



DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

# Prop. 116 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i trossamfunnsloven (aktivitets- og antallskrav)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	6.1.4	Departementets vurderinger .....	28
			6.2	«Om lag-prinsippet» .....	31
<b>2</b>	<b>Bakgrunn og sammendrag</b> .....	7	6.2.1	Gjeldende rett .....	31
2.1	Bakgrunn for lovforslaget .....	7	6.2.2	Forslag i høringsnotatet .....	32
2.2	Forslagene i høringsnotatet .....	7	6.2.3	Høringsinstansenes syn .....	32
2.3	Høringsinstanser og gjennomføring av høringen .....	7	6.2.4	Departementets vurderinger .....	34
<b>3</b>	<b>Motarbeiding av den demokratiske styreformen</b> .....	10	<b>7</b>	<b>Det livssynsåpne samfunn – dialog, kunnskap og møteplasser</b> .....	37
3.1	Gjeldende rett .....	10	7.1	Høringsnotatet .....	37
3.2	Forslag i høringsnotatet .....	10	7.2	Høringsinstansenes syn .....	37
3.3	Høringsinstansenes syn .....	11	7.3	Departementets vurderinger .....	39
3.4	Departementets vurderinger .....	12	7.3.1	Et livssynsåpent samfunn .....	39
<b>4</b>	<b>Aktivitetskrav – 40 prosent av hvert kjønn</b> .....	13	7.3.2	Tros- og livssynsdialog .....	39
4.1	Gjeldende rett .....	13	7.3.3	Dialog mellom samfunnene og myndighetene .....	39
4.2	Forslag i høringsnotatet .....	13	7.3.4	Veiledning og opplæring .....	40
4.3	Høringsinstansenes syn .....	14	7.3.5	Beredskap .....	42
4.4	Departementets vurderinger .....	16	7.3.6	Livssynsbetjening .....	43
<b>5</b>	<b>Antallskrav</b> .....	20	7.3.6.1	Kriminalomsorgen .....	43
5.1	Gjeldende rett .....	20	7.3.6.2	Kartlegging i helseforetakene .....	43
5.2	Forslag i høringsnotatet .....	20	7.3.6.3	Kommunehelsetjenesten .....	44
5.3	Høringsinstansenes syn .....	20	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	45
5.4	Departementets vurderinger .....	22	<b>9</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget</b> ...	46
<b>6</b>	<b>Andre lovendringer</b> .....	25		<b>Forslag til lov om endringer i trossamfunnsloven (aktivitets- og antallskrav)</b> .....	49
6.1	Dobbeltmedlemskap .....	25			
6.1.1	Gjeldende rett .....	25			
6.1.2	Forslag i høringsnotatet .....	25			
6.1.3	Høringsinstansenes syn .....	26			





DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

# Prop. 116 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i trossamfunnsloven (aktivitets- og antallskrav)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 25. juni 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen ønsker et livssynsåpent samfunn, der alle har respekt for og kunnskap om livssynet til andre. Tros- og livssynssamfunnene er viktige både for enkeltmennesker og for storsamfunnet. Regjeringen ønsker å føre en helhetlig og aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk som anerkjenner og legger til rette for menneskers tro og livssyn i et livssynsåpent samfunn.

For mange mennesker er tros- og livssynsamfunnene viktige for å kunne utøve tro eller livssyn i et trygt fellesskap, et fellesskap som skaper tilhørighet og identitet. Regjeringen er også opp-tatt av at både finansiering av, kontroll med og innsyn i tros- og livssynsamfunnenes virksomhet er viktige offentlige oppgaver.

Barne- og familiedepartementet foreslår i denne lovproposisjonen endringer i trossamfunnsloven. Lovforslaget innebærer at tros- og livssynsamfunn må bekrefte når de fremmer krav om tilskudd, at de vil arbeide for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet. Videre legges det fram forslag om å øke kravet til antall medlemmer

fra 50 til 100 medlemmer for at samfunnene skal kunne bli registrert og ha rett på tilskudd. Samfunn som er registrert og har minst 100 tellende medlemmer når lovendringene trer i kraft, kan likevel beholde registrering, retten til å kreve tilskudd og eventuell vigselsrett dersom medlems-tallet senere faller under 100, men ikke lavere enn 75 tellende medlemmer.

Det legges også fram forslag om endringer i reglene om dobbeltmedlemskap og beregning av tilskudd til registrerte tros- og livssynssamfunn. Førstnevnte endring sidestiller samtidig medlemskap i et registrert samfunn og et uregistrert samfunn som søker om å bli registrert etter loven, med de kategorier av dobbeltmedlemskap som i dag rammes av regelen i trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav c. Den andre endringen gjelder det såkalte «om lag-prinsippet» i tilskudds-ordningen for de registrerte tros- og livssynsamfunnene. Endringen innebærer at prinsippet om at statstilskuddene om lag skal tilsvare statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke justert for medlemstall, gjøres gjeldende for samt-

lige faktorer i beregningen av tilskuddene, slik det var etter den tidligere lovgivningen.

I tillegg omtaler proposisjonen utfordringer og tiltak for å støtte opp under det livssynsåpne samfunn. Dette er tiltak som ikke innebærer lovendringer. Det legges fram forslag for å bedre

dialogen mellom myndighetene og samfunnene og tiltak for å styrke veiledningen og opplæringen i ordninger og regelverk mv.

Departementet vil evaluere lovendringene og tiltakene etter fem år.

## 2 Bakgrunn og sammendrag

### 2.1 Bakgrunn for lovforslaget

Regjeringen ønsker å føre en helhetlig og aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk som anerkjenner og legger til rette for menneskers tro og livssyn i et livssynsåpent samfunn. Statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk skal sikre at tros- og livssynsfriheten, som er nedfelt i Grunnloven § 16, skal kunne utøves i praksis. Den skal også sikre at Den norske kirke understøttes som folkekirke og at alle tros- og livssynssamfunn understøttes på lik linje.

Regjeringen sier i sin politiske plattform, Hurdalsplattformen, at den vil:

- «Sikre trus- og livssynssamfunn føreseieleg finansiering, men gjennomgå kriteria for støtte.
- Samarbeide med trus- og livssynssamfunn om å styrkje integreringa, betre likestillinga og auke kunnskapen om norsk lov i livssynsfeltet.
- Stille krav om at dei administrative organa som forvaltar offentlege tilskot på vegner av trusamfunn, er demokratisk valde og har minst 40 prosent representasjon av kvart kjønn.»

Som en oppfølging av punktene, legger departementet i denne proposisjonen fram forslag om endringer i trossamfunnsloven knyttet til punktet om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn i de administrative organene (jf. tredje strekpunkt) og hvor mange medlemmer et tros- eller livssynssamfunn må ha for å kunne bli registrert og motta tilskudd (jf. første strekpunkt). I tillegg gjør departementet rede for tiltak for å bedre dialogen mellom myndighetene og samfunnene, og veilednings- og opplæringstiltak (jf. andre strekpunkt).

### 2.2 Forslagene i høringsnotatet

I høringsnotatet av 6. juli 2023 foreslo departementet at tros- og livssynssamfunn som samarbeider den demokratiske styreformene i Norge, kunne bli nektet registrering og/eller tilskudd. Departementet foreslo videre endringer i trossamfunnsloven knyttet til et krav om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn i de admi-

nistrative organene i tros- og livssynssamfunnene, med utgangspunkt i tre ulike modeller. Den første modellen, modell 1, var et aktivitetskrav. For å motta tilskudd måtte samfunnene forplikte seg til å jobbe for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene. Modell 2 innebar å stille et absolutt krav til de sentrale organene i samfunnene om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn. I tillegg til disse to modellene inneholdt høringsnotatet et kombinasjonsalternativ, modell 3, der det ble stilt krav om minst 40 prosent av hvert kjønn i de sentrale organene og et aktivitetskrav til de lokale organene. Det gikk fram av høringsnotatet at departementet mente at et aktivitetskrav, modell 1, var det mest aktuelle alternativet. I tillegg ba departementet om innspill på virkningene av et krav om 100, 300 og 500 medlemmer for å kunne få tilskudd, mot dagens krav om 50 medlemmer.

I høringsnotatet ble det også lagt fram forslag om lov- og forskriftsendringer knyttet til «om lagprinsippet», dobbeltmedlemskap, sletting av klagesaksdokumenter med personopplysninger og regnskap fra tros- og livssynssamfunn som består av flere menigheter, lokallag eller tilsvarende underledd.

Høringsinstansene ble også bedt om å komme med forslag til hvordan dialogen mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene kan videreutvikles slik at den støtter opp om det livssynsåpne samfunn.

### 2.3 Høringsinstanser og gjennomføring av høringen

Høringsnotatet ble 6. juli 2023 sendt til følgende instanser:

Departementene

Riksrevisjonen

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Barneombudet  
Brønnøysundregistrene

Datatilsynet  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter  
 Sametinget  
 Sivilombudet  
 Statistisk Sentralbyrå  
 Statsforvalteren i Agder  
 Statsforvalteren i Oslo og Viken  
 Statsforvalternes fellestjenester  
 Utdanningsdirektoratet  
 Utlendingsdirektoratet

Kommunene

Den norske kirke – Kirkerådet  
 Den norske kirke – Kirkelige fellesråd (menighetsråd i ettsoknskommuner)  
 Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Ansgar Teologiske høyskole  
 Den norske revisorforening  
 Det teologiske fakultet, Universitetet i Oslo  
 Fagforbundet Teologene  
 Forskningsstiftelsen FAFO  
 Frivillighet Norge  
 Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter  
 Hovedorganisasjonen KA  
 Institutt for samfunnsforskning (ISF)  
 Islamsk Råd Norge  
 KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning  
 KS  
 Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner  
 MF vitenskapelig høyskole  
 Muslimsk Dialognettverk  
 Norges autoriserte regnskapsføreres forening (NARF)  
 Norges kommunerevisorforbund (NKRF)  
 Norges Kristne Råd  
 Norsk senter for menneskerettigheter  
 OMOD Center for Social Justice  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor  
 Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter  
 VID Vitenskapelig Høyskole

Departementet mottok 130 høringssvar. Av disse var 18 høringssvar fra anonyme og privatpersoner, som gav uttrykk for ulike synspunkter på lov-

forslaget og politikken på området. Disse høringsuttalelsene inngår ikke i tallgrunnlaget for gjennomgangen og oppsummeringen her.

Følgende høringsinstanser hadde merknader:

Brønnøysundregistrene  
 Datatilsynet  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)  
 Statistisk sentralbyrå (SSB)  
 Statsforvalteren i Agder  
 Statsforvalteren Oslo og Viken

Bergen kommune  
 Bærum kommune  
 Fredrikstad kommune  
 Hitra kommune  
 Nordre Follo kommune  
 Oslo kommune  
 Sandnes kommune  
 Skien kommune  
 Trondheim kommune

Den norske Helsingforskomité  
 Eritreakomiteen  
 Hovedorganisasjonen KA  
 Høyskolen for ledelse og teologi  
 Islamsk Råd Norge  
 Muslimsk Dialognettverk  
 Muslimsk Råd Agder  
 Norges Kristne Råd  
 Norsk Kvinnesaksforening  
 NORME – Norsk råd for misjon og evangelisering  
 Norsk senter for menneskerettigheter ved Helge Årsheim og Vibeke Blaker Strand  
 Presteforeningen  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 STL Oslo – Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn Oslo  
 The European Congress of Ethnic Religions  
 UiO – Det teologiske fakultet  
 VID vitenskapelige høyskole

Den norske kirke, Kirkerådet  
 Aurland kyrkjelege fellesråd  
 Bamble kirkelige fellesråd  
 Bergen kirkelige fellesråd  
 Båtsfjord kirkelige fellesråd  
 Elverum kirkelige fellesråd  
 Gjøvik kirkelige fellesråd  
 Hemsedal sokneråd  
 Nesodden kirkelige fellesråd  
 Melhus kirkelige fellesråd



Oppdal menighetsråd	Kristent Nettverk
Oppdal sokneprest	Kristkyrkja på Stord
Ringerike kirkelige fellesråd	Kvekersamfunnet, Oslo Månedsmøte
Sandnes kirkelige fellesråd	Lillesand Baptistmenighet
Sogndal kyrkjelege fellesråd	Maulana kulturell og Islamsk forening
Steinkjer kirkelige fellesråd	Menigheten Samfundet
Sørvaranger menighetsråd	Muslim Forum Sandnes
Ullensaker kirkelige fellesråd	Normisjon region Agder
Ålesund kyrkjelege fellesråd	Norsk Spiritualistisk Trossamfunn
	Norsk vegansamfunn
Islamsk Råd Norge	Ny Begynnelse
Muslimsk Dialognettverk	Oslo katolske bispedømme
Muslimsk Råd Agder	Pinsebevegelsen i Norge
Norges Kristne Råd	Pinsekyrkja Filadelfia Auklandshamn
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	Sjamanistisk Forbund
STL Oslo – Samarbeidsrådet for tros- og livssyns- samfunn Oslo	Svenska kyrkan i Norge
	Sørlandskirken
Ahmadiyya Muslimsk Trossamfunn	The Anglican Chaplaincy in Norway
American Lutheran Congregation	Timoteusnettverket
Bahá'í-samfunnet i Norge v/Nasjonalt Åndelig Råd for Bahá'ier i Norge	Trondheim og Tromsø katolske stift
BCC Norge	Ullensaker Muslimske Senter
Bergen Moske	Verdialliansen
Buddhistforbundet	Vigslere
Buskerud og Vestfold Muslimske trossamfunn	Vineyard Kristne Fellesskap Larvik
Den Afghanske Moskeen	Wat Buddha Parami Stavanger Foreningen
Den nordisk-katolske kirke	World Islamic Mission
Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn	
Det jødiske samfunn i Trondheim	Jostein Bjerga
Det Mosaiske Trossamfund	Jonatan Ekelund Time
Det Muslimske Samfunnet i Trondheim	Dag T. Elgvin
Det Norske Baptistsamfunn	Martin Andreas Engeset
ECKANKAR Norge	Mustapha Mokhtari
Farshuset	Ørnulf Olsson
Fjellregionen Islamisk Kultursenter	Per Ole Sivertsen (3 svar)
Foreningen Posebyen	Clæs Tande
Forn Sed Norge	Erling Thu
Foursquare (FSQ) Norge	Solveig Thu
Gujarati Cultural Club	Dag Otto Øgle
Halden Islamsk Forening	5 anonyme svar
Holistisk Forbund	
Human-Etisk Forbund	Følgende høringsinstanser avga hørings svar uten merknader:
Human-Etisk Forbund, Trondheim lokallag	Forsvarsdepartementet
Islamsk Opplærings senter	Justis- og beredskapsdepartementet
Kosmologisk Livstro	Samferdselsdepartementet
Kristensamfunnet i Norge	Vardø Sokn

## 3 Motarbeiding av den demokratiske styreformen

### 3.1 Gjeldende rett

Bestemmelsene i § 6 angir forhold som kan lede til at et tros- eller livssynssamfunn nektes tilskudd. Dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptre på vegne av samfunnet, utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd i medhold av § 6 første ledd. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til forannevnte krenkelser. Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd etter loven § 6 andre ledd. Etter loven § 6 tredje ledd kan et tros- eller livssynssamfunn nektes tilskudd dersom det ikke oppfyller krav som følger av loven.

### 3.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at motarbeiding av den demokratiske styreformen i Norge ble føyd til som et grunnlag for å nekte tilskudd i trossamfunnsloven § 6 første ledd.

Med *den demokratiske styreformen* mente departementet folkestyre med allmenn stemmerett, frie og rettferdige valg til nasjonalforsamling og andre representative beslutningsorgan, maktfordeling mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndigheter og en rettsstat som sikrer likhet for loven og grunnleggende rettigheter og friheter. *Motarbeider* ble videre forstått vidt, som handlinger og ytringer som har til hensikt eller er egnet til å hindre, svekke eller undergrave de institusjoner, verdier og prinsipper Norges demokratiske styreform består av eller baserer seg på.

Følgende punkter inngikk i det foreslåtte grunnlaget for å nekte tilskudd, selv om de allerede var omfattet av alternativet «utøver vold eller tvang, fremsetter trusler» i trossamfunnsloven § 6 første ledd:

- Vold og trusler for å hindre eller påvirke politisk virksomhet, inkl. vold og trusler mot folkevalgte og andre politikere
- Vold og trusler for å hindre eller påvirke valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, inkl. vold og trusler mot valgmedarbeidere og -lokaler
- Vold og trusler for å hindre eller påvirke møter og beslutninger i folkevalgte organer

Trakassering av personer og personell i ovennevnte kategorier var også omfattet, forutsatt at den hadde sammenheng med deres yrke eller virke.

Oppfordring og støtte til terrorhandlinger og voldelig ekstremisme i Norge og andre land inngikk også i forslaget, selv om dette allerede kunne medføre at tilskudd ble nektet i samsvar med trossamfunnsloven § 6 første ledd andre punktum.

Departementet ga følgende eksempler på andre handlinger og ytringer som kunne medføre at tilskudd ble nektet i henhold til det foreslåtte grunnlaget (ikke uttømmende liste):

- Oppfordring om ikke å rette seg etter norsk lov
- Oppfordring om ikke å anmelde straffbare forhold til politiet. (Å uttrykke forståelse for at noen velger å ikke anmelde et straffbart forhold, var ikke omfattet.)
- Eksklusjon eller andre disiplinære reaksjoner fordi den det gjelder, har benyttet retten til å stemme ved valg til Storting, fylkesting og kommunestyre

Å kunne stemme ved valg til Storting, fylkesting og kommunestyre er en rett, men ikke en plikt. For noen kan det å avstå fra å stemme være en måte å uttrykke sin misnøye med partiene som stiller til valg, på. Derfor ble det ikke foreslått at tilskudd skulle kunne nektes på grunn av oppfordringer om ikke å bruke stemmeretten.

Sivil ulydighet, det vil si samvittighetsdikterte og ikke-voldelige brudd på lover og andre offentlige bestemmelser og vedtak for å få gjennomslag i en bestemt sak, var heller ikke omfattet av det foreslåtte grunnlaget for å nekte tilskudd, med mindre den var begrunnet i et antidemokratisk

eller menneskerettsstridig syn eller formål, for eksempel hvis formålet var av en rasistisk karakter.

### 3.3 Høringsinstansenes syn

Blant instansene som avgir høringssvar, er det om lag en fjerdedel (33 høringssvar) som gir en klar støtte til forslaget. Tolv av disse er instanser innen Den norske kirke, mens åtte er andre tros- eller livssynssamfunn.

*Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)*, *Det teologiske fakultet ved Universitet i Oslo (TF)* og *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)*, er blant instansene som uttrykker motstand mot forslaget. *NIM* påpeker at lovforslaget er vagt formulert, og at dette er forbundet med risiko for forskjellsbehandling og vilkårlig maktbruk:

Etter *NIMs* syn vil hjemmelen slik den nå foreslås utformet, innebære et stort rom for skjønnsutøvelse som kan gå på bekostning av hensynet til forutberegnelighet og likebehandling.

Vilkåret «Motarbeider den demokratiske styreform» er ganske ubestemt og kan tolkes på mange ulike måter. Kriteriet kan sies å være noe verdiladet. Nedsidene ved vage hjemler kan være mange og uforutsette. Departementet skriver i høringsnotatet at «motarbeider» skal forstås vidt.

*NIM* gjør oppmerksom på at vide lovhjemler, i ytterste konsekvens, kan føre til vilkårlig maktbruk. Når det gjelder strafflegging av mis-hagsytringer mot tjenestepersoner har *EMD* understreket at slike straffebed må utformes presist for å unngå maktmisbruk og selektiv håndheving. Selv om departementets forslag ikke gjelder strafflegging av ytringer, men vilkår for å motta statsstøtte, er *EMDs* begrunnelse om å unngå upresise lovhjemler likevel overførbart. Praktiseringen av en vid og upresis lovhjemmel vil kunne føre til negative effekter for enkelte trossamfunn, selv om tiltakene i utgangspunktet ikke var rettet spesifikt mot en gruppe.

*Norges Kristne Råd (NKR)* oppfatter også formuleringen «motarbeider den demokratiske styringsformen» som «vag og ubestemmelig», og at det er behov for mer forklaring. Det samme er *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* opptatt av fordi formuleringen «vil kunne gi manglende forutsigbarhet for trossamfunnene, noe som kan skape usikkerhet i deres virksomhet».

*TF* mener at forslaget fremstår som en mistenkeligjøring av tros- og livssynsfeltet:

Det teologiske fakultet vil understreke at demokratiet og rettsstaten ikke kan tas for gitt. Å hegne om og ivareta den demokratiske styreform, er et felles ansvar for samfunnet som helhet, også tros- og livssynssamfunnene. Samtidig er det lite som tyder på at tros- og livssynssektoren i Norge har en særskilt utfordring framfor andre områder i samfunnet når det gjelder antidemokratiske holdninger. For eksempel har mange av muslimene i Norge bakgrunn fra land med autoritære styresett. Men nettopp derfor verdsetter man og slutter opp om vår demokratiske styreform, fordi man kjenner så altfor godt hva motsetningen er. I debatten rundt endringene som foreslås i høringen, er det også blitt hevdet at demokratikravet framstår som en mistenkeligjøring av hele tros- og livssynsfeltet. Fakultetet vil framholde at i svært alvorlige saker som støtte til terrorhandlinger og voldelig ekstremisme, må det tas helt andre virkemidler i bruk enn å kreve bortfall av økonomisk tilskudd. Fakultetet vil ut fra det anførte være skeptisk til å innføre det foreslåtte demokratikravet som nytt nektingsgrunnlag i trossamfunnsloven.

Flere er også opptatt av at det med en slik regel vil bli innført særlige begrensninger for tros- og livssynssamfunnene som ikke gjelder for andre, for eksempel de politiske partiene. *STL* skriver:

Vi har i tidligere høringer uttrykt bekymring knyttet til elementer i § 6, særlig vedrørende utenlandsfinansiering. Vi opplever det som problematisk at tros- og livssynssektoren blir ilagt begrensninger som ikke gjelder andre sektorer. I tillegg er det forhold som er omfattet av vanlig straffelov.

Vi opplever at det er bred enighet blant våre medlemssamfunn om verdiene som legges til grunn i § 6, og ingen er bekymret for at det nye demokratikravet skal ramme dem. Forslaget sender likevel et signal som oppleves fremmedgjørende og som kan hemme dialogen. I verste fall kan det bidra til økt distanse og mindre tillit.

*NIM* er enig med *STL*:

I tillegg til at det ikke skal forskjellsbehandles mellom ulike tros- og livssynssamfunn, bør det etter *NIMs* syn sees hen til om man stiller strengere krav til tros- og livssynssamfunn enn

til andre typer organisasjoner. Tros- og livssynssamfunn som blir nektet statsstøtte vil kunne oppfatte et «demokrativilkår» som urimelig, dersom staten samtidig godtar andre radikale ytringer fra for eksempel politiske organisasjoner som mottar statsstøtte.

*Norsk senter for menneskerettigheter* påpeker at det svenske lovforslaget, som det foreslåtte demokratikravet i stor grad sammenfaller med, innebærer et likelydende demokratikrav for hele sivilsamfunnet, ikke bare for trossamfunn.

Flere instanser er også kritiske til forslaget fordi det kan føre til en mindre åpen og demokratisk offentlighet, blant andre NIM, som uttaler:

NIM er videre bekymret for at forslaget vil kunne ha som konsekvens at individer som tilhører religiøse trossamfunn utøver selvsensur som et ledd i bestrebelsene på å motta finansiering. Dersom religiøse ledere og medlemmer av trossamfunnet unnlater å kritisere makt-haverne i frykt for å bli ansett som «anti-demokratisk» vil deres stemmer ikke nå offentligheten, som i seg selv vil være skadelig for demokratiet. NIM sikter her til ytringsfriheten som også verner den enkeltes rett til å lytte til det andre ytrer.

Skal ytringsfrihetens begrunnelse realiseres best mulig, bør flest mulig ulike stemmer brytes mot hverandre. NIM er ikke sikker på at forslaget, slik det nå er formulert, vil realisere dette på en best mulig måte.

STL mener at formuleringen «motarbeide demokratiet» «kan brukes til å ramme det som oppfattes som svært annerledes fra normen, uten at det i realiteten trenger å være skadelig, og at ledere og medlemmer av tros- og livssynssamfunn føler seg utrygge på hva som kan rammes og ikke, og dermed bedriver selvsensur i frykt for represalier.»

Det er også instanser som uttrykker støtte til forslaget. *Buddhistforbundet*, som er blant trossamfunnene utenom Den norske kirke, skriver blant annet:

Etter Buddhistforbundets oppfatning er dette kravet helt uproblematisk og i tråd med det vi tidligere har uttalt om at trossamfunn må

aksepterer de grunnleggende menneskerettighetene for å kunne kvalifisere til offentlig tilskudd.

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* uttrykker også støtte:

Trossamfunn som motarbeider den demokratiske styreformens fremmer holdninger som hindrer integrering og utsetter noen for negativ sosial kontroll. IMDi støtter derfor lovforslaget som legger opp til at motarbeiding av den demokratiske styreformens i Norge skal bli et lovfestet grunnlag for å nekte tilskudd til trossamfunn. Forslaget støtter opp om arbeidet med integrering og innsatsen mot negativ sosial kontroll.

### 3.4 Departementets vurderinger

I lys av høringen går ikke departementet videre med forslaget om å føye til motarbeiding av den demokratiske styreformens i Norge som et nytt grunnlag for å nekte tilskudd i trossamfunnsloven § 6 første ledd. Departementet har særlig vektlagt at vilkåret kan virke mot sin hensikt og heller svekke enn styrke demokratiet, og at den gjeldende bestemmelsen i loven § 6 første ledd allerede rammer en rekke handlinger og ytringer omfattet av forslaget i høringsnotatet. Departementet har også vektlagt at et tilsvarende vilkår ikke gjelder for andre aktører i sivilsamfunnet, ikke heller for de politiske partiene, samt den risiko for vilkårlighet og maktmisbruk i forvaltningen av tilskuddsordningen som flere sentrale høringsinstanser peker på.

I stedet vil departementet arbeide videre med tiltak for å styrke veiledning og opplæring av tros- og livssynssamfunnene i de krav som allerede følger av trossamfunnsloven, for eksempel knyttet til kjønnslikestilling og ikke-diskriminering, og annet relevant lov- og regelverk m.m., jf. kap. 7 nedenfor. Departementet vil også se på tiltak for å bedre dialogen med tros- og livssynssamfunnene med sikte på å spre mer kunnskap om integrering, demokrati, likestilling og hvorfor det er viktig med åpenhet om de interne forholdene i samfunnene.

## 4 Aktivitetskrav – 40 prosent av hvert kjønn

### 4.1 Gjeldende rett

Diskriminering på grunn av kjønn er forbudt på alle områder i samfunnet – også i tros- og livssynssamfunn. For at tros- og livssynssamfunn skal ha lov til å behandle menn og kvinner ulikt, må de generelle vilkårene i likestillings- og diskrimineringsloven § 9 om lovlig forskjellsbehandling være oppfylt, jf. punkt 4.4. I praksis betyr det at samfunnene etter gjeldende rett ikke har adgang til å nekte kvinner administrative styreverv (eller stillinger). Forskjellsbehandling er kun tillatt i tilfeller der den bygger på et religiøst eller livssynsmessig grunnlag (saklig formål), kravet om et bestemt kjønn er nødvendig for religions- eller livssynsutøvelsen (nødvendig for å oppnå formålet) og målet med forskjellsbehandlingen står i et rimelig forhold til virkningen for den som forskjellsbehandles (ikke uforholdsmessig). I arbeidsforhold er direkte forskjellsbehandling på grunn av kjønn bare tillatt hvis kjønn har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket, og forannevnte vilkår er oppfylt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første og andre ledd. Om det foreligger lovlig forskjellsbehandling, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Ofte vil det være stillinger som pastor, prest osv. som omfattes av grunnlaget for lovlig forskjellsbehandling, men også andre stillinger og verv kan omfattes dersom de har direkte sammenheng med religions- eller livssynsutøvelsen.

Trossamfunnsloven med tilhørende forskrift har i dag ingen krav knyttet til kjønns sammensetningen i organ som forvalter offentlige tilskudd, men krever at det skal redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling, inkludert kjønnsfordelingen i de styrende organene i samfunnet. Det følger av trossamfunnsloven § 7 og trossamfunnsforskriften § 15 at tros- og livssynssamfunnene årlig skal rapportere om tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling og eventuelle tiltak for å fremme kjønnslikestilling. I tillegg skal tros- og livssynssamfunnene redegjøre for eventuelle begrensninger de har eller praktiserer når det gjelder tilgang til aktiviteter, styrende organer, verv og stillinger som har sammenheng

med forhold som nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, og om eventuelle segregerte tilbud i samfunnet.

Brudd på lovbestemte diskrimineringsforbud kan utgjøre et grunnlag for å nekte, avkorte eller kreve tilbakebetalt tilskudd etter trossamfunnsloven § 6 første ledd og § 14 femte ledd.

### 4.2 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet la departementet til grunn at et krav om kjønnsbalanse kunne innrettes enten som et vilkår om å nekte tilskudd, eller som et aktivitetskrav der samfunnene må forplikte seg til å jobbe for kjønnsbalanse. Departementet skiserte tre mulige modeller for innretning av et krav om kjønnsbalanse:

- Modell 1: Kravet utformes som en plikt til å jobbe aktivt for å oppnå 40 prosent representasjon av henholdsvis kvinner og menn i tros- eller livssynssamfunnets «styrende organer». Status og tiltak for å oppnå dette må dokumenteres i årsrapporten. Kravet omfatter hele samfunnet, også eventuelle underorganer / lokale organer, og ikke bare sentralorganet.
- Modell 2: Kravet utformes som et vilkår for å nekte tilskudd dersom samfunnet ikke har minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i sentralorganet som forvalter statstilskuddet. Kravet gjøres kun gjeldende for sentralorganet.
- Modell 3: Kravet utformes som en kombinasjonsmodell som innebærer at sentralorganet i samfunnet underlegges et absolutt krav, slik at samfunnet kan nektes tilskudd dersom sentralorganet ikke har minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn (som modell 2), mens øvrige «styrende organer» i tros- eller livssynssamfunnet underlegges et aktivitetskrav (som i modell 1).

Departementet mente det samlet sett ville være mest aktuelt å innføre et aktivitetskrav (modell 1) og tilrådet derfor et krav i loven om at tros- og livssynssamfunn som krever tilskudd fra staten, må

bekreftede skriftlig at de vil jobbe for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene som forvalter statstilskuddet.

### 4.3 Høringsinstansenes syn

Blant de som uttaler seg om et krav om kjønnsbalanse, er det totalt fem høringssvar som gir klart støtte til et absolutt krav om minst 40 prosent av hvert kjønn, dvs. modell 2 eller 3. Rett over halvparten av høringsinstansene som uttaler seg om et krav til kjønnsbalanse, sier at de foretrekker modell 1 (49 høringssvar). Av disse er det mange som primært mener det ikke bør innføres et slikt krav, enten av prinsipielle grunner eller fordi gjeldende lovkrav bør få virke i noe lengre tid. Rundt en tredjedel av de som uttaler seg (34 høringssvar), er imot et krav om kjønnsbalanse, uansett modell. Det er også en del av høringsvarene som ikke klart uttaler seg «for» eller «mot» departementets forslag og modeller.

Kommunene er gjennomgående positive til et krav om kjønnsbalanse. *Bergen kommune* mener en redegjøringsplikt for samfunnene vil være mest hensiktsmessig og skriver videre:

Det kan være ulike forhold i denne typen frivillige organisasjoner som gjør det vanskelig å oppnå minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn i styrene. Men gjennom en slik redegjøringsplikt må det stilles tydelige krav til at livssynssamfunn som mottar tilskudd skal jobbe aktivt for å sikre en bedre kjønnsbalanse i styrene. Det kan også stilles krav om at trossamfunnene etter noen år skal oppnå dette målet.

*Den norske kirke – Kirkerådet* viser til at det i kirken allerede er tiltak for å sikre representasjon av menn og kvinner i styrende organer på alle nivåer og at det «mest hensiktsmessige er et aktivitetskrav, og ikke et absolutt krav». *STL Oslo* slutter seg også til dette:

Vi mener at det trengs mer tid til å bygge opp erfaringer med dagens rapporteringskrav før det foretas noen endringer. Hvis det likevel innføres en endring, mener vi at modellen som departementet anser som mest aktuell, dvs. et aktivitetskrav, er mest hensiktsmessig. Våre medlemmer trekker frem at de allerede jobber for å oppnå en kjønnsbalanse som gjenspeiler tros- eller livssynssamfunnets demografi. En slik endring innenfra er mest bærekraftig.

Flere av høringsvarene, blant dem svaret fra *Bergen kommune* og *STL Oslo*, trekker fram de særskilte utfordringene som tros- og livssynssamfunn, som frivillige organisasjoner, kan ha med å rekruttere til styrer og verv. Det er ofte vanskelig å rekruttere til frivillig arbeid, og at et krav til kjønnsbalanse vil gjøre det enda vanskeligere. *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)* (nasjonalt) viser også til denne utfordringen:

Tros- og livssynssamfunn er frivillige organisasjoner. Folk står normalt ikke i kø, og eventuelle valgkomiteer har ikke overflod av kandidater til å ta på seg administrative verv på fritiden. Som regel tar man til takke med de frivillige man får. Det er ikke gitt at det foreligger en diskriminering bare fordi kjønnsfordelingen i et styre eller lignende ikke er 50/50 (eller 70/30 for den saks skyld).

*Statsforvalteren i Oslo og Viken* er også opptatt av at rekrutteringen til styrer og råd kan være vanskelig, og at et krav ikke må innrettes slik at samfunn som faktisk ønsker bedre kjønnsbalanse, blir straffet fordi de ikke oppnår et bestemt antall kvinner eller menn i styrene:

Arbeidet i tros- og livssynssamfunn er i stor grad basert på frivillighet, og vervene er i all hovedsak ulønnet. Vi har fått henvendelser fra enkelte samfunn som har opplyst at de har forsøkt å rekruttere kvinner til styreverv, men at kvinnene ikke har tid å avse til frivillig arbeid på grunn av omsorg for barn, hjemlige forpliktelser osv. Det er også registrerte samfunn hos oss som ikke klarer å rekruttere et tilstrekkelig antall menn.

Dersom departementets foreslåtte krav til representasjon står i veien for rekrutteringen til styreverv, vil det være samfunn som ikke klarer å innfri, selv om de gjør en aktiv innsats for å nå målet. Det vil i så fall skape utilsiktede forskjeller, siden det kan ha som konsekvens at disse samfunnene blir nektet statstilskudd og registrering.

Flere høringsinstanser uttrykker, om enn på litt ulikt vis, at de ikke er imot bedre likestilling i samfunnene, men at dette er noe som bør skje på samfunnenes eget initiativ. *Ullensaker Muslimske Senter* skriver:

UMS ser det derfor som svært lite hensiktsmessig å innføre kjønnsbalanse som et absolutt

krav for å få statsstøtte. Etter vårt syn, vil det beste for trossamfunnene og samfunnet for øvrig være at krav om kjønnsbalanserte styrende organer springer ut av medlemsmassen i seg selv. Det er allerede tydelige tegn blant muslimske trossamfunn at stadig flere kvinner deltar i de styrende organene. Hos oss kan eksempelvis nevnes at vår arrangementskomite ledes av en kvinne. Dette bidrar til at kvinner i større grad involverer seg i driften av trossamfunnet og får større eierskap til trossamfunnet. Vi ser det som en naturlig og ønsket utvikling at våre kvinnelige medlemmer i fremtiden vil ta en større andel av verv knyttet til styrende organer.

Noen samfunn vil av teologiske årsaker ikke ha mulighet til å oppfylle at absolutt krav om 40 prosent av hvert kjønn i de styrende organene som forvalter statstilskuddet. *Trondheim og Tromsø katolske stift* skriver:

Forslaget om 40% av hvert kjønn i styrende organer er både prinsipielt og praktisk alvorlig, til dels uantagelig for Den katolske kirke – uantagelig på prinsipielt grunnlag fordi kirken er hierarkisk oppbygget. Denne styreformen kan ikke skilles fra kirkens vesen og lære.

*Oslo katolske bispedømme (OKB)* skriver blant annet:

Biskopene kan uten problemer sørge for at hvert kjønn er representert med 40 % i «finansrådene» og at det samme skal gjelde for lederne i bispedømmets økonomiavdeling om det anses som hensiktsmessig, men neppe i visse andre organer med en avgjørende innflytelse i forvaltningen av de offentlige tilskudd. De har ingen mulighet til å bestemme at 40 % av biskopene og sogneprestene skal være kvinner.

OKB foreslår som et alternativ til lovregulering, at det skal legges større vekt på åpenhet. STL foreslår også et alternativ til høringsnotatets formuleringer, i form av et krav om representativitet:

Vi mener det ville vært bedre f.eks. å ha som mål at man skal «etterstrebe representativitet». På den måten vil man også kunne hensynta alder, geografi og andre faktorer, i tillegg til kjønn. I tillegg oppleves et prinsipp om «representativitet» mer treffende enn et spesifikt prosenttall for alle tros- og livssynssamfunn. F.eks.

fins det buddhistiske trossamfunn med ca. 90 % kvinner som medlemmer, eller mindre kristne samfunn med 80% kvinner, osv. I mange trossamfunn er det også aller flest kvinner som er aktive og frivillige. Vi tror selvsagt ikke at det er regjeringens ønske å ramme disse trossamfunnene.

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* støtter modell 1, og er samtidig opptatt av at modell 2 og 3 kan føre til at samfunn trekker seg ut av ordningen, slik at trossamfunnsloven dermed ikke vil være et virkemiddel overfor disse samfunnene. IMDi mener videre at «tilbaketrekking fra ordningen også kan ha negative konsekvenser for arbeidet med å forebygge og forhindre negativ sosial kontroll og æresrelatert vold». *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* mener det er for tidlig å endre loven på dette punktet og at dagens ordning med en redegjøringsplikt bør evalueres før det iverksettes endringer. Videre uttaler LDO:

Endringer som kommer som følge av interne prosesser og bevisstgjøring er som hovedregel å foretrekke, fremfor krav som kommer utenfra, og som kan medføre formelle tilpasninger til regelverket uten å gi økt likestilling i praksis. Samtidig vil konkrete krav om tiltak for jevnere kjønnsrepresentasjon kunne sikre at tiltak faktisk blir satt i verk.

I lys av dette er det derfor modell 1 av de tre alternativene departementet foreslår som ombudet vil støtte, dersom vilkårene for støtte skal skjerpes på dette punktet. Av pedagogiske hensyn anbefaler vi at det spesifiseres i lovteksten at det er organer som driver tilskuddsforvaltning som disse kravene vil gjelde for. Hva tilskuddsforvaltning betyr i denne sammenheng, bør fremgå klart av forskriften. Videre bør det avklares i forarbeidene hvordan kravet skal forstås og praktiseres i styrer der medlemmene har en religiøs ledelsesfunksjon i tillegg til tilskuddsforvaltning.

Dessuten bør aktivitetskravet tydeliggjøres med eksempler på tiltak i forarbeidene, slik at trossamfunnene kan få konkret veiledning om hvordan kravet kan oppfylles.

Noen trossamfunn har en medlemsmasse med svært ujevn kjønnsfordeling. Hvilke krav som stilles til tiltak for disse trossamfunnene bør også avklares, og kravet bør ikke praktiseres for strengt for disse trossamfunnene. I motsatt fall kan likebehandlingsprinsippet i Grunnloven § 16 bli utfordret.

Det finnes også samfunn som uforbeholdent støtter et krav om kjønnsbalanse. *Gujarati Social Club* skriver:

Gujarati Cultural Club (GCC) ser ingen utfordringer med å gjennomføre en 40 prosent kvinneandel i styret uavhengig av de beskrevne modellene i høringsnotatet. Vi mener at dette tiltaket vil bidra til økt kjønnslikestilling og mangfold i vårt trossamfunn og vil styrke vår organisasjon ved å gi alle medlemmer like muligheter til å delta i beslutningsprosesser. Vi er forpliktet til å fremme likestilling, og dette forslaget er i tråd med våre verdier og målsettinger.

Både *Statsforvalteren i Oslo og Viken (SFOV)* og *Statsforvalteren i Agder (SFAG)*, peker på utfordringer forbundet med å stille et absolutt krav om minst 40 prosent av begge kjønn i samfunnenes styrende organer. SFOV skriver:

Forslagene om et absolutt krav om 40 prosent representasjon av hvert kjønn i administrative organer i tros- og livssynssamfunnene vil være forbundet med flere utfordringer. Vi legger til grunn at samfunn med en stor medlemsmasse vil ha muligheter til å rekruttere begge kjønn på lik linje. Mindre samfunn vil kunne få større utfordringer med å innfri et slikt krav.

SFAG viser til at et absolutt krav kan medføre at samfunn trekker seg ut av ordningen og at staten da mister tilsynsmuligheten, og gjør samtidig oppmerksom på at også modell 1 kan by på utfordringer for statsforvalter når det gjelder samfunnenes rapportering:

Vi ser allerede i dag hvor vanskelig det er å få tros- og livssynssamfunnene til å rapportere på hvordan kjønnsrepresentasjonen er i styrende organer. Dersom tros- og livssynssamfunnene skal bekrefte at de har 40-40 kjønnsrepresentasjon i den digitale løsningen, er vi redd for at tros- og livssynssamfunnene vil bekrefte dette uten å egentlig vite hva de bekrefter. Denne frykten er basert på erfaring. Hvert år skal tros- og livssynssamfunnene bekrefte kontaktopplysningene i den digitale løsningen, og det er mange som bekrefter dette, uten å gjøre endringer som burde vært gjort. Et annet aspekt ved dette er hvem som skal kontrollere at dette stemmer. Statsforvalterne vil ikke ha noen måte for å kontrollere riktigheten av denne bekreftelsen. (...)

Statsforvalteren i Agder mener også at ordlyden i bestemmelsen bør klargjøres, og at det burde komme klarere frem hva slags tiltak man eventuelt kan ha. Det bør også klargjøres hvilken type dokumentasjon som skal foreligge for å bekrefte at de har tiltak, og hvordan tiltakene skal følges opp.

#### 4.4 Departementets vurderinger

Departementet mener at et aktivitetskrav i loven langt på vei vil være i tråd med føringene i Prop. 130 L (2018–2019), der det ble lagt opp til å støtte opp om aktivt likestillingsarbeid i tros- og livssynssamfunnene. Departementet legger til grunn at tros- og livssynspolitikken skal bidra til å bygge opp under samfunnets felles verdier. Ståsettutvalget argumenterte for at «[r]etten 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» (NOU 2013: 1, punkt 9.6).

Blant de som uttaler seg i høringen, er det liten støtte til et absolutt krav til samfunnene om minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene som forvalter statstilskuddet. Kun totalt fem høringssvar gir uttrykk for støtte til modell 2 eller 3. Blant de som uttaler seg om hvilken modell de foretrekker, er det et klart flertall for modell 1. Men blant instansene som uttaler at modell 1 er å foretrekke, er det mange som gir uttrykk for at det i utgangspunktet ikke er ønskelig med et krav om kjønnsbalanse i de styrende organene. Av disse viser flere til at gjeldende lovgivning kun har fått virke en kort tid. Det er en viss prinsipiell motstand i høringen mot at staten skal stille krav til den interne organiseringen av tros- og livssynssamfunnene, med bakgrunn i tros- og livssynsfriheten, men også fordi tros- og livssynssamfunnene er frivillige organisasjoner. Det er flere høringsinstanser som skriver at de allerede har satt inn tiltak. Samtidig det er ønske om at likestillingen skal vokse fram nedenfra og ikke påtvinges av staten.

Departementet mener at høringen gir støtte til et aktivitetskrav, dvs. modell 1, som den mest hensiktsmessige måten å utforme et krav om kjønnsbalanse i tros- og livssynssamfunnenes styrende organer på. Utgangspunktet for alle tros- og livssynssamfunn er at stillinger, verv og deltakelse generelt skal være åpne for både kvinner og menn, i henhold til likestillings- og diskrimineringslovens hovedregel om likebehandling av kjønnene. Kravet er i samsvar med likestillings-



og diskrimineringsloven og det vil bidra til å oppfylle statens forpliktelser etter Kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK). Artikkel 2e i KDK sier at konvensjonspartene forplikter seg til å «treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre at personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner».

Samfunn som ikke ønsker å arbeide for minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter tilskudd, kan fortsatt være registrert og står fritt til å drive sin kollektive religionsutøvelse uten tilskudd fra staten. Departementet legger derfor til grunn at en mulighet for å nekte samfunn som ikke ønsker å jobbe for kjønnsbalanse i styrende organ, å fremme krav om tilskudd, ikke vil være i strid med menneskerettighetene.

Departementet mener at en eventuell nekting eller avkorting av tilskudd som følge av brudd på aktivitetskravet ikke vil være et inngrep i religionsfriheten. Tros- og livssynssamfunnene er uansett forpliktet til å arbeide for likestilling mellom kjønnene etter likestillings- og diskrimineringsloven og vil kunne redegjøre for hvorfor stillinger eller verv ikke omfattes, eventuelt hvorfor de ikke har tiltak, dersom vilkårene for lovlig forskjellsbehandling er oppfylt. Skulle en likevel etter en konkret vurdering komme til at praktiseringen av tilskuddsvilkåret utgjør et inngrep i religionsfriheten, vil inngrepet etter departementets vurdering være lovlig.

Departementet tilrår derfor at det tas inn i trossamfunnsloven et krav om at tros- og livssynssamfunn som krever tilskudd fra staten, må bekrefte skriftlig at de vil arbeide for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet.

Aktivitetskravet innebærer at tros- og livssynssamfunnene skal bekrefte at de vil arbeide for å oppnå minst 40 prosent representasjon av henholdsvis kvinner og menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet. Adgangen til å nekte tilskudd knytter seg kun til samfunn som ikke har tiltak for å oppnå minst 40 prosent kvinner og menn, og er forbeholdt samfunn som over tid viser at det ikke arbeides for å oppnå en slik kjønnsbalanse.

Tros- og livssynssamfunnene er ulike både i størrelse, organisatorisk oppbygging og styringsstruktur. En del samfunn består av et sentrallidd og en rekke underliggende menigheter eller lokallag med sine egne styringsorgan, mens flesteparten består kun av en enkeltstående menighet. Noen samfunn er en del av en større internasjonal organisasjon, og kan ha liten eller

ingen mulighet til selv å vedta endringer i måten de er organisert og styrt på. Hos enkelte samfunn kan øverste religiøse myndighet og administrative ledelse ligge hos én person, mens dette i andre samfunn er fordelt på flere stillinger og kollegiale organ.

Det vil også være store variasjoner i rekrutteringsgrunnlaget til styrer og verv. Store samfunn vil ofte ha mulighet til å rekruttere bredt, mens små samfunn kan ha begrenset utvalg av kandidater til styrer og verv. Lokale forhold spiller også inn. Noen samfunn vil ha en medlemsmasse som gjør det særlig utfordrende å rekruttere 40 prosent kvinner og 40 prosent menn til styrende organer.

Departementet legger derfor til grunn at det vil være store variasjoner i mulige og hensiktsmessige tiltak for å bedre kjønnsbalansen i styrende organ. Det avgjørende for statsforvalters vurdering er at samfunnene kan vise til en sammenheng mellom tiltak og bedre kjønnsbalanse i styrende organ som forvalter statstilskuddet. Departementet legger til grunn at styrende organ i denne forbindelse også kan omfatte rådgivende organ for tros- eller livssynssamfunnets ledelse. For samfunn som har demokratiske valg, kan både krav til sammensetning av valglister eller verv forbeholdt kvinner/menn, være aktuelle tiltak.

Aktivitetskravet er ikke et krav til sammensetning, men et krav om aktivitet. Samtidig er det et mål at samfunnene følger med på virkningen av tiltakene som settes inn. I noen organer vil det ikke være matematisk mulig med 40 prosent av hvert kjønn, for eksempel i et styre eller organ der det er tre, fire eller seks medlemmer. Det er viktig å merke seg at tap av tilskudd ikke skjer på grunnlag av det faktiske nivået på kjønnsbalansen, men som resultat av mangel på tiltak. Et samfunn vil ikke tape tilskudd som følge av at det ikke oppnår 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene, hvis det er satt inn tiltak.

Stillinger og verv som oppfyller vilkårene for lovlig forskjellsbehandling på grunn av kjønn etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9, er ikke omfattet av aktivitetskravet og inngår dermed heller ikke i beregningen av kjønns sammensetningen i styrende organ. Aktivitetsplikten innebærer ikke en plikt til å endre stillinger eller verv som oppfyller disse vilkårene til lovlig forskjellsbehandling. For å oppfylle kravene til lovlig forskjellsbehandling må behandlingen ha et saklig formål og være begrunnet i en overbevisning som etter vanlig teologisk oppfatning anses for å være såkalte lærespørsmål, jf. Innst. O. nr. 55

(1977–78) side 12. Slike lærespørsmål kan for eksempel innebære at kvinner ikke kan utføre visse arbeidsoppgaver knyttet til selve religionsutøvelsen. I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven (jf. Prop. 81 L (2016–2017) punkt 14.2.5) gjøres det rede for kravene til lovlig forskjellsbehandling:

Forskjellsbehandling som er religiøst begrunnet oppfyller kravet til *saklig formål*. For at en handling skal være religiøst begrunnet, må det dreie seg om forhold som har nær sammenheng med selve religionsutøvelsen. Hva som skal anses som religionsutøvelse må bedømmes ut fra det enkelte trossamfunns lære. Forskjellsbehandling som er begrunnet i fordommer og stereotype oppfatninger eller praksis, kultur eller tradisjon i tros- og livssynssamfunnet – og som ikke er religiøst forankret – utgjør ikke lovlig forskjellsbehandling. Forskjellsbehandlingen må videre være nødvendig for religionsutøvelsen. Likebehandling må altså komme i konflikt med medlemmene i trossamfunnets religiøse overbevisning. Forskjellsbehandlingen skal ikke være vilkårlig, men bygge på et vesentlig og avgjørende krav som følger av religionen. Kravet til nødvendighet vil være lettere å oppfylle innenfor et trossamfunn enn for en virksomhet som drives av et trossamfunn. Enda vanskeligere vil det være for virksomheter som ikke drives av et trossamfunn, men som bare har et religiøst formål. Forholdsmessighetskravet innebærer at den virkning forskjellsbehandlingen får i form av ulik stilling, reduserte rettigheter, begrensninger i religionsutøvelse mv., skal tillegges vekt og veies opp mot den betydning det har for tros- og livssynssamfunnet å fastholde sin praksis. For en nærmere redegjørelse av vilkårene, se Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 6.1.3.3 side 40–42. I arbeidslivet vil ansettelse av religiøse ledere, prester og lærere i tros- og livssynssamfunn ligge i bestemmelsenes kjerneområde. Lovens vilkår kan også være oppfylt overfor andre typer stillinger som har en religiøs funksjon i tros- og livssynssamfunnet, i virksomheter som drives av tros og livssynssamfunn, og i virksomheter som har et religiøst formål dersom det godtgjøres at stillingen innebærer en aktivitet med religiøst innhold. Adgangen til lovlig forskjellsbehandling vil bare gjelde den delen av virksomheten som har nær sammenheng med selve religionsutøvelsen. Fastsettelse av tros- og livssynssamfunnets lære, religiøse ritualer, religionsunder-

visning og valg av religiøse ledere/prester regnes som religionsutøvelse.

Unntaket for stillinger og verv som kan fylles på bakgrunn av lovlig forskjellsbehandling mellom kjønnene etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9, er inntatt som et nytt sjettede ledd i lovforlaget § 5.

Aktivitetskravet var i høringsnotatet foreslått tatt inn i loven som et vilkår for tilskudd, som et nytt tredje ledd i § 5: «Tros- og livssynssamfunn som krever tilskudd fra staten, skal bekrefte skriftlig at samfunnet vil jobbe for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene som forvalter statstilskuddet.» Av lovtekniske hensyn er det her foreslått at vilkåret tas inn i femte ledd i § 5. Videre var det i høringsnotatet foreslått at samfunnene skal bekrefte skriftlig at de vil «jobbe for» å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn», mens det i lovteksten her foreslås «arbeide for».

For å dokumentere tilstand og tiltak for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene som forvalter statstilskuddet, tas det inn en redegjøringsplikt i rapporteringsbestemmelsen i trossamfunnsloven § 7 første ledd, jf. nytt fjerde punktum.

Kravet om å arbeide for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter tilskudd, gjøres også gjeldende for Den norske kirke. Kravet var i høringsnotatet foreslått tatt inn i § 14 første ledd som et nytt tredje punktum, men av lovtekniske hensyn mener departementet at dette kravet bør gjøres gjeldende på samme måte som vilkårene for å nekte tilskudd etter § 6. Derfor foreslår departementet at kravet om å arbeide for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter tilskudd, gjøres gjeldende for Den norske kirke ved en henvisning til ny § 5 femte ledd bokstav b i trossamfunnsloven § 14 femte ledd. Redegjøringsplikten gjøres også gjeldende for Den norske kirke ved at det tas inn en henvisning til § 7 første ledd fjerde punktum i trossamfunnsloven § 14 femte ledd.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at organene som forvalter de offentlige tilskuddene i Den norske kirke, «i praksis er Kirkerådet og de kirkelige fellesrådene». I etterkant av høringen har departementet kommet til at dette ikke en hensiktsmessig avgrensning og at menighetsrådene bør være omfattet av kravet. Departementet legger til grunn at kirkens egne valgeregler om at listeforslag til valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet henholdsvis bør og skal

inneholde minst 40 prosent kandidater av hvert kjønn, i utgangspunktet vil være tilstrekkelig for å oppfylle aktivitetskravet.

Trossamfunnsloven § 7 viser til likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a. Departementet har i dialog med tros- og livssynssamfunnene og organisasjonene på feltet, og til dels gjennom høringen, blitt gjort oppmerksom på at henvisningen bidrar til uklarheter når det gjelder tros- og livssynssamfunnenes rapportering. Likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a gjelder arbeidsgivers redegjøringsplikt. Plikten til å rapportere om tilstand og tiltak for kjønnslikestilling etter trossamfunnsloven omfatter også tros- eller livssynssamfunn som ikke har arbeidsgiveransvar.

Departementet foreslår derfor å stryke henvisningen til likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a i trossamfunnsloven § 7. At henvisningen fjernes, innebærer ikke at samfunn med arbeidsgiveransvar ikke lenger har plikter etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a. Denne plikten består.

Hva samfunnene skal rapportere på, går fram av trossamfunnsloven § 7 første ledd og trossamfunnsforskriften § 15 sjette ledd. I samfunnenes rapport til statsforvalter skal det gjøres rede for

den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i tros- eller livssynssamfunnet, herunder kjønnsfordelingen i samfunnets styrende organer og tiltak tros- eller livssynssamfunnet har iverksatt og planlegger iverksatt for å fremme kjønnslikestilling. I tillegg skal det gjøres rede for begrensninger tros- eller livssynssamfunnet har eller praktiserer når det gjelder tilgang til egne aktiviteter, styrende organer, verv eller stillinger som har sammenheng med ett eller flere diskrimineringsgrunnlag, som kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller alder jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd. En eventuell begrensning må ikke begrunnes i rapporten, men den må ha et saklig formål, være nødvendig for å oppnå formålet og ikke uforholdsmessig inngripende overfor den som forskjellsbehandles, for å være lovlig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd. Tilsynsmyndigheten, jf. trossamfunnsloven § 8 annet ledd, kan eventuelt be om slik begrunnelse. Det skal også gjøres rede for eventuelle segregerte aktiviteter eller tilbud i samfunnet.

## 5 Antallskrav

### 5.1 Gjeldende rett

Det er i dag et krav om 50 tellende medlemmer i et tros- eller livssynssamfunn for å kunne søke om registrering, tilskudd og vigselfrett, jf. trossamfunnsloven § 4 første ledd, jf. § 5 første ledd og § 9. Tidligere lovgivning oppstilte ikke noe krav til antall medlemmer for å kunne få tilskudd som trossamfunn. For livssynssamfunn var det et krav om 500 tellende medlemmer for å få tilskudd.

Trossamfunnslovens vilkår for tilskudd gjelder for alle tros- og livssynssamfunn, uansett størrelse, herunder også krav om rapport og regnskap.

### 5.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet ba i høringsnotatet om høringsinstansenes syn på å innføre et høyere antallskrav enn dagens krav om 50 medlemmer for at et tros- eller livssynssamfunn skal kunne registreres og motta tilskudd, herunder virkningene og konsekvensene av å innføre antallskrav på 100, 300 og 500 medlemmer.

### 5.3 Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene som uttaler seg om antallskravet (totalt 86), er det 14 hørings svar som gir klart støtte til et høyere antallskrav. Det er 68 hørings svar som klart går imot et høyere antallskrav. Noen av disse (19 hørings svar) uttrykker at hvis det likevel innføres et høyere krav til antall medlemmer, bør kravet være 100 medlemmer.

Det er primært instanser innen Den norske kirke og kommuner som støtter et høyere antallskrav. Kommunene er delt i synet på et høyere antallskrav. For eksempel støtter *Bærum kommune* et høyere antallskrav, mens *Sandnes kommune* argumenterer for å beholde kravet om 50 medlemmer:

Kommunen mener det bør utvises varsomhet ved å heve grensen. (...) At trossamfunnsloven

sikrer «plass» også til de mindre trossamfunnene bør tillegges vekt når departementet skal ta sin avgjørelse. Av befolkningen i Sandnes utgjør ca. 22 prosent innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. Mangfoldet av tros- og livssynssamfunn gjenspeiler dette, og har en sentral stemme i integreringsarbeid så vel som demokratiutviklingen. Dersom grensen for antallet medlemmer skal økes, anbefales det derfor at den ikke heves til mer enn 100 medlemmer. I tillegg anbefales at departementet vurderer en geografisk differensiering, men at dette skjer etter en dialog med tros- og livssynssamfunnene selv.

Statsforvalterne er også delt i synet på en økning av antallskravet. *Statsforvalteren i Oslo og Viken (SFOV)* mener at et økt antallskrav kan være fordelaktig:

Et noe høyere antallskrav kan føre til at samfunnene blir mer robuste, med hensyn til ny rekruttering til styrende organer, og de krav som stilles til samfunnene etter trossamfunnsloven. Videre vil de ha flere medlemmer å fordele ansvaret på, og å ivareta de lovpålagte oppgavene. Hvis antallsgrensen øker, kan det dessuten bli enklere å oppnå en lik kjønnsfordeling i samfunnenes styrende organer.

*Statsforvalteren i Agder (SFAG)* ønsker derimot å beholde dagens krav om 50 medlemmer og begrunner dette med at samfunnenes rapportering og statsforvalterens tilsyn kan bli vanskeligere når flere samfunn slår seg sammen som følge av et økt antallskrav:

Vår erfaring ved sammenslåing av trossamfunn er at det blir vanskeligere å følge hva stats tilskuddet blir brukt til. I flere tilfeller har vi opplevd at små samfunn slår seg sammen kun for å kunne motta statstilskudd, men at de ikke ønsker å rapportere som én enhet. De vil fortsette å være å være separate enheter, og rapportere hver for seg. Vi ser utfordringer med hvordan vi da skal kunne føre tilsyn med

enhetene. Vi har kun kontakt med sentral-leddet, og ikke de underliggende enhetene.

Det *Jødiske Samfunn i Trondheim*, som har om lag 125 tilskuddstellende medlemmer, anbefaler at kravet om 50 medlemmer beholdes:

Vår sterke anbefaling er at man beholder dagens grense på 50 medlemmer, sekundært at man ikke går over 100. Vi mener også man bør vurdere andre kriterier for å bli godkjent som et livssynssamfunn enn antall medlemmer i seg selv. Vi har vondt for å se det logiske i at et i Norge lite trossamfunn, som er en del av en lang og rik religiøs og kulturell historie internasjonalt, blindt skal vurderes på samme måte som en sammenslutning som ikke opererer innen en (aner)kjent religionshistorisk kontekst.

*Kvekersamfunnet*, som er et trossamfunn med ca. 140 medlemmer, fremhever at de på grunn av sin egenart kan ha utfordringer med å finne andre samfunn å slå seg sammen med:

Vårt bekjennelsesfrie grunnsyn, vår teologisk begrunnede «flate struktur» og vår «liberale» teologi gjør det svært vanskelig å finne noe annet trossamfunn å slå seg sammen med. I et historisk perspektiv skulle Kvekersamfunnet kunne forsvare sin registrering framover om kravet ble satt til 100 medlemmer. Men dersom kravet skulle bli satt høyere enn 100, ville vi komme i den situasjonen som kvekersamfunnet var igjennom store deler av vår historie, at våre skattepenger vil gå til en «tilskuddsordning» til støtte for trossamfunn som vi ikke kan nyttiggjøre oss.

*Wat Buddha Parami Stavanger Foreningen*, som er et buddhistisk trossamfunn, skriver generelt om utfordringene ved et høyere antallskrav:

Gjennomføres forslaget om økt medlemstall for å få statsstøtte, vil dette ramme de buddhistiske foreningene i Norge spesielt og uforholdsmessig hardt. Det er i dag 22000 buddhister fordelt på 23 foreninger som søker om statsstøtte ifølge SSB. De fleste har mellom 50 og 500 medlemmer. Disse er ofte organisert som små lokale selvstendige forening, som drives av frivillig støtte og arbeidsinnsats fra lokale medlemmer. Dette er en viktig del av buddhistisk filosofi. Foreningene har oftest opprinnelse fra Thailand, Vietnam, Burma/Myanmar, Kina og Sri Lanka.

Medlemmene føler sterk tilhørighet til sin religion. Mange er blitt nektet retten til fri religions utfoldelse i sine hjemland. Det vil føles urettferdig at svært mange fra vår religions gruppe bli fratatt sin statsstøtte.

*Buddhistforbundet* støtter heller ikke et høyere antallskrav.

*Normisjon region Agder* viser til at små menigheter kan ha et større beskyttelsesbehov når det gjelder for eksempel likebehandling enn større menigheter:

For å sikre størst mulig grad av likebehandling, spesielt knyttet til små tros- og livssynsminoriteter, som mer enn store grupper naturlig nok har behov for statens beskyttelse i utøvelsen av denne retten, bør man være varsom med å stille krav om et høyt antall medlemmer for å få mulighet til registrering og tilskudd.

Både SFAG og *Norges Kristne Råd (NKR)* tar opp at mulighetene til å slå seg sammen med andre samfunn kan være begrensede av kulturelle årsaker. I tillegg kan det oppstå problematiske situasjoner for samfunn som blir oppsøkt av et annet samfunn som ønsker å slå seg sammen. NKR skriver:

Migrantmenighetenes perspektiv bør også lyttes til. Dette er grupperinger som av hensyn til kultur, språk og teologi har funnet sammen. Det er ikke enkelt f.eks. for etiopisk-ortodokse og ukrainsk-ortodokse å slå seg sammen i større sammenslutninger; til dette er de teologiske, språklige, strukturelle og kulturelle forskjellene for store.

Det kan også oppleves problematisk for eksisterende trossamfunn å bli oppsøkt av grupperinger som ønsker sammenslutning. Risikoen er stor for at det oppstår misforståelser og utfordringer ut fra at man ikke har den nødvendige kulturen for felles tenkning og administrativ praksis. For mange eksisterende trossamfunn har sammenslutningen av menigheter en teologisk begrunnelse, og det er derfor ikke enkelt å få menigheter inn som ikke deler samme teologiske forståelse.

Også høringsvaret fra *Muslimsk Dialognettverk (MDN)* viser til geografiske utfordringer og at det kan være vanskelig å finne andre samfunn å slå seg sammen med som er likeartede nok til at et samarbeid kan fungere. Blant MDNs medlemmer er det ulike oppfatninger om å beholde dagens krav om 50 medlemmer eller om kravet bør økes

til 100 medlemmer. Flertallet er imot et høyere antallskrav, mens et mindretall støtter et krav om 100 medlemmer.

*Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)* mener at jo lavere kravet til antall medlemmer settes, jo lettere vil det være å forsvare prinsipielt:

Vi har likevel vært pragmatiske i tidligere høringsrunder, hvor vi la oss på samme antall som Ståsett-utvalget, nemlig 100 medlemmer. Når alle betaler skatt og myndighetene bruker penger på tros- og livssynsorganisasjoner, bør det uansett være likebehandling. Dette utfordres om antallskravet settes høyt, så jo lavere antallskrav, jo lettere er det å forsvare prinsipielt.

*Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* går imot et høyere antallskrav og viser til at loven er ny og at et høyere antallskrav vil ha store negative konsekvenser for små samfunn:

Igjen vil vi peke på at loven, med nåværende antallskrav for støtte, er relativt ny, og at endringer allerede nå fremstår lite hensiktsmessig. Små trossamfunn vil ha innrettet seg etter nåværende krav, og det å skape usikkerhet omkring finansieringen etter så kort tid vil derfor være uheldig. Vi kan for øvrig ikke se at behovet for endringer med hensyn til antallskrav er særlig grundig dokumentert.

Derimot vil et høyere antallskrav kunne ha store negative konsekvenser for små trossamfunn og gå ut over deres virksomhet. For mange av disse samfunnene vil ikke det å søke om tilskudd sammen med andre trossamfunn være aktuelt i praksis, på grunn av disse trossamfunnenes egenart. Det kan være både historiske, kulturelle, språklige og teologiske årsaker til dette. Eksempler på slike trossamfunn kan være kvekerne, Den jødiske menigheten i Trondheim og ulike migrantmenigheter.

På denne bakgrunnen ønsker ombudet derfor ikke å støtte forslaget om å heve kravet til antall medlemmer for å motta økonomisk tilskudd.

Noen høringsinstanser tar til orde for unntaksbestemmelser fra et eventuelt antallskrav, som for eksempel *Kirkerådet* og *STL Oslo*. STL (nasjonalt) mener det vil være krevende å finne fram til rettferdige kriterier for unntak:

Det har kommet politiske signaler om at det burde være unntaksregler, og vi setter pris på

den velvillige intensjonen bak dette. Vi finner det uansett krevende å finne rettferdige kriterier for slike unntak, som heller ikke foreligger i nåværende forslag på høring. Det er ingen som ønsker å være et unntak, og om en ordning legger opp til unntak, kan det både bli mye saksbehandling av søknader om unntak, som muligens skaper like mye administrativ belastning som et lavere antallskrav.

#### 5.4 Departementets vurderinger

Da gjeldende trossamfunnslov trådte i kraft, ble det innført et krav om 50 medlemmer i et samfunn for å kunne registreres, motta tilskudd og ha vigselfrett. Som begrunnelse skrev departementet i Prop. 130 L (2018–2019) følgende:

Departementet vil fastholde at tros- og livssynssamfunn som skal understøttes av staten, må oppfylle visse minstekrav til størrelse, stabilitet og livskraft. Selv om tros- og livssynsfriheten tilsier at lovgivningen ikke bør gå langt i å kreve en bestemt organisasjonsform eller indre struktur i et tros- eller livssynssamfunn for registrering, mener departementet at det er nødvendig å stille krav om en viss størrelse og stabilitet i form av fast struktur som vilkår for registrering, og dermed også for rett til tilskudd og adgang til å få vigselfrett. Det er viktig å understreke at tros- og livssynssamfunn kan utøve tro og livssyn uten å være registrert.

Departementet foreslår å øke antallskravet fra 50 til 100 medlemmer. Dette vil, etter departementets oppfatning, styrke tros- og livssynssamfunnenes mulighet for å ivareta kravene etter lovgivningen. Et krav om 100 medlemmer vil også kunne bidra til at samfunnene kan ivareta de ulike tros- og livssynsbehovene til medlemmene på en slik måte, og i et slikt omfang, at det er rimelig at det offentlige deltar i finansieringen.

Departementet mener både finansiering av, kontroll med og innsyn i samfunnene vil kunne styrkes gjennom et antallskrav på 100 medlemmer. Ståsett-utvalget fremhevet også at «[d]et 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.» (NOU 2013: 1 punkt 23.5.2.1). Flertallet i utvalget mente det burde stilles krav om 100 medlemmer.

KIFO – Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning har på oppdrag fra departementet gjennomgått et utvalg årsrapporter og regnskap fra tros- og livssynssamfunnene for å få mer kunnskap om tros- og livssynssamfunnenes virksomhet (KIFO Rapport 2024: 2), se også omtale under punkt 7.3.4. Både rapportene og regnskapene viser at de store samfunnene har en bedre ressursituasjon og dermed et høyere aktivitetsnivå. KIFOs rapport viser at større samfunn har «stor-driftsfordeler som gjør dem bedre i stand til å tilby andre aktiviteter utover kjernevirksomhet, samt å rapportere mer utfyllende om aktivitetene.»

Departementet legger til grunn at et antallskrav knyttet til registrering og tilskudd i seg selv ikke utgjør et inngrep i tros- og livssynsfriheten. Enkelt personer og tros- og livssynssamfunn vil fortsatt kunne utøve og uttrykke sin tro eller sitt livssyn selv om staten krever et visst antall medlemmer for at et samfunn skal kunne registreres, motta tilskudd og eventuelt inneha vigselsrett. Samfunn som faller utenfor tilskuddsordningen, kan fortsette sin virksomhet. Det er ikke et krav om registrering for å kunne drive med tros- og livssynsmessig virksomhet i Norge.

Departementet mener videre at statens mulighet til å føre tilsyn med samfunn som mottar tilskudd, vil være en objektiv og rimelig begrunnelse og et legitimt formål for et høyere antallskrav, og ikke i strid med diskrimineringsforbudet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 14 eller plikten til likebehandling etter Grunnloven § 16.

I høringsnotatet la departementet til grunn at det vil være mulig å etablere et samarbeidsorgan for likeartede menigheter (dvs. de som tilhører samme religion eller livssyn), som kan søke om tilskudd etter trossamfunnsloven. Høringssvarene fra Det Jødiske Samfunn i Trondheim og Norges Kristne Råd viser at slike sammenslåinger ikke alltid er mulige eller tilrådelige, blant annet med bakgrunn i kulturforskjeller. SFAG er også opptatt av de samme utfordringene. I tillegg tar SFAG opp utfordringer knyttet til gjennomføringen av tilsynet med at samfunnene følger opp kravene i loven.

Med bakgrunn i høringen mener departementet at det ikke bør innføres et krav om 300 eller 500 medlemmer. Det er ikke hensiktsmessig at kravet til antall medlemmer settes så høyt at en større andel samfunn faller utenfor ordningen. Staten vil ikke kunne føre tilsyn med samfunn som ikke er registrert etter trossamfunnsloven.

Samtidig mener departementet at det er behov for å øke minstekravet til antall medlemmer for at

et samfunn skal være tilskuddsberettiget. Det er bred politisk enighet om at det skal stilles visse krav til tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd fra den særlige ordningen for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Det er ikke hensiktsmessig å differensiere vilkårene for tilskudd basert på tros- og livssynssamfunnenes størrelse. Vilårene for tilskudd bør være like for alle tros- og livssynssamfunn, uansett størrelse. Det bør videre stimuleres til en utvikling der det ved etablering av nye forsamlinger og menigheter primært søkes samarbeid med andre likeartede menigheter, framfor å etablere nye tros- eller livssynssamfunn i lovens forstand.

Departementet foreslår derfor at det stilles krav om minst 100 medlemmer for å ha rett på registrering og tilskudd etter trossamfunnsloven, slik Ståsett-utvalget tok til orde for (NOU 2013: 1, punkt 23.5.2.1) og slik også Dissenterlovkomiteén i sin tid anbefalte (Dissenterlovkomiteén 1962:167).

Med utgangspunkt i medlemstallene i samfunnene i 2023, vil om lag 180 samfunn ikke lenger ha rett på tilskudd dersom antallskravet heves fra 50 til 100 medlemmer. Samfunn som har færre enn 100 medlemmer, kan fortsette sin virksomhet, men vil ikke ha rett på registrering, tilskudd og vigselsrett. Det er sannsynlig at mange samfunn vil tilpasse seg kravet om 100 medlemmer ved å søke samarbeid eller slå seg sammen med andre samfunn.

Etter departementets syn taler hensynet til forutsigbarhet i ordningene for at tros- og livssynssamfunn som ved ikrafttreddelsen var registrert og oppfylte kravet om 100 tellende medlemmer, ikke umiddelbart taper statusen som registrert og dermed også tilskudds- og vigselsretten, dersom medlemstallet senere faller under 100. Under-talligheten kan være midlertidig. Samtidig bør det være en nedre grense for antall medlemmer et samfunn kan ha og likevel beholde registrering, tilskudd og vigselsrett. Departementet mener at den nedre grensen bør settes til 75 tellende medlemmer for samfunnene som omfattes av forannevnte unntak fra kravet om minst 100 tellende medlemmer. Tilskuddet for samfunn som kommer inn under unntaksbestemmelsen, beregnes etter antall medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet som oppfyller vilkårene i § 4 første ledd bokstav a til c. Ordningen for unntak fra kravet om 100 medlemmer vil bli evaluert.

En slik unntaksbestemmelse vil gjelde for alle tros- og livssynsretninger og bygge på rent objektive kriterier. Departementet har vurdert andre mulige unntak for å ivareta minoritetssamfunn

som i liten grad har mulighet til å slå seg sammen med andre samfunn, men har kommet til at unntak basert på for eksempel tilknytning til internasjonalt virksomme trossamfunn eller religioner, vil kreve skjønnsmessige vurderinger som i større grad kan utfordre diskrimineringsvernet.

Departementet mener at det her foreslåtte unntaket i liten grad utfordrer kravene til likebehandling og ikke-diskriminering. Kravet om 100 medlemmer som inngangsvilkår for å komme inn under ordningen, dvs. bli registrert, ha rett på tilskudd og vigselfrett, står uansett fast for alle tros- og livssynssamfunn. Samfunn som hadde 100 medlemmer ved ikrafttredelsen av lovendringene, beholder retten til tilskudd så lenge samfunnet har minst 75 medlemmer. Samfunn som ikke oppfylte kravet om 100 medlemmer da dette trådte i kraft, vil ikke kunne påberope seg unntaket.

Departementet mener at en slik ordning vil forenkle saksbehandlingen hos statsforvalter og ivareta minoritetssamfunn som i liten grad har mulighet til å slå seg sammen med andre samfunn

om de faller under 100 tilskuddstellende medlemmer. Etter gjeldende rett er det heller ikke slik at samfunn automatisk mister registreringen om de faller under 50 medlemmer. (De mottar imidlertid ikke statstilskudd, jf. trossamfunnsloven § 5 tredje ledd andre punktum.)

Departementet foreslår derfor at samfunn som er registrert og har minst 100 tellende medlemmer når lovendringene trer i kraft, kan beholde registreringen, retten til å kreve tilskudd og eventuell vigselfrett dersom medlemstallet faller under 100, men ikke lavere enn 75 tellende medlemmer. Faller medlemstallet i et tros- eller livssynssamfunn under 75 medlemmer, skal registreringen trekkes tilbake. Samfunnet vil dermed miste retten til å kreve statstilskudd etter trossamfunnsloven og eventuell vigselfrett. For å kunne bli registrert igjen og få tilbake retten til å kreve tilskudd, må samfunnet ha minst 100 tellende medlemmer og søke om registrering på nytt. Blir samfunnet registrert på nytt, omfattes det ikke lenger av ovennevnte unntaksbestemmelse.



## 6 Andre lovendringer

### 6.1 Dobbelmedlemskap

#### 6.1.1 Gjeldende rett

Trossamfunnsloven forbyr ikke medlemskap i flere tros- eller livssynssamfunn samtidig. Det følger imidlertid av loven §§ 4 første ledd bokstav c og 5 tredje ledd at et medlem i Den norske kirke ikke samtidig kan være et registrerings- og tilskuddstellige medlem i et annet tros- eller livssynssamfunn, og at en person som på samme tid er medlem i flere registrerte tros- eller livssynssamfunn, ikke vil være tellende i noen av dem.

Hvert tros- eller livssynssamfunn som søker om registrering eller krever statstilskudd, skal legge fram en digitalt lesbar liste med fødselsnummer for medlemmene per 1. januar i året registreringssøknaden og/eller tilskuddskravet fremsettes i, jf. trossamfunnsforskriften §§ 3 andre ledd og 7 andre ledd, jf. loven § 4 fjerde ledd.

For å sjekke om medlemmene som inngår i registrerings- og/eller tilskuddsgrunnlaget, også er medlem i Den norske kirke eller i et annet registrert tros- eller livssynssamfunn, blir hver medlemsliste kontrollert mot Den norske kirkes medlemsregister og listene til de øvrige samfunnene.

Etter gjennomført kontroll får hvert tros- eller livssynssamfunn opplyst hvilke egne medlemmer som også står oppført i andre samfunn, men ikke hvilke andre samfunn de står oppført i, jf. trossamfunnsforskriften § 18. Denne begrensningen i partsinnsynet er begrunnet i dobbeltmedlemmenes personvern og rett til privatliv, jf. EUs personvernforordning (GDPR) artikkel 9 nr. 1 og EMK artikkel 8.

Siden den samlede medlemslistekontrollen også omfatter samfunn som har søkt om registrering og derfor ikke er registrert 1. januar i kontrollåret (året det søkes om registrering og/eller kreves tilskudd i), er ikke reglene etter ordlyden helt dekkende for de ulike dobbeltmedlemskapstilfellene som kontrollen kan påvise. Reglene omfatter etter ordlyden dobbeltmedlemskap mellom to registrerte samfunn, men ikke mellom et registrert og et uregistrert samfunn.

Etter gjeldende lov er dobbeltmedlemmer mellom et registrert og et uregistrert tros- eller livssynssamfunn tellende i det registrerte samfunnet, med mindre vedkommende også står oppført i Den norske kirke eller et annet registrert samfunn. Fra og med 2023 sorteres personer som står oppført i ett registrert og ett eller flere uregistrerte tros- eller livssynssamfunn ut i den samlede kontrollen av medlemslistene, slik at de blir avklart som tellende i det registrerte samfunnet, men ikke i det uregistrerte.

#### 6.1.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav c ble endret, slik at det ikke skilles mellom registrerte og uregistrerte tros- og livssynssamfunn.

Bestemmelsen ble foreslått endret fra «ikke er medlem i Den norske kirke eller et annet registrert tros- eller livssynssamfunn» til «ikke er medlem i Den norske kirke eller et annet tros- eller livssynssamfunn omfattet av kapitlet her» (kapittel 2 i loven). Endringen betyr at ethvert samfunn som søker om registrering og/eller krever tilskudd etter trossamfunnsloven, og som dermed er med i den samlede kontrollen av samfunnenes medlemslister, omfattes av regelen – uavhengig av om det er et registrert samfunn den 1. januar i kontrollåret. Tros- og livssynssamfunn som ikke søker om registrering og/eller krever tilskudd etter trossamfunnsloven, vil ikke være omfattet av regelen.

Forslaget var begrunnet i personvern-, saksbehandlings- og likebehandlingshensyn.

Både registrerte og uregistrerte samfunn kan påklage vedtak etter trossamfunnsloven og anføre at dobbeltmedlemmer likevel er tellende hos dem. Det kan ikke utelukkes at antallet uregistrerte samfunn som søker registrering og krever tilskudd etter trossamfunnsloven, på sikt vil falle til et så lavt nivå at vanlige saksbehandlingsskritt ikke lenger vil kunne foretas i klagesakene uten at et registrert samfunn relativt enkelt vil kunne finne ut hvilket annet samfunn de aktuelle dobbeltmedlemmene står oppført i. Departe-

mentet mente loven burde endres for å unngå at forvaltningens plikt til å opplyse klagesakene om dobbeltmedlemskap hindres av personvernet og forvaltningens taushetsplikt.

Videre var departementet av den oppfatning at de ulike typene dobbeltmedlemskap, enten den aktuelle personen står oppført i to registrerte eller i et registrert og et uregistrert tros- eller livssynssamfunn, burde behandles likt, slik at ingen av samfunnene får tilskudd for en person med gyldig medlemskap i flere samfunn.

Departementet trakk også frem at dobbeltmedlemskap mellom et registrert og et uregistrert samfunn lett kan oppstå i forbindelse med at en gruppering bryter ut av et registrert samfunn og stifter et nytt tros- eller livssynssamfunn. Det er erfaring for at slike prosesser kan være forbundet med påstander om uregelmessigheter knyttet til inn- og utmeldinger og medlemsregisterføring i de respektive samfunnene, for eksempel om at det registrerte samfunnet ikke følger opp og registrerer utmeldinger fra medlemmene i det nye samfunnet. Skal tilskuddstellende medlemskap for dobbeltmedlemmene automatisk tilfalle det registrerte samfunnet i slike tilfeller, vil det være en risiko for at lovbrudd «belønnes».

Når det gjelder omfanget av dobbeltmedlemskap mellom registrerte og uregistrerte samfunn, ble det referert til en oversikt innhentet fra Statsforvalterens fellestjenester (STAF), som viste at de fleste registrerte tros- og livssynssamfunn ikke hadde noen dobbeltmedlemmer i uregistrerte samfunn i 2022. 187 registrerte samfunn, med andre ord ca. en fjerdedel av alle registrerte samfunn i den samlede medlemslistekontrollen i 2022, hadde ett eller flere dobbeltmedlemmer i denne kategorien. Til sammen hadde de 187 samfunnene 1 497 dobbeltmedlemmer i uregistrerte samfunn. Disse dobbeltmedlemmene utgjorde samlet 0,28 prosent av alle de tellende medlemmene i de 187 samfunnene. 123 av 187 samfunn hadde fem eller færre medlemmer i denne kategorien. I nesten halvparten av samfunnene (86 av 187) var antallet ett eller to. For flesteparten av de 187 samfunnene utgjorde dobbeltmedlemmene i uregistrerte samfunn en svært liten andel av det totale antallet tellende medlemmer etter loven: I 158 av 187 samfunn var andelen lavere enn 2 prosent, og i 130 samfunn var den lavere enn 1 prosent.

### 6.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er få instanser som uttaler seg om forslaget. De aller fleste av dem som uttaler seg, gir sin

støtte eller uttaler at de ikke har innvendinger til forslaget.

Flere etterlyser tiltak som kan bidra til færre dobbeltmedlemskap, for eksempel i form av digitale løsninger der det enkelte dobbeltmedlem lettere kan få tilgang til opplysninger om hvilke tros- eller livssynssamfunn hen står oppført i, og mulighet for å avgjøre hvilket av samfunnene som eventuelt skal få tilskudd for vedkommende. *Muslimsk Dialognettverk (MDN)* skriver for eksempel følgende:

Å finne ut av hvor en er medlem, bør enkelt kunne løses gjennom Altinn. I likhet med andre roller i næringslivet og frivillige organisasjoner som vises i Altinn, bør det også være mulig at medlemskap i et trossamfunn kan vises i Altinn. Og dersom man er registrert i mer enn ett trossamfunn eller moské, bør en enkelt kunne stryke medlemskap fra de øvrige. Dette vil være en bra løsning som ikke krever annet enn å implementere dette i Altinn sine systemer. Løsningen vil også ivareta den enkeltes personvern og i tillegg avlaste trossamfunn for en god del arbeid som dobbeltmedlemskap nå medfører.

*Norges Kristne Råd (NKR)* synes forslaget i høringsnotatet er rimelig, men er opptatt av det samme som MDN:

NKR oppfatter forslaget som rimelig. Imidlertid fremmes ønske om at myndighetene skal kunne rydde opp i dobbeltmedlemskapsproblemet ved å rutinemessig sende ut en melding i Altinn til alle dobbeltregistrerte eller deres foresatte. Dette er forvaltningsmessig håndterbart.

*Pinsebevegelsen i Norge, Det Norske Baptistsamfunn, The Anglican Chaplaincy in Norway og Norsk råd for misjon og evangelisering (NORME)* uttaler at de slutter seg til NKRs uttalelse.

*Oslo katolske bispedømme, BCC Norge, Buddhistforbundet og Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo* uttaler at de ikke har kommentarer til eller innvendinger mot forslaget.

*Statsforvalteren i Oslo og Viken* støtter forslaget og begrunner dette med forutsigbarhets- og forenklingshensyn:

Vi støtter forslaget om at dobbeltmedlemskap mellom registrerte og uregistrerte tros- og livssynssamfunn sidestilles og at ingen av samfunnene mottar tilskudd for dobbeltførte medlemmer. Tilskuddsordningen vil framstå som

mer forutsigbar, når vi ikke behøver å skille mellom ulike typer dobbeltmedlemskap. Etter vårt syn vil det sannsynligvis bli oversiktlig å behandle eventuelle klager.

*Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)* går mot forslaget og viser til følgende:

Våre medlemssamfunn har problemer med dobbeltmedlemskap som er både betydelige og uttalte. Vi er dermed skuffet over at det ikke foreslås noe som løser det reelle problemet – at dobbeltmedlemskap i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke automatisk fører til at deres medlemskap ikke teller eller utløser tilskudd. Se kap. 8.B. nedenfor for forklaring av dette.

Det oppleves også problematisk at registrering kan avklares før fordeling av tilskudd, når det kan føre til at f.eks. det som har vært en interesseorganisasjon tidligere, gjerne med noe overlappende medlemskap med et eller flere tros- og livssynssamfunn, søker om å bli registrert, og dermed ødelegger for disse samfunnene og medlemmene, uten at de nødvendigvis er klar over prosessen selv. Det bør fins en praktisk løsning hvor det går an å skille disse sjekkene av medlemslister, slik at tros- og livssynssamfunn får de tilskuddene de bør ha.

*Human-Etisk Forbund (HEF)* uttrykker motstand mot forslaget. HEF mener blant annet at forslaget strider mot trossamfunnslovens intensjon, og at det vil føre til diskriminering mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn:

Mer prinsipielt strider forslaget mot lovens intensjon. Tilskuddsmodellen for tros- og livssynssamfunn er ment for tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn, og ikke andre organisasjoner. En hvilken som helst organisasjon står fritt til å kalle seg et «tros- eller livssynssamfunn» og utøve det de står for, fritt og uten offentlig tilskudd. I lovens forstand er det imidlertid registrering med påfølgende tilskuddsberettigelse som definerer et tros- og livssynssamfunn. Beregning av dobbeltmedlemmer må følgelig skje mellom disse registrerte, tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunnene.

Det BFD legger opp til i sitt forslag, er å utvide begrepet «tros- og livssynssamfunn» til også å gjelde organisasjoner som bare har søkt om registrering, men som ennå ikke har fått søknaden ferdigbehandlet. Dette åpner for at en hvilken som helst organisasjon, gjerne med

intensjon om å sabotere for et registrert samfunn, kan bli definert som «tros- og livssynssamfunn» i lovens forstand bare ved å søke om å bli registrert. Den praktiske konsekvensen for de registrerte tros- og livssynssamfunnene blir en økt sannsynlighet for å få dobbeltmedlemmer med påfølgende tap av økonomisk tilskudd.

Endringen vil ha betydelige økonomiske konsekvenser for registrerte tros- og livssynssamfunn, og skaper ytterligere uforutberegnelighet som igjen fører til et dårligere tilbud til medlemmene, og som begrenser deres mulighet til livssynsutfoldelse- og utøvelse. Dette er derfor en lovendring HEF advarer sterkt mot.

Også denne endringen vil utelukkende ramme andre tros- og livssynssamfunn enn Dnk. Trossamfunnsloven praktiseres i dag slik at ingen av tros- og livssynssamfunnene utenom Dnk mottar offentlig tilskudd for dobbeltmedlemmer. Dette rammer imidlertid ikke Den norske kirke, siden de mottar sine offentlige tilskudd uavhengig av medlemsmassen og kirkelige dobbeltmedlemmer. Dette er usaklig diskriminering mellom Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene.

Igen savner HEF alternative forslag som kan oppnå formålet til BFD med å lette saksbehandlingsmengden, uten at endringen diskriminerer. HEF oppfordrer departementet til å innføre ordninger som medfører at alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Dnk, får trekk i offentlige tilskudd for det antall dobbeltmedlemmer som avdekkes i de årlige kontrollene. For Dnks del kan dette enkelt gjøres ved at årets sats per medlem ganges med antall kirkelige dobbeltmedlemmer, og at summen deretter trekkes fra ved utbetaling avstatstilskuddet til Den norske kirke. Dette vil også gi Dnk motivasjon til å bidra i oppryddingen av dobbeltmedlemmer.

BFDs foreslåtte endring vil bidra til å øke diskrimineringen av alle andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Vi advarer følgelig BFD mot å gå videre med dette.

Enkelte instanser tar til orde for at ett av medlemsskapene bør være tilskuddstellende, for eksempel det sist etablerte, og/eller at tilskuddet for et dobbeltmedlem bør deles mellom samfunnene vedkommende er medlem i. Buddhistforbundet uttaler for eksempel:

Den konkrete endringen Departementet foreslår har mindre konsekvenser og er ikke et

spørsmål vi ser behov for å kommentere ytterligere.

Derimot er vi interessert i selve problemstillingen om dobbeltmedlemsskap. I år hadde Buddhistforbundet 1024 personer av våre medlemmer i denne kategorien. Dette innebærer at vi (eller andre trossamfunn) tapte kr. 1.453.056,- i offentlig tilskudd. Mangeårige tiltak for å få disse medlemmene til å få redusert til trossamfunnsmedlemsskap til ett enkelt har vist seg å gi små resultater.

Vi synes derfor dagens lovgivning om å trekke tilskuddet til begge trossamfunnene (eller flere) er problematisk når det ikke er juridisk mulig å definere hvilket medlemskap som er gyldig. Vi vil foreslå at gyldig innmelding i et trossamfunn annullerer tidligere inngåtte medlemskap i trossamfunn. Dette forutsetter selvfølgelig at innmelding i trossamfunn kan dokumenteres, gjennom krav til skriftlig innmelding (papir eller digital) eller krav om innmeldingsattest (som i tidligere trossamfunnslov).

Dette vil gjøre det mulig for trossamfunn å kreve tilskudd for dobbeltmedlemmer når det leverer dato for innmelding med grunnlag i dokumentasjon som nevnt ovenfor. Det/de andre trossamfunn kan gjøre det samme. Dette kan gjøres digitalt på samme måte som med behandlingen av den samlede medlemslisten i dag og vil langt på vei kunne eliminere kategorien «dobbeltmedlem» slik at utbetalingen av tilskudd til trossamfunnene blir mer rettferdig. Dette vil også eliminere en feilkilde i den offentlige statistikken der en gruppe innmeldte i trossamfunn ikke blir tatt med (på grunn av dobbeltmedlemskap).

STL uttaler:

Det må bli lettere å avgjøre saker om dobbeltmedlemskap uten at det fører til krevende prosesser for enkeltmedlemmer eller store tap for tros- og livssynssamfunn. Det er ikke en hjertesak for oss hvordan det løses, men at det løses.

Noen forslag til løsninger har vært diskutert.

- F.eks. kan man lage lovhjemmel for å definere gyldig og ugyldig medlemskap, f.eks. basert på dato
- Mange ønsker en enklere ordning for å finne ut hvor man er medlem enn å ringe til Brønnøysundregistrene i deres svært begrensede åpningstider. F.eks. kan det gjøres via Altinn eller annen innlogging med BankID, hvor det midlertidig er til-

gjengelig informasjon og mulighet til å ta et valg om medlemskapene.

- F.eks. at tilskuddet deles på de aktuelle tros- og livssynssamfunnene, og ikke slettes. Flere har påpekt at det er et slags kulturelt bias i dagens ordning, hvor det andre steder i verden er mer utbredt å praktisere flere religioner og tradisjoner på en gang og det trenger ikke å være noen grunn til å nekte disse tilskudd, så lenge formålet er utøvelse.

#### 6.1.4 Departementets vurderinger

Forslaget innebærer ingen utvidelse av hvilke sammenslutninger som kan fremme krav om statstilskudd etter trossamfunnsloven. Det er allerede slik at tros- og livssynssamfunn som søker om å bli registrert etter trossamfunnsloven § 4 første ledd, med andre ord uregistrerte samfunn, kan fremme krav om tilskudd parallelt med registreringsøknaden. Innvilges registreringsøknaden og øvrige tilskuddsvilkår er oppfylt, vil de motta et statstilskudd beregnet etter antallet tellende medlemmer den 1. januar i tilskuddsåret. Ettersom medlemmer i uregistrerte samfunn på denne måten vil kunne telle med i beregningen av tilskudd, taler likebehandlingshensyn for at dobbeltmedlemskap mellom et registrert og et uregistrert tros- eller livssynssamfunn sidestilles med og behandles på samme vis som dobbeltmedlemskap mellom to registrerte samfunn.

Etter departementets oppfatning skiller ikke endringsforslaget seg i vesentlig grad fra det som gjaldt med hensyn til dobbeltmedlemskap og tilskudd til tros- og livssynssamfunn under den tidligere lovgivningen, jf. NOU 2013: 1, punkt 25.2.2 og 25.2.3. Hvis den samlede medlemslistekontrollen for eksempel påviste at medlem i et registrert trossamfunn også sto oppført som medlem i et uregistrert trossamfunn som krevde tilskudd for første gang, ble det i første omgang ikke gitt tilskudd for vedkommende til noen av samfunnene. Ved å klage på tilskuddsvedtaket som hadde blitt fattet i henhold til kontrollresultatet, kunne enten det registrerte eller det uregistrerte samfunnet oppnå tilskudd for medlemmet.

At dobbeltmedlemskap ikke medfører reduserte tilskudd til Den norske kirke, var også tilfelle da Stortinget vedtok Grunnloven § 16. Det ble da forutsatt at de daværende ordningene for tilskudd til tros- og livssynssamfunn var i samsvar med bestemmelsen om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. I St.meld. nr. 17

(2007–2008) *Staten og Den norske kirke* framholdes følgende om bestemmelsen (s. 73–74):

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.

Lovavdelingen har i to uttalelser som er tatt inn i Prop. 12 L (2015–2016) og Prop. 9 L (2016–2017), gått grundig inn i tolkningen av bestemmelsen. I uttalelse av 4. november 2015 heter det:

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

Departementet kan etter dette ikke se at endringen utgjør diskriminering av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke, i strid med Grunnloven § 16 og/eller EMK artikkel 14.

På bakgrunn av 2022-tallene som er gjengitt i punkt 6.1.2, legger departementet dessuten til grunn at omfanget av dobbeltmedlemskap mellom ett registrert og ett eller flere uregistrerte samfunn

har vært relativt beskjedent, og at lovendringens årlige påvirkning på tilskuddenes størrelse derfor vil være ganske liten. I denne sammenheng kan det også nevnes at et dobbeltmedlemskap mellom et registrert og et uregistrert samfunn vil rammes av den gjeldende regelen i loven § 4 første ledd bokstav c allerede i det påfølgende tilskuddsåret hvis registreringssøknaden til det uregistrerte samfunnet i mellomtiden innvilges.

Det er neppe grunn til å frykte at organisasjoner som ikke oppfatter seg som et tros- eller livssynssamfunn, vil forsøke å ødelegge for tros- og livssynssamfunn ved å søke om registrering og tilskudd etter trossamfunnsloven. Hvis en slik organisasjon, som utvilsomt ikke er et tros- eller livssynssamfunn, søker om registrering etter trossamfunnsloven, skal medlemslisten organisasjonen fremlegger i forbindelse med søknaden, ikke sendes videre til den samlede kontrollen av tros- og livssynssamfunnenes medlemslister. Den skal i stedet slettes. Dette presiseres i en årlig instruks fra departementet til statsforvalterne og Statsforvalterens fellestjenester. (Sistnevnte drifter den digitale løsningen som tros- og livssynssamfunnene benytter til søknad om registrering og krav om tilskudd.)

Det forekommer at registreringssøknader avslås fordi søkeren ikke anses å være et tros- eller livssynssamfunn i trossamfunnslovens forstand, jf. definisjonen i loven § 1 andre ledd. Har søkeren også krevd tilskudd, blir kravet avvist. Slike registrerings- og tilskuddssaker vil i mange tilfeller ikke være endelig avgjort når den samlede medlemslistekontrollen er ferdig og statstilskuddene til de registrerte tros- og livssynssamfunnene skal beregnes og utbetales i henhold til kontrollresultatene. Står noen av registreringssøkerens medlemmer også oppført i et registrert tros- eller livssynssamfunn, vil det bli påvist dobbeltmedlemskap på disse i kontrollen. Etter endringsforslaget her vil de dermed ikke telle med når tros- eller livssynssamfunnet får tildelt tilskudd i henhold til kontrollresultatet. Erfaringsmessig er omfanget av slike dobbeltmedlemskap i de fleste tilfeller så beskjedent at den negative innvirkningen de vil kunne få på tros- og livssynssamfunnenes tilskudd, vil være godt innenfor «om lag-prinsippet» som etter forslaget i punkt 6.2.4, også skal gjelde for antallet medlemmer som teller med i beregningen av tilskuddene til tros- og livssynssamfunnene.

I perioden 2021–2023 fattet departementet vedtak i syv klagesaker der statsforvalter hadde avslått søknaden om registrering etter trossamfunnsloven § 4 første ledd med den begrunnelse

som er nevnt i forrige avsnitts første setning. Departementet opprettholdt avslaget i fem av sakene. Fire av de fem søkerne som fikk endelig avslag etter klagebehandling i departementet, fikk i 2022 – da det samlet ble utbetalt statstilskudd for om lag 684 000 medlemmer i tros- og livssynssamfunnene – påvist til sammen 857 dobbeltmedlemmer i den samlede medlemslistekontrollen. (En av de fem søkerne var ikke med i kontrollen.) Flere av de 857 dobbeltmedlemmene sto sannsynligvis oppført i Den norske kirke og ikke i et av de registrerte tros- eller livssynssamfunnene. Det vises også til hva som kommer frem om omfanget av dobbeltmedlemskap mellom registrerte og uregistrerte samfunn under punkt 6.1.2.

Registreringssaker der hovedspørsmålet er om søkeren oppfyller lovens definisjon av tros- eller livssynssamfunn, kan by på vanskelige vurderinger, og ofte vil de ikke være endelig avgjort når året søknaden ble fremsatt i, er omme. Kommer statsforvalter til at søknaden skal avslås, kan vedtaket påklages til departementet. Det vil ikke være hensiktsmessig verken for forvaltningen eller for de registrerte tros- og livssynssamfunnene hvis statsforvalter skal vente med tildeling av tilskudd til det er endelig avklart hvor mange av samfunnenes dobbeltmedlemmer som eventuelt står oppført i organisasjoner som ikke anses å være tros- eller livssynssamfunn i lovens forstand.

Registrerte tros- og livssynssamfunn som har dobbeltmedlemmer i en organisasjon som senere får avslag på sin søknad om registrering fordi den ikke anses som et tros- eller livssynssamfunn etter trossamfunnsloven § 1 andre ledd, vil fortsatt kunne oppnå tilskudd for disse ved å påklage tilskuddsvedtaket som fattes i henhold til resultatet av den samlede medlemslistekontrollen. Som nevnt er omfanget av dobbeltmedlemskap som medlemslistekontrollen påviser i denne kategorien, erfaringsmessig så beskjedent at tilskuddsvedtakene til berørte tros- og livssynssamfunn vil være i samsvar med «om lag-prinsippet» for beregning av tilskudd og dermed gyldige, jf. punkt 6.2.4. Muligheten for at det fattes tilskuddsvedtak som senere viser seg å være ugyldige, kan imidlertid ikke helt utelukkes. I så fall vil det i henhold til ulovfestet forvaltningsrett, kunne foreligge en plikt til å omgjøre vedtaket og oppjustere tilskuddet uten en klage fra det aktuelle tros- eller livssynssamfunnet. Departementet vil vurdere hvordan statsforvalterne best kan settes i stand til å følge opp en eventuell omgjøringsplikt, sett hen til trossamfunnsforskriften § 19 om sletting av personopplysninger som er behandlet i forbind-

else med den årlige medlemslistekontrollen. (Forskriften § 19 fastsetter at alle personopplysninger skal slettes når kontrollen er gjennomført og det ikke lenger er behov for opplysningene i behandlingen av registrerings- og tilskuddssaker etter trossamfunnsloven, unntatt personopplysninger i eventuelle klagesaksdokumenter hos statsforvalter og departementet.)

Etter departementets syn er det ikke tilrådelig å endre loven slik at et dobbeltmedlem er tilskuddstellende i ett av tros- eller livssynssamfunnene det står oppført i, enten der det første eller der det seneste medlemskapet ble etablert. Både personvern- og forenklingshensyn taler mot en slik løsning. Hvis tilskuddsmyndigheten hvert år skal måtte innhente og sammenholde medlemmenes innmeldingsdatoer som et ledd i den samlede kontrollen av tros- og livssynssamfunnenes medlemslister, vil tilskuddsordningen bli ytterligere komplisert og byråkratisert. I tillegg vil staten behandle flere sensitive personopplysninger om nær hele befolkningen (hvis Den norske kirke også skal omfattes av løsningen) enn i dagens ordning. Den elektroniske medlemslistekontrollen vil uansett ikke kunne verifisere at de oppgitte innmeldingsdatoene stemmer overens med opplysningene i samfunnenes respektive medlemsregistre, og den vil heller ikke kunne avdekke eventuelle utmeldinger.

En løsning der hvert dobbeltmedlem skal være tellende i ett av samfunnene det er medlem i, vil antakelig ikke bidra til vesentlig færre dobbeltmedlemskap eller færre klager på vedtak om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap, og heller ikke til at behandlingen av klagesakene blir noe enklere. Det kan tenkes at klagesaksbehandlingen snarere kan bli mer krevende, fordi kriteriene for tilskuddstellende medlemskap vil være flere enn i dag. Skulle det vise seg at ett eller flere samfunn urettmessig har fått tilskudd for dobbeltmedlemmer på grunn av uriktige innmeldingsdatoer, vil det måtte vurderes om tilskuddet for disse skal kreves tilbakebetalt. I trossamfunnsforskriften § 12 tredje ledd er det fastsatt at «[f]or høyt utbetalt tilskudd på grunn av uriktig medlemstall eller på grunn av andre uriktige opplysninger som har betydning for tilskuddsvedtaket, skal kreves tilbakebetalt, med mindre beløpet er bagatellmessig».

Det er heller ikke tilrådelig med en løsning der tros- og livssynssamfunnene deler på tilskuddet for dobbeltmedlemmer, det vil si at en person som står oppført i to samfunn, utløser halvparten av tilskuddssatsen i tilskudd til begge samfunn, en person som står oppført i tre samfunn, utløser en

tredjedel av tilskuddssatsen til hvert av de tre samfunnene og så videre. Dette vil komplisere og byråkratisere tilskuddsordningen ytterligere, og etter hvert vil det kunne oppstå en stadig mer uryddig situasjon der antallet personer som er tilskuddstellende i to, tre, fire eller flere samfunn, hele tiden øker. Skal det være en grense for hvor mange samfunn den enkelte kan være tilskuddstellende medlem i samtidig, vil ordningen bli enda mer innviklet. Løsningen vil antakeligvis føre til flere dobbeltmedlemskap, og til at det blir mer krevende å behandle klagesaker om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap. Kommer det fram at ett eller flere samfunn urettmessig har fått delvis tilskudd for ett eller flere dobbeltmedlemmer, vil det måtte vurderes om tilskudd skal kreves tilbakebetalt, jf. trossamfunnsforskriften § 12 tredje ledd.

Skal Den norske kirke være omfattet av en ordning for fordeling av tilskudd ved dobbeltmedlemskap, slik at medlemmer av kirken rettmessig vil utløse tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, vil dette dessuten være et brudd med hvordan tilskuddssystemet for tros- og livssynssamfunn har vært innrettet siden 1970.

Departementet fastholder etter dette forslaget om å endre dobbeltmedlemskapsregelen i trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav c, slik at den også omfatter dobbeltmedlemskap mellom registrerte samfunn og uregistrerte samfunn som har søkt om å bli registrert etter loven.

## 6.2 «Om lag-prinsippet»

### 6.2.1 Gjeldende rett

I tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke gjelder det et «om lag-prinsipp», det vil si at tilskuddet skal være av en slik størrelse av det *om lag* tilsvarende størrelsen på de offentlige tilskuddene til Den norske kirke. Det legges altså ikke opp til en absolutt nøyaktighet i den økonomiske likebehandlingen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. I Prop. 130 L (2018–2019) begrunnes prinsippet slik (s. 176):

Etter departementets syn bør lovbestemmelsene – som i dag presisere at tilskuddet per medlem til tros- og livssynssamfunn «om lag» skal svare til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem. På den ene siden tydeliggjør denne formuleringen at formålet med reglene for tilskuddsfastsettelse er å legge til rette for understøttelse «på lik linje», og på den andre siden signaliserer formule-

ringen et forbehold om at likebehandlingskravet ikke er absolutt i matematisk forstand. Kravet om understøttelse på lik linje skal forstås som et forbud mot diskriminering.

I trossamfunnsloven kommer «om lag-prinsippet» eksplisitt til uttrykk i § 5 fjerde ledd, som regulerer fastsetting av satsen for statstilskudd til registrerte tros- og livssynssamfunn. Her heter det i første punktum: «Satsen for tilskudd per medlem skal om lag svare til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem.» Dermed gjelder «om lag-prinsippet» kun faktorene som inngår i satsen for tilskudd per medlem: statens og kommunenes utgifter til Den norske kirke og medlemstallet i Den norske kirke. Det gjelder ikke for den siste faktoren i beregningen av statstilskuddet, som er antallet tilskuddstellende medlemmer i tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke.

Etter den tidligere lovgivningen gjaldt «om lag-prinsippet» for samtlige faktorer i beregningen av tilskuddene, jf. lov 13. juni 1969 nr. 25 om trødomssamfunn og ymist anna § 19 første ledd, der det het at «[t]ilskottet skal vera 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 12. juni 1981 om tilskott til livssynssamfunn § 2 hadde samme ordlyd.

I Ot.prp. nr. 27 (1967–68) *Om lov om trossamfunn m.m.* ble det uttalt følgende om beregningen av tilskuddene til de registrerte trossamfunnene utenom Den norske kirke (s. 44):

Man er enig med komitéen i at tilskuddet bør beregnes på grunnlag av forholdstallet mellom medlemmer i statskirken og de registrerte trossamfunn. [...] Departementet antar [...] at en ved utregningen av forholdstallet ikke bør sette noen aldersgrense for de medlemmer som kommer i betraktning, verken i statskirken eller i de registrerte trossamfunn. Ved vurderingen av de grunner som kan tale for en slik aldersgrense (se Innst. S. 88 sp. 2) må en ta i betraktning at det bare er spørsmål om å finne fram til et tilnærmedesvis riktig forholdstall for beregningen av tilskudd til trossamfunnene. Det er ikke spørsmål om tilskudd til det enkelte medlem.

At prinsippet nå ikke gjelder for antallet tilskuddstellende medlemmer i samfunnene, har i første rekke betydning for behandlingen av klagesaker om avkorting av tilskudd på grunn av dobbelt-

medlemskap, jf. trossamfunnsloven § 5 tredje ledd første punktum, jf. loven § 4 første ledd bokstav c. Det er ikke lenger mulig å behandle klager som gjelder relativt få dobbeltmedlemmer, på en forenklet måte, slik det var praksis for etter den tidligere lovgivningen.

I en klage på vedtak om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap kan det komme frem opplysninger som tilsier at det er berettiget tvil om ett eller flere av dobbeltmedlemmene omfattes av klagen, har gyldig medlemskap i det andre tros- eller livssynssamfunnet. Finner statsforvalter etter en konkret vurdering at det foreligger en slik berettiget tvil, vil statsforvalter i henhold til retningslinjer gitt av departementet, normalt tilskrive det andre samfunnet og be om at det bekrefter at de aktuelle dobbeltmedlemmene hadde gyldig medlemskap der 1. januar i tilskuddsåret. Gis det ikke en slik bekreftelse innen statsforvalters frist, vil klageren kunne få tilskudd for de aktuelle medlemmene. I denne korrespondansen vil det ofte være nødvendig å oppgi dobbeltmedlemmenes fødselsnumre. Dermed blir de sensitive personopplysningene som har blitt behandlet i den samlede medlemslistekontrollen, gjenstand for ytterligere behandlingsaktiviteter.

### 6.2.2 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at «om lag-prinsippet» igjen ble gjort gjeldende for samtlige faktorer i beregningen av tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, ved endringer i trossamfunnsloven § 5 fjerde ledd. Bestemmelsens første punktum ble foreslått endret fra «[s]atsen for tilskudd per medlem skal om lag svare til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem» til «[s]tatstilskuddet skal per medlem om lag svare til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem». Videre ble det foreslått at bestemmelsens andre punktum ble endret til (tilføyelse i kursiv): «Satsen for tilskudd per medlem reguleres årlig i samsvar med endringer i statens tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke og kommunenes driftstilskudd til Den norske kirke, og ut fra tallet på medlemmer i Den norske kirke.»

Departementet begrunnet forslaget med å vise til forenklings- og personvern hensyn. Dersom «om lag-prinsippet» igjen blir gjort gjeldende også for antallet tilskuddstellende medlemmer i samfunnene, vil statsforvalters tilskuddsvedtak i saker der en klage omfatter relativt få dobbeltmedlemmer, kunne opprettholdes med henvisning til

dette prinsippet – ut fra en vurdering om at tilskuddet tros- eller livssynssamfunnet allerede er blitt tildelt, anses å være i samsvar med trossamfunnsloven. Departementet påpekte at statsforvalter dermed ville slippe å måtte foreta vurderingene og saksbehandlingsskrittene nevnt under punkt 6.2.1, noe som vil kunne være ressursbesparende både for forvaltningen og for de respektive samfunnene som omfattes av saken – og gunstig for de aktuelle dobbeltmedlemmenes personvern.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at nærmere bestemmelser om når «om lag-prinsippet» skal kunne anvendes i klagesaksbehandlingen, kunne fastsettes i forskrift med hjemmel i trossamfunnsloven § 5 sjette ledd.

Departementet mente at klagesaker om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap burde kunne undergis en forenklet behandling som skissert ovenfor, hvis antallet dobbeltmedlemmer omfattes av klagen, utgjorde 5 prosent eller mindre av antallet medlemmer tros- eller livssynssamfunnet opprinnelig krevde tilskudd for, og foreslo at det ble føyd til et ledd i trossamfunnsforskriften § 9 som fastslo dette.

Det ble presisert at klagesaker der det er mulig for tros- eller livssynssamfunnet å oppfylle antallskravet dersom ett eller flere av dobbeltmedlemmene omfattes av klagen, likevel anses tellende, ikke skulle avgjøres med henvisning til «om lag-prinsippet». I tråd med dette omfattes ikke den foreslåtte forskriftsbestemmelsen slike saker, ettersom denne etter sin ordlyd kun gjaldt for saker om avkorting av tilskudd, og dermed ikke for saker der en registreringssøknad og/eller et tilskuddskrav har blitt avvist fordi samfunnet har for få tellende medlemmer.

### 6.2.3 Høringsinstansenes syn

Færre enn 20 høringsinstanser uttaler seg om forslaget. Om lag halvparten av dem som uttaler seg, uttrykker at de støtter forslaget eller ikke har innvendinger til dette.

*Buddhistforbundet* skriver: «Vi kommenterer ikke pkt. 8.1 da dette ikke reiser alvorlige prinsipielle problemstillinger.»

*Statsforvalteren i Oslo og Viken* uttaler:

Vi støtter departementets forslag om å innføre «om lag-prinsippet» i klagesaker som omhandler avkortet tilskudd. De klagesakene vi har behandlet til nå dreier seg i all hovedsak om reelle dobbeltmedlemskap. Det vil si at personer står frivillig innmeldt i to flere tros- eller livssynssamfunn samtidig, noe som er fullt ut



tillatt. Vår erfaring så langt er at det legges ned uforholdsmessig mye arbeid i saksbehandlingen tatt i betraktning resultatet av disse klagesakene. Vi støtter forslaget om en 5 prosent grense.

*Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn* uttrykker motstand mot forslaget:

Et «om lag»-prinsipp er vanskelig å forsvare i en lov som er underlagt et grunnleggende likebehandlingsprinsipp i Grunnloven. Dermed er vi skeptiske til en ytterligere uthuling av det som bør holdes fremst, nemlig et «på lik linje»-prinsipp.

*Human-Etisk Forbund (HEF)* mener også at forslaget uthuler «likebehandlingsmodellen for tilskudd til tros- og livssynssamfunn», og viser blant annet til følgende:

Med begrunnelse i det folkerettslige diskrimineringsforbudet, samt bred politisk enighet om et generelt likebehandlingsprinsipp for ulike tros- og livssyn, har Norge siden før 1969 hatt ordninger for å kompensere innbyggere som ikke er medlemmer av Dnk. Ordningen har blitt viktigere med årene, ettersom en stadig større del av befolkningen ikke er medlemmer i Dnk. Dagens kompenserende tilskuddsordning fungerer som et avbøtende tiltak og sikrer at den i utgangspunktet diskriminerende fullfinansieringen av Dnk kommer innenfor rammene av hva som kan aksepteres menneskerettslig.

Ifølge HEF må «premisset om at staten bare er forpliktet til å yte «en viss økonomisk støtte», og at staten har «et betydelig rom» til å tilpasse støtten, [...] entydig avvises som premiss for dette og framtidige lovendringsforslag». HEF mener at både Grunnloven og statens folkerettslige forpliktelser setter klare skranker mot en slik tankegang:

Det som forplikter Norge til å gi tilskudd til tros- og livssynssamfunnene utenfor Dnk, er det politiske valget staten har tatt om å fullfinansiere Dnk som om det var en offentlig etat, uten hensyn til medlemstall. Denne i utgangspunktet diskriminerende politikken medfører at staten må iverksette avbøtende tiltak for å unngå diskriminering av de andre tros- og livssynssamfunnene.

Hadde staten fjernet eller redusert kirkefinansieringen, kunne staten tilsvarende ha fjernet eller redusert tilskuddet til de andre tros- og livssynssamfunnene. Skiftende regjeringer og stortingsflertall har likevel bevisst valgt en aktivt støttende politikk for Dnk og dermed også de andre tros- og livssynssamfunnene. Staten har altså selv satt seg i en situasjon hvor den har en plikt til å støtte andre tros- og livssynssamfunn. Plikten medfører en begrensning i statens handlingsrom ved fordeling av økonomisk tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn enn Dnk.

Derfor blir det feil når BFD, på side 19, legger til grunn at kirkefinansieringsordningen ikke pålegger lovgiver noen andre forpliktelser enn at det må ytes en «viss økonomisk støtte» til andre tros- og livssynssamfunn enn Dnk. BFD skriver videre at lovgiver har «et betydelig rom» til å vurdere hvilket nivå det økonomiske tilskuddet skal ligge på, og hvordan tilskuddet skal innrettes».

Videre hevder HEF at den opprinnelige begrunnelsen for «om lag-prinsippet» er bortfalt:

Prinsippet var nødvendig i 1969, da det nøyaktige medlemstallet i Dnk, som en av tre faktorer for utregning av tilskudd til øvrige tros- og livssynssamfunn, var ukjent. Myndighetene kunne i 1969 derfor ikke ha en lovformulering som krevde millimeternøyaktighet. Hva som fremgår av en Ot.prp. fra 1967-68, som BFD viser til, har derfor lite relevans i dag. I dag er det nøyaktige medlemstallet i Dnk kjent, og det finnes også langt mer presise tall på de andre faktorene som inngår i beregningen.

Selv om det fortsatt kan være grunn til å ha et «om lag»-prinsipp i loven, ettersom det fortsatt er så mange usikkerhetsmomenter at en helt presis utregning blir vanskelig, så er det problematisk å bruke dette selektivt for å undergrave Grunnlovens prinsipp om understøttelse på lik linje. Om lag-prinsippet har hele tiden ment å være en praktisk løsning slik at man kan beregne tilskudd selv om man ikke kjenner den presise verdien på alle innsatsfaktorene (som for eksempel kirkens medlemstall fra 1969, da det ikke fantes noe samlet kirkelig medlemsregister).

Å bruke «om lag»-prinsippet som et påskudd til å depresisere innsatsfaktorer man faktisk kjenner for å oppnå forvaltningsmessige- eller økonomiske mål, vil være i strid med lovgivers intensjon.

HEF anfører også at forslaget vil øke den økonomiske usikkerheten og føre til kutt i samfunnenes tilbud:

Forslaget om «om lag»-tilskudd vil øke statens mulighet til å justere tilskudd per medlem etter eget for godtbeholdende. Utvidelsen av «om lag»-prinsippet vil dermed skape økonomisk usikkerhet og vilkårlighet. Konsekvensen av dette er at det blir vanskelig for tros- og livssynssamfunnene å planlegge og gjennomføre sine aktiviteter og kutt i tilbud som normalt ville lagt til rette for medlemmers mulighet til livssynsutfoldelse- og utøvelse.

Slik økonomisk usikkerhet vil imidlertid ikke ramme Dnk, som mottar sitt rammetilskudd upåvirket av «om lag»-prinsippet. I tillegg til å være nok et eksempel på folkerettsstridig forskjellsbehandling i dette lovforslaget, er det også i strid med regjeringens egne føringer om forutberegnelighet i Hurdalsplattformen.

HEF mener at forslaget om forskriftsendring er urimelig og diskriminerende, blant annet fordi det bare rammer samfunn utenom Den norske kirke, og fordi de «ikke lenger kan klage på trekk grunnet dobbeltmedlemmer hvis antallet det klages over er lavere enn ca. 7000 personer. Det tilsvarer et årlig kutt i tilskudd på rundt 10 millioner kroner. Dette er et betydelig beløp, som vil få store konsekvenser for våre medlemmers muligheter til livssynsutøvelse.»

*Forn Sed Norge* uttaler:

Vi registrerer at departementet ønsker å ha en høyere prosentandel, fem prosent, for antall dobbeltmedlemmer samfunnene må ha for å kunne klage. Dette som følge av «om lag-prinsippet», der tilskuddet ikke behøver å tilsvare det Den Norske Kirke får, det behøver bare å være omtrentlig. Vi har forståelse for at dette vil lette behandlingsbyrden til staten, men ønsker å peke ut at vi synes det er synd at det ikke jobbes mer mot en likestilling mellom DNK og andre tros- og livssynssamfunn.

*Islamsk Råd Norge* og flere islamske trossamfunn peker på

en praktisk utfordring når det gjelder medlemskap i trossamfunn. Det er ofte unødvendig komplisert og ressurskrevende for enkeltpersoner å fastslå sitt medlemskap i ulike trossamfunn. Prosessen krever kontakt med Brønnøysundregistrene, som kan involvere tid-

krevende telefonkøer, venting på informasjon via post og utfylling av utmeldingsskjemaer. Denne komplekse prosessen blir ytterligere vanskelig av personvernreglene i GDPR, som begrenser trossamfunnenes muligheter til å arbeide proaktivt med denne problematikken. Det er behov for et sentralt system, hvor bruker enkelt kan logge seg inn for å sjekke sitt medlemskap.

Klageprosessen bør ikke være avhengig av antall medlemmer som er involvert. Klagen bør være gjeldende inntil en mer brukervennlig statlig løsning er på plass. Vi oppfordrer til en mer tilgjengelig og brukervennlig løsning til medlemsregistrering, samt enklere måte for medlemmene å administrere sitt medlemskap på. Dette vil være stor fordel for alle parter.

Den nåværende situasjonen med dobbeltmedlemskap fører til betydelige økonomiske tap for både trossamfunn og medlemmer. Disse midlene kunne bli brukt mer effektivt for å styrke og forbedre de positive aktivitetene som trossamfunnene tilbyr.

#### 6.2.4 Departementets vurderinger

«Om lag-prinsippet» er allerede nedfelt i trossamfunnsloven og innebærer at det ikke legges opp til en absolutt nøyaktighet i den økonomiske likebehandlingen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Forslaget i høringsnotatet innebærer at «om lag-prinsippet» igjen gjøres gjeldende for samtlige faktorer i beregningen av tilskuddene, slik det var etter den tidligere tros- og livssynssamfunnslovgivningen.

Da Stortinget vedtok Grunnloven § 16, ble det forutsatt at de daværende ordningene for tilskudd til tros- og livssynssamfunn var i samsvar med bestemmelsen om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Departementet kan derfor ikke se at forslaget bidrar til en uthuling av eller er i strid med likebehandlingsprinsippet i Grunnloven § 16 og diskrimineringsvernet etter EMK artikkel 14, jf. punkt 6.1.4. Forslaget fraviker ikke det likebehandlingsprinsipp som har vært gjeldende siden lov om trdomssamfunn og ymist anna trådte i kraft i 1970: Tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal være av en slik størrelse at de om lag tilsvarer tilskuddene til Den norske kirke justert for medlemstall.

Hva som er det eksakte antallet *tilskuddstøttede medlemmer* i de respektive tros- og livssynssamfunnene, er ikke kjent for tilskuddsmyn-

digheten, og dette taler for at «om lag-prinsippet» igjen gjøres gjeldende også for denne faktoren i beregningen av statstilskuddet. Antallet medlemmer hvert tros- eller livssynssamfunn krever tilskudd for, er kjent, men hvor mange av disse medlemmene som oppfyller samtlige vilkår for tilskuddstellende medlemskap, er derimot uvisst. Den samlede, elektroniske kontrollen av samfunnens medlemslister som Brønnøysundregistrene foretar hvert år på oppdrag fra departementet, kan for eksempel ikke avklare at samtlige medlemmer har meldt seg selv inn eller blitt innmeldt av dem som har foreldreansvaret. Brønnøysundregistrene kan heller ikke kontrollere om de innsendte medlemslistene stemmer overens med de respektive samfunnens medlemsregistre, herunder om utmeldte personer har blitt utelatt fra listene.

Etter gjeldende lov og forskrift beregnes statstilskuddet ved at satsen for tilskudd per medlem multipliseres med antall tilskuddstellende medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet i henhold til resultatet av den samlede kontrollen av samfunnens medlemslister. Forslaget endrer ikke på dette. Derfor vil tros- og livssynssamfunnene i utgangspunktet ikke miste tilskudd for medlemmer de i dag får tilskudd for. I denne forbindelse vises det også til uttalelsen fra *Statsforvalteren i Oslo og Viken* om at klagesakene så langt i hovedsak har dreid seg om reelle dobbeltmedlemskap, det vil si at personene står som frivillig innmeldte medlemmer i to eller flere tros- og livssynssamfunn samtidig.

Det vil fortsatt være slik at tilskuddet skal beregnes i henhold til resultatet av den samlede kontrollen av tros- og livssynssamfunnens medlemslister. Trossamfunnsforskriften § 9 første ledd, der dette fastslås, skal ikke endres som følge av lovendringen. Et tros- eller livssynssamfunn som ifølge kontrollen for eksempel har 200 tilskuddstellende medlemmer, skal fortsatt få statstilskudd for 200 medlemmer, forutsatt at øvrige tilskuddsvilkår er oppfylt.

Lovendringen vil i første rekke få betydning for behandlingen av klagesaker om avkorting av statstilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap, det vil si saker der et tros- eller livssynssamfunn påklager at det ikke har fått tilskudd for medlemmer som også står oppført i andre tros- eller livssynssamfunn.

Forenklingshensyn taler klart for å endre loven i tråd med høringsforslaget, først og fremst fordi klagesaker som omfatter relativt få dobbeltmedlemmer, vil kunne behandles på et forenklet vis. Dette handler ikke om å frata samfunnene klageadgangen, men om å åpne for at tilskudds-

vedtak kan opprettholdes med henvisning til «om lag-prinsippet» når antallet dobbeltmedlemmer omfattet av klagen, utgjør en svært lav andel av antallet medlemmer tros- eller livssynssamfunnet opprinnelig krevde tilskudd for. Hvor lav andelen må være for at klagesaken skal kunne behandles på forenklet vis, vil bli nærmere regulert i trossamfunnsforskriften i tråd med forslaget i høringsnotatet, jf. punkt 6.2.2.

Personvernshensyn taler også for lovendringen. Som nevnt kan behandling av klagesaker om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap innebære at sensitive personopplysninger om medlemskap i tros- og livssynssamfunn blir gjenstand for flere behandlingsaktiviteter, jf. siste avsnitt under punkt 6.2.1.

Departementet understreker at et tros- eller livssynssamfunn som får registreringssøknaden og/eller tilskuddskravet avvist fordi det har for få tellende medlemmer, ikke skal få sin eventuelle klage over avvisningsvedtaket avgjort med henvisning til «om lag-prinsippet». I tråd med dette omfattet forskriftsbestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet, kun saker om avkorting av tilskudd – ikke saker der en registreringssøknad eller et tilskuddskrav har blitt avvist. Dessuten vil forskriftsbestemmelsen bli utformet som en «kanregel». Med andre ord vil en klagesak om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap fortsatt kunne bli behandlet på ordinær måte selv om antallet dobbeltmedlemmer omfattet av saken, er så lavt at den kan bli behandlet på forenklet vis. Dette vil i først og fremst være aktuelt hvis det foreligger sterke rimelighetsgrunner i saken som tilsier at adgangen til forenklet behandling ikke bør benyttes, for eksempel hvis klagen gjelder svært mange dobbeltmedlemmer og det klagende samfunnet er i en særskilt vanskelig økonomisk situasjon. Departementet vil komme tilbake til dette i det videre forskriftsarbeidet.

Etter dette fastholder departementet forslaget om å endre trossamfunnsloven for at «om lag-prinsippet» igjen skal bli gjeldende for samtlige faktorer i beregningen av statstilskuddet til tros- og livssynssamfunnene. I høringsnotatet ble dette foreslått oppnådd ved endringer i loven § 5 fjerde ledd, som regulerer fastsettingen av den årlige satsen for tilskudd per medlem. Departementet har etter en ny vurdering kommet til at både hensikten med endringen og systematikken i loven § 5 vil være bedre ivarettatt ved å føye til et nytt andre punktum i § 5 første ledd.

Som følge av tilføyelsen i loven § 5 første ledd behøver ikke «om lag-prinsippet» lenger uttrykkes i § 5 fjerde ledd, som foreslås endret til:

«Satsen for tilskudd per medlem skal reguleres årlig i samsvar med endringer i statens tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke og kommunenes driftstilskudd til Den norske kirke, og ut fra tallet på medlemmer i Den norske kirke.»

Bestemmelsen i loven § 5 tredje ledd første punktum, der det heter at tilskuddet beregnes etter antallet medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet som oppfyller kravene i § 4 første ledd bokstav a til c, foreslås ikke endret, men vil måtte forstås i lys av den nye regelen i § 5 første ledd andre punktum. Som nevnt medfører ikke dette at til-

skuddsmyndigheten kan tildele tros- og livssynssamfunnene et lavere tilskudd enn det resultatet av den samlede medlemslistekontrollen tilsier. Endringen vil i første rekke kunne få betydning ved behandlingen av klagesaker om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap. Dette vil bli nærmere regulert i forskrift. Hjemmelen til å gi forskrift i nåværende § 5 sjettede ledd foreslås utvidet, slik at den også omfatter forskrift om forenklet behandling av klagesaker som gjelder relativt få dobbeltmedlemmer, jf. lovforslaget § 5 syvende ledd.

## 7 Det livssynsåpne samfunn – dialog, kunnskap og møteplasser

### 7.1 Høringsnotatet

---

Departementet gav i høringsnotatet uttrykk for at det nå kan være en god anledning til å se nærmere på hvordan gode og hensiktsmessige møteplasser mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene og deres organisasjoner kan understøtte det livssynsåpne samfunn. Høringsinstansene ble derfor bedt om å komme med forslag til hvordan dialogen mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene kan videreutvikles slik at den støtter opp om det livssynsåpne samfunn.

### 7.2 Høringsinstansenes syn

---

Litt under en tredjedel av høringssvarene kommenterer dette punktet i høringen. Et forslag som går igjen i høringssvarene, er at det er ønskelig med møter mellom statsforvalter og samfunnene for gjensidig informasjonsutveksling og veiledning i regelverk. *Det Mosaiske Trossamfund* foreslår et årlig møte mellom statsforvalter og samfunnene for informasjonsutveksling:

Et årlig møte mellom Statsforvalteren, kan med de tilskuddsberettigede samfunnene være med å videreutvikle dialogen mellom Statsforvalteren og de registrerte tros- og livssynssamfunnene. Formålet med slike møter kan være en informasjonsutveksling der

- tros- og livssynssamfunnene orienterer om driftsstatus og aktuelle saker de står i der de oppsummerer hovedaktiviteter, driftsstatus for menigheten, utvikling i medlemsmassen, eller andre aktuelle saker.
- Statsforvalteren gir tilbakemelding på driftsstatus og rapportering for foregående år.
- Eventuelle saker /spørsmål som tros- eller livssynssamfunnet ønsker å ta opp i et slikt årlig møte.

*Brunstad Christian Church (BCC Norge)* foreslår et brukerforum der alle registrerte samfunn kan delta:

BCC Norge er positive til departementets ønske om en bedre dialog mellom trossamfunnene og staten. Vi tenker det er viktig at det gis mulighet for alle registrerte trossamfunn å være en del av denne dialogen, ikke bare de som er medlem av paraplyorganisasjoner som Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og Norges Kristne Råd. Et forslag kan være å etablere et fast brukerforum en til to ganger i året hvor alle registrerte trossamfunn inviteres til å delta fysisk. Her kan man ta opp relevante temaer som endringer i lovverk og rapportering etc. Videre kan trossamfunnene komme i kontakt med personene som jobber med området fra myndighetenes side og stille spørsmål direkte. BCC Norge har deltatt i slike brukerforum med andre direktorater og har gode erfaringer med dette.

Det kom også høringssvar med forslag om møter mellom kommunene og samfunnene. *Hemsedal sokneråd* skriver:

Samarbeid og dialog kan etter vår mening utvikles ved at man etablerer møtepunkter. Et eksempel vil være at for eksempel kommunen kaller inn ulike tros- og livssynssamfunn til dialogmøter minimum årlig. Her vil informasjon om aktiviteter og mål være nyttig å gjensidig informere om og vurdere området man kan samarbeide på, til gode for innbyggerne.

*Fredrikstad kommune* viser til samarbeidsavtalene som både Sarpsborg og Fredrikstad kommune har inngått med Dialogforum Østfold:

Fredrikstad kommune ønsker også å trekke fram lokale erfaringer med dialoger i et livssynsåpent samfunn. Sentralt her står Dialogforum Østfold (DFØ), som er et ressurs- og kompetansesenter for religionsdialog og fler-

kulturell samhandling. DFØ arbeider spesielt for å utvikle økt kunnskap om og forståelse av islam og kristendom. Fredrikstad kommune og Sarpsborg kommune har inngått samarbeidsavtaler med Dialogforum Østfold. Samarbeidsavtalene, som er signert av ordfører, forplikter kommunene til å bidra med økonomisk driftsstøtte for avtaleperioden.

*STL Oslo* har flere betraktninger knyttet til tiltak:

Det finnes 16 STL grupper over hele landet. I ulik grad fungerer flere av dem allerede som kontaktpunkt for lokale myndigheter og samarbeider med dem om å få realisert likebehandling og likeverdige tjenester innen bl.a. helse og omsorg, kriminalomsorgen og gravferd. Flere grupper bistår sine medlemssamfunn med veiledning og forståelse av lov og regelverk, og bidrar i tillegg til kompetanseheving i offentlige etater. Samtidig er det begrenset hva man kan få til av faglig utvikling, samarbeid og medlemsveiledning med svært begrensede driftsmidler. Kommunale bevilgninger er gjerne altfor lave (med Oslo som hederlig unntak) og vanskelige å oppnå. De lokale STL gruppene bør styrkes økonomisk med forutsigbare driftsmidler, eventuelt via en større og øremerket bevilgning til STL nasjonalt. Strukturelt samarbeid kan ikke være avhengig av kortvarige prosjektmidler. Vi foreslår også at Statsforvalterne i større grad etablerer samarbeid med de lokale STL gruppene og benytter seg av deres nettverk og kompetanse. Et mulig samarbeidstiltak er kursing for tillitsvalgte i tros- og livssynssamfunn om styrearbeid og de særskilte kravene i trossamfunnsloven.

*Det teologiske fakultet ved UiO (TF)* foreslår at dagens møteplasser mellom myndighetene og samfunnene evalueres:

Vi vil adressere behovet for en evaluering av hvordan eksisterende møteplasser mellom myndigheter og tros- og livssynssamfunnene faktisk fungerer. Et forslag vil kunne være å arrangere en «evalueringssamling» mellom myndigheter og aktører i tros- og livssynsfeltet med tanke på å belyse erfaringer og hva man kan tenke seg som en videreutvikling og styrking av dialogen.

Noen høringsinstanser tar også opp et generelt ønske om kontakt med myndighetene om pro-

blemstillinger og samfunnsutfordringer, deriblant *Det Muslimske Samfunnet i Trondheim (MSiT)* og flere andre muslimske trossamfunn og organisasjoner. MSiT foreslår følgende tiltak for å fremme en inkluderende dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene:

- Etablere et rådgivende forum: Vi anbefaler opprettelsen av et rådgivende forum hvor representanter fra paraplyorganisasjoner for tros- og livssynssamfunnene, myndighetene og andre relevante interessenter jevnlig kan samles. Dette forumet vil fungere som en plattform for å drøfte aktuelle temaer, dele synspunkter og arbeide sammen for å finne felles løsninger.
- Fremme økt transparens og informasjonsdeling: Vi oppfordrer myndighetene til aktivt å dele relevant informasjon med tros- og livssynssamfunnene, og vice versa. Dette innebærer å informere om endringer i lover og regler, tilgjengelige ressurser og fremheve beste praksis fra andre land.
- Inkludere tros- og livssynssamfunnene i politiske prosesser: Vi foreslår at representanter fra paraplyorganisasjoner for tros- og livssynssamfunnene blir invitert til å delta aktivt i politiske prosesser som omhandler religiøse og livssynsspørsmål. Dette inkluderer utvidelse av deltakelse fra høringer til rådgivningsgrupper og konsultasjoner om lovgivning som berører tros- og livssynssamfunnene.
- Fremme felles verdier: Det er viktig å identifisere og fremheve felles verdier som deles av alle tros- og livssynssamfunn, som for eksempel verdien av fred, medfølelse og sosial rettferdighet. Dette vil bidra til å bygge broer og fremme en felles forståelse blant samfunnets mangfoldige tros- og livssynssamfunn.

Også statsforvalterne ser behovet for faste møteplasser med samfunnene. *Statsforvalteren i Agder* skriver:

Statsforvalteren i Agder er positive til at det skal ses på hvordan dialogen med tros- og livssynssamfunnene kan utvikles. Basert på den erfaringen vi har gjort oss kunne det vært hensiktsmessig med i alle fall to slike møter i løpet av ett år. En gang før innsending av medlemsliste 1. mars i hovedsak for å minne om at de må sende inn medlemslisten, regnskap og årsrapport.

Det kan også være hensiktsmessig å ha ett møte en gang mellom oktober – desember for å minne tros- og livssynssamfunnene på at de må rydde i medlemslisten før 1. januar året etter. Vi mener dette kan bidra til mindre dobbeltføringer. Disse møtene kan med fordel være digitale, men også fysiske der det er anledning til dette. Vi tror også at ved å dele møtene opp i mindre grupper, så vil vi nå ut til flere av tros- og livssynssamfunnene.

## 7.3 Departementets vurderinger

### 7.3.1 Et livssynsåpent samfunn

Et livssynsåpent samfunn trenger møteplasser og arenaer som legger til rette for god dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunnene og ulike myndigheter. En velfungerende dialog mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene vil bidra til å øke kunnskapen om regelverk og ordninger hos tros- og livssynssamfunnene, samtidig som den vil gi myndighetene bedre kunnskap og innsikt i samfunnene og deres virke. I tillegg vil dialogen bidra til åpenhet og innsikt i hvordan statsforvalterne ivaretar ansvaret for tilskuddsforvaltningen og tilsynet med tros- og livssynssamfunnene. Tros- og livssynspolitikken berører mange departementers ansvarsområder, og utfordringer knyttet til tro og livssyn kan oppstå innenfor ulike sektorer. Gode arenaer for samordning av tros- og livssynspolitikken, nødvendig gjensidig informasjonsutveksling og dialog mellom tros- og livssynssamfunnene, organisasjonene på feltet og myndighetene er derfor viktig.

### 7.3.2 Tros- og livssynsdialog

I flere tiår har tros- og livssynssamfunnene funnet sammen for å ha dialog og samhandling på tvers av tro og livssyn. Et særtrekk ved den norske tros- og livssynsdialogen er at den omfatter både religiøse tradisjoner og sekulære livssyn. Dialog kan være et viktig verktøy for å leve med uenigheter eller dempe eller forhindre konflikter. Tros- og livssynsdialogen er derfor en del av den norske totalberedskapen, både nasjonalt og lokalt.

Dialog- og paraplyorganisasjonene ble etablert på tros- og livssynssamfunnenes eget initiativ. At disse organisasjonene eksisterer, er i seg selv et viktig bidrag til tros- og livssynsdialogen. Organisasjonene er også dialogpartnere for myndighetene i spørsmål som berører tros- og livssynssamfunnene. Dialog- og paraplyorganisasjonene er viktige bidragsytere i regionale og lokale tros-

og livssynsdialoger og samarbeid. Den norske kirke driver utstrakt dialogarbeid, nasjonalt og lokalt. Barne- og familiedepartementet gir driftstilskudd til Norges Kristne Råd (NKR), Muslimsk Dialognettverk (MDN) og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL). Driftstilskuddet skal styrke aktivitetene organisasjonene har som brobyggere mellom ulike tros- og livssynssamfunn og som kontaktledd til offentlige myndigheter. Paraplyorganisasjonene må oppfylle kravet om å være brobyggere mellom tros- og livssynssamfunn og ha god kontakt med organisasjonene de representerer.

I 2015 gjorde KIFO – Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning, en evaluering av dialog- og paraplyorganisasjonenes rolle, som fikk tittelen «*Det handler om verdensfreden!*». Dialogarbeidet har utviklet seg og nye aktører har kommet til lokalt og nasjonalt siden evalueringen. Departementet mener derfor det kan være hensiktsmessig med en ny kartlegging og eventuell evaluering av dialogarbeidet, både nasjonalt og lokalt, og vil ta initiativ til et forsknings- og utredningsoppdrag.

### 7.3.3 Dialog mellom samfunnene og myndighetene

Dialog mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene bidrar til åpenhet og en felles samtale og diskusjon om tros- og livssynsrelaterte spørsmål. Det er etablert faste strukturer for dialog og informasjonsutveksling mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene. Departementet mener at et krav om 100 medlemmer for å kunne bli registrert og motta tilskudd etter trossamfunnsloven vil styrke dialogen internt i samfunnene og mellom ulike tros- og livssynssamfunn, og mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) har et årlig møte med barne- og familie-ministeren (som ansvarlig statsråd for tros- og livssynspolitikken). I disse møtene har også politisk ledelse fra andre departementer deltatt ved behov. Departementet mener det bør etableres et møtepunkt for drøfting og informasjonsutveksling mellom regjeringen/staten og tros- og livssynssamfunnene om aktuelle tema og problemstillinger, slik flere av høringssvarene foreslår. Departementet vil vurdere ulike former og innretninger av møtepunkter. Departementet vil også ta initiativ til en årlig kontaktkonferanse med faglig program der organisasjonene på feltet, statlige myndigheter og representanter for de politiske miljøene kan møtes.

Dialog- og paraplyorganisasjonene som mottar driftstilskudd, har i tillegg faste årlige møter med embetsverket i departementet, som en del av departementets tilskuddsforvaltning. Disse fungerer, slik departementet ser det, godt og gir sammen med årsrapportene og budsjettsøknadene god innsikt i organisasjonenes virksomhet og aktiviteter.

Tilskuddsordningen for registrerte tros- og livssynssamfunn bidrar til kontakt og dialog mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene, noe som igjen gir innsyn i og åpenhet rundt tros- og livssynssamfunns virksomhet og økonomi. Kontakten gir også tros- og livssynssamfunnene innsikt i og kunnskap om offentlig forvaltning og lovgivning, og den skaper rom for åpne og gode refleksjoner om dilemmaer og utfordringer tros- og livssynssamfunnene opplever i det norske samfunnet.

Det er per i dag ikke etablert faste møtepunkter mellom tros- og livssynssamfunnene og tilsynsmyndighetene etter trossamfunnsloven, det vil si Statsforvalter i Agder og Statsforvalter i Oslo og Viken. Med bakgrunn i høringssvarene mener departementet at det er behov for å etablere en fast struktur for kontakt mellom registrerte tros- og livssynssamfunn og statsforvalter, et «brukerforum» for tros- og livssynssamfunn. Til nå har dette skjedd ved behov, for eksempel knyttet til innføringen av ny lovgivning. Det er viktig at samfunn som av ulike årsaker ikke er medlem av dialog- og paraplyorganisasjonene på feltet, har mulighet til å delta i eventuelle møter ut over den bilaterale dialogen med statsforvalter. I et slikt «brukerforum» kan det gis veiledning om blant annet tilskuddskrav og rapportering etter trossamfunnsloven, men det kan også være en arena for kunnskapsdeling om sentrale tema og utfordringer i tilknytning til tros- og livssynsfeltet. Departementet vil i samarbeid med statsforvalter og organisasjonene på feltet legge til rette for en struktur for kontakt mellom samfunnene og statsforvalter.

I høringen kom det også innspill om kontakt mellom kommunene og tros- og livssynssamfunnene, direkte eller via dialog- og paraplyorganisasjoner lokalt. Departementet mener at kontakt mellom kommunene og tros- og livssynssamfunnene både vil kunne bidra til gjensidig informasjonsutveksling og kunnskapsutvikling, men også bedre forståelse for lokale utfordringer og problemstillinger, som for eksempel beredskap, jf. punkt 7.3.5. Slike møtepunkter vil være en naturlig del av et livssyns-åpent samfunn.

### 7.3.4 Veiledning og opplæring

Departementet mener det er behov for å legge til rette for systematisk veiledning og opplæring i lov- og regelverk knyttet til tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn, men også annet relevant lov- og regelverk og organisasjons- og styrearbeid. Departementet vil i samarbeid med statsforvalter, legge til rette for et slikt opplærings-tilbud.

KIFO – Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning har på oppdrag fra departementet gjennomgått et utvalg årsrapporter og regnskap fra tros- og livssynssamfunnene for å få mer kunnskap om tros- og livssynssamfunnenes virksomhet (KIFO Rapport 2024: 2). Departementet ønsket å få undersøkt hvorvidt regelverket gir et godt grunnlag for å hente ut informasjon om virksomheten i samfunnene og hva som kommer fram i årsrapportene og regnskapene når det gjelder samfunnenes aktiviteter, organisering og de økonomiske forholdene. BFD gjorde et utvalg på 50 samfunn, med tilhørende årsrapporter og årsregnskaper. Blant samfunnene som ble undersøkt, er det både kristne, muslimske, hinduistiske, buddhistiske, sikhistiske, jødiske og human-etiske samfunn. KIFO fant blant annet at de «aller fleste av samfunnene i utvalget rapporterer utfyllende om kjerneaktivitetene, og rapporteringen gir tilsynsmyndighetene et godt bilde av kjernevirksomheten deres.». Samtidig gir også rapportene et bilde av at de store samfunnene har en bedre ressursituasjon og dermed et høyere aktivitetsnivå: «Med noen få unntak fremstår også samfunnenes størrelse og ressursgrunnlag som avgjørende for aktivitetstilbudet utover kjerneaktivitetene.» Forskjellene i samfunnenes ressursgrunnlag går også fram av regnskapene. KIFO skriver:

Sammenliknet med de små samfunnene har de store samfunnene langt høyere inntekter, men også mye større utgifter. Dersom man ser på samfunnenes inntektskilder og kostnader prosentvis, er det imidlertid slik at samfunnenes regnskap likner og viser et mønster. Lokaler og eventuelt lønn til personell er samfunnenes mest grunnleggende utgiftsposter, enten de er store eller små. De små samfunnene bruker gjerne hele tilskuddet til slike utgifter, og aktivitetskostnadene er dermed direkte knyttet til disse utgiftene.

KIFO mener det behov for tiltak for å bedre forståelsen av blant annet kravene til rapportering



som følger av loven og spørsmålene som skal besvares:

Forvaltningen er opptatt av klarspråk, og i denne rapporten fremheves det at myndighetene også bør være oppmerksomme på språkbruk som kan bli oppfattet som makt-språk av samfunnene. Spørsmålene i årsrapportskjemaet fremstår i utgangspunktet som ganske enkle å svare på, og noen av de mangelfulle svarene og redegjørelsene skyldes nok svake språkkunnskaper i noen av samfunnene. Samtidig tyder det store omfanget av feilrapportering blant alle typer samfunn på at spørsmålene ikke er godt nok formulert. I religionene i utvalget verdsettes dessuten både kvinner og menn høyt, uten at kjønnsrollemønstrene nødvendigvis samsvarer med likestillingsprinsipper i norsk lov. Slike forskjeller er sannsynligvis noe av grunnen til at mange av samfunnene feiltolker spørsmålene og hverken svarer at de praktiserer «begrensninger» for kjønne eller «segregerer» dem. Dersom BFD ønsker et bedre informasjonsgrunnlag og flere religiøse begrunnelser for forskjellsbehandlingen, burde spørsmålene formuleres tydeligere. De burde heller ikke inneholde verdiladede begreper som gjør at spørsmålene oppleves fremmedgjørende av samfunnene, som tross alt redegjør ut fra en religiøs minoritetsposisjon overfor en sterk og sekulær stat.

Departementet vil i samarbeid med statsforvalter og organisasjonene på feltet se nærmere på hvordan spørsmålene i den digitale løsningen kan utformes for å sikre at informasjonen som samfunnene legger inn, er mest mulig korrekt.

Departementet er i gang med å utarbeide en veileder til trossamfunnsloven. Veilederen vil, i tillegg til informasjon om trossamfunnsloven og tilskuddsordningen, også inneholde informasjon om annet lovverk og aktuelle tema på tros- og livssynsfeltet. Det kan være hensiktsmessig at statsforvalter og/eller departement i tilknytning til opplæring og veiledning i de krav som følger av loven, legger til rette for informasjon og opplæring om aktuelle tema i tilknytning til tros- og livssynsfeltet. Departementet vil i samarbeid med statsforvalter legge til rette for informasjon og opplæring om aktuelle tema. Eksempler på slike tema kan være diskriminering og rasisme, negativ sosial kontroll, barns rettigheter og vold i nære relasjoner, radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Det finnes i dag flere kurs- og utdanningstilbud til religiøse ledere som har utenlandsk bakgrunn. Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo (TF) tilbyr en master i «Lederskap, etikk og samtalepraksis». I tillegg tilbyr universitetet også kurset «Å være religiøs leder i Norge», som departementet gir tilskudd til. Dette kurset kan tas både med studiepoeng (på bachelornivå) og uten. Kurset er et etter- og videreutdanningstilbud som gis av TF. Målgruppen er religiøse ledere med utenlandsk bakgrunn. Nærmere 200 religiøse ledere har til nå deltatt på kurset. Kurset går over tre semestre og består av tre moduler: 1) Religion, lovgivning og menneskerettigheter, 2) Verdier, dialog og religiøst lederskap, 3) Moralsk og religiøs rådgivning. TF har med midler fra departementet fått utført en evaluering av kurset. Evalueringen er foretatt av Senter for tverrfaglig kjønnsforskning ved Universitetet i Oslo, som har avgitt en rapport med tittelen «Kurs for religiøse ledere i det norske samfunnet. En forskningsrapport om et etter- og videreutdanningstilbud i regi av Det teologiske fakultet, Universitetet i Oslo.»

Evalueringsrapporten gjennomgår kursets historikk, fra stortingsmeldingen om integreringspolitikk i 2003 til kurset slik det er i dag. Den trekker fram at den dialogiske rammen for kurset ikke bare er viktig for læringen, men at den også har blitt en viktig del av målsetningen med kurset:

Deltakererfaringene fra kurset er en bekreftelse på at ambisjoner og mål med kursopplegget nås. Kurset lykkes i bestrebelsene med å fremme dialog som arbeidsform og i å få til dialog. Det er i denne rammen læring og kunnskapsbygging foregår. Det læres om lover, regler, rettigheter og samfunn, men kursdeltakerne beskriver også hvordan de lærer om hverandre og hverandres perspektiver. Flere beskriver hvordan de inviteres inn et rom hvor diskusjoner de ikke kan ha, eller i alle fall ikke har, andre steder, muliggjøres. Flere vektlegger hvordan pauseprat og de praktiske rammene om kurset tilrettelegger for dette. Rammene gjør det mulig å bli kjent med hverandre også som mennesker, ikke utelukkende som representanter for hver sine tros- og livssynsståsteder.

Rapporten trekker også fram at det er noen utfordringer knyttet til at profileringen av kurset er rettet mot en målgruppe av religiøse ledere med utenlandsk bakgrunn.

På bakgrunn av utfordringene kommer rapporten med 10 anbefalinger:

1. Tilstreb bred deltakelse nødvendig for dialog
2. Diskuter hvem som er kurssets målgruppe
3. Bygg rekrutteringsstrategier på deltakeroversikter
4. Vurder valgfritt introduserende tilbud
5. Diskuter hvordan språklige utfordringer bør håndteres
6. Tilstreb løsninger slik at flere kan ta kurset med studiepoeng
7. Innfør standardiserte kursevalueringer etter hver kursmodul
8. Behold en konferansepreget ramme for undervisningen
9. Involver referansegruppa mer
10. Tydeliggjør kurssets rolle i det samlede tilbudet på TF

Stortinget har bedt regjeringen om å «utrede og fremme forslag om insentiver for å sikre at flere religiøse ledere eller andre nøkkelpersoner i trossamfunn gjennomfører godkjent religiøs tilleggstudanning i Norge», jf. vedtak 142, Dokument 8:246 S (2022–2023) og Innst. 93 S (2023–2024). På bakgrunn av anmodningsvedtaket og i lys av evalueringen av kurset for religiøse ledere, vil departementet se nærmere på mulige tiltak for at flere religiøse deltakere kan få tilbud om og delta på ulike kursopplegg. Departementet vil, for å få mer kunnskap og grunnlag for tiltak, utlyse et forsknings- og utredningsoppdrag om religiøse ledere og utdanning.

### 7.3.5 Beredskap

Tros- og livssynsamfunn er en sentral del av frivilligheten og kan ha en viktig rolle i den norske totalberedskapen. Under covid-19-pandemien ble tros- og livssynsamfunnene og deres organisasjoner viktige samarbeidspartnere for myndighetene når det gjaldt å få ut informasjon og skape forståelse for tiltak og vaksinasjon. Tros- og livssynsamfunnene tok også en aktiv rolle i å legge til rette for alternative tiltak som kunne bedre situasjonen for sårbare grupper. I Totalberedskapskomisjonens utredning, NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*, pekes det på tros- og livssynsamfunnene som en ressurs i beredskapsarbeidet (s. 136):

Tros- og livssynsamfunn er godt organiserte fellesskap som kan bidra fleksibelt ved kriser. Tros- og livssynsamfunn har en stor mobiliseringsevne av frivillige, og har lokaler til rådighet som kommer lokalsamfunn til nytte ved kriser. Flere tros- og livssamfunn har mengde-

trening i å gi medmenneskelig støtte og omsorg i kriser gjennom både lovpålagte oppgaver som begravelser og dødsbud, og ikke lovpålagte oppgaver som sorggrupper og sjelesorg. I visse trosretninger er det en konsentrasjon av bestemte innvandrergupper, som gjør tros- og livssynsamfunn til viktige kommunikasjonskanaler for å nå frem til grupper som ellers kan være vanskelige å nå.

Den norske kirke er formelt innlemmet i samarbeidet med politiet om bidrag til den offentlig organiserte redningstjenesten, for å gi omsorg og krisestøtte til de rammede. Den norske kirke fungerer også som bindeledd mellom den offentlig organiserte redningstjenesten og andre tros- og livssynsamfunn, og har ansvar for å ha kunnskap om aktuelle hensyn ved hendelser knyttet til personer med annen tro- og livssynstilknytning. Representanter for andre trossamfunn kontaktes ved behov.

Kommisjonen anbefaler videre «å integrere psykososial oppfølging bedre i beredskapsplanverk og øvelser. Det bør vurderes hvordan nasjonale og regionale kunnskaps- og kompetansesentre og frivillige organisasjoner og tros- og livssynsamfunn bør inkluderes i dette arbeidet.»

Den norske kirke og andre tros- og livssynsamfunn er også gitt oppgaver i Politiets beredskapssystem (PBS) del I (Politiets beredskapssystem del I, punkt 5.5):

Den norske kirke samarbeider med politiet ved hendelseshåndtering og er forberedt på å ta del i arbeidet med å gi omsorg og krisestøtte til de rammede. Trengs annen kulturell kompetanse eller tros- og livssynskompetanse, kan politiet og andre søke dette gjennom opparbeidede kontakter og gjennom Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn og Norges Kristne Råd. Kirkerådet har ansvar for å koordinere kirkens del av beredskapen. Kirkens oppgaver vil først og fremst være å gi medmenneskelig støtte.

Ellers vil oppgavene være å:

- avgi en prest som rådgiver til politimesterens stab, lokale redningssentraler og Hovedredningssentralen
- varsle pårørende etter anmodning fra politiet
- gi støtte og sjelesorg
- forberede og lede sørgegudstjenester og andre markeringer
- bistå ved syning og overlevering av bårer

- bistå pårørende ved besøk på ulykkesstedet
- mobilisere det lokale kirkelige nettverket
- gi særskilt oppmerksomhet til pårørende som ikke får sine døde tilbake

Videre er det pekt på at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn kan «stå til rådighet i arbeidet med å overbringe dødsbudskap» og «gi særlig oppmerksomhet til pårørende som ikke får sine døde tilbake» (punkt 11.2.3).

Med bakgrunn i Totalberedskapskomisjonens anbefalinger og erfaringer fra covid-19-pandemien, mener departementet at erfaringer og gode praksiser i samhandlingen mellom myndigheter og trossamfunn lokalt og regionalt bør utvikles videre. Det kan kanskje også være hensiktsmessig å legge til rette for faste møtepunkter om beredskap mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene både lokalt, regionalt og statlig. Gjennom dialog med tros- og livssynssamfunnene, vil dialogarenaer og samhandling kunne utvikles videre.

### 7.3.6 Livssynsbetjening

Regjeringsplattformen sier at regjeringen vil «stille krav om at offentlige institusjoner som sjukehus, sjukeheimar og fengsel legg til rette for at pasienter og innsette får høve til å utøve trua si og livssynet sitt».

#### 7.3.6.1 Kriminalomsorgen

I kriminalomsorgen er det et forsøksprosjekt med livssynsteam-/medarbeidere. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) fikk oppdraget i tildelingsbrev for 2021 og prosjektet ble delfinansiert ved midler fra Barne- og familiedepartementet. Prosjektet gjennomføres ved Kriminalomsorgen Innlandet ved avdeling utenlandske innsatte, høyt sikkerhetsnivå, Kongsvinger. En evaluering av prosjektet ble gjennomført høsten 2023. I evalueringen gis følgende anbefalinger for veien videre:

- Det anbefales at livssynsprosjektet etableres som fast tiltak
- Det anbefales at kriminalomsorgens ansatte får informasjon og økt kjennskap til innhold og gjennomføring av samlinger i regi av livssynsteamet
- Det anbefales at det etableres en felles plattform og et felles regelverk for livssynsteamets arbeid

- Det anbefales at det innhentes et bredt kunnskapsgrunnlag om tro og livssyn i kriminalomsorgen

Det er besluttet at prosjektet videreføres i 2024 innenfor kriminalomsorgens egne rammer, for å samle ytterligere informasjon om effektene av tiltaket.

#### 7.3.6.2 Kartlegging i helseforetakene

I forbindelse med forarbeidene til ny trossamfunnslov (Prop. 130 L (2018–2019)) ble det i 2017 gjennomført en undersøkelse om praktisk tilrettelegging for tro og livssyn i sykehusene. Kartleggingen omhandlet tilrettelegging for både ansatte og pasienter. Departementet gjentok undersøkelsen i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet høsten 2023. I 2017 var det 21 helseforetak som svarte. I 2023 mottok departementet 16 svar. Ti helseforetak/sykehus har svart i både 2017 og 2023.

Alle sykehusene har tilrettelagte rom for livssynsutøvelse, for eksempel sykehuskirke, kapell, bønnerom, stillerom og rom for rituell vask, men det varierer fra sykehus til sykehus hvilke typer av rom sykehusene har. Sykehusene oppgir også at de har et tilpasset mattilbud som ivaretar religiøse behov. Videre har alle sykehusene tilbud om hijab som en del av sykehusuniformen for ansatte.

Alle helseforetakene som har svart på undersøkelsen, har en tros- og livssynstjeneste ved sine foretak, som forvalter et bredt spekter av oppgaver: samtaletilbud, veiledningsoppgaver, undervisning, deltakelse i annet fagarbeid, omsorg for døende, ritualer ved livets slutt, nøddåp, båretandakt, samtaler, sjelesorg, veiledning og gudstjenester.

Antallet ansatte i tros- og livssynstjenesten i helseforetakene varierer, fra en 20 prosent stilling til 12 årsverk. Alle helseforetakene hadde i 2023 ansatte prester fra Den norske kirke. I 2017 var det flere sykehus som kun hadde avtale med eller kunne kontakte den lokale prestatjenesten i Den norske kirke. Blant helseforetakene som har svart både i 2017 og 2023, har det skjedd en utvikling i mangfoldet i tros- og livssynstjenesten. Et eksempel er Akershus Universitetssykehus (Ahus) som i 2017 kun hadde ansatte fra Den norske kirke. I 2023 oppgir Ahus at de har fast tilknyttede samtalepartnere med muslimsk og humanetisk og annen tilknytning. Det samme gjelder Lovisenberg sykehus som i 2017 kun hadde ansatte fra Den norske kirke. I 2023 hadde Lovisenberg fire

prester fra Den norske kirke og avtaler om tilkalling av katolsk sykehusprest og 3 samtalepartnere (2 muslimske og 1 humanetiker). Universitetssykehuset i Nord-Norge hadde i 2017 kun ansatte fra Den norske kirke. I 2023 har sykehuset i tillegg en ansatt fra Human-Etisk Forbund og timesvikar fra Misjonskirken.

De regionale helseforetakene har ansvar for å påse at pasienter i spesialisthelsetjenesten får ivaretatt sine muligheter til egen tros- og livssynsutøvelse, i tråd med bestemmelsene om religionsfrihet og ytringsfrihet i Grunnloven og internasjonale konvensjoner Norge er bundet av.

### 7.3.6.3 *Kommunehelsetjenesten*

Med en stadig mer sammensatt befolkning følger det også større forventninger til at det offentlige skal kunne ivareta hensynet til ulike individuelle behov i befolkningen i ulike faser av livet. For de kommunale helse- og omsorgstjenestene innebærer dette et ansvar for å sørge for tilrettelegging av omsorgstilbud der også kulturelle og åndelige behov blir ivaretatt i samsvar med den enkeltes ønske, bakgrunn og tilhørighet. Dette omfatter også personer som på grunn av sykdom eller nedsatt funksjonsevne trenger bistand og tilrettelegging for å utøve sin tro eller sitt livssyn etter eget valg. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten må på denne bakgrunn i nødvendig utstrekning samarbeide med aktuelle tro- og livssynsorganisasjoner o.l. for å sikre at den enkelte brukers mulighet for tro- eller livssynsutøvelse ivaretas.

Flere kommuner har innført prosedyrer for kartlegging og tilrettelegging av tros- og livssynsutøvelse og samtaler om eksistensielle spørsmål. Dette er ofte gjort i samarbeid med lokale tros- og livssynsorganisasjoner og aktuelle ressurspersoner på området. Dette kan også gjøres i rammen av Individuell plan (IP).

Helse- og omsorgsdepartementet utarbeidet i 2009 et rundskriv til kommunene for «å sikre at de som er avhengig av praktisk og personlig bistand fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten, også får ivaretatt sine muligheter til egen tros- og livssynsutøvelse, i tråd med de grunnlovfestede bestemmelser om religionsfrihet og ytringsfrihet» (Nr. I-6/2009). Her blir det understreket at helse- og omsorgstjenesten har ansvar for å utforme et omsorgstilbud der også kulturelle og åndelige behov blir ivaretatt i samsvar med den enkeltes ønske, bakgrunn og tilhørighet.

Helse- og omsorgsdepartementet vil revidere tidligere rundskriv av 2009, I-6/2009 Rett til egen tros- og livssynsutøvelse, i tråd med gjeldende retningslinjer. Målgruppe for dette rundskrivet vil være statsforvaltere og kommunen. Målet med rundskrivet vil være å påminne kommunene at de som er avhengige av praktisk og personlig bistand fra kommunale helse og omsorgstjenester, også får ivaretatt sine muligheter til egen tros- og livssynsutøvelse, i tråd med de grunnlovfestede bestemmelser om religionsfrihet og ytringsfrihet.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføringen av nye krav til tros- og livssynssamfunnene for registrering og tilskudd, vil føre med seg økt oppfølgingsansvar hos tilsynsmyndighetene. Når det gjelder innføringen av aktivitetskravet knyttet til kjønnsrepresentasjon i tros- og livssynssamfunnene, legger departementet til grunn at dagens krav til rapportering og kontroll i utgangspunktet er tilstrekkelig for statsforvalterens tilsyn med vilkåret i loven. At aktivitetskravet blir et vilkår for å kunne fremme krav om tilskudd, vil i seg selv ikke medføre økte administrative kostnader for statsforvalterne.

Statsforvalterne må som i dag, føre kontroll med at samfunnene rapporterer om tilstand og eventuelle tiltak for kjønnslikestilling. Fordi samfunnene nå får en plikt til å ha tiltak for å oppnå minst 40 prosent menn og 40 prosent kvinner i styrende organ som forvalter tilskudd etter trossamfunnsloven, vil det likevel kunne bli behov for noe mer veiledning fra statsforvalter knyttet til hvordan samfunnene kan sette inn tiltak. Eventuelle merutgifter dekkes innenfor gjeldende rammer.

Kravet om minst 100 medlemmer medfører at rundt 180 samfunn vil miste retten til tilskudd. Departementet forventer at mange av disse vil søke samarbeid eller slå seg sammen med andre samfunn for å få rett til tilskudd. Det forventes derfor ikke at det totale antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke vil bli vesentlig lavere eller at statens utgifter til tilskuddsordningen vil bli betydelig redusert. I de 180 samfunnene som i dag har mellom 50 og 100 medlemmer, er det til sammen nesten 12 800 tilskuddstellende medlemmer. Trolig vil mange av disse bli medlemmer i nyopprettede eller andre samfunn når kravet om 100 medlemmer trer i kraft. At antallskravet for å kunne bli registrert og kreve tilskudd etter loven heves fra 50 til 100 tellende medlemmer, vil i en overgangsfase kunne føre til at det opprettes flere nye samfunn i form av sammenslåinger og samarbeidskonstruksjoner for å nå kravet. Dette vil kunne gi en økning i antall registreringssøknader og flere klagesaker.

Når det gjelder unntaket for samfunn som ved ikrafttredelsen var registrert og oppfylte kravet om 100 tellende medlemmer, men som senere faller under 100 medlemmer, forventer ikke departementet at dette vil føre til vesentlige økonomiske og administrative endringer. Det vil trolig ikke være mange samfunn som dette vil være aktuelt for. I de tilfellene der samfunn veksler mellom å ligge rett over og rett under 100 medlemmer over tid, vil det ikke være nødvendig for statsforvalter å trekke tilbake registrering eller tilskudd, med mindre samfunnene får færre enn 75 medlemmer. Unntaket gjør at noen flere samfunn vil ha rett på tilskudd enn det som ville vært tilfelle ved et absolutt krav om 100 medlemmer. Samfunn med mellom 75 og 99 medlemmer får uansett ikke tilskudd for flere enn det antall medlemmer samfunnet har.

Sidestilles samtidig medlemskap i et registrert tros- eller livssynssamfunn og et uregistrert samfunn som søker om registrering etter loven, med de kategorier av dobbeltmedlemskap som omfattes av den gjeldende regelen i trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav c, vil den samlede utbetalingen av statstilskudd etter loven § 5 kunne bli noe lavere. Ut fra 2022-tallene som er gjengitt under punkt 6.1.2, anslår departementet at det vil kunne bli om lag 1 500 færre tilskuddstellende medlemmer i samfunnene sett under ett, noe som vil gi en årlig innsparing på om lag 2,2 millioner kroner.

At «om lag-prinsippet» igjen gjøres gjeldende også for antallet tilskuddstellende medlemmer i tros- og livssynssamfunnene, vil i første rekke kunne gi en administrativ lettelse knyttet til behandling av klagesaker om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap.

Når det gjelder de skisserte tiltakene knyttet til dialog, opplæring og kunnskapsinnhenting (jf. kap. 7), vil dette i utgangspunktet bli dekket innenfor gjeldende rammer. På sikt kan det være behov for økte ressurser fra statens side. Tiltak som ikke kan dekkes innenfor gjeldende rammer, fordrer prioritering i de årlige budsjettframleggene.

## 9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### Til § 4

Forslaget innebærer endringer i første og andre ledd.

*Første ledd* fastsetter vilkårene for at et tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert. Endringen i første ledd innebærer at antallskravet heves fra et krav om minst 50 medlemmer til et krav om minst 100 medlemmer som oppfyller vilkårene i bokstav a til c (tellende medlemmer), for at et tros- eller livssynssamfunn skal kunne bli registrert. Det vises også til de alminnelige merknadene i punkt 5.4.

Bestemmelsens bokstav a til c angir hvem som teller med når det skal avgjøres om et tros- eller livssynssamfunn oppfyller registreringsvilkårene. Endringen i bokstav c gjør at samtidig medlemskap i et registrert tros- eller livssynssamfunn og et uregistrert samfunn som søker om registrering etter loven, sidestilles med de kategorier av dobbeltmedlemskap som omfattes av den gjeldende regelen. Med «annet tros- eller livssynssamfunn» menes en annen sammenslutning som oppfyller definisjonen i loven § 1 andre ledd. Medlemskap i tros- eller livssynssamfunn som ikke søker om registrering eller krever statstilskudd etter loven, omfattes ikke av bestemmelsen. Det vises for øvrig til punkt 6.1.4.

*Andre ledd* fastslår at registrering kan trekkes tilbake dersom tros- eller livssynssamfunnet ikke lenger oppfyller vilkårene i første ledd. I nytt *andre punktum* gis det en bestemmelse om unntak fra kravet om å ha minst 100 tellende medlemmer. Samfunn som ved ikrafttredelsen var registrert og oppfylte kravet om 100 medlemmer etter første ledd, skal ikke tape statusen som registrert så lenge det har minst 75 tellende medlemmer. Faller medlemstallet under 75 medlemmer som oppfyller vilkårene i første ledd bokstav a til c, skal registreringen derimot trekkes tilbake, med den følge at samfunnet mister retten til å kreve tilskudd og eventuell vigselfrett. For å kunne bli registrert igjen må tros- eller livssynssamfunnet ha minst 100 tellende medlemmer og søke om registrering på nytt. Registreres samfunnet på nytt, vil det ikke lenger være omfattet

av unntaksbestemmelsen i andre punktum. Det vises også til de alminnelige merknadene i punkt 5.4.

### Til § 5

Forslaget innebærer endringer i første, tredje, femte og sjette ledd. Sjette ledd er nytt. Nåværende sjette ledd blir nytt syvende ledd.

*Første ledd andre punktum* er nytt og tydeliggjør at prinsippet om at statstilskuddet til registrerte tros- og livssynssamfunn *om lag* skal tilsvare de offentlige tilskuddene til Den norske kirke skal gjelde for samtlige faktorer i beregningen av tilskuddet. Heretter gjelder «om lag-prinsippet» både faktorene i fastsettingen av satsen for tilskudd per medlem (statens og kommunenes tilskudd Den norske kirke og medlemstallet i Den norske kirke), jf. fjerde ledd, og faktoren antallet medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet som teller med i beregningen av tilskuddet, jf. tredje ledd. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene i punkt 6.2.4.

*Tredje ledd* fastsetter at statstilskuddet skal beregnes etter antall medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet som oppfyller vilkårene i § 4 første ledd bokstav a til c. Det vises til merknaden til § 4 første ledd over. Antallskravet i *andre punktum* heves fra 50 til 100 tellende medlemmer. Dersom medlemstallet i et år faller under kravet om minst 100 tellende medlemmer, skal ikke samfunnet tildeles tilskudd for dette året. I nytt *tredje punktum* gis det unntak fra dette for tros- og livssynssamfunn som ved ikrafttredelsen var registrert og oppfylte kravet om 100 medlemmer etter loven § 4 første ledd, og som har minst 75 medlemmer som oppfyller kravene i § 4 første ledd bokstav a til c. Samfunn som omfattes av unntaksbestemmelsen, vil fortsatt få tilskudd om øvrige tilskuddsvilkår er oppfylt. Tilskuddet skal også for samfunn som kommer inn under unntaksbestemmelsen, beregnes etter antall medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet som oppfyller vilkårene i § 4 første ledd bokstav a til c. Faller medlemstallet under 75 tellende medlemmer, vil registreringen bli trukket tilbake. Sam-

funnet vil dermed miste retten til å kreve tilskudd. For å kunne få tilskudd igjen må samfunnet ha minst 100 tellende medlemmer og bli registrert på nytt, jf. merknadene til § 4 andre ledd ovenfor. Etter en eventuell nyregistrering vil ikke samfunnet lenger være omfattet av unntaksbestemmelsen i tredje punktum.

*Fjerde ledd* endres som følge av det nye andre punktumet i første ledd, og må også forstås i lys av dette. Den angir hvordan satsen for statstilskudd per medlem i de registrerte tros- og livssynsamfunnene skal reguleres. Det vil følge av første ledd andre punktum at satsen skal være så stor at den om lag svarer til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem. Det vises også til punkt 6.2.4.

Bestemmelsen i *femte ledd bokstav b* er ny og pålegger tros- og livssynsamfunn som krever tilskudd fra staten, å bekrefte skriftlig at de vil arbeide for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet. Samfunn som ikke gir bekreftelsen, vil miste retten til tilskudd.

Aktivitetskravet skal i utgangspunktet oppnås gjennom tiltak, veiledning og dialog. Hvilke tiltak som er hensiktsmessige, er opp til det enkelte samfunn å vurdere. Nivået på kjønnsbalansen er ikke grunnlag for å vurdere brudd på bestemmelsen. Adgangen til å nekte tilskudd etter loven § 6 tredje ledd knytter seg kun til samfunn som ikke kan dokumentere tiltak for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet, og er forbeholdt samfunn som over tid viser at det ikke arbeides for å oppnå en slik kjønnsbalanse. Tap av tilskudd skjer ikke på grunnlag av det faktiske nivået på kjønnsbalansen, men som resultat av mangel på tiltak. Et samfunn vil ikke tape tilskudd som følge av at det ikke oppnår 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene.

Nytt *sjettede ledd* er føyd til for å gjøre det klart at stillinger og verv som oppfyller vilkårene for lovlig forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9, ikke er omfattet av aktivitetskravet. Det vises til hva som er uttalt om lovlig forskjellsbehandling i de alminnelige merknadene i punkt 4.4. Dersom både leder og nestleder i et organ bestående av syv medlemmer, må være en mann, og dette utgjør lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven, skal tros- eller livssynsamfunnet arbeide for at det skal være minst 40 prosent menn og 40 prosent kvinner blant de

fem andre medlemmene av organet, med andre ord minst to menn og to kvinner.

I nytt *syvende ledd* utvides hjemmelen til å gi forskrift i nåværende sjettede ledd til å omfatte forenklet behandling av klager over vedtak om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap, det vil si at et medlem tros- eller livssynsamfunnet har krevd tilskudd for, samtidig er medlem i Den norske kirke eller et annet tros- eller livssynsamfunn som har krevd tilskudd og/eller søkt om registrering etter loven, jf. endringsforslaget i § 4 første ledd bokstav c. Forslaget knytter seg til endringene som gjelder «om lag-prinsippet» i § 5 første og tredje ledd. Med endringen vil Kongen ha hjemmel til å gi forskrift om at et tilskuddsvedtak kan opprettholdes med henvisning til «om lag-prinsippet» når dobbeltmedlemmene omfattet av klagen, utgjør en svært lav andel av medlemmene tros- eller livssynsamfunnet opprinnelig krevde tilskudd for. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 6.2.4.

#### Til § 7

*Første ledd* fastslår at registrerte tros- og livssynsamfunn skal rapportere årlig om sin virksomhet til tilsynsmyndigheten, og den oppstiller nærmere krav til årsrapportens innhold. Årsrapporten skal blant annet gjøre rede for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i samfunnet, med systematisk beskrivelse av likestillingsstatusen mellom kvinner og menn for å kunne vurdere graden av likestilling. Formålet er å avdekke utilsiktede og uønskede forskjeller mellom kvinner og menn, og informasjonen skal fungere som et redskap for å vurdere nye likestillingstiltak i samfunnet.

Plikten til å rapportere om tilstand og tiltak for kjønnslikestilling etter trossamfunnsloven omfatter også tros- eller livssynsamfunn som ikke har arbeidsgiveransvar. Henvisningen i *tredje punktum* til likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a foreslås derfor strøket. Samfunnenes plikter etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a består, uavhengig av rapporteringen til statsforvalter i tråd med trossamfunnsloven § 7.

Etter nytt *fjerde punktum* skal tros- og livssynsamfunnene i årsrapporten også redegjøre for tiltak for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet. Hvilke tiltak som er hensiktsmessige, vil variere fra samfunn til samfunn. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 4.4.

*Til § 14*

Paragrafoverskriften er endret for å synliggjøre at bestemmelsen også omfatter vilkår for tilskudd.

Endringene i *femte ledd* gjør kravet i § 5 femte ledd bokstav b om å arbeide for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter tilskuddet, gjeldende for Den norske kirke. På samme måte gjøres kravet i trossamfunnsloven § 7 første ledd fjerde punktum om å redegjøre for tilstand og tiltak for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet, også gjeldende for Den norske kirke.

Kravet om at Den norske kirke skal arbeide for at organ som forvalter de offentlige tilskuddene, skal bestå av minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn, gjelder for de styrende organene i Den norske kirke som forvalter tilskudd gitt etter loven § 14 første og andre ledd.

Departementet legger til grunn at Den norske kirkes valgeregler om at listeforslag ved valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet henholdsvis bør og skal inneholde minst 40 pro-

sent kandidater av hvert kjønn, i utgangspunktet vil være tilstrekkelig for å oppfylle aktivitetskravet.

Kirkerådet skal i årsrapporter og årlige samtaler gi opplysninger som setter departementet i stand til å kontrollere at aktivitetskravet er oppfylt. I årsrapporten til departementet skal Kirkerådet opplyse om tilstanden for kjønnslikestilling i Den norske kirke og tiltak for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statlig og kommunalt tilskudd, inkl. tall på menighetsrådenes og fellesrådenes sammensetning og opplysninger om iverksatte tiltak i disse.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i trossamfunnsloven (aktivitets- og antallskrav).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i trossamfunnsloven (aktivitets- og antallskrav) i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## Forslag

### til lov om endringer i trossamfunnsloven (aktivitets- og antallskrav)

#### I

I lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn gjøres følgende endringer:

§ 4 første og andre ledd skal lyde:

Et tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert når det er fast organisert og har minst 100 medlemmer som

- a. selv har meldt seg inn, eller som har blitt innmeldt av dem som har foreldreansvaret
- b. er bosatt i Norge
- c. ikke er medlem i Den norske kirke eller *et annet tros- eller livssynssamfunn omfattet av kapittelet her.*

Registrering kan trekkes tilbake dersom tros- eller livssynssamfunnet ikke lenger oppfyller vilkårene i første ledd. *Et samfunn som er registrert og har minst 100 medlemmer per 1. januar 2026, kan beholde registreringen så lenge det har minst 75 medlemmer.*

§ 5 skal lyde:

Registrerte tros- og livssynssamfunn kan kreve tilskudd fra staten. *Tilskuddet skal være av en slik størrelse at det per medlem om lag svarer til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem.*

Tros- og livssynssamfunn skal benytte tilskuddet til tros- eller livssynsformål.

Tilskuddet beregnes etter antallet medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet som oppfyller kravene i § 4 første ledd bokstav a til c. Tilskuddet tildeles ikke tros- og livssynssamfunn med færre enn 100 medlemmer. *Et samfunn som er registrert og har minst 100 medlemmer per 1. januar 2026, kan tildeles tilskudd så lenge det har minst 75 medlemmer.*

Satsen for tilskudd per medlem skal reguleres årlig i samsvar med endringer i statens tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke og kommunenes driftstilskudd til Den norske kirke, og ut fra tallet på medlemmer i Den norske kirke.

Når et tros- eller livssynssamfunn fremmer krav om tilskudd, skal det skriftlig bekrefte at

- a. det er kjent med og vil overholde lovens vilkår for tilskudd, og at
- b. *det vil arbeide for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet.*

*Stillinger eller verv som kan fylles på bakgrunn av lovlig forskjellsbehandling mellom kjønnene etter likestillings- og diskrimineringsloven, inngår ikke i beregningen av kjønns sammensetningen i styrende organ etter femte ledd bokstav b.*

Kongen kan gi forskrift om framsetting av krav om tilskudd, fastsetting av tilskudd og forenklet behandling av klager over vedtak om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap.

§ 7 første ledd skal lyde:

Registrerte tros- og livssynssamfunn skal hvert år rapportere om sin virksomhet til tilsynsmyndigheten. Årsrapporten skal gi en kort omtale av virksomheten i samfunnet, blant annet om eventuelle aktiviteter og tilbud for barn og unge, bruken av tilskudd fra staten og forvaltning av vigselsrett. Den skal i tillegg redegjøre for tilstand og tiltak når det gjelder *kjønnslikestilling* og for eventuell forskjellsbehandling når det gjelder tilgang til aktiviteter, styrende organer, verv og stillinger. *Årsrapporten skal redegjøre for tilstand og tiltak for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styrende organ som forvalter statstilskuddet.*

§ 14 paragrafoverskriften skal lyde:

§ 14. *Finansiering av Den norske kirke og vilkår for tilskudd*

§ 14 femte ledd skal lyde:

Bestemmelsene i § 5 femte ledd bokstav b, § 6 og § 7 første ledd fjerde punktum gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

#### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.





