece> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Kommunal- og regionaldepartementet. 2006. *Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren – med merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/veiledninger_brosjyrer/2002/retningslinjer-for-fremtidig-statlig-reg.html?id=87874> [Lastet ned 15. oktober 2012].

Kristelig studieforbund. Udatert. *Medlemsorganisasjoner*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.k-stud.no/om-k-stud/organisasjon/medlemsorganisasjoner> [Lastet ned 1. november 2012].

Kultur- og kirkedepartementet. 2002. *Overføring av kirkelige eiendommer fra kommunene til kirkelig fellesråd*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/rundskriv/2002/rundskriv-v-62002-b.html?id=109003> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Kultur- og kirkedepartementet. 2006a. *Sak om dobbeltregistrering og utbetaling av tilskudd til tros- og livssynssamfunn*. Brev fra Kirke- og kulturdepartementet til Sivilombudsmannen. Datert 20. februar 2006.

Kultur- og kirkedepartementet. 2006b. Ansettelser i Den norske kirke – krav om medlemskap. Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Datert 27. september 2006.

Kultur- og kirkedepartementet. 2009a. *Vedtak om registrering som trossamfunn, Norsk Spiritualist kirke*. Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Norsk Spiritualist kirke. Datert 9. september 2009.

Kultur- og kirkedepartementet. 2009b. *Rundskriv V-15B/2009: Kommunalt tilskudd til tros- og livssynssamfunn*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/rundskriv/2009/rundskriv-v-15b2009.html?id=582670> [Lastet ned 14. november 2012].

Kulturdepartementet. 2010a. *Vedtak – Klage over vedtak om avslag på søknad om registrering av trossamfunn – Institutt fårr bærekrafti utvikling*. Brev fra Kulturdepartementet til Institutt fårr bærekrafti utvikling. Datert 17. november 2010.

Kulturdepartementet. 2010b. *Vedtak – Klage over vedtak om avslag på søknad om registrering av trossamfunn – Magma Lava Vita*. Brev fra Kulturdepartementet til Magma Lava Vita. Datert 12. juli 2010.

Kulturdepartementet. 2010c. *Vedrørende tilskudd for utenlandske borgere i tros- og livssynssamfunn*. Brev fra Kulturdepartementet til Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Datert 11. november 2010.

Kulturdepartementet. 2011a. *Antall tilskuddsberettigede medlemmer i tros- og livssynssamfunn i 2011*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/tros_og_livssynssamfunn/antall-tilskuddsberettigede-medlemmer-i-.html?id=631507> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Kulturdepartementet. 2011b. Personlig kommunikasjon mellom Kulturdepartementet og Kristiansand kommune. E-post datert 23. november 2011.

Kulturdepartementet. 2011c. *Vedtak – Klage over vedtak om statstilskudd til trossamfunn 2009 – Lista Pinsemenighet*. Brev fra Kulturdepartementet til Lista Pinsemenighet. Datert 20. oktober 2011.

Kulturdepartementet. 2012a. Fastsettelse av sats for beregning av statstilskudd til tros- og livssynssamfunn 2012. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn_og_frivillighet/Tro-og_livssyn/fastsettelse_av_sats_for_statstilskudd_2012.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Kulturdepartementet. 2012b. *Vedrørende registrering av nytt trossamfunn*. Brev fra Kulturdepartementet til Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Datert 2. juli 2012.

Kulturdepartementet. 2012c. *Svar på henvendelse om enkelte regler knyttet til tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke*. Brev fra Kulturdepartementet til Tros- og livssynspolitisk utvalg. Datert 23. august 2012.

Kulturdepartementet. 2012d. *Veileder. Forstandere i trossamfunn*. Oslo: Kulturdepartementet.

Kulturdepartementet. 2012e. *Retningslinjer. Kap. 310 post 75. Tilskudd til privateide kirkebygg. Kulturdepartementet 22. februar 2012*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Kulturvernavdelingen/Kulturbygg/Retningslinjer-bokmaal-2012.pdf> [Lastet ned 22. november 2012].

Kunnskapsdepartementet. 2007. *Den norske stat dømt av Den europeiske menneskerettsdomstol i saken om KRL-faget*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressesenter/pressemeldinger/2007/den-norske-stat-domt-av-den-europeiske-

m.html?id=475650> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Kunnskapsdepartementet. 2008. *Rundskriv, 30.06.2008. Informasjon om endringer i opplæringsloven*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rundskriv/2008/rundskriv-f-10-08-informasjon-om-endring.html?id=520814> [Lastet ned 15. november 2012].

Kunnskapsdepartementet. 2009. *Folkehøgskoler*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/videregaende-opplaring/folkehogskoler.html?id=587387> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Kunnskapsdepartementet. 2010. Nasjonale retningslinjer for grunnskolelærerutdanningen 1. – 7. trinn. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2010/Retningslinjer_grunnskolelaererutdanningen_1_7_trinn.pdf> [Lastet ned 18. oktober 2012].

Kunnskapsdepartementet. 2011. *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2012 for universiteter og høyskoler*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/St.prp%201/Orientering_UH_2012_endelig_versjon.pdf> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Kymlicka, Will. 1989. *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights.* Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary Political Philosophy. An Introduction, Second edition.* Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, Will. 2007. *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity.* Oxford: Oxford University Press.

Köhler-Olsen, Julia. 2012. *Barnets rett til selvbestemmelse i forhold til religiøse normer*. Doktoravhandling. Universitetet i Oslo.

Landbruks- og matdepartementet. 2009a. *Proposal for a Council Regulation on the protection of animals at the time of killing - Norwegian Animal welfare law*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Brev/Brev_EU_bedovelse_270509.PDF> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Landbruks- og matdepartementet. 2009b. *Dyrevelferd: Veterinærforeningen roser Brekk*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2009/juli-09/dyrevelferd-veterinarforeningen-roser-br.html?id=570556> [Lastet ned 1. november 2012].

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner. 2011. Personlig kommunikasjon mellom Tros- og livssynspolitisk utvalg og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner. E-post datert 2. desember 2011.

Langlaude, Sylvie. 2007. *The Right of the Child to Religious Freedom in International Law*. Leiden-Boston: Martinius Nijhoff Publishers.

Larsen, Lena. 2010. «Striden om Muhammad». Kronikk i *Dagbladet*. Publisert 13. februar 2010. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.dagbladet.no/2010/02/13/nyheter/debatt/muhammad-karikaturene/islam/10377363/ > [Lastet ned 1. oktober 2012].

Legeforeningen. 2012. *Referat fra Sentralstyrets møte 21.3. 2012*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://legeforeningen.no/PageFiles/27296/Referat%20fra%20Sentralstyrets%20møte%2021.3.%202012%20Hotell%20Park%20Inn%20Oslo%20.pdf> [Lastet ned 15. oktober 2012].

Leirvik, Oddbjørn. 2009. «Aktivt støttande religionspolitikk – på kva vilkår, til fordel for kven?» i *Norsk Teologisk Tidsskrift* nr. 2 årgang 110 s. 66–88.

Leirvik, Oddbjørn. 2010. *Religionspluralisme. Mangfald, konflikt og dialog i Norge*. Oslo: Pax Forlag.

Leirvik, Oddbjørn. 2012. «Religionsdialog, sekularitet og eit felles forpliktande språk» i Bangstad, Sindre, Oddbjørn Leirvik og Ingvill T. Plesner (red.*) Sekularisme – med norske briller*. Oslo: Unipub.

LG Insight. 2007. *Undersøgelse af religion på det danske arbejdsmarked*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda. 2010a. *Sak nr. 03/2010*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.diskrimineringsnemnda.no/sites/d/diskrimineringsnemnda.no/files/844691478.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Likestillings- og diskrimineringsnemnda. 2010b. *Sak nr. 8/2010*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.diskrimineringsnemnda.no/sites/d/diskrimineringsnemnda.no/files/406152684.pdf> [Lastet ned 1. november 2012].

Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2008a. *Ny lov om dyrevelferd – alminnelig høring*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://

www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Horinger/Dyrevelferd_085_Likestilling_og_diskrimineringsombudet.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2008b. *Uttalelse i sak – Spørsmål om uniformsreglement er i strid med diskrimineringsloven*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.ldo.no/Global/uttalelser/30777_1_A.pdf> [Lastet ned 1. november 2012].

Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2009. *I strid med forbudet mot diskriminering på grunn av religion*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.ldo.no/no/Klagesaker/Arkiv/2009/I-strid-med-forbudet-mot-diskriminering-pa-grunn-av-religion/> [Lastet ned 15. november 2012].

Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2011a. *Høringsuttalelse – Rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/LDO.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2011b. *10/2147: Spørsmål om diskriminering på grunn av religion*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.ldo.no/no/Klagesaker/Arkiv/2011/Sporsmal-om-diskriminering-pa-grunn-av-religion/> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2011c. *11/521: Religiøs organisasjon bryter likestillingsloven*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.ldo.no/no/Klagesaker/Arkiv/2011/Stilling-som-okonomileder-forbeholdt-menn-i-religios-organisasjon/> [Lastet ned 15. november 2012].

Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2012a. *Uttalelse i klagesak – Krav om kristent livssyn til stilling som kjøkkenarbeider på kristen skole*. Brev fra Likestillings- og diskrimineringsombudet til KVS Lyngdal skole. Datert 3. januar 2012.

Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2012b. Uttalelse i klagesak - utlysning av stilling som miljøarbeider på religiøs skole. Brev fra Likestillings- og diskrimineringsombudet til KVS Lyngdal skole. Datert 14. mars 2012.

Liversage, Anika og Tina G. Jensen. 2011. *Parallelle retsopfattelser i Danmark. Et kvalitativt studie af privatretlige praksisser*. København: SFI Det nationale forskningscenter for velfærd.

Loga, Jill. 2009. «Offentlig utenomsnakk. Om den rosa elefanten i dagens religionsdebatter» i *Prosa – faglitterært tidsskrift* nr. 05/09.

Loga, Jill. 2011. *Inkludering i nærmiljø. En studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*. Rapport 2011: 5. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Loga, Jill. 2012. *Trossamfunn, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt*. Rapport 2012: 3. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Lorentzen, Håkon. 2010. *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*. Rapport 2010: 14. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Lotterinemnda. 2010. *Den Evangelisk Lutherske Frikirke Kristiansand Menighet – klage over avslag på søknad om bortfall av vilkår knytt til godkjenning som lotteriverdig organisasjon*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://multimedia.api.no/zett/archive/03054/Les_hele_Lotterine_3054125a.pdf> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Lotteritilsynet. 2011a. *Bingo*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://lottstift.no/lotteritilsynet/bingo-2/> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Lotteritilsynet. 2011b. *Smålotteri*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://lottstift.no/lotteritilsynet/lotteritypar/smalotteri-2/> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Lotteritilsynet. 2011c. *Basar*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://lottstift.no/lotteritilsynet/lotteritypar/basar/> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Lotteritilsynet. 2012. *Stort lotteri*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://lottstift.no/lotteritilsynet/lotteritypar/lotteri-med-omsetning-over-150-000-kr/> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Lunde, Nils T. 2003. *Fra forsvaret i kirken til kirken i forsvaret. Kirkelig-militære relasjoner i Norge gjennom 1000 år*. Bergen: Eide forlag.

Madison, James. 1822. *James Madison to Edward Livingston*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/amendI_religions66.html> [Lastet ned 14. november 2012].

Magelssen, Morten og Olav Magnus S. Fredheim. 2011. «Når bør leger ha reservasjonsrett?» i *Tidsskrift for Den norske legeforening* nr. 24.

Martìnez-Torrón, Javier og Rafael Navarro-Valls. 2004. «The Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe» i Lindholm, Tore, Cole Durham jr. og Bahia G. Thazib-Lie (red.) *Facilitating Freedom of Religion or Belief: a Deskbook*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Masdalen, Kjell-Olav. Udatert. «Prestens rolle i skole- og fattigkommisjonene». [Internett].

Tilgjengelig fra: <http://digitalarkivet.no/sab/prestrol.htm> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Mattilsynet. 2008. *Utkast til høring av utkast til forskrift om bruk av krumkniv*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Utkast%20til%20høringsbrev%20om%20forslag%20til%20forskrift%20om%20bruk%20av%20krumkniv%2024012008.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Mejdell, Cecilie M. og Vonne Lund. 2008. *Slakting uten bedøving før avblødning*. Rapport 2 2008. Oslo: Veterinærinstituttet.

Mill, John Stuart. 1984 [1859]. «On Liberty» i Acton, Harry B. (red.) *Utilitarianism, On Liberty and Considerations of Representative Government*. London-Melbourne: Everyman's Library.

Modiya. 2002**.** Anti-Shechita Campaigns. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://modiya.nyu.edu/handle/1964/489> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Nämnden för statligt stöd till trossamfund. 2011. *Årsredovisning 2010*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.sst.a.se/download/18.55746f3812e09a7e24480008586/%C3%85rsredovisning+2010.pdf> [Lastet ned 12. november 2012].

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. 2011. *Høring – forslag om lovregulering av rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/NKVTS.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

National Church Council Directors. 2012. *The Meeting of the national Church Council Directors – Iceland 3-5 September. Statistical information*.

NAV. 2012. *Rundskriv § 8-4 Arbeidsuførhet*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/147679.cms> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Nedkvitne, Arnved. 2011. *Ære, lov og religion i Norge gjennom tusen år*. Oslo: Scandinavian Academic Press.

Nedland, Trygve. 2011. «Regnskap for kirkelige fellesråd – Kommunal tjenesteyting – fortsatt feil i mange fellesrådsregnskap?» i *Kommunerevisoren* nr. 1 66. årgang s. 19.

Nerbøvik, Jostein. 1993. *Norsk historie 1870–1905. Frå jordbrukssamfunn mot organisasjonssamfunn*. Oslo: Det Norske Samlaget.

NHS Careers. Udatert. *Chaplain*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.nhscareers.nhs.uk/explore-by-career/wider-healthcare-team/careers-in-the-wider-healthcare-team/corporate-services/chaplain/> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Nielsen, Marie V. og Lene Kühle. 2011. «Religion and State in Denmark: Exception Among Exceptions?» i *Nordic Journal of Religion and Society* nr. 24 (2) s. 173-188.

Norge i dag. 2009. «Offentlige midler usikre». Artikkel i *Norge i dag*. Publisert 28. september 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://idag.no/aktuelt-oppslag.php3?ID=16679> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Norges Kristne Råd. Udatert. *Rapport fra intern arbeidsgruppe vedr. medlemslistekontrollen i 2011*. Personlig kommunikasjon mellom Tros- og livssynspolitisk utvalg og Norges Kristne Råd. E-post datert 27. februar 2012.

Norges Kristne Råd. 2008. *Høringsuttalelse: NOU 2008: 1: «Kvinner og homofile i trossamfunn»*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.norgeskristnerad.no/doc//Religionspolitikk/HORINGSUTTALELSE%20FRA%20NKR%20-NOU%202008%201%20KVINNER%20OG%20HOMOFILE%20I%20TROSSAMFUNN.pdf> [Lastet ned 15. oktober 2012].

Norges Kristne Råd. 2009. *Vedtekter for Norges kristne råd (NKR)*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.norgeskristnerad.no/doc/Vedtekter%20NKR%20per%20Raadsmoete%202009.pdf> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Norges Kristne Råd. 2011. *Innspill fra Norges Kristne Råd til Utvalg for gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk*. Brev fra Norges Kristne Råd til Tros- og livssynspolitisk utvalg. Datert 29. juli 2011.

Norsk senter for menneskerettigheter. 2008. *Ny lov om dyrevelferd – alminnelig høring*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Horinger/Dyrevelferd_035_Norsk_senter_for_menneskerettigheter.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Norsk sykepleierforbund. 2011. *Høring – Forslag om lovregulering av rituell omskjæring av gutter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16338045/Norsk-Sykepleierforbud.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

NOU 1975: 30. *Stat og kirke*. Kirke- og undervisningsdepartementet.

NOU 1977: 35. *Lov om barn og foreldre (barneloven)*. Justis- og politidepartementet.

NOU 1986: 2. *Innstilling til ny ekteskapslov del I*. Justis- og politidepartementet.

NOU 1989: 7. *Den lokale kirkes ordning*. Kirke- og undervisningsdepartementet.

NOU 1995: 9. *Identitet og dialog. Kristendomskunnskap, livssynskunnskap og religionsundervisning*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 2003: 19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2006: 2. *Staten og Den norske kirke*. Kultur- og kirkedepartementet.

NOU 2006: 15. *Frivillighetsregister*. Kultur- og kirkedepartementet.

NOU 2007: 4. *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2007: 6. *Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2008: 1. *Kvinner og homofile i trossamfunn. Likestillingslovens og arbeidsmiljølovens særlige unntak fra forbudet mot diskriminering*. Barne- og likestillingsdepartementet.

NOU 2009: 1. *Individ og integritet. Personvern i det digitale samfunnet*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2009: 14. *Et helhetlig diskrimineringsvern. Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK*. Barne- og likestillingsdepartementet.

NOU 2011: 14. *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Nowak, Manfred og Tanja Vospernik. 2004. «Permissible Restrictions of Freedom of Religion or Belief» i Lindholm, Tore, Cole Durham jr. og Bahia G. Thazib-Lie (red.) *Facilitating Freedom of Religion or Belief: a Deskbook*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

NRK. 2012. «Får kritikk for blodoverføring til Jehovas vitne». Artikkel i *NRK*. Publisert 16. juni 2012. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://nrk.no/nyheter/distrikt/sorlandet/1.8204084> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Ny Tid. 2009. «Fornøyd med Islamsk Råd». Artikkel i *Ny Tid*. Publisert 04.september 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.nytid.no/nyheter/artikler/20090904/fornoyd-med-islamsk-rad/> [Lastet ned 3. oktober 2012].

Nygård, Dag. 2005. «Hva har keiseren med kirken å gjøre? Frikirkelige perspektiver på forholdet mellom stat og religion i Norge» i Søderlind, Didrik (red.) *Farvel til statskirken? En debattbok om kirke og stat.* Oslo: Humanist forlag.

Ofstad, Kari og Randi Skar. 2009. *Barneloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Olav den helliges saga. 1979. *Snorres kongesagaer*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Olsen, Torbjørn. 2010. «Religiøst mangfold og militær enhet. Kommentar til en utredning» i *PACEM* nr. 13: 1 s. 133-151.

Oslo tingrett. 2012. Dom av 10. mars 2012 i saken *Tewoderos Akalu Zevede mot Utlendingsnemnda*.

Ot.prp. nr. 27 (1967–68). *Om lov om trossamfunn m.m*. Justis- og politidepartementet.

Ot.prp. nr. 38 (1974–75). *Om lov om svangerskapsavbrudd*. Sosialdepartementet.

Ot.prp. nr. 41 (1979–80). *Om endring i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø, lov om arbeidstvister og lov om trudomssamfunn og ymist anna*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Ot.prp. nr. 49 (1979–80). *Om lov om endring i lov 25. Juli 1913 nr. 5 om lukningstid for utsalgssteder m.v.* Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

Ot.prp. nr. 62 (1979–80). *Om lov om barn og foreldre (barneloven)*. Justis- og politidepartementet.

Ot.prp. nr. 59 (1980–81). *Om lov om tilskot til livssynssamfunn*. Justis- og politidepartementet.

Ot.prp. nr. 64 (1994–95). *1. Om lov om Den norske kirke (kirkeloven) 2. Om lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven)*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 12 (1998–99). *Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven)*. Sosial- og helsedepartementet.

Ot.prp. nr. 103 (2002–2003). *Om lov om endringar i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapslova) m.m*. Barne- og familiedepartementet.

Ot.prp. nr. 9 (2003–2004). *Om lov om endringar i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn*. Kultur- og kirkedepartementet.

Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). *Om lov om universiteter og høyskoler*. Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 33 (2004–2005). *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Ot.prp. nr. 43 (2005–2006). *Om lov om endringer i friskoleloven og fagskoleloven*. Kunnskapsdepartementet.

Ot.prp. nr. 100 (2005–2006). *Om lov om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for å forhindre tvangsekteskap mv.)*. Barne- og likestillingsdepartementet.

Ot.prp. nr. 37 (2006–2007). *Om lov om endringar i friskolelova*. Kunnskapsdepartementet.

Ot.prp. nr. 39 (2006–2007). *Om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning*. Kunnskapsdepartementet.

Ot.prp. nr. 8 (2007–2008). *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)*. Justis- og politidepartementet.

Ot.prp. nr. 79 (2007–2008). *Om lov om endring av straffeloven 1902 mv. (straffebud mot oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger)*. Justis- og politidepartementet.

Ot.prp. nr. 15 (2008–2009). *Om lov om dyrevelferd*. Landbruks- og matdepartementet.

Ot.prp. nr. 79 (2008–2009). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, likestillingsloven, diskrimineringsombudsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. (Homofile og kvinner i trossamfunn m.m.)*. Barne- og likestillingsdepartementet.

Ot.prp. nr. 87 (2008–2009). *Om lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)*. Kunnskapsdepartementet.

PACEM. 2009. *Religiøst mangfold og militær enhet* 12:1 (2009). [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.pacem.no/2009/1/pdf/> [Lastet ned 3. oktober 2012].

PACEM. 2010. *Militær identitet* 13:1 (2010). [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.pacem.no/2010/1/pdf/> [Lastet ned 3. oktober 2012].

Pettersson, Per. 2011. «State and Religion in Sweden: Ambiguity Between Disestablishment and Religious Control» i *Nordic Journal of Religion and Society* nr. 24 (2) s. 119-135.

Petursson, Petur. 2011. «Religion and State in Iceland» i *Nordic Journal of Religion and Society* nr. 24 (2) s. 189-204.

Plesner, Ingvill Thorson. 2001. *Religionsfrihet og religionspolitikk*. Delrapport Kirke/stat-utvalget. Oslo: Kirkerådet.

Plesner, Ingvill T. og Cora A. Døving. 2009. *Livsfaseriter. Religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge*. Oslo: Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

Politidirektoratet. 2007. *Formidling av informasjon til pårørende ved brå død, ulykker, katastrofer og kriminelle handlinger*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.kirken.no/oslo/doc//For%20ansatte/Kriseberedskap/Politidirektoratets%20rundskriv,%20vedlegg%201.pdf> [Lastet ned 3. oktober 2012].

Politiets data- og materielltjeneste. 2012. Personlig kommunikasjon mellom Tros- og livssynspolitisk utvalg og Politiets data- og materielltjeneste. E-post datert 6. november 2012.

Prop. 47 S (2009–2010). *Om endringer i statsbudsjettet for 2009 under Kultur- og kirkedepartementet*. Kultur- og kirkedepartementet.

Prop. 124 S (2009–2010). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Kommuneproposisjonen 2011*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Prop. 81 L (2010–2011). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i gravferdsloven og enkelte andre lover*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Prop. 1 LS (2010–2011). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak). For budsjettåret 2011. Skatter og avgifter 2011*. Finansdepartementet.

Prop. 71 L (2011–2012). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak). Endringer i kirkeloven m.m*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Prop. 1 LS (2011–2012). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak). For budsjettåret 2012. Skatter, avgifter og toll 2012*. Finansdepartementet.

Prop. 1 S (2011–2012) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet.

Prop. 1 S (2011–2012) for Kulturdepartementet. *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Kulturdepartementet.

Prop. 1 LS (2012–2013). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak). For budsjettåret 2013. Skatter, avgifter og toll 2013*. Finansdepartementet.

Prop. 1 S (2012–2013) for Kulturdepartementet. *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Kulturdepartementet.

Rattsø, Jørn. 2004. *Finansieringsmodeller for kirken*. [Upublisert]. Utredning for NOU 2006: 2. Staten og Den norske kirke.

Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Rawls, John. 1997. «The Idea of Public Reason Revisited» i *The University of Chicago Law Review* vol. 64 no. 3 s. 765-807.

Regeringen. 2010. *Burka og niqab hører ikke hjemme i det danske samfund*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.stm.dk/multimedia/Regeringen.pdf> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Regeringens proposition 1998/99:124. *Staten och trossamfunden stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m*.

Regeringens proposition 2008/09:80. *Äktenskapsfrågor.*

Regeringens proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Regeringens proposition 2011/12:1 for utgiftsområde 17. *Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Reid, Karen. 2008. *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*.

Representantforslag 149 S (2011–2012). *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Ine M. Eriksen Søreide, Hans Olav Syversen og Borghild Tenden om ratifikasjon av tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon*.

Repstad, Pål. 1989. *Mannen som ville åpne kirken. Kristian Schelderups liv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Repstad, Pål. 2003. «Radikal kirkeelite – tegn på makt eller avmakt?» i Winsnes, Ole Gunnar (red.) *Tallenes tale 2003. Perspektiver på statistikk og kirke*. KIFO-rapport nr. 25. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Rett på sak. 2011. «Lovanvendelse i et multikulturelt samfunn» i *Rett på sak* nr. 2 s. 4.

Roald, Anne Sofie. 2009. *Muslimer i nya samhällen*. Göteborg: Daidalos.

Rolland, Asle. 2011. *Statistikk om religion, tro og livssyn - en behovsanalyse*. Notat 7/2011. Oslo–Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Rødner, Jan B. 2009a. «Rituell slakting er best for dyrene». Debattinnlegg i *Aftenposten*. Publisert 28. august 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3239716.ece> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Rødner, Jan B. 2009b. «Rituell slakting er smertefri». Debattinnlegg i *Aftenposten*. Publisert 18. september 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3276530.ece> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Rådet for legeetikk. 2012. *Reservasjonsmulighet for leger – uttalelse til sentralstyret*. Brev til Legeforeningens hovedstyre. Datert 15. mars 2012.

Salem Mandal. 2011. *Medlem i menigheten Salem*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.salem-mandal.net/medlem.html> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Salomonsens konversasjonsleksikon. 1915. *Salomonsens konversasjonsleksikon. Anden utgave. Bind III*. København: J. H. Schultz. Forlagsboghandel.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. 2008. *Høringssvar – innstillingen «Styrket demokrati i Den norske kirke»*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KKD/H%C3%B8ringsuttalelser/Demokrati%20i%20kirken/425-Samarbr%C3%A5d%20for%20tros%20og%20livssyn.pdf> [Lastet ned 21. november 2012].

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. 2011a. *Høringsuttalelse om rundskriv om oppholdstillatelse til religiøse ledere og lærere*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.trooglivssyn.no/doc//uttalelser/Horing%20UDI%20religi%C3%B8se%20ledere.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. 2011b. *Høringsuttalelse om inkluderingsutvalgets NOU (2011:14)*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/35398325/STL_m.pdf> [Lastet ned 1. november 2012].

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. 2012. *Vedtekter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.trooglivssyn.no/index.cfm?id=150175> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Schmidt, Ulla. 2010. «Religion i dagens Norge: Sekularisert? Privatisert? Pluralisert?» i Botvar, Pål K. og Ulla Schmidt (red.) *Religion i dagens Norge. Mellom sekularisering og sakralisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Schmidt, Ulla. 2011. *Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke. Sluttrapport*. Notat nr. 5/2011. Oslo: KIFO Stiftelsen Kirkeforskning.

Seip, Jens A. 1981. *Utsikt over Norges historie. Bind 2: Tidsrommet ca. 1850-1884*. Oslo: Gyldendal Forlag.

SFS 1999:932. Lag om stöd till trossamfund. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19990932.htm> [Lastet ned 12. oktober 2012].

Sultan, Shoaib. 2012. «Medlemskap i norske moskeer» i Breistein, Ingunn F. og Ida Marie Høeg (red.) *Religionsstatistikk og medlemsforståelse*. Trondheim: Akademika forlag.

Sikhmenighetene i Norge. 2010. *Bruk av religiøst og politisk betingede plagg og symboler i domstolene*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/H%C3%B8ringer/Sikh-menighe-

tene%20i%20Norge.pdf> [Lastet ned 18. oktober 2012].

Sim, Birte. 2011. «Det muslimske tørklæde som udfordring for demokratisk ligestilling, Tørklædet som tegn» i Degn, Inge og Kirsten Molly Søholm (red.) *Tørklædet som tegn: tilsløring og demokrati i en globaliseret verden*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Sivilombudsmannen. 1998. *Somb-1998-5. Enerett til navn og registrering etter trossamfunnsloven*.

Sivilombudsmannen. 2006. *Dobbeltregistrering og utbetaling av tilskudd til tros- og livssynssamfunn*. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2005/2215. Datert 28. august 2006.

Skatteetaten. Udatert. *D-nummer*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.skatteetaten.no/no/Alt-om/Folkeregistrering/D-nummer/> [Lastet ned 11. oktober 2012].

Skatteetaten. 2011. *Organisasjoner som har mottatt gave med fradragsrett for giveren i 2010*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.skatteetaten.no/no/Artikler/Organisasjoner-som-har-mottatt-gave-med-fradragsrett-for-giveren-i-2010/> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Skirbekk, Gunnar. 2009. «Korttenkt multikulturalisme». Kronikk i *Bergens Tidende*. Publisert 17. februar 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/meninger/kronikk/article793992.ece> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Skirbekk, Gunnar. 2012. *Monotheism in Modern Science-Based Societies?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://folk.uib.no/hsvgs/artiklar/scienceandreligionseminaret.pdf> [Lastet ned 15. oktober 2012].

Skoglund, Audhild m.fl. 2008. *Religiøse grupper og bruddprosesser. Kunnskapsstatus, erfaringer og hjelpebehov*. Rapport nr 3/2008. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

Slagstad, Rune. 1998. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.

Slagstad, Rune. 2011. *Rettens ironi. Studier i juss og politikk*. Oslo: Pax Forlag.

Smith, Lucy og Peter Lødrup. 2006. *Barn og foreldre*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Smith, Eivind. 2012. «Norge som sekulær stat: Et konstitusjonelt perspektiv» i Bangstad, Sindre, Oddbjørn Leirvik og Ingvill T. Plesner (red.) *Sekularisme – med norske briller*. Oslo: Unipub.

SOU 2007:17. *Äktenskap för par med samma kön. Vigselfrågor*. Justitiedepartementet.

SOU 2009:52. *Staten och imamerna - Religion, integration, autonomi*. Utbildningsdepartementet

Spigseth, Tone M. 2010. *Bruk av hijab i politi og rettsvesen? En rammeanalyse av norske institusjoners argumentasjon*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.

Statens vegvesen. 2011. *Praksis knyttet til dispensasjon for bruk av motorsykkelhjelm*. Brev fra Statens vegvesen til Tros- og livssynspolitisk utvalg. Datert 4. mai 2011.

Stene, Synnøve O., Inge Eidsvåg og Dag Hareide (red.) *Styrke i mangfold? Om svakhet og styrke ved forskjellige typer religions- og livssynsdialoger i Norge de siste 20 år*. Lillehammer: Nansenskolen.

St.meld. nr. 40 (1980–81). *Om stat og kirke*. Kirke- og undervisningsdepartementet.

St.meld. nr. 33 (1993–94). *Om medlemskap i Statens Pensjonskasse*. Administrasjonsdepartementet.

St.meld. nr. 17 (1996–1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St.meld. nr. 14 (2000–2001). *Børs og katedral. Om økonomien i den norske kyrkja*. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.

St.meld. nr. 17 (2004–2005). *Makt- og demokrati*. Statsministerens kontor.

St.meld. nr. 17 (2007–2008). *Staten og Den norske kirke*. Kultur- og kirkedepartementet.

St.meld. nr. 37 (2007-2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Justis- og politidepartementet.

Stortinget. 2008. *Stortinget - Møte fredag den 13. juni 2008 kl. 10*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2007-2008/080613/1/Votering-i-sak-nr-1/> [Lastet ned 7. november 2012].

Stortinget. 2011. *Skriftlig spørsmål fra Kjell Ingolf Ropstad (KrF) til arbeidsministeren*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.tinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=51879> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Stortinget. 2012a. *Stortinget - Møte tirsdag 28. februar 2012 kl. 10*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2011-2012/120228/4/> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Stortinget. 2012b. *Skriftlig spørsmål fra Laila Dåvøy (KrF) til helse- og omsorgsministeren*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skrift-

lig-sporsmal/?qid=52918> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Strand, Vibeke B. 2011. *Diskrimineringsvernets rekkevidde i møte med religionsutøvelse*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Oslo.

Stubberud, Tore. 2009. «Rituell slakting i fri flyt». Kronikk i *Aftenposten*. Publisert 25. juli 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article3185186.ece> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Swensen, Elisabeth. 2012. *Reservasjonsrett eller sivil ulydighet?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://blogg.tidsskriftet.no/2012/02/reservasjonsrett-eller-sivil-ulydighet/> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Sykehuset i Vestfold. 2011. *Prestetjenesten ved SIV*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://old.siv.no/webpro/pasient/index.asp?Database=webpro&Dokument_Type=500&FraType=&Tittel=For%20pasienter&Dok_Idx=1021&fraURL=&Meny2=501&Nyhet_Type> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Sykehuset Østfold. 2010. *Prestetjenesten*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.sykehuset-ostfold.no/omoss/avdelinger/prestetjenesten/Sider/enhet.aspx> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Synnes, Ronald M. 2012. *Kristne migrantmenigheter i Oslo*. KIFO-rapport 2012/1. Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning.

Telhaug, Alfred O. og Odd A. Mediås. 2003. *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo: Abstrakt forlag.

The American Academy of Family Physicians. 2007. «Circumcision: Position Paper on Neonatal Circumcision». Artikkel i *The American Academy of Family Physicians* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.aafp.org/online/en/home/clinical/clinicalrecs/guidelines/Circumcison.html> [Lastet ned 4. oktober 2012].

The New York Times. 2007. «A Modern Marketplace for Israel's Ultra-Orthodox». Artikkel i *The New York Times*. Publisert 2. november 2007. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.nytimes.com/2007/11/02/world/middleeast/02orthodox.htm?_r=1&pagewanted=all> [Lastet ned 1. november 2012].

The New York Times. 2011. «Bill on Humane Slaughter Yields New Front for Muslim Tensions». Artikkel i *The New York Times*. Publisert 26. juni 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.nytimes.com/2011/06/27/world/europe/27amsterdam.html?_r=2&ref=religionandbelief> [Lastet ned 4. oktober 2012].

The Times of India. 2009. «Bulletproof turbans for Sikh cops». Artikkel i *The Times of India*. Publisert 08. mai 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2009-05-08/science/28211368_1_turbans-sikhs-firearms> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Thorbjørnsrud, Berit. 2009. «Riter ved ekteskap og skilsmisse» i Plesner, Ingvill T. og Cora A. Døving (red.) *Livsfaseriter. Religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge*. Oslo: Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

Thorkildsen, Dag. 2002. «Stat og kirke i historisk og nordisk perspektiv» i *Norsk Teologisk Tidsskrift* 103(2-3) s. 113–124.

Tracy, Nancy. 2010. «Do the Swiss Take Animal Rights Too Far?». Artikkel i *Yahoo Voices*. Publisert 9. mars 2010. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://voices.yahoo.com/do-swiss-take-animal-rights-too-far-5617908.html> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Tromsø Stift. 2012. *Vedrørende registrering av trossamfunn*. Brev til tros- og livssynspolitisk utvalg fra Tromsø stift (Den katolske kirke i Nord- Norge). Datert 5. september 2012.

Tronstad, Kristian Rose. 2008. «Religion» i Blom, Svein og Kristin Henriksen (red.) *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008/5. Oslo–Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Tros- og livssynspolitisk utvalg. 2012. *Om forståelsen og håndteringen av enkelte regler i ordningen med tilskudd til tros- og livssynssamfunn*. Brev fra Tros- og livssynspolitisk utvalg til Kulturdepartementet. Datert 23. april 2012.

Trygderetten. 2005. *Ankenummer 05/01289*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.trygderetten.no/ikbViewer/Content/40179/0501289.pdf> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Tulkens, Françoise. 2009. «The European Convention on Human Rights and Church-State Relations: Pluralism vs. Pluralism» i *Cardozo Law Review* vol. 30: 6 s. 2575-2591.

UDI. 2011. *UDI rundskriv. Førstegangs oppholdstillatelse og fornyelse til religiøse ledere og lærere – utlendingsloven § 23 første ledd, jf. utlendingsforskriften § 6-1 annet ledd og utlendingsforskriften § 10-21*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-046/> [Lastet ned 4. oktober 2012].

UiO. 2012. *Fra formelle til reelle rettigheter - minoritetskvinners diskrimineringsvern*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.jus.uio.no/ior/forskning/prosjekter/formelltilreell/> [Lastet ned 4. oktober 2012].

Utdannings- og forskningsdepartementet. 2000. *Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Rapporter/troog050.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Utdanningsdirektoratet. 2008. *Vedlegg 1. Forslag til endring av forskrift til privatskoleloven, krav til læreplan*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/Upload/hoeringer/5/hoering_131108_lareplaner.pdf?epslanguage=no> [Lastet ned 5. november 2012].

Utdanningsdirektoratet. 2009. *Gudstjenester i skolen*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/Upload/Brev/regelverk/5/gudstjenester_i_skoletiden.pdf> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Utdanningsdirektoratet. 2010. *Oversendelse av klage – Humanistskolen AS – org.nr 995 262 487 – Godkjenning etter privatskoleloven*. Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet. Datert 31. oktober 2011.

Utdanningsdirektoratet. 2011. Vedtak om alternative læreplaner – Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn – Godkjenning etter privatskoleloven. Brev fra Utdanningsdirektoratet til Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn. Datert 3.mai 2011.

Utenriksdepartementet. 2011. Spørretimespørsmål og svar, 18.01.2011. Nr.: 632 (2010–2011). *Svar på spørsmål vedrørende klageordning til FNs barnekonvensjon*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/svar_stortinget/sporretime/2011/klagemekanismer_barnekonvensjon.html?id=630967> [Lastet ned 13. november 2012].

Utenriksdepartementet. 2012. *Spørretimespørsmål og svar, 05.06.2012. Svar på spørsmål om Barnekonvensjonens tilleggsprotokoll om individklageordning*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/svar_stortinget/sporretime/2012/svar_barnekonvensjonen.html?id=684139> [Lastet ned 13. november 2012].

Utrop. 2007. «Bekymret for fastende barn» Artikkel i *Utrop*. Publisert 13. oktober 2007. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.utrop.no/13828> [Lastet ned 8. oktober 2012].

Utvalg nedsatt av kirkeministeren. 2010. *Folkekirken og registrered partnerskap*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.km.dk/fileadmin/share/publikationer/betaenkninger/Rapport_om_folkekirken_og_registreret_partnerskab.pdf> [Lastet ned 5. oktober 2012].

Vaage, Odd Frank. 2009. *Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn. Resultater fra Kultur- og mediebruksundersøkelsen 2008 og tilleggsutvalg blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Rapport 2009/29. Oslo–Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Velarde, Antonio m.fl. 2010. *Improving Animal Welfare during Religious Slaughter. Recommendation for Good Practice*. Dialrel Reports No. 2.4. Cardiff: Cardiff University.

Verdikommisjonens sluttrapport bind 2. 2001. *Valgt fellesskap; prosjektrapporter og forslag*. Oslo: Verdikommisjonens styringsgruppe.

VG. 2006a. «Selbekk beklager overfor muslimene. Forsoning med Islamsk Råd». Artikkel i *VG*. Publisert 10. februar 2006. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=182179> [Lastet ned 1. oktober 2012].

VG. 2006b. «Slakter Jens og Jonas. 10 kulturtopper med kraftig angrep på Regjeringen». Artikkel i *VG*. Publisert 7. februar 2006. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=301841> [Lastet ned 10. oktober 2012].

Vitenskapskomiteen for mattrygghet. 2008. *Uttalelse fra Faggruppe for Dyrehelse og dyrevelferd (dyrevern) i Vitenskapskomiteen for mattrygghet 16.01.08. Risikovurdering - Slakting uten forutgående bedøvelse*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.vkm.no/dav/ba9bd19e76.pdf> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Voas, David. 2009. «The Rise and Fall of Fuzzy Fidelity in Europe» i *European Sociological Review* 25/2 s. 155–168.

Vox. 2012. *Vox-speilet 2011*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.vox.no/no/Analyse-og-dokumentasjon/rapporter/Vox-speilet-2011/> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Vramo, Lill M. 2009. *The Norwegian market for halal and schechita meat products*. Oslo: SIFO.

Vårt Land. 2009. «Bispestøtte til human-etikerne». Artikkel i *Vårt Land*. Publisert 18. august 2009. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.vl.no/troogkirke/bispestotte-til-human-etikerne/> [Lastet ned 3. oktober 2012].

Vårt Land. 2010. «Islamsk Råd fraråder demonstrasjon. Eks-terrortiltalte Arfan Bhatti leder demonstrasjonen». Artikkel i *Vårt Land*. Publisert 10. februar 2010. [Internett]. Tilgjengelig

fra: <http://www.vl.no/samfunn/islamsk-radfrarader-demonstrasjon-/> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Vårt Land. 2011. «Adventist blir trolig diskriminert av Nav». Artikkel i *Vårt Land*. Publisert 15. november 2011. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://m.vl.no/samfunn/-adventist-blir-trolig-diskriminert-av-nav/> [Lastet ned 9. oktober 2012].

Vårt Land. 2012. «Ber samvittighetsleger skifte jobb». Artikkel i *Vårt Land*. Publisert 14. februar 2012. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.vl.no/samfunn/ber-samvittighetsleger-skifte-jobb/> [Lastet ned 1. oktober 2012].

Wikipedia. 2012. *Jehovah's Witnesses and blood transfusions*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://en.wikipedia.org/wiki/Jehovah%27s_Witnesses_and_blood_transfusions> [Lastet ned 16. oktober 2012].

Lover og forskrifter

Abortloven: Lov av 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd.

Adopsjonsloven: Lov av 28. februar 1986 nr. 18 om adopsjon.

Arbeidsmiljøloven: Lov av 14. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Barnehageloven: Lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.

Barnelova: Lov av 8. april 1981 nr. 07 om barn og foreldre.

Barnevernloven: Lov av 1. januar 1993 nr. 15 om barneverntjenester.

Diskrimineringsloven: Lov av 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven: Lov av 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Dyrevelferdsloven: Lov av 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd.

Dyrevernloven: Lov av 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern. [Opphevet].

Ekteskapsloven: Lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap.

Fagskoleloven: Lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning.

Folkeregisterloven: Lov av 16. januar 1970 nr. 01 om folkeregistrering.

Folketrygdloven: Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

Forskrift om bruk av krumkniv: Forskrift av 30. juli 2008 nr. 866 om bruk av krumkniv.

Forskrift om folkeregistrering: Forskrift av 9. november 2007 nr. 1268 om folkeregistrering.

Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven: Forskrift av 18. desember 2006 nr. 1478 om mekling etter ekteskapsloven og barneloven.

Forskrift om melding av fødsler m.v.: Forskrift av 25. oktober 1982 nr. 1524 om melding av fødsler, erkjennelse av farskap og melding om valg av navn.

Forskrift om offentlige anskaffelser: Forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.

Forskrift om tilsetting av menighetsprest: Lov av 17. juni 1988 nr. 3361 om tilsetting av menighetsprest.

Forskrift om tilskot til livssynssamfunn: Forskrift av 1. desember 1988 nr. 996 om tilskot til livssynssamfunn.

Forskrift om tilskudd til ungdomsorganisasjoner: Forskrift av 29. november 2007 nr. 1346 om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Forskrift om trossamfunn: Forskrift av 19. april 2005 nr. 345 om registrerte og uregistrerte trossamfunn.

Forskrift om vigselsrett i livssynssamfunn: Forskrift av 27. september 2004 nr. 1296 om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn.

Forskrift til privatskolelova: Forskrift av 14. juli 2006 nr. 932 til privatskolelova.

Forvaltningsloven: Lov av 10. februar 1967 nr. 00 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Gravferdsloven: Lov av 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd.

Grunnloven: Lov av 17. mai 1814 nr. 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.

Grunnskolelova: Lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen. [Opphevet].

Helligdagsfredloven: Lov av 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred.

Helsepersonelloven: Lov av 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.

Kirkeloven: Lov av 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke.

Kommuneloven: Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

Konfliktrådsloven: Lov av 15. mars 1991 nr. 03 om megling i konfliktråd.

Likestillingsloven: Lov av 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene.

Lov om brudvigjing: Lov av 30. juni 1955 nr. 20 om når norsk tenestemakt kan halda brudvigjing i utlandet og utenlandsk tenestemakt i Noreg.

Lov om offentlige anskaffelser: Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.
Lov om tilskott til livssynssamfunn: Lov av 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn.
Lov om trudomssamfunn og ymist anna: Lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna.
Menneskerettsloven: Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
Norske Lov: Lov av 15. april 1687 nr. 00: Kong Christian Den Femtis Norske Lov.
Offentleglova: Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd.
Opplæringslova: Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.
Pasientrettighetsloven: Lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter.
Personopplysningsloven: Lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.
Privatskolelova: Lov av 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot.
Regnskapsloven: Lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v.
Spesialisthelsetjenesteloven: Lov av 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m.
Straffegjennomføringsloven: Lov av 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv.
Straffeloven 1902: Lov av 22. mai 1902 nr. 10 om Almindelig borgerlig Straffelov.
Tjenesteordning for menighetsprester: Forskrift av 19. oktober 1990 nr. 4983 om tjenesteordning for menighetsprester.
Universitets- og høyskoleloven: Lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.
Utlendingsforskriften: Forskrift av 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.
Utlendingsloven: Lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.
Vegtrafikkloven: Lov av 18. juni 1965 nr. 04 om vegtrafikk.
Vernepliktforskriften: Forskrift av 10. desember 2010 nr. 1605 om utskrivning og verneplikt.
Vernepliktsloven: Lov av 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt.
Voksenopplæringsloven: Lov av 19. juni 2009 om voksenopplæring.

Menneskerettighetskonvensjoner

Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950 (EMK).
De forente nasjoners internasjonale konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966 (ØSK).
De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP).
De forente nasjoners internasjonale konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979 (KDK).
De forente nasjoners internasjonale konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (BK).

Norges offentlige utredninger 2012 og 2013

Statsministeren:
Rapport fra 22. juli-kommisjonen. NOU 2012: 14.

Arbeidsdepartementet:
Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet:
Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.
Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

Finansdepartementet:
Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.
Pensjonslovene og folketrygdreformen II. NOU 2012: 13.
Samfunnsøkonomiske analyser. NOU 2012: 16.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet:
Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.
Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:
Om kjærlighet og kjøletårn. NOU 2012: 17.

Justis- og beredskapsdepartementet:
Trygg hjemme. NOU 2012: 4.
Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.
Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven. NOU 2012: 10.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kulturdepartementet:
Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kunnskapsdepartementet:
Til barnas beste. NOU 2012: 1.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:

Nærings- og handelsdepartementet:
Rett om bord. NOU 2012: 18

Olje- og energidepartementet:
Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:
Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog 01/2013

MILJØMERKET
241 Trykksak 379