



Høringsnotat

Forslag til endringer i trossamfunnsloven

Juli 2023



Barne- og
familiedepartementet

Innhold

Høringsnotat:.....	1
Forslag til endringer i trossamfunnsloven	1
1. Bakgrunn og sammendrag.....	4
2 Gjeldende rett og ordninger	5
2.1 Trossamfunnsloven	5
2.2 Likestillings- og diskrimineringsloven	7
3 Tros- og livssynssamfunnene i Norge – organisasjonsformer og egenart	9
3.1 Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke	9
3.2 Den norske kirke.....	12
4 Tilskuddsordninger og regelverk - menneskerettslige og grunnlovsmessige utgangspunkter	14
4.1 EMK artikkel 9 – tros- og livssynsfriheten.....	14
4.2 EMK artikkel 11 – forsamlings- og foreningsfrihet	15
4.3 EMK artikkel 14 – forbud mot diskriminering.....	16
4.5 Kvinnediskrimineringskonvensjonen	17
4.6 Grunnloven § 16	18
5. Demokratikrav	20
5.1 Innledning.....	20
5.2 Det svenske lovforslaget.....	21
5.3 Det danske forbudet mot å motta donasjoner fra visse personer	22
5.4 Nærmere om demokrativilkåret.....	23
5.4 Forholdet til menneskerettighetene	25
5.4.1 Tros- og livssynsfriheten	25
5.4.2 Forsamlings- og foreningsfriheten.....	25
5.4.3 Ytringsfriheten.....	26
5.4.4 Diskrimineringsvernet	26
5.5 Forholdet til Grunnloven	26
5.6 Departementets forslag.....	26
6. Krav om 40 prosent representasjon av hvert kjønn	28
6.1 Utgangspunkter	28
6.2 Hurdalsplattformen	28
6.2.1 Formålet med å stille krav	28
6.2.2 Hva menes med å «stille krav»?	29
6.2.3 Hva menes med «dei administrative organa som forvaltar tilskot»?.....	30
6.3 Likestillings situasjonen i tros- og livssynsamfunn – Hva sier tallene?.....	31
6.3.1 Den norske kirke.....	31

6.3.2	Kristne trossamfunn – Norges Kristne Råd	32
6.3.3	Muslimske trossamfunn – Muslimsk Dialognettverk	33
6.3.4	Tros- og livssynssamfunn organisert under Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	35
6.3.5	Tall fra tros- og livssynssamfunnenes årsrapporter 2022.....	35
6.3.6	Tall fra Enhetsregisteret 2022	36
6.3.7	Kjønnslikestilling innenfor andre deler av frivillig sektor	36
6.4	Rettslige utgangspunkter og vurderinger	38
6.5	Tre mulige modeller	40
6.5.1	Modell 1 – aktivitetskrav	41
6.5.2	Modell 2 – absolutt krav.....	47
6.5.3	Modell 3 – kombinasjonsmodell	52
6.6	Departementets forslag.....	54
6.6.1	Forslag til lovbestemmelse i den mest aktuelle modellen: Modell 1 – aktivitetskrav.....	54
6.6.2	Forslag til lovbestemmelse i Modell 2 – absolutt krav	54
6.6.3	Forslag til lovbestemmelse i Modell 3 – kombinasjonsmodell.....	55
7.	Antallskrav	56
7.1	Gjeldende rett og ordninger	56
7.2	Krav om et visst antall medlemmer for å søke registrering og motta tilskudd – mulige endringer	58
7.3	Departementets vurderinger.....	62
7.4	Departementets forslag.....	64
8.	Andre lov- og forskriftsendringer	65
8.1	«Om lag-prinsippet»	65
8.2	Dobbeltmedlemskap	67
8.3	Sletting av klagesaksdokumenter med personopplysninger	69
8.4	Regnskap fra tros- og livssynssamfunn bestående av flere underenheter.....	72
9.	Dialog med tros- og livssynssamfunnene	76
10.	Økonomiske og administrative konsekvenser	77

1 Bakgrunn og sammendrag

I regjeringens politiske plattform, «Hurdalsplattformen» sier regjeringen 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 trussamfunn, er demokratisk valde og har minst 40 prosent representasjon av kvart kjønn.»

Som en oppfølging av Hurdalsplattformen legger departementet i dette høringsnotatet fram forslag om at tros- og livssynssamfunn som motarbeider den demokratiske styreformene, kan nektes tilskudd og registrering etter trossamfunnsloven. Videre legger departementet fram forslag om endringer i trossamfunnsloven knyttet til punktet om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn i de administrative organene. Departementet mener en modell der tros- og livssynssamfunnene som skal kreve tilskudd etter trossamfunnsloven, må forplikte seg til å jobbe for å oppnå 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene til samfunnet, er den mest aktuelle. Det gjøres også rede for to andre modeller; en modell der det stilles et absolutt krav til de sentrale organene i samfunnet om minst 40 prosent av hvert kjønn, og en kombinasjonsmodell der det stilles et (absolutt) krav om minst 40 prosent av hvert kjønn i de sentrale styrende organene og et aktivitetskrav til de lokale styrende organene.

Videre ber departementet om innspill på virkningene av et krav om henholdsvis 100, 300 og 500 medlemmer i et tros- eller livssynssamfunn for å kunne få tilskudd. I dag er det et krav om 50 medlemmer.

Et livssynsåpent samfunn trenger møteplasser og arenaer som legger til rette for god dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunnene og ulike myndigheter. 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. Departementet ber derfor også om innspill til hvordan dette samarbeidet og dialogen kan styrkes. Det er videre tatt inn i høringsnotatet at departementet vil se nærmere på hvordan statsforvalterne ivaretar ansvaret for tilskuddsforvaltningen og tilsynet med tros- og livssynssamfunnene.

I tillegg til å følge opp punktene i regjeringsplattformen, inneholder høringsnotatet forslag til noen mindre justeringer i trossamfunnsloven og trossamfunnsforskriften, knyttet til «om-lag-prinsippet», dobbeltmedlemskap, sletting av klagesaksdokumenter med personopplysninger og regnskap fra tros- og livssynssamfunn som har flere underliggende enheter.

2 Gjeldende rett og ordninger

2.1 Trossamfunnsloven

Trossamfunnsloven inneholder bestemmelser om innmelding og utmelding av tros- og livssynssamfunn, vilkår for registrering og tilskudd, grunnlag for å nekte tilskudd, krav til rapport og regnskap, vigselfrett og forvaltning og tilsynsmyndighet. Loven inneholder også et eget kapittel om Den norske kirke, i tillegg til forskjellige bestemmelser om blant annet rett til fri ved religiøse høytidsdager, krav om politiattest og egen gravplass for tros- eller livssynssamfunn.

De to punktene i Hurdalsplattformen om demokrati og kjønn og kriterier for støtte, berører flere bestemmelser i trossamfunnsloven, primært §§ 4 og 5 knyttet til vilkår for registrering og tilskudd, § 6 om grunnlag for å nekte tilskudd, § 7 om kravene til rapport og regnskap og § 14 om finansiering av Den norske kirke.

Vilkår for registrering og tilskudd er regulert i trossamfunnsloven §§ 4 og 5. Det er ikke et krav om at tros- og livssynssamfunn må være registrert for å etablere seg og drive virksomhet i Norge. For at tros- og livssynssamfunn skal kunne registreres og motta tilskudd, stilles det krav til organisering og antall medlemmer. Hvorvidt et tros- eller livssynssamfunn er registrert etter trossamfunnsloven eller ikke, har ingen betydning for statusen som juridisk person eller selvstendig rettssubjekt. Registrering etter trossamfunnsloven er ikke påkrevd for å kunne hente inntekter fra andre kilder enn lovens tilskuddsordninger.

Trossamfunnsloven § 4 fastsetter vilkårene for at et tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert. Registrering gir grunnlag for at et tros- eller livssynssamfunn kan få tilskudd etter loven § 5 og vigselfrett etter § 9.

Et grunnvilkår for registrering er at samfunnet er «fast organisert». Loven stiller ikke krav om en bestemt rettslig organisasjonsform, eller om at samfunnet skal ha vedtekter i en foreningsrettslig forstand. Tros- eller livssynssamfunnet må uansett være registrert med organisasjonsnummer i Enhetsregisteret, jf. fjerde ledd. Videre stilles det vilkår om at samfunnet må ha minst 50 medlemmer for å kunne bli registrert.

Trossamfunnsloven § 5 regulerer krav om og tildeling av tilskudd. Registrerte tros- og livssynssamfunn har rett til tilskudd fra staten i samsvar med reglene i loven. De enkelte samfunn må fremme et konkret krav om tilskudd. Bare registrerte tros- og livssynssamfunn kan kreve tilskudd, og det innebærer at vilkårene for registrering i § 4 også fungerer som forutsetninger for tilskudd. Tros- eller livssynssamfunn som fremmer krav om tilskudd, skal bekrefte skriftlig at det er kjent med og vil overholde vilkårene for tilskudd i loven. Dette gjelder blant annet grunnlaget for å nekte tilskudd i § 6. Tilskuddet skal benyttes til «tros- eller livssynsformål». Hovedformålet med statens tilskudd er at tros- og livssynsfriheten skal kunne utøves i praksis.

Bestemmelsen i trossamfunnsloven § 6 omhandler ulike grunnlag for å nekte tilskudd, herunder utøvelse av vold eller tvang, trusler, krenking av barns rettigheter, brudd på lovbestemte diskrimineringsforbud eller andre alvorlige krenkelser av andres rettigheter og friheter. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til slike krenkelser. Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan også nektes tilskudd.

Bestemmelsene i § 6 angir forhold som kan lede til at et tros- eller livssynssamfunn nektes tilskudd, i og for seg uavhengig av om en konkret lovbestemmelse er brutt eller ikke. At det eventuelt kan konstateres et lovbrudd, vil imidlertid kunne være et moment i vurderingen av om tilskudd skal nektes. Tros- og livssynssamfunn må naturligvis, som alle andre, forholde seg til norsk lov. Grunnlagene for å nekte tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke tilskudd etter § 6, gjelder tilsvarende for Den norske kirke. Brudd på vilkårene i § 6 vil dermed kunne føre til at tilskuddene til Den norske kirke reduseres.

Trossamfunnsloven § 7 regulerer kravene til rapport og regnskap. Registrerte tros- og livssynssamfunn skal hvert år rapportere om virksomheten til tilsynsmyndigheten. Først og fremst skal rapporten omtale virksomheten i samfunnet, og den skal gi grunnlag for å fastslå at vilkårene for registrering fortsatt er oppfylt. Rapporten skal også gi informasjon om bruken av eventuelt tilskudd og forvaltningen av eventuell vigselfrett.

Samfunnene har i dag en plikt til å rapportere om tilstand og tiltak for kjønnslikestilling som tilsvarende innholdsmessig likestillings- og diskrimineringsloven § 26a første ledd, jf. tredje ledd. Plikten til å rapportere om tiltak pålegger samfunnene å rapportere om eventuelle planlagte og/eller iverksatte tiltak, men pålegger ikke samfunnene å innføre eller gjennomføre slike tiltak. Plikten til å redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i samfunnet, inkluderer systematisk beskrivelse av likestillingsstatusen mellom kvinner og menn for å kunne vurdere graden av likestilling, herunder også å redegjøre for kjønnsfordelingen i «samfunnets styrende organer». Formålet er å avdekke utilsiktede og uønskede forskjeller mellom kvinner og menn, og informasjonen skal fungere som et redskap for å vurdere nye likestillingstiltak i samfunnet. Bestemmelsen omfatter også tros- eller livssynssamfunn som ikke har arbeidsgiveransvar.

I tillegg skal det gjøres rede for eventuelle begrensninger tros- eller livssynssamfunnet har eller praktiserer når det gjelder tilgang til aktiviteter, styrende organer, verv og stillinger som har sammenheng med forhold som er nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, som kjønn, etnisitet, alder, religion eller livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering (samlivsform), kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Eventuelle begrensninger må ikke begrunnes i rapporten, men slike begrensninger må ha en religiøs eller livssynsmessig eller annen saklig begrunnelse for å være lovlige, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Tilsynsmyndigheten, jf. § 8, kan eventuelt be om slik begrunnelse, se andre ledd.

Samfunnene som mottar tilskudd, har videre plikt til hvert år å sende inn regnskap som er revidert av statsautorisert eller registrert revisor, jf. revisorloven § 3-1. I regnskapet skal det opplyses særskilt om eventuelle bidrag fra utlandet. Formålet med den særlige

opplysningsplikten er å sikre åpenhet om utenlandske donasjoner til tros- og livssynssamfunn.

Trossamfunnsloven § 14 inneholder bestemmelser om finansieringen av Den norske kirke, både statens og kommunenes finansieringsansvar. Tilskuddet fra staten gis til prestedtjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Kommunens tilskudd går til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg og til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk. Kommunen er etter gravplassloven § 3 også forpliktet til å finansiere anlegg, drift og forvaltning av gravplasser i kommunen etter budsjettforslag fra soknet eller soknene i kommunen.

2.2 Likestillings- og diskrimineringsloven

Formålet i likestillings- og diskrimineringsloven er å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av vesentlige forhold ved en person, som bl.a. kjønn, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering. Loven tar særlig sikte på å bedre kvinners og minoriteters stilling.

Forbudet mot diskriminering er regulert i § 6 i loven. Her fremgår det at diskriminering på grunn av grunnlagene som listes opp i bestemmelsen, herunder kjønn, religion og livssyn, er forbudt. Med diskriminering menes direkte eller indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter §§ 9, 10 eller 11. I denne sammenheng er det § 9 som først og fremst er relevant. Denne slår fast at forskjellsbehandlingen ikke er i strid med forbudet i § 6 når den

- a. har et saklig formål
- b. er nødvendig for å oppnå formålet og
- c. ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

I arbeidsforhold er direkte forskjellsbehandling på grunn av bl.a. kjønn, religion og livssyn bare tillatt hvis denne egenskapen har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket, og vilkårene i første ledd er oppfylt.

Tidligere inneholdt likestillings- og diskrimineringsloven en særlig bestemmelse om at loven ikke skulle gjelde for «indre forhold i trossamfunn», men denne unntaksbestemmelsen er nå opphevet¹. I praksis innebærer dette at en eventuell forskjellsbehandling må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, opp mot formålene som opplistet under bokstavene a.-c. over.

I forarbeidene til loven fremgår det at 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.

¹ Adgangen til å forskjellsbehandle pga. religion ble opphevet fra 1. januar 2014, etter forslag i Prop. 88 L (2012-2013)

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.

Det er i forarbeidene til loven også gjort klart at endringen og videreføringen av ordlyden i formålsbestemmelsen ikke er ment å innebære en endring i rettstilstand når det gjelder avveining av rettigheter. Der det oppstår situasjoner der en gruppes diskrimineringsvern etter likestillings- og diskrimineringsloven står i konflikt med en annen gruppes diskrimineringsvern etter den samme loven (bl.a. kjønn og religion), må det foretas en reell avveining mellom rettighetene i tråd med blant annet menneskerettighetene.

Ofte vil det være stillinger som pastor, prest osv. som omfattes av grunnlaget for lovlig forskjellsbehandling, men også verv, undervisningsstillinger osv. kan omfattes dersom vervet eller stillingen har direkte sammenheng med religionsutøvelsen og vilkårene ellers er oppfylt.

Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder også bestemmelser om arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt. Disse bestemmelsene gjennomgås ikke nærmere her, da de ikke er direkte aktuelle. Trossamfunnsforskriftens bestemmelser om rapportering på kjønnsbalansen i tros- og livssynssamfunnenes styrende organer og kravet om å rapportere om tiltak som er iverksatt og som planlegges iverksatt for å fremme likestilling uavhengig av kjønn, bygger på aktivitets- og redegjøringsplikten i likestillings- og diskrimineringsloven, men er ikke begrenset til arbeidsgiveransvar, se nærmere omtale under kap. 2.2.1 Trossamfunnsloven.

3 Tros- og livssynssamfunnene i Norge – organisasjonsformer og egenart

3.1 Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Det er mer enn 700 tros- og livssynssamfunn som er registrert etter trossamfunnsloven. Samfunnene er organisert og styrt på ulikt vis. De er både enkeltstående forsamlinger og ulike konstruksjoner der det er et sentral- eller fellesledd som søker og mottar tilskudd på vegne av flere menigheter og underenheter av samfunnet.

Formålet og kjernevirksomheten i tros- og livssynssamfunn dreier seg om kollektiv religions- eller livssynsutøvelse. I tros- og livssynssamfunn vil religiøse/livssynsmessige og administrative lederfunksjoner kunne ligge hos samme person og/eller organ. Ofte kan også personaladministrasjon innbefatte spørsmål av teologisk karakter.

Selv om de aller fleste tros- og livssynssamfunn har organisasjonsformen forening til felles, er det variasjon i måten de er bygget opp, organisert og styrt på – og i hvilken grad dette har religiøse/teologiske eller livssynsmessige grunner.

Norges Kristne Råd påpeker i sin [rapport](#) fra undersøkelser i 2017 og 2018 av kjønnsfordelingen i medlemssamfunnenes styreverv og menighetsråd at medlemssamfunnene

«representerer en rekke ulike former for styringsstrukturer som i noen tilfeller er teologisk begrunnet. Felles for dem er at menighetslivet leves ut lokalt. Selv om de fleste er organisert i landsomfattende sammenslutninger, vektlegges i ulik grad den lokale menighets selvstendighet.»

I en rapport om likestilling og ledelse i Muslimsk Dialognettverks medlemsmoskeer fra 2020, [Endring i det stille – Kvinner i drift og ledelse av norske moskeer](#), trekkes det fram at

«norske moskeer sjelden bare [har] ett styre, men komplekse lag av råd, styreverv, administrasjon og komiteer. I noen moskeer har kvinner og menn parallelle styringsorganer. At noen moskeer opererer med to medlemskategorier, gjør også bildet komplisert. Dette temaet er løftet frem av Sultan. Han peker på hvordan enkelte moskeer har medlemslister over alle som er tilknyttet fellesskapet, og en mindre gruppe aktive frivillige. Denne siste gruppen medlemmer betaler kontingent og er aktuelle for valg og styreverv (2012:70). De fleste moskeer vil sette som minstekrav at en har vært frivillig et visst antall år for å kunne bli valgt og stille som leder. Dette systemet kan være en demokratisk utfordring, ikke bare for kvinner, men også for menn. Samtidig er det viktig å være klar over bakgrunnen for systemet: Det er lett å melde seg inn i et trossamfunn. I relativt nye og små organisasjoner har en villet sikre seg mot 'kupp' utenfra, ved å krevne at nye medlemmer arbeider som frivillige i en lengre periode før de kan bli valgt som ledere, og eventuelt kan endre organisasjonen innenfra.»

En del norske trossamfunn inngår i internasjonale trossamfunn med sete i utlandet, slik at selvstyret og adgangen til å bestemme og endre måten det er organisert og drevet på i

Norge kan være ganske begrenset. Blant annet kan den øverste ledelsen være underordnet og utnevnt av instanser i utlandet.

Departementet har innhentet en redegjørelse fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) om hvordan medlemmene er organisert og styrt. I redegjørelsen, som her gjengis for 13 medlemssamfunn som besvarte undersøkelsen², fremgår bl.a. følgende:

- Åtte av samfunnene er organisert og styrt etter en foreningsmodell der en generalforsamling, et lands- eller årsmøte e.l. bestående av de stemmeberettigede medlemmene eller delegater fra lokalledd, er øverste organ og velger et styre eller råd som er ansvarlig for den løpende forvaltningen av samfunnet.
- Fire samfunn inngår i en internasjonal organisasjon og er underordnet en ledelse i utlandet. Organisasjonsstrukturen er den samme som strukturen i det internasjonale samfunnet medlemmet tilhører. I tillegg opplyser to andre samfunn at ledelsen i Norge «forholder» seg til ledelse i utlandet, men er autonom i det meste.
- I tre samfunn er ikke det religiøse og administrative lederskapet (helt) adskilt.
- Åtte samfunn har et sentralledd og flere lokalledd (menigheter eller lokallag), mens tre samfunn er enkeltstående menigheter. I seks av de åtte samfunnene med lokalledd, er det styret/rådet på sentralt nivå som forvalter tilskuddet. I to av samfunnene er også styret eller råd på lokalt nivå delaktig i forvaltningen av tilskudd (Den katolske kirke og Buddhistforbundet).

Norges Kristne Råd, som er paraplyorganisasjon for kristne kirker og trossamfunn i Norge og medlem av STL, har gitt en egen redegjørelse til departementet, og denne sammenfatter de med følgende:

«De fleste av NKRs medlemssamfunn har en organisasjonsform som kan karakteriseres som en ordinær foreningsmodell, med noen modifikasjoner for enkeltes del. Valg av ledelse skjer på årsmøte/generalforsamling der alle medlemmer har adgang eller adgang til å velge delegater. [...]

Valgene forberedes i hovedsak av nominasjons/valgkomite. I enkelte trossamfunn som har eldsteråd (forstått som en særskilt åndelig-teologisk ledelse) som en del av menighetsledelsen, praktiseres gjerne at eldste utpeker kandidater til nye eldste som så legges frem for menigheten til godkjenning. [...]

I alminnelighet fastsetter årsmøtet budsjetter som angir rammer for styrets disponeringer. Forvaltningen av statstilskudd foretas i alminnelighet av styret. [...]

Det er Den katolske kirke, Frelsesarmeen, OKS og Østfoldkirken som avviker fra denne generelle beskrivelsen.»

² Oppsummeringen omfatter ikke Den norske kirke og Norges Kristne råd. Norges Kristne Råd har gitt en egen redegjørelse til departementet, se bl.a. siden her. Den norske kirke har egen omtale under punkt 3.2 nedenfor.

Videre kan følgende trekkes frem:

- I ti samfunn har en religiøs leder (typisk prest eller pastor) *ex officio* plass i et styre eller råd som ellers består av direkte eller indirekte valgte medlemmer.
- Blant pinsemenighetene er det en variasjon: I noen utgjør eldsterådet, dvs. det religiøse lederskapet, også menighetens styre, i andre er det et eget styre/menighetsråd som styrer den løpende virksomheten. Andre har en kombinasjon av disse ved at et eldsteråd og et menighetsråd i fellesskap utgjør styret.

Den katolske kirke i Norge er en del av et internasjonalt og hierarkisk organisert kirkesamfunn der paven er overhode. Biskopen, som må være en mann, er pavens utsending og leder et bispedømme, som består av de lokale menighetene i et geografisk område. Kirken i Norge består av Oslo katolske bispedømme, Trondheim stift og Tromsø stift, som ledes av hver sin biskop. De tre biskopene utgjør styret i det registrerte og tilskuddsberettigede trossamfunnet Den katolske kirke i Norge, som er en sammenslutning for etablering av et trossamfunn som en felles organisasjon for de tre selvstendige katolske kirkedistriktene i Norge.

Biskopen assisteres av en rekke råd som formelt oppnevnes av og gir råd til biskopen. Finansrådet, som på sentralt nivå er delaktig i forvaltningen av tilskudd etter trossamfunnsloven, utpekes av biskopen. Lokalt i menighetene er et finansråd involvert i forvaltningen av tilskuddsmidler, men også et menighetsråd. Sistnevnte råd er valgt av og blant de konfirmerte medlemmene i menigheten, unntatt sognepresten (en mann) som er rådets formann og biskopens representant. Valg til menighetsråd gjennomføres ved at stemmesedler legges i en urne i forbindelse med messe i kirken. I 2018 var den gjennomsnittlige kjønnsfordelingen i menighetsrådene 49 % kvinner og 51 % menn.

Frelsesarmeen i Norge, som også tilhører et internasjonalt kirkesamfunn, ledes av en territorialleder utnevnt av den internasjonale lederen, Frelsesarmeens general. I motsetning til prestskapet i Den katolske kirke, som er forbeholdt menn, kan både menn og kvinner bli en del av Frelsesarmeens offiserskorps. Territoriallederen oppnevner et hovedstyre som bistår i ledelsen av organisasjonen. Territoriallederen og sjefssekretæren har faste plasser i hovedstyret, som skal ha minst 7 medlemmer. Hovedstyrets ansvar innbefatter å anbefale personer som skal søkes godkjent som vigslere (med vigselrett etter ekteskapsloven), forvalte statstilskudd og medlemsregisterføring i trossamfunnet. Per i dag har hovedstyret, som er styret registrert i Enhetsregisteret, 13 medlemmer, med sju kvinner og seks menn.

OKS (Oslo kristne senter) er organisert med et årsmøte der kun medlemmer av lederforumet, som består av ledere fra alle OKS-lokasjoner i Norge, bl.a. avdelingspastorer, medpastorer, avdelingsledere og gruppeledere fra samtlige avdelinger, har møte- og stemmerett. Årsmøtet innkalles av og velger et styre (etter innstilling fra en valgkomité), og behandler budsjett, årsregnskap og -rapport. Styret er øverste organ i juridiske, økonomiske og administrative saker, og består p.t. av fem menn og tre kvinner. Medlemsmøte avholdes i

forbindelse med vedtektsendringer og innsettelse/avsettelse av hovedpastor, og ellers ved behov når 1/3 av medlemmene krever det.

Østfoldkirken har en pastorstyrt modell, der ledende pastor/pastorer, dvs. et ektepar som sammen fungerer som pastorer, er menighetens åndelige ledere og står i spissen for menigheten. Ledende pastor/pastorer velger et pastorråd og et styre. Pastorrådet består av pastorene i Østfoldkirken som har åndelig ansvar for medlemmene sammen med ledende pastorpar. Styret primære oppgave er den økonomiske og juridiske forvaltningen av menighetens virksomhet, inkl. forvaltning av statstilskuddet. Styret består for tiden av fem personer, to pastorer og tre utpekte lekmedlemmer. Kjønnfordelingen er tre menn (60 %) og to kvinner (40%). Det avholdes årsmøte i Østfoldkirken, og alle medlemmer skal motta innkalling. På årsmøtet gis det først og fremst informasjon om regnskap og årsmelding, og eventuelt om andre saker av betydning for medlemmene.

3.2 Den norske kirke

Den offentlige finansieringen av Den norske kirke er delt mellom stat og kommune. Staten finansierer prestatjenesten og de sentrale og regionale kirkelige organene, mens kommunene finansierer kirkebyggene og den kirkelige virksomheten lokalt.

Det er Kirkemøtet som er Den norske kirkes øverste representative organ og som fatter prinsippbeslutninger som kan bli styrende for bruk av statens tilskudd. Kirkerådet forbereder sakene som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger. Kirkerådets administrasjon eller sekretariat foretar den daglige driften og er ansvarlig overfor departementet for bruk av statens bevilgninger til Den norske kirke.

Det er menighetsrådene som opptrer på vegne av soknene. I [kirkeordningen](#) § 17 er det slått fast at menighetsrådene gjennom fellesrådet skal samarbeide om visse oppgaver. Disse består bl.a. av å koordinere budsjettarbeidet på vegner av menighetene, utøve arbeidsgiveransvaret for de kirkelige tilsatte i kommunen og lage mål og planer for den kirkelige virksomheten i kommunen. Det er dermed det kirkelige fellesrådet som er ansvarlig for å fremme budsjettforslag for kommunen og som er ansvarlig for bruken av de kommunale bevilgningene.

Det er kirken selv som fastsetter regler om kirkevalg, herunder valg av medlemmer til menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det er kun menighetsrådene og bispedømmerådene som velges av de med stemmerett i Den norske kirke (stemmerett har alle medlemmer av kirken som har fylt 15 år innen utgangen av valgåret). Kirkemøtet består av preses i Bispemøtet, medlemmene av bispedømmerådene, samt leder av Samisk kirkeråd, jf. kirkeordningen § 27.

I henhold til kirkeordningen for Den norske kirke er det det kirkelige fellesrådet som forvalter det kommunale tilskuddet, jf. kirkeordningen § 17, mens Kirkerådet forvalter det statlige tilskuddet, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd. De kirkelige fellesrådene er sammensatt av menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen, samt en prost eller annen

prest oppnevnt av biskopen, jf. kirkeordningen § 15. Kommunestyret kan også oppnevne et medlem til kirkelig fellesråd. Representanten må da være medlem av Den norske kirke. Kirkerådet velges i all hovedsak av Kirkemøtet og består av 17 medlemmer: elleve leke medlemmer (ett fra hvert bispedømme, valgt av Kirkemøtet), én lek kirkelig tilsatt valgt av Kirkemøtet, fire prester valgt av Kirkemøtet og én biskop valgt av Bispemøtet, jf. forskrift om valg av Kirkerådet § 1-1. I det nåværende Kirkerådet er dette preses i Den norske kirke.

[Regelverket for kirkevalgene](#) inneholder en målsetting om at det skal være minimum 40 prosent representasjon av begge kjønn ved listeforslagene ved valg av menighetsråd (børbestemmelse), jf. kirkevalgreglene § 7-1 tredje ledd bokstav f. For listeforslagene ved valg til bispedømmeråd er det et krav om minst 40 prosent kandidater av hvert kjønn (skalbestemmelse), jf. § 7-1 tredje ledd bokstav g.

De kirkelige fellesrådene har ingen direkte målsetninger om kjønnsbalanse i reglene om sammensetningen av rådet, men er indirekte omfattet av kirkens egne krav om kjønnsrepresentasjon i menighetsråd. I forskrift om valg av Kirkerådet derimot, er det i § 2-3 en egen bestemmelse om kjønnsbalanse. Denne slår fast at Nominasjonskomiteen skal sikre at kvinner og menn er representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på valglisten. Det er p.t. på høring et forslag til endringer i reglene for valg av Kirkerådet. Dette foreslår at «Kirkerådets øvrige leke medlemmer velges ved avtalevalg, forholdsvalg eller flertallsvalg» og at innstillingen ved avtalevalg «skal inneholde minst 40 prosent kvinner og minst 40 prosent menn», ved forholdsvalg skal hvert «listeforslag [...] så langt det er mulig sikre av kvinner og menn er representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte listen» og det er foreslått en bestemmelse som lyder: «Hvis en liste får minst fire medlemmer i Kirkerådet, skal hvert kjønn så langt det er mulig være representert med minst 40 prosent fra listen. Får listen to eller tre medlemmer i Kirkerådet, skal begge kjønn så langt det er mulig være representert fra listen. Viser det seg at utpekingen etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på listen inntil kravet er oppfylt.». Det presiseres i høringsnotatet at reglene om kjønnsbalanse er gjort gjeldende for de leke medlemmene, dvs. ikke for prest og lek kirkelig tilsatt.

4 Tilskuddsordninger og regelverk - menneskerettslige og grunnlovsmessige utgangspunkter

4.1 EMK artikkel 9 – tros- og livssynsfriheten

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

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

«1. Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og så vel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

2. Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Tros- og livssynsfriheten innebærer både frihet fra tvang og frihet til religion. Den gjelder også «enhver». Staten har dermed plikt til å respektere, og til en viss grad sikre, tros- og livssynsfriheten til alle som oppholder seg i landet. At «enhver» har rett til religionsfrihet, har av EMD blitt tolket slik at artikkel 9 gir beskyttelse til enkeltpersoner, og til trossamfunn når de driver med aktiviteter som trossamfunn. Adgangen til å eksistere som trossamfunn anses som en grunnleggende del av både religionsfriheten og forsamlingsfriheten, jf. EMK artikkel 11.

Staten skal opptre nøytralt og upartisk overfor ulike religioner og livssyn.³ En tro eller et livssyn må ha et visst minimum av overbevisning, alvor, sammenheng og viktighet for at den skal anses som en religion eller et livssyn med krav på beskyttelse.⁴ Ut over dette innebærer statens nøytralitetsplikt at staten ikke kan ta stilling til legitimiteten av slike overbevisninger eller måten overbevisningen uttrykkes på.⁵

I utgangspunktet faller statlige finansieringsordninger utenfor virkeområdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjons (EMK) artikkel 9 om religionsfrihet. EMK art. 9 pålegger ikke staten positive plikter og gir ikke alene tros- og livssynssamfunn rett til statstilskudd. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har uttalt at adgangen til økonomisk støtte fra staten («additional funding from the State budget») ikke berører den enkeltes adgang til å gi uttrykk for («manifest») sin religion.⁶

³ Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldova (2001) avsnitt 161

⁴ Eweida m.fl. mot Storbritannia (2013) avsnitt 81

⁵ Eweida m.fl. mot Storbritannia (2013) avsnitt 81

⁶ Ásatrúarfélagid mot Island (2014) avsnitt 31

Staten kan gi tilskudd til tros- og livssynssamfunn for å legge til rette for utøvelse av tro og livssyn, og også et stykke på vei begrense og stille vilkår for tilskudd, uten at dette anses som inngrep i religionsfriheten, så lenge ordningene er ikke-diskriminerende. Dette følger også av Grunnloven. Staten kan stille visse organisatoriske krav til tros- eller livssynssamfunn som mottar tilskudd, for eksempel at de har regler om organisering i form av vedtekter e.l. og gir opplysninger om disse som grunnlag for søknader om registrering og tilskudd.

Skal staten lovlig kunne gjøre inngrep i tros- og livssynsfriheten, er det tre vilkår som må være oppfylt: Inngrepet må være foreskrevet ved lov, det må være nødvendig i et demokratisk samfunn, og det må være begrunnet i hensyn til den offentlige trygghet, beskyttelse av den offentlige orden, helse eller moral, eller for beskyttelse av andres rettigheter og friheter. For at tiltaket skal anses «nødvendig», er det ikke tilstrekkelig at tiltaket anses nyttig eller ønskelig. Det må begrunnes i et «presserende sosialt behov» og det må normalt ikke finnes andre og mindre inngripende måter å oppnå det samme på.

4.2 EMK artikkel 11 – forsamlings- og foreningsfrihet

Religionsfriheten (og ytringsfriheten) er nært forbundet med forsamlings- og foreningsfriheten. Et formål med EMK art. 11 om forsamlings- og foreningsfrihet er å beskytte de samme personlige oppfatninger og overbevisninger som er beskyttet med EMK art. 9 om tros- og livssynsfrihet. Videre er det slik at det kollektive aspektet ved utøvelsen av tro og livssyn forutsetter at borgerne har forsamlings- og foreningsfrihet.

EMK artikkel 11 om forsamlings- og foreningsfrihet lyder slik i norsk oversettelse:

«1. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.

2. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke hindre at lovlige innskrenkninger blir pålagt utøvelsen av disse rettigheter for medlemmene av de væpnede styrker, av politiet og av statsforvaltningen.»

EMK art. 9 og 11 er delvis overlappende: Retten til organisatorisk selvstyre er for tros- og livssynssamfunns del vernet av begge bestemmelsene. Retten til forsamlingsfrihet etter EMK art. 11 medfører antakelig ikke andre spørsmål enn de som kommer opp i vurderingen etter art. 9 og det vises derfor til sistnevnte.

Med en forening menes en frivillig sammenslutning av personer for å nå et felles mål.

Foreningsfriheten etter EMK art. 11 består i

- en rett til å stifte en forening
- foreningers rett til organisatorisk selvstyre

- en rett til å ikke slutte seg til en forening og til å melde seg ut av en forening

Et sentralt aspekt ved foreningsfriheten er muligheten til å etablere et selvstendig rettssubjekt for å kunne handle kollektivt for å ivareta medlemmenes felles interesser.

Retten til organisatorisk selvstyre innebærer at foreninger har frihet til å utforme sine egne regler og styre sine egne anliggender.⁷ Dette er imidlertid ikke til hinder for at staten vedtar «rules and requirements on corporate governance and management» og kontrollerer at disse blir fulgt. Det er legitimt for staten å innføre visse minimumsstandarder når det gjelder «the role and structure of an association's governing bodies», men EMD uttaler likevel at det ikke er «the authorities' role to ensure observance of every single formality set out in an association's own charter».⁸

Foreningsfriheten gir ingen en rett til å bli medlem i enhver forening, ei heller til å inneha bestemte verv i en forening. Foreninger har rett til å bestemme vilkår for medlemskap og til å stille krav for å inneha verv i foreningen.

Skal staten lovlig kunne gjøre inngrep i foreningsfriheten, følger vilkårene for inngrep i hovedsak samme struktur som vilkårene for inngrep i tros- og livssynsfriheten, jf. punkt 4.1.

4.3 EMK artikkel 14 – forbud mot diskriminering

EMK artikkel 14 inneholder et forbud mot diskriminering ved utøvelsen av rettighetene og frihetene etter konvensjonen. I norsk oversettelse lyder den:

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

Bestemmelsen er av såkalt aksessorisk karakter, det vil si at den kun kommer til anvendelse dersom et saksforhold «faller innenfor området til» («the ambit of») en rettighet eller frihet som er nedfelt i konvensjonen eller protokollene til denne.

Departementet legger til grunn at tilskuddssaker etter trossamfunnsloven i utgangspunktet faller innenfor området til EMK art. 9. For at et forhold skal reise spørsmål om diskriminering, må fire kumulative vilkår være oppfylt. Inngangsvilkåret er at forskjellsbehandlingen må gjelde en rettighet som er omhandlet i konvensjonen, eksempelvis artikkel 9 om religionsfrihet. For det andre må forskjellsbehandlingen skje på grunnlag av «kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status». For det tredje må det foreligge en forskjellsbehandling av rettssubjekter i sammenlignbare situasjoner. For det fjerde følger det av EMDs praksis at det er et vilkår for at en eventuell forskjellsbehandling skal utgjøre diskriminering i strid med artikkel 14, at den ikke bygger på en objektiv og rimelig begrunnelse, det vil si at den ikke har et legitimt formål eller tiltaket fremstår som

⁷ Ásatrúarfélagid mot Island (2014) avsnitt 31

⁸ Tebeiti Muhafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan (37083/03) avsnitt 72 og 78

uforholdsmessig. EMD har i saker om forholdet mellom stat og religion gitt medlemsstatene en nokså vid skjønnsmargin⁹.

4.5 Kvinnediskrimineringskonvensjonen

Som følge av økt betydning av internasjonal rett, blant annet gjennom Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og gjennom styrking av internasjonale menneskerettskonvensjoner i nasjonal rett, har individers vern mot diskriminering på grunn av kjønn blitt stadig sterkere. FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK) går lengst i å pålegge staten forpliktelser når det gjelder ivaretagelse av likebehandling mellom kvinner og menn.

KDK er gjort til en del av norsk rett og har samme formelle rettslige stilling som for eksempel EMK gjennom menneskerettsloven.

KDK forplikter staten både på det strukturelle og på det individuelle planet og gjelder på alle livets områder. Konvensjonen definerer i art. 1 diskriminering av kvinner som «enhver kjønnsmessig sontring, utelukkelse eller innskrenkning som har som virkning eller formål å svekke eller utelukke anerkjennelsen, utnyttelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert annet område». Gjennom KDK har konvensjonspartene forpliktet seg til å «uten opphold ta alle tjenlige midler i bruk i en politikk for å avskaffe diskriminering av kvinner». Med dette som formål, forplikter partene seg blant annet til

- «å treffe egnete lovgivningsmessige eller andre tiltak, også straffetiltak om så er hensiktsmessig, som forbyr all diskriminering av kvinner» (art. 2 bokstav b),
- «å avholde seg fra enhver handling eller praksis som diskriminerer kvinner og å sikre at offentlige myndigheter og institusjoner handler i samsvar med denne forpliktelsen» (art. 2 bokstav d),
- «å treffe alle tjenlige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner» (art. 2 bokstav e), og
- «å treffe alle egnete tiltak, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner» (art. 2 bokstav f).

Artikkel 5 a. krever at statene skal treffe alle egnete tiltak «for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verd enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner».

FNs kvinnediskrimineringskomite har i tolkningsuttalelser utdypet bestemmelsene i konvensjonen. Komiteen har blant annet uttrykt at staten skal avstå fra å støtte opp under («performing, sponsoring or condoning») praksiser i private organisasjoner som innebærer at kvinner og menn behandles ulikt, at statene skal ta aktive skritt for å hindre diskriminering av kvinner og at staten i noen tilfeller kan holdes ansvarlig for diskriminering som skjer i private organisasjoner. Komiteen har hittil i sin tolkningspraksis ikke foretatt konkrete vurderinger av forholdet mellom statstilskudd til tros- og livssynssamfunn og innholdet i konvensjonen.

⁹ Izzettin Doğan m.fl. mot Tyrkia (2016) avsnitt 112.

Det antas imidlertid at de forpliktelsene som påhviler staten etter KDK, sammenholdt med diskrimineringsvernet etter artikkel 14, er relevante for vurderingen av om et inngrep i religionsfriheten er lovlig.

4.6 Grunnloven § 16

Grunnloven § 16 har følgende ordlyd:

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

Religionsfriheten i første punktum må tolkes i samsvar med konvensjonsbestemmelsene, jf. punkt 4.1 over.

Statens plikt til å understøtte Den norske kirke som evangelisk-luthersk folkekirke innebærer først og fremst å legge de økonomiske, rettslige og organisatoriske forholdene til rette for at Den norske kirke «forblir» Norges folkekirke. Hva som nærmere ligger i det å være folkekirke, fremgår ikke av ordlyden. Det fremgår imidlertid av § 16 lest i sammenheng at det å være folkekirke innebærer en særlig stilling overfor staten, og at dette skiller folkekirken fra de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dette er også presisert i St.meld. nr. 17 (2007–2008) (s. 73). Staten har særskilte forventninger til Den norske kirke, og som en konsekvens av dette har staten også en særskilt understøttelsesplikt.

Grunnloven § 16 forplikter staten til understøttelse av Den norske kirke i form av en viss offentlig finansiering. I trossamfunnsloven § 14 er dette konkretisert til at staten gir tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt, og at staten også kan gi tilskudd til andre kirkelige formål. Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebyggene. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp. I budsjettforslaget fra soknet kan også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.

Kommunenes tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet, mens det statlige tilskuddet gis etter budsjettforslag (søknad) fra Kirkemøtet. Det er det kirkelige fellesrådet i kommunen som i budsjettsammenheng opptrer på vegne av soknene og mottar de kommunale bevilgningene til kirkens virksomhet. Det vanlige er at bevilgningene ikke er spesifisert på formål, men gis som et rammetilskudd til fellesrådet, som forvalter og disponerer bevilgningene til formål som nevnt i § 14. Tilsvarende er det Kirkerådet som på vegne av Kirkemøtet mottar de statlige bevilgningene, også i form av et rammetilskudd som skal finansiere kirkens virksomhet som nevnt i § 14. Nivået på understøttelsen vil være opp til statsbudsjettet og kommunebudsjettene å konkretisere, innenfor lovens forpliktelser.

Videre forutsetter Grunnloven § 16 tredje punktum særskilt lovgivning om Den norske kirkes «ordning». Stortinget kan dermed gå lenger i å lovregulere Den norske kirke enn andre tros-

og livssynssamfunn, men det vil være visse rammer for lovgivningsmyndigheten. Grunnloven § 16 setter selv opp en skranke gjennom den saklige angivelsen «ordning», dvs. kirkens ytre organisering. Dessuten vil tros- og livssynsfriheten, sammen med andre relevante, menneskerettslige normer, være en generell skranke for lovgiveren. De rettslige grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet, og for statens styring av Den norske kirke mer generelt, kan være vanskelige å bestemme presist. Etter den nye trossamfunnsloven er den særlige lovgivningen om Den norske kirke bygget ned i retning rammelovgivning. I Prop. 130 L (2018-2019) ble det pekt på at lovgivningen antakelig vil kunne gå noe lenger inn i kirkelige forhold dersom Den norske kirke selv ber om eller gir tilslutning til konkret lovregulering.

Grunnloven § 16 om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes «på lik linje», må ses i sammenheng med statens plikter overfor Den norske kirke. Kravet til likebehandling (ikke-diskriminering) som Grunnlovens § 16 fjerde punktum oppstiller, gjelder både i forholdet mellom Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, og mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene innbyrdes. Dette følger av ordlyden, og fremgår også av St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 73 og Prop. 130 L (2018-2019) s. 51ff. Staten er etter Grunnloven § 16 rettslig forpliktet til å materielt understøtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, også med en viss økonomisk støtte. På dette punktet legger Grunnloven § 16 dermed mer vidtgående plikter på staten enn det som følger av konvensjonsforpliktelsene.¹⁰ Samtidig har staten et betydelig rom til å vurdere hvilket nivå den økonomiske støtten skal ligge på, og hvordan støtten skal innrettes.

Kravet om understøttelse på lik linje i § 16 fjerde punktum innebærer at staten må ivareta visse grunnleggende krav til likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn.

Lovavdelingen har uttalt at «[v]erken ordlyden i Grunnloven § 16 fjerde punktum eller forarbeidene sier noe mer konkret om hva som ligger i et slikt krav til likebehandling.»¹¹ Videre uttalte Lovavdelingen at det følger «neppe mer av bestemmelsen enn at staten har et ansvar for ikke å diskriminere ulike tros- og livssynssamfunn». Forskjellsbehandling som forfølger lovlige formål og har en objektiv og rimelig begrunnelse, vil normalt være forenlig med grunnlovsbestemmelsen, jf. EMK artikkel 14.

¹⁰ Lovavdelingen har i brev 4. november 2015 til Kulturdepartementet uttalt: «Det ligger i grunnlovsbestemmelsen, lest i lys av forarbeidene, at staten har et «ansvar» for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Hva dette rettslig sett nærmere innebærer, kan være uklart. «Understøttelse» kan skje gjennom tildeling av materielle goder, herunder økonomisk støtte, men det kan også skje på andre måter. Det ligger nær å si at grunnlovsbestemmelsen, lest i lys av forarbeidene, bygger på en forutsetning om at staten ikke helt kan la være å bidra materielt, herunder i form av tilskudd, til de ulike tros- og livssynssamfunnenes virksomhet. På dette punktet kan Grunnloven § 16 sies å bygge på en annen tilnærming enn EMK artikkel 9.»

¹¹ Lovavdelingen i brev 4. november 2015 til Kulturdepartementet

5. Demokratikrav

5.1 Innledning

Stortinget har i flere saker har vært opptatt av tiltak som kan motvirke innflytelsen til anti-demokratiske krefter i Norge, inkl. på tros- og livssynsfeltet. Trossamfunnsloven § 6 andre ledd om nekting av tilskudd til tros- og livssynssamfunn som mottar bidrag fra stater som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten, er et eksempel på dette. Det kan også vises til følgende flertallsmerknad i Innst. 399 S (2015–2016), som gjaldt Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* og et representantforslag om å sikre integrering:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener det må ha konsekvenser at trossamfunn og religiøse ledere fremmer holdninger som strider mot grunnleggende menneskerettigheter, demokratiske verdier og prinsipper, samt holdninger som innskrenker og hemmer integrering og utsetter noen for sterk sosial kontroll. Dette gjelder uansett trosretning.»

Videre kan det vises til to flertallsmerknader i sak om å gi kommunen en klar lovhjemmel til å hindre organisasjoner og trossamfunn i å drive klart integreringshemmende virksomhet, jf. Innst. 406 S (2020–2021):

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at fellesskapets politikk overfor ulike tros- og livssynssamfunn må utformes opp mot viktige fellesverdier som demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke-diskriminering, likestilling og trosfrihet.»

«Flertallet vil understreke at man i kampen mot antidemokratiske krefter må passe på å ikke selv ty til antidemokratiske virkemidler som krenker tros- og foreningsfriheten. Det er likevel avgjørende at storsamfunnet ikke utviser naivitet overfor krefter som kan true våre grunnleggende samfunnsverdier, og at vi sikrer trygge rammer for de fellesarenaene som våre barn og unge deltar i.»

I Hurdalsplattformen sier regjeringen at den vil «[s]tille krav om at dei administrative organa som forvaltar offentlege tilskot på vegner av trussamfunn, er demokratisk valde ...» Etter en nærmere vurdering foreslås det her i stedet et demokratikrav som retter seg mot tros- og livssynssamfunnenes virksomhet og aktiviteter, slik vilkårene for å nekte tilskudd etter trossamfunnsloven § 6 første ledd gjør. Forslaget innebærer at tros- og livssynssamfunn som motarbeider den demokratiske styreform, vil kunne nektes tilskudd etter trossamfunnsloven. Under punkt 5.4 nedenfor gjøres det nærmere rede for innholdet i dette demokratikravet.

Forslaget sammenfaller i stor grad med et lovforslag den foregående regjeringen i Sverige fremmet for Riksdagen i juli 2022, se redegjørelse i punkt 5.2 under. Det har også noen fellestrekk med det danske forbudet mot å motta donasjoner fra fysiske og juridiske personer som motarbeider eller underminerer demokrati og grunnleggende menneskerettigheter, og dette gjennomgås derfor kort i punkt 5.3 nedenfor.

5.2 Det svenske lovforslaget

I [Prop. 2021/22:72 Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället](#), ble det blant annet lagt frem forslag til en ny lov om statsstøtte til trossamfund og om endringer i loven om *Allmänna arvsfonden*. (Lovforslaget ble trukket tilbake etter regjeringsskiftet høsten 2022.) I forslaget til ny lov om statsstøtte til trossamfund er demokrativilkår tatt inn i § 5, som lyder:

«Statsbidrag får inte lämnas till ett trossamfund om trossamfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare som agerar inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar individer eller grupper av individer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.»

Nr. 1–3 er etter sin ordlyd i stor grad sammenfallende med nektingsgrunnene i vår trossamfunnslov § 6 første ledd, mens nr. 4 tilsvarer forslaget i høringsnotatet her. Lovforslaget § 6 inneholder også en unntaksregel om at statsstøtte likevel kunne gis når det forelå særskilte grunner. I denne vurderingen skal det «særskilt beaktas om trossamfundet har tagit avstand från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.»

I proposisjonen begrunnes lovforslaget med at

«[d]et är av grundläggande betydelse i samhället att värna demokratin och det demokratiska styrelseskicket. Med det demokratiska styrelseskicket avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Av regeringsformens inledande paragraf framgår att all makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Vidare framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Principen om Sverige som en demokratisk rättsstat slås alltså fast redan i regeringsformens portalparagraf för att därefter ges ett närmare innehåll genom andra bestämmelser i regeringsformen. Ett trossamfund som motarbetar dessa principer, som är grundläggande för demokratin, bör inte beviljas bidrag.»

Følgende oppgis som eksempler på hva som skal omfattes av alternativet «motarbetar det demokratiska styrelseskicket»:

- Terrorisme samt økonomisk eller annen støtte til terroristorganisasjoner
- Handlinger som er beskrevet i den strafferettslige terrorismelovgivningen
- Forsvar av terrorhandlinger eller voldelig ekstremisme, også utenfor Sverige

- Støtte til udemokratiske regimer, terrorgrupper eller parter i en konflikt som begår terrorhandlinger
- Oppfordringer til vold for å nå et politisk eller religiøst mål
- Oppfordringer om å ikke følge svensk lov

Proposisjonen nevner også eksempler på forhold som ikke skal omfattes, blant annet oppfordringer om å nekte militærtjeneste og oppfordringer om å ikke bruke stemmeretten. I visse unntakstilfeller skal også oppfordringer til sivil ulydighet være unntatt.

Forholdet til menneskerettighetene, blant annet foreningsfriheten, religionsfriheten og ytringsfriheten etter EMK, vurderes i proposisjonen. Det konkluderes med at demokrativilkåret ikke er i strid med disse rettighetene.

5.3 Det danske forbudet mot å motta donasjoner fra visse personer

Folketinget vedtok 9. mars 2021 [lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer](#). Loven trådte i kraft 15. mars 2021. Formål med loven er å «modvirke, at fysiske og juridiske personer, herunder udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder, kan modarbejde eller underminere demokratiet og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder ved at give donationer» (§ 1).

Utlendingsforvaltningen («Udlæningestyrelsen»), kan treffe avgjørelse om «hvorvidt fysiske og juridiske personer, herunder udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, skal optages på en offentlig forbudsliste» (§ 2).

I [proposisjonen](#) til loven gis det eksempler på hva som faller inn under kriteriet motarbeide eller underminere demokratiet og grunnleggende frihets- og menneskerettigheter, blant annet følgende:

- Agitasjon for at demokrati bør avskaffes og erstattes av et kalifat
- Oppfordringer om å krenke menneskerettigheter, inkl. kjønnslikestilling
- Uttalelser om at man bør benytte religiøse domstoler som treffer avgjørelser på grunnlag av religiøse skrifter og dogmer, i stedet for demokratisk vedtatte regler, som for eksempel lover vedtatt av Folketinget
- Systematisk forfølgelse av personers lovlige politiske virke

Samtidig understrekes det at å hevde at kvinner ikke kan være religiøse forkynnere eller oppfordringer til å ikke benytte stemmeretten, ikke alene vil være grunnlag for å bli tatt opp på forbudslisten.

Forholdet til EMK art. 9 (religionsfrihet) og art. 11 (foreningsfrihet) vurderes i proposisjonen. Det konkluderes med at forbudet kan håndheves innenfor rammene av de to EMK-bestemmelsene.

5.4 Nærmere om demokrativilkåret

Departementet foreslår at motarbeiding av den demokratiske styreformen føyes til som et grunnlag for å nekte tilskudd i trossamfunnsloven § 6 første ledd.

Med *den demokratiske styreformen* menes 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 skal forstås vidt, og refererer til handlinger og ytringer som har til hensikt eller er egnet til å hindre, svekke eller undergrave de institusjoner, verdier og prinsipper den demokratiske styreformen består av eller baserer seg på.

Selv om de allerede omfattes av alternativet «utøver vold eller tvang, fremsetter trusler» i trossamfunnsloven § 6 første ledd, vil følgende punkter også være i kjernen av hva som inngår i nektingsgrunnlaget som her foreslås innført:

- 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 omfattes også, forutsatt at den har sammenheng med deres yrke eller virke.

Oppfordring og støtte til terrorhandlinger og voldelig ekstremisme i Norge og andre land vil også være i kjernen av hva som omfattes av det nye nektingsgrunnlaget, selv om dette allerede kan medføre at tilskudd nektes i samsvar med trossamfunnsloven § 6 første ledd andre punktum.

Nedenfor følger flere eksempler på handlinger og ytringer som kan medføre at tilskudd nektes i samsvar med det nye grunnlaget (ikke en uttømmende liste):

- Oppfordring om å ikke rette seg etter norsk lov
- Oppfordring om å ikke anmelde straffbare forhold til politiet (Å uttrykke forståelse for at noen velger å ikke anmelde et straffbart forhold, omfattes ikke)
- 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. Sett hen til dette foreslås det ikke at tilskudd skal kunne nektes på grunn av oppfordringer om å ikke bruke stemmeretten.

Sivil ulydighet, det vil si samvittighetsdikterte og ikke-voldelige brudd på lover og andre offentlige bestemmelser (inkl. vedtak) for å få gjennomslag i en bestemt sak, omfattes heller ikke av det foreslåtte nektingsgrunnlaget, med mindre den er begrunnet i et antidemokratisk eller menneskerettsstridig syn eller formål, for eksempel hvis formålet er av en rasistisk karakter.

Grunnlaget for å nekte tilskudd retter seg mot «tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptre på vegne av samfunnet». Det kreves derfor at forholdet på en kvalifisert måte kan knyttes til et tros- eller livssynssamfunn for at det aktuelle samfunnet skal kunne nektes tilskudd.

Bestemmelsen i loven § 6 første ledd andre punktum innebærer at et tros- eller livssynssamfunn også vil kunne nektes tilskudd hvis samfunnet, eller noen som opptre på vegne av samfunnet, oppfordrer eller gir støtte til handlinger og ytringer som omfattes av det nye nektingsgrunnlaget.

I likhet med de nåværende nektingsgrunnene i loven § 6 første ledd, vil det dreie seg om forhold som *kan* medføre at et tros- eller livssynssamfunn nektes tilskudd. Statsforvalter må dermed utvise et skjønn og foreta en konkret vurdering av om forholdet bør medføre at tilskudd nektes. I dette ligger det en vurdering av hvor alvorlig forholdet er. Et krav om tilskudd kan avslås fullstendig, det vil si at hele tilskuddet det aktuelle året holdes tilbake, eller tilskuddet kan avkortes etter en konkret vurdering. Det samme gjelder for et eventuelt krav om tilbakebetaling etter loven § 6 fjerde ledd.

Etter trossamfunnsforskriften § 11 andre ledd skal det i vurderingen særlig legges vekt på tiltak samfunnet har satt i verk for å forhindre forholdet. Det skal også legges vekt på hvor alvorlig forholdet er og om det fremstår som forsettlig. Er det grunnlag for å nekte tilskudd, kan tilskuddet etter en konkret vurdering i stedet avkortes. Har tros- eller livssynssamfunnet systematisk, vedvarende eller forsettlig utført, oppfordret til eller støttet motarbeiding av den demokratiske styreform, vil det følge av forskriften § 11 fjerde ledd at samfunnet likevel skal nektes hele tilskuddet.

Det nye nektingsgrunnlaget vil i henhold til det ovennevnte kunne ramme straffbare handlinger, se straffeloven kapittel 25 om voldslovbrudd mv. og kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, særlig §§ 263–264 om trusler og §§ 266 og 266 a om hensynsløs atferd og alvorlig personforfølgelse. Statsforvalter skal gjøre en selvstendig vurdering etter trossamfunnsloven § 6 første ledd, og må vurdere konkret om en skal stille et krav om tilskudd i bero i lys av en eventuell straffesak, jf. trossamfunnsforskriften § 10 fjerde ledd. Kravet til bevis i en sak om å nekte tilskudd vil være mindre strengt enn i en straffesak.

Et tros- eller livssynssamfunn som motarbeider den demokratiske styreform, vil også kunne bli nektet eller fratatt registrering, jf. loven § 4 tredje ledd. I vurderingen skal det etter trossamfunnsforskriften § 6 andre ledd særlig legges vekt på tiltak tros- eller livssynssamfunnet har iverksatt for å forhindre det aktuelle forholdet. Det skal også legges vekt på hvor alvorlig forholdet er og om det fremstår som forsettlig. Ifølge forskriften § 6 andre ledd tredje punktum vil tros- og livssynssamfunn som systematisk, vedvarende eller

forsettlig motarbeider den demokratiske styreformen, som hovedregel få registreringen trukket tilbake.

5.4 Forholdet til menneskerettighetene

5.4.1 Tros- og livssynsfriheten

I utgangspunktet vil et vedtak om å nekte tilskudd til tros- og livssynssamfunn som motarbeider den demokratiske styreformen, ikke innebære brudd på noen forpliktelse etter EMK art. 9, siden konvensjonsbestemmelsen ikke gir et trossamfunn krav på tilskudd fra staten. At et tros- eller livssynssamfunn nektes tilskudd og eventuelt også fratras registreringen etter trossamfunnsloven, har ingen betydning for statusen som juridisk person og selvstendig rettssubjekt. Det vil fritt kunne drive lovlig tros- eller livssynsmessig virksomhet og hente inntekter fra andre kilder enn trossamfunnslovens tilskuddsordning. Samfunnets medlemmer vil ikke være avskåret fra å samles til møter og felleshandlinger.

Dersom et nektingsvedtak likevel anses som et inngrep, mener departementet at det vil være foreskrevet i lov, forfølge et legitimt formål og utgjøre et nødvendig, egnet og forholdsmessig tiltak for å oppnå formålet. Inngrepet vil derfor være lovlig i henhold til EMK art. 9 nr. 2.

For det første vil inngrepet være hjemlet i trossamfunnsloven. For det andre kan det neppe være tvilsomt at nekting av tilskudd til tros- og livssynssamfunn som motarbeider den demokratiske styreformen, vil oppfylle minst ett av de legitime formålene nevnt i EMK art. 9 nr. 2. Etter departementets syn vil inngrepet etter omstendighetene kunne begrunnes i hensynet til den offentlige trygghet, vernet av den offentlige orden, og/eller beskyttelsen av andres rettigheter og friheter. Departementet mener også at vedtak om å nekte tilskudd som utgangspunkt vil være et nødvendig, egnet og forholdsmessig tiltak. Det må kunne forventes av staten at den ikke gir økonomisk støtte til organisasjoner som undergraver de demokratiske institusjonene, verdiene og prinsippene den selv bygger på. I vurderingen av forholdsmessigheten er det også av betydning at tros- og livssynssamfunnenes status som juridiske personer og selvstendige rettssubjekter ikke påvirkes, og at de vil stå fritt til å drive lovlig tros- eller livssynsmessig virksomhet og hente inntekter fra andre kilder, slik det går frem av redegjørelsen over. Vedtak om å nekte tilskudd skal som utgangspunkt treffes etter en konkret vurdering av forholdets alvor, se punkt 5.4 over.

5.4.2 Forsamlings- og foreningsfriheten

Tros- og livssynssamfunn er også omfattet av vernet etter EMK art. 11 om forsamlings- og foreningsfrihet. Heller ikke denne bestemmelsen gir alene rett til statstilskudd. At tros- og livssynssamfunn eller andre foreninger eventuelt nektes tilskudd, er dermed i utgangspunktet ikke å anse som et inngrep i foreningsfriheten. Ethvert samfunn som ev. nektes tilskudd på bakgrunn av et nytt tilskuddsvilkår, vil forbli et selvstendig rettssubjekt med full frihet til å styre seg selv og drive lovlig virksomhet i Norge.

I utgangspunktet vil vedtak om å nekte tilskudd til tros- og livssynssamfunn som motarbeider den demokratiske styreform, dermed ikke være et inngrep i forsamlings- eller foreningsfriheten etter EMK art. 9.

Dersom nekting av tilskudd likevel skulle anses som et inngrep i forsamlings- og/eller foreningsfriheten, mener departementet at inngrepet vil være lovlig etter EMK art. 11 nr. 2 – av samme grunner som et inngrep i EMK art. 9 vil være lovlig, jf. vurderingen ovenfor.

5.4.3 Ytringsfriheten

Ytringsfriheten etter EMK art. 10 gir ikke i seg selv rett til tilskudd. Det nye grunnlaget for å nekte tilskudd som foreslås her, vil i utgangspunktet ikke utgjøre et inngrep i ytringsfriheten. Med mindre det dreier seg om straffbare ytringer, vil tros- og livssynssamfunn stå fritt til å ytre seg selv om de ikke får tilskudd etter trossamfunnsloven.

Skulle det nye nektingsgrunnlaget likevel bli ansett som et inngrep i ytringsfriheten, mener departementet at det vil være lovlig etter EMK art. 10 nr. 2. Inngrepet vil ha en klar og forutsigbar hjemmel i trossamfunnsloven og være begrunnet i minst én av de legitime grunnene nevnt i EMK art. 10 nr. 2 (hensynet til den offentlige trygghet, forebygging av uorden og vern av andres rettigheter). Når det gjelder forholdsmessigheten av inngrepet, vises det til vurderingene ovenfor.

5.4.4 Diskrimineringsvernet

Demokratikravet som her foreslås innført, er generelt og nøytralt utformet. I den grad det likevel skulle føre til at rettssubjekter i en analog eller sammenlignbar situasjon forskjellsbehandles, og det legges til grunn at forskjellsbehandlingen faller innenfor området til en rettighet i EMK, mener departementet at forskjellsbehandlingen vil ha en objektiv og rimelige begrunnelse. Det vises til vurderingene ovenfor av om kravet er i strid med EMK art. 9.

5.5 Forholdet til Grunnloven

I forbindelse med forslaget ovenfor er det primært retten til fri religionsutøvelse i Grunnloven § 16 første punktum og fjerde punktum om statens plikt til å understøtte tros- og livssynssamfunn på lik linje som er av betydning. Departementet legger til grunn at bestemmelsen ikke gir et utvidet vern i forhold til EMK art. 9, og viser til vurderingen nedenfor.

Bestemmelsen i fjerde punktum må forstås som et forbud mot diskriminering, både mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn og mellom tros- og livssynssamfunn generelt. Dette innebærer at staten må ivareta visse grunnleggende krav til likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn. Etter departementets syn foranlediger grunnlovsbestemmelsen ikke andre spørsmål enn de som kommer opp i vurderingen av diskrimineringsvernet etter EMK art. 14 over.

5.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at motarbeiding av den demokratiske styreformen i Norge føyes til som eit grunnlag for å nekte tilskudd i trossamfunnsloven § 6 første ledd (endring i kursiv):

Dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, *motarbeider den demokratiske styreform*en, utøver vold eller tvang,

fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd eller tilskudd kan avkortes. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til krenkelser som er nevnt i dette leddet.

6. Krav om 40 prosent representasjon av hvert kjønn

6.1 Utgangspunkter

Diskriminering på grunn av kjønn er forbudt på alle områder i samfunnet – også i trossamfunn. For at trossamfunn skal kunne behandle menn og kvinner ulikt, må de generelle vilkårene i likestillings- og diskrimineringsloven om lovlig forskjellsbehandling (§ 9) være oppfylt. I praksis betyr det at trossamfunnene etter gjeldende rett ikke har adgang til å nekte kvinner administrative styreverv. Det er kun i tilfeller der forskjellsbehandlingen bygger på et religiøst grunnlag (saklig formål), at kravet om et bestemt kjønn er nødvendig for å kunne ha en stilling, et verv mv. (nødvendig for å oppnå formålet) og at målet for forskjellsbehandlingen står i et rimelig forhold til virkningen for den som forskjellsbehandles (ikke uforholdsmessig), at den er tillatt. Tidligere inneholdt likestillingsloven en særlig bestemmelse om at loven ikke skulle gjelde for «indre forhold i trossamfunn», men denne unntaksbestemmelsen er nå opphevet slik at en eventuell forskjellsbehandling i praksis 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 verv, undervisningsstillinger osv. kan omfattes dersom vervet eller stillingen har direkte sammenheng med religionsutøvelsen.

Trossamfunnsloven med tilhørende forskrift har i dag ingen krav knyttet til kjønnssammensetningen i de administrative organene 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 skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og planlagt iverksatt for å fremme kjønnslikestilling, men det er ikke et krav om å innføre eller gjennomføre slike tiltak. I tillegg skal det redegjøres for eventuelle begrensninger tros- og eller livssynssamfunnet 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 (bl.a. kjønn), og om eventuelle segregerende tilbud i samfunnet. I tillegg er brudd på lovbestemte diskrimineringsforbud nevnt som grunnlag for å nekte, avkorte eller tilbakebetale tilskudd, jf. § 6 første ledd og § 14 femte ledd.

6.2 Hurdalsplattformen

6.2.1 Formålet med å stille krav

Spørsmål om kjønnsbalanse har de siste årene vært et tilbakevendende tema i den offentlige debatten om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. I mange år var debatten om kjønnsbalanse knyttet til ansatte i trossamfunnene, og da kanskje særlig kvinneandelen blant prester i Den norske kirke. Kravet om kjønnsbalanse har historisk sett vært knyttet til arbeidsgiveransvaret og det faktum at prestene var statstilsatte embetsmenn, senere tjenestemenn. Det var pliktene som arbeidsgiver som lå til grunn for kravet, jf. den tidligere likestillingsloven, nå likestillings- og diskrimineringsloven.

De senere årene har debatten om kjønnsbalanse dreid mer mot trossamfunnenes styrende organer, og et krav om tilfredsstillende kvinneandel i disse. Debatten har i liten grad handlet om Den norske kirke. Det har først og fremst vært en debatt som har vært knyttet til trossamfunn utenom Den norske kirke, og da kanskje særlig de muslimske.

Forslaget her må leses i lys av den debatten som delvis har foregått i mediene og delvis i Stortinget, og som blant annet kommer til uttrykk i mindretallsmerknadene i forbindelse med behandlingen av trossamfunnsloven i Stortinget. Her fremgår det nokså klart at formålet handler om å løfte kvinners posisjon og medbestemmelsesrett i fora som tradisjonelt har vært forbeholdt menn, eller der det tradisjonelt har vært overvekt av menn. Det er et tiltak som er ment å gi kvinner formell innflytelse i organer som forvalter de offentlige tilskuddene.

Mens mindretallsmerknaden og tidligere representantforslag på Stortinget, jf. Dok. 8:62 S (2017-2018), presiserer at det skal stilles krav om «minst 40 pst. representasjon av kvinner i styringsorganer», er imidlertid Hurdalsplattformen formulert slik at det skal stilles krav om «minst 40 prosent representasjon av kvart kjønn». Endringen i formulering får konsekvenser for formålet, slik at dette må leses som et tiltak som også er ment å fremme likestilling mellom kjønnene. I tillegg må det leses som et tiltak som er ment å løfte kvinners posisjon i trossamfunnene og gi dem innflytelse i formelle styringsorgan, og at dagens krav om rapportering ikke er tilstrekkelig for å oppnå dette formålet.

Departementet legger i kapitlet her fram forslag til justeringer i trossamfunnsloven som har som formål å sikre kvinner formell innflytelse i organene som forvalter de offentlige tilskuddene og gi disse organene en god kjønnsbalanse. Dette er i tråd med samfunnsutviklingen ellers, hvor kjønnslikestilling er et viktig mål på alle samfunnsområder.

6.2.2 Hva menes med å «stille krav»?

Et krav om kjønnsbalanse kan innrettes på flere måter. Det kan innrettes som et rettslig vilkår for å nekte, avkorte eller kreve tilbakebetalt tilskudd dersom samfunnet ikke oppnår en tilfredsstillende kjønnsfordeling (et absolutt krav), eller det kan stilles som et krav om å forplikte seg til å jobbe mot en tilfredsstillende kjønnsfordeling for å kunne motta statstilskudd (en aktivitetsplikt).

De ulike måtene å innrette kravet på, har både fordeler og ulemper. Stilles for inngripende krav, kan en risikere at samfunnene trekker seg ut av ordningen eller at det dannes pro forma styrer for å oppfylle lovens krav. Pro forma styrer vil ikke bidra til at kvinner får mer reell makt. Staten har heller ikke anledning til å føre «kontroll med og [ha] innsyn i religiøse samfunn»¹² som ikke mottar statstilskudd, og vil miste muligheten til å påvirke kvinners innflytelse og posisjon i disse samfunnene. På den andre siden vil mer inngripende krav kunne føre til raskere endringer i kjønnsbalansen i samfunnene. Er kjønnsbalanse et vilkår for at samfunnet ikke skal kunne nektes tilskudd, vil mange samfunn antakelig forsøke å innrette seg raskt for å ikke komme i den situasjonen. Departementet mener at det mest aktuelle nå er å innrette kravet som et aktivitetskrav, men for å få god nok kunnskap om konsekvensene av de ulike måtene å innrette kravet på, ønsker departementet å høre ulike modeller hvor kravet innrettes som et aktivitetskrav og et absolutt krav. Vi ønsker også å høre en kombinasjonsmodell av disse to.

¹² Hurdalsplattformens innledende avsnitt under «Et livssynsåpent samfunn med respekt for alle»

6.2.3 Hva menes med «dei administrative organa som forvaltar tilskot»?

Hurdalsplattformens punkt sier at det skal knyttes krav om kjønnsrepresentasjon i «dei administrative organa som forvaltar tilskot». Trossamfunnenes ulike organisasjonsform gjør det imidlertid ikke åpenbart hvilke(t) organ dette skal være. «Dei administrative organa» er sjeldent rent administrative, og det er heller ikke alltid opplagt hvilket organ som forvalter tilskuddet.

I flere trossamfunn er det for eksempel ulikt om det er styret, et valgt råd eller administrasjonen som forvalter tilskuddet. Det er heller ikke «vanntette skott» mellom disse. Det kan for eksempel være styret som står oppført i Enhetsregisteret hos Brønnøysundregistrene, mens det er et valgt råd eller en administrasjon som oppgis som økonomiansvarlig. For Den norske kirke er det Kirkerådets sekretariat som svarer for bruken av statstilskuddet overfor departementet, mens det er det valgte Kirkerådet som er den reelle ansvarlige forvalter.

For de fleste tros- og livssynssamfunnene, inkludert Den norske kirke, blir det også et spørsmål om kravet skal knyttes til det organet som legger rammene for forvaltningen av tilskuddet, ofte en generalforsamling/årsmøte/kirkemøte som møtes årlig/hvert andre/tredje år og som gjerne regnes som samfunnets øverste organ, eller om kravet skal knyttes til organet som forvalter og utøver generalforsamlingens/årsmøtets/kirkemøtets vedtak mellom samlingene, gjerne et styre/menighetsråd/kirkeråd. Å knytte et krav om kjønnsbalanse til et organ hvor alle medlemmene har møte- og stemmerett (typisk en generalforsamling), vil ikke gi mening. Et krav om kjønnsbalanse vil derfor måtte rettes mot det organet som velges eller utpekes av generalforsamlingen/årsmøtet/kirkemøtet til å forvalte det offentlige tilskuddet på vegne av trossamfunnet.

Det må avklares om kravet skal begrenses til det sentrale nivået i samfunnet, eller om også lokale og regionale nivå skal omfattes. For enkelte samfunn er ikke problemstillingen relevant, mens for landsdekkende organisasjoner der kun sentralledet mottar tilskudd og fordeler dette videre i organisasjonen, er det et spørsmål om også organene som mottar de viderefordelte midlene, skal omfattes. Det samme gjelder for samfunn som har slått seg sammen for å møte antallskravet, eller samfunn som har administrative overbygninger, som for eksempel Buddhistforbundet. For Den norske kirke, som mottar tilskudd både fra stat og kommune, er det et spørsmål om kravet skal knyttes både til organet som forvalter statstilskuddet og organene som forvalter de kommunale tilskuddene.

Det er ikke slik at alle samfunn har et rent «administrativt organ» som styrende organ. Selv om det i de fleste tros- og livssynssamfunn finnes et flertall av administrative ressurser i samfunnenes styrende organer, gjelder dette ikke alle. Enkelte samfunn har en organisasjonsform som ikke skiller på det religiøse og det administrative. I en del kristne trossamfunn er det et eldsteråd (forstått som en særskilt åndelig-teologisk ledelse) eller samfunnets «eldste» (religiøse overhoder) som utgjør samfunnets styrende organer. Ofte vil menighetens pastor eller prest gjerne sitte i samfunnets styre. Disse posisjonene er av religiøse grunner ofte forbeholdt menn og i enkelte tilfeller utpekt, ikke valgt¹³. I Den katolske

¹³ Informasjon fra NKR høsten 2021 gitt på oppdrag fra departementet, se kap. 3.

kirke, der bare menn kan bli prest og biskop, er biskopen Pavens lokale utsending og bispedømmets religiøse og administrative leder. Biskopen assisteres av flere råd som er oppnevnt av og gir råd til ham, men det er biskopen som er beslutningstaker. I noen av rådene kan det sitte lekfolk og kvinner. De lokale menighetene ledes av sognepresten, som er biskopens representant og formann i menighetsrådet. Blant de øvrige medlemmene av menighetsrådet kan det være både kvinner og menn.

Det er også slik at en del norske trossamfunn inngår i internasjonale trossamfunn med sete i utlandet, slik at selvstyret og adgangen til å endre måten det er organisert og drevet på i Norge, kan være ganske begrenset. Blant annet kan den øverste ledelsen være utnevnt av overordnede instanser i utlandet, eller trossamfunnet kan være pålagt å ha samme struktur som «moderorganisasjonen» i utlandet. Måten trossamfunn har valgt å innrette seg på, kan være religiøst og/eller tradisjonelt begrunnet.

Departementet har utredet og ønsker å høre ulike modeller som innebærer at kravet rettes mot sentralledet, at det rettes mer uspesifikt mot alle de «styrende organene», samt en kombinasjon av disse.

6.3 Likestillingssituasjonen i tros- og livssynsamfunn – Hva sier tallene?

6.3.1 Den norske kirke

KIFO Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning gjennomførte en større analyse av kirkevalgene i 2019. Her ble det også sett nærmere på kjønnsrepresentasjon blant kandidater og valgte medlemmer ved menighetsrådene, og funnene ble sammenholdt med tilsvarende tall fra valgene i henholdsvis 2009, 2011 og 2015. Tallene ble ikke gjengitt for hvert menighetsråd, men som gjennomsnittstall på bispedømmenivå.

Funnene fra KIFOs analyse viser at ni av elleve bispedømmer oppfyller kravet om minimum 40 prosent representasjon av hvert kjønn ved *listeforslagene* til menighetsrådsvalget. Den peker videre på at utfordringen for Den norske kirke ikke består i å få nok kvinner til å stille til valg, men å få nok menn på listene. Sør-Hålogaland, og til dels også Tunsberg, er de bispedømmene som gjennomgående har størst utfordringer med å få menn til å stille som kandidater til menighetsrådsvalget.

Ser vi på kjønnsbalansen blant de som faktisk ble valgt inn til menighetsrådene, viser tallene at bare seks av elleve bispedømmer nådde kravet om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn. Andelen menn i menighetsrådene varierte mellom 36,7 (Tunsberg) og 48,3 (Stavanger) prosent når vi sammenligner gjennomsnittstallene for hvert bispedømme. Blant varamedlemmene varierte tallene mellom 33 (Sør-Hålogaland) og 43 (Bjergvin) prosent.

Dagens valgte Kirkeråd (2020-2024) består av 65 prosent kvinner og 35 prosent menn. I tillegg møter lederne av Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og DnkU (Den norske kirkes ungdomsutvalg) med tale- og forslagsrett. De er alle tre kvinner. Den samlede kjønnsfordelingen om disse tre telles med, blir dermed 70 prosent kvinner og 30 prosent menn.

Kirkemøtet består av 116 medlemmer. Av disse er 53 prosent kvinner og 46 prosent menn.

Departementet har ikke klart å fremskaffe en oversikt over kjønnsfordelingen i de kirkelige fellesrådene. I 2020 gjennomførte KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter en undersøkelse blant fellesrådslederne, som viste at 62 prosent av lederne var menn og 38 prosent var kvinner. Demokratiutvalget i Den norske kirke sendte i 2021 ut en undersøkelse til alle rådsmedlemmer i kirken, som viste at 57 prosent av de som svarte var kvinner og 43 prosent var menn. Undersøkelsen sier imidlertid ikke noe om hvilket råd de som svarte representerer, og det er heller ikke alle rådsmedlemmer som har svart. Siden de kirkelige fellesrådene er sammensatt av medlemmer i menighetsrådene, i tillegg til en valgt leder og eventuelt også en representant fra kommunen, er kjønnsfordelingen i menighetsrådene det nærmeste vi kommer en oversikt over kjønnsfordelingen i fellesrådene. Kjønnsfordelingen i menighetsrådene er gjengitt over.

6.3.2 Kristne trossamfunn – Norges Kristne Råd

Norges Kristne Råd (NKR) foretok i 2017 en kartlegging av kjønnsfordelingen i styrer og menighetsråd i Pinsebevegelsens lokale menigheter i 185 av vel 300 menigheter totalt¹⁴. Bakgrunnen for å konsentrere undersøkelsen om pinsemenighetene, var at disse, i motsetning til lokalmenighetene i andre frikirkesamfunn, er registret som selvstendige trossamfunn etter trossamfunnsloven. Krav til kjønnsrepresentasjon og eventuell kvotering vil ha direkte betydning for disse lokalmenighetene, uavhengig av hvordan kravet innrettes. Hensikten var å finne ut mer om den faktiske situasjonen når det gjelder representasjon av begge kjønn i styrene og om det var forskjeller mellom menighetene som kunne gi kunnskap om hverdagen deres.

Et av hovedfunnene i undersøkelsen var at menighetenes størrelse syntes å ha betydning. Det var blant de små menighetene det oftest ikke var kvinner representert i styrene. Samtidig hadde de menighetene i denne gruppen som oppga at de hadde kvinner i styret, en kvinneandel som var vesentlig høyere enn gjennomsnittet for alle pinsemenigheter; mellom 33 og 75 prosent.

Da kartleggingen av pinsemenighetene var gjennomført, besluttet NKR å gjøre en tilsvarende kartlegging av lokale menigheter i de øvrige landsdekkende medlemssamfunnene. Undersøkelsen baserte seg i hovedsak på registrert informasjon fra Enhetsregisteret i Brønnøysund.

Undersøkelsen viste at kvinner deltar i styrene i alle de undersøkte medlemssamfunnene, noe som indikerer at det generelt sett ikke er et teologisk standpunkt at kvinner ikke har tilgang til slike verv. Dette bekreftes også ved at alle de undersøkte medlemssamfunnene har både kvinner og menn representert i sine nasjonale hovedstyrer. Funnene utelukker imidlertid ikke at enkelte menigheter har teologiske begrunnelser for at kvinner ikke kan inneha *religiøse* lederverv, og det er ulikt i hvilken grad samfunnene skiller mellom religiøse og administrative funksjoner i styrene, jf. også kap. 3 i høringsnotatet her.

¹⁴ Rapport NKR «Her er ikke mann eller kvinne, eller hva?» fra 2017

Høsten 2021 gjennomførte NKR på spørsmål fra BFD en undersøkelse blant NKRs 24 medlemssamfunn, samt Syvende Dags Adventistene som har observatørstatus. Undersøkelsen så bl.a. på styringsstrukturen og kjønnsfordelingen i organet som stod oppført som forvalter av statstilskuddet. Informasjonen er innhentet gjennom informasjonen på hjemmesider, studie av vedtekter og i noen grad gjennom telefonintervjuer, og gis med forbehold om feil.

Alle de totalt 25 undersøkte samfunnene har kvinner i organet som forvalter statstilskuddet (innenfor Pinsebevegelsen kan det være unntak, her er det sett på den gjennomsnittlige fordelingen i de selvstendige menighetsrådene samt på kjønnsfordelingen i overbygningen for Pinsebevegelsens fellesarbeid, Lederrådet). Kvinneandelen varierer mellom 16,7 og 100 prosent. Av de 25 samfunnene ville 16 av dem ikke oppfylt et krav om 40 prosent kvinner og 40 prosent menn. Fem av disse 16 samfunnene ville ikke klart kravet om kjønnsrepresentasjon pga. for få menn. I enkelte samfunn vil et krav om 40 prosent kvinner og 40 prosent menn være umulig uten å endre styresammensetningen, da styret består av tre personer. Generelt har mange av samfunnene små styre, slik at én kvinne eller én mann gir store utslag i den prosentvise sammensetningen.

Oppsummert viser undersøkelsen at kvinner generelt har tilgang til de styrende organer som forvalter statstilskuddet. Det synes i de fleste tilfeller ikke å være religiøse årsaker til at kvinner ikke kan delta i disse organene. Enkelte av organene har imidlertid stillinger eller verv som innehas av f.eks. prester eller menighetens eldste, og som av religiøse grunner er forbeholdt menn.

6.3.3 Muslimske trossamfunn – Muslimsk Dialognettverk

Rapport: "Endring i det stille" (2021)

I 2019 fikk Muslimsk Dialognettverk (MDN) [tilskudd](#) fra Barne- og familiedepartementet til å utarbeide en rapport om kvinners deltakelse i moskeer. Oppdraget ble gitt til Nora Stene, førsteamanuensis i religionsvitenskap ved IKOS, Universitet i Oslo, som gjennom intervjuer med 33 ledere og nøkkelpersoner i fem større moskeer som alle er medlemmer av MDN, samt en gjennomgang av tilgjengelig forskningslitteratur, så på kvinners deltakelse i drift og ledelse i formelle og uformelle strukturer i moskeene. Rapporten kom i 2021 og fikk navnet «Endring i det stille. Kvinner i drift og ledelse av norske moskeer». Tallene som oppgis i rapporten er hentet inn i 2020.

Rapporten viser at bildet er nyansert. Mange av moskeene har komplekse organisasjonsstrukturer og ulike typer verv, og rapporten peker på at kvinner gjerne deltar i driften av moskeorganisasjonene der storsamfunnet ofte ikke er klar over at de deltar. Flere moskeer har for eksempel egne kvinnekomiteer, som gir arenaer for både formelt og uformelt lederskap. Kvinner deltar også i stor grad i undervisningsaktiviteter rettet mot barn og unge, og ofte også andre kvinner. Ifølge rapporten har dette både positive og negative sider: «En mulig konsekvens er at kvinners nedslagsfelt blir avgrenset, men også at flere lederroller øker kvinners kompetanse til å drive og lede en moske. Det er også mulig at rollene gjør kvinners lederevner mer synlig for mannlige moskemedlemmer.»

Når det gjelder kvinners deltakelse i den formelle styringsstrukturen er det ulikheter mellom moskeene. Tre av moskeene i undersøkelsen svarer at de både har generalforsamling og styrer som er åpne for kvinner, og at de også har kvinner i styrene. Albansk islamsk kultursenter svarer at de har 40 prosent kvinner i styret, der leder er mann og forstander kvinne. Rabita, som har en noe annen organisasjonsstruktur, svarer at de har 20 prosent kvinner i styret og 33 prosent kvinner i det valgte rådet. De har også vedtektsfestet at det skal være minimum 20 prosent kvinner (3 av 15) i det valgte rådet. I Det islamske fellesskap Bosnia-Hercegovina oppgis det at kvinneandelen i lokalstyrene varierer mellom 20 prosent og 60 prosent, mens den i sentralstyret er på 22,2 prosent (Det islamske fellesskapet Bosnia-Hercegovina er en landsdekkende organisasjon, og ikke lokal moske som de andre). Samtlige av disse tre moskeene svarer at de er kjent med at et krav om 40 prosent kvinner i styrende organer har vært diskutert. Albansk kultursenter svarer at de er åpne for et slikt krav i loven, men lurer på hva de skal gjøre om de ikke har noen å kvotere inn. De to andre svarer at de ikke ønsker et slikt krav i loven. Begge svarer at kvinner er på vei inn i styrene, men det vil – og må – ta tid. De er opptatt av at endring må skje nedenfra og at generasjonsskiftet i moskeene vil sørge for at dette skjer av seg selv.

De to øvrige moskeene i undersøkelsen skiller seg fra disse på ulike måter: Center Rahma svarer at både generalforsamling og styrende organer i prinsippet er åpne for kvinner, men at det kun er og har vært menn som møter opp. De har derfor ingen kvinner i styrende organer og har heller aldri hatt det. De svarer at de er kjent med at et krav om 40 prosent kvinner i styrende organer har vært diskutert, men at de ikke ønsker dette velkommen som et lovkrav. Et slikt forslag er ifølge intervjupersonene i moskeen bastant og forhastet, og ikke basert på nok kunnskap om miljøene. De svarer at de er enige i målsetningen, men at de ikke ønsker politisk innblanding i hvordan de organiserer seg. Endring må vokse fram nedenfra, og i likhet med samtlige av de andre moskeene i undersøkelsen har de tro på at dette vil komme med generasjonene som nå vokser opp.

ICC hadde på undersøkelsestidspunktet en styringsstruktur som var segregert. ICC Sentralt hadde en styringsstruktur som kun var åpen for menn (GF, styre, administrasjon m.m.), mens ICC Kvinner hadde en helt parallell struktur som kun var åpen for kvinner. Valgsystemet var det samme. I undersøkelsen som ble gjennomført i 2021 svarte også ICC at de var kjent med at et krav om 40 prosent kvinner i styrende organer hadde vært diskutert, men de ønsket ikke dette som et lovpålagt krav. Det var et mål for organisasjonen å få dette på plass på sikt, men da måtte det vokse fram nedenfra. Det ble videre opplyst at ICC Sentralt jobbet med å se på en ny modell for hele organisasjonen, og at underavdelingene ICC Alna og ICC Ungdom var pilotprosjekter der kjønnsbalanse (50-50, 5 kvinner og 5 menn) skulle etterstrebes. Var leder kvinne, skulle nestleder være mann, og omvendt. Høsten 2022 ble organisasjonsmodellen endret slik det var opplyst om, og ICC Sentralt fastsatte nye vedtekter som påla dem å ha minst 40 prosent kvinner i hovedstyret. I januar 2023 ble det valgt inn kvinner til fire av de ti styreplassene.

Et annet sentralt likhetstrekk som kommer fram i undersøkelsen, er at samtlige av de fem moskeene bekymrer seg for rekrutteringen til frivillige verv. De peker på at det i tiltagende grad er vanskelig å få folk til å stille til valg og ta på seg oppgaver i moskeene som krever tid,

og de frykter at dette vil bli enda vanskeligere om det i tillegg kommer et krav om kjønnsbalanse.

6.3.4 Tros- og livssynssamfunn organisert under Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Høsten 2021 ba departementet Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) om å gjennomføre en undersøkelse blant sine medlemssamfunn som blant annet skulle svare på hvilket organ som forvalter/bestemmer over disponeringen av statstilskuddet og hvordan kjønnsfordelingen var i samfunnenes organer på nasjonalt og lokalt (ev. regionalt) nivå. 13 samfunn besvarte undersøkelsen.

Nærmere informasjonen om samfunnenes styringsstruktur er gjengitt under kap. 3. Her gis en oppsummering av funnene knyttet til kjønnsrepresentasjon i det organet som oppgis å forvalte det statlige tilskuddet (sentralorganet). Det er varierende hvorvidt dette er et administrativt eller (delvis) religiøst organ og det varierer hvorvidt dette organet samsvarer med organet som står oppført i Enhetsregisteret.

Blant de 12 samfunnene som svarte, ville bare tre oppfylt et krav om 40 prosent kvinner og 40 prosent menn. To av samfunnene har svart på en måte som gjør at det ikke er mulig å konkludere. Blant de øvrige syv samfunnene er det to som svarer at det er det religiøse organet som forvalter midlene og at dette er forbeholdt menn. Fem av samfunnene svarer at det for øyeblikket er en overvekt av menn i organet som forvalter statstilskuddet, men at det er åpent for kvinner. Tre av samfunnene skriver at de jobber aktivt for å rekruttere kvinner til styret. Ett samfunn har vedtektsfestet 40 prosent representasjon av kvinner og menn i styret som skal forvalte statstilskuddet.

6.3.5 Tall fra tros- og livssynssamfunnenes årsrapporter 2022

Rapporteringskravene i loven gjelder for alle registrerte tros- eller livssynssamfunn. En oversikt departementet innhentet fra Statsforvalterens fellestjenester 5. juni 2023, viser at 153 av de 703 samfunnene som har sendt inn årsrapport for 2022 per 5. juni 2023 opplyser at de har eller praktiserer begrensninger når det gjelder tilgang til egne aktiviteter, styrende organ, verv eller stillinger som har sammenheng med ett eller flere diskrimineringsgrunnlag i likestillings- og diskrimineringsloven. Av disse er 136 kristne og 14 muslimske samfunn. Ifølge en annen oversikt departementet har fått fra Statsforvalterens fellestjenester 5. juni 2023, opplyser 92 av 703 samfunn som har sendt inn årsrapport for 2022 per 5. juni 2023, at de har segregerte tilbud, det vil si seremonier eller aktiviteter der kvinner og menn eller jenter og gutter må oppholde seg hver for seg, eller som bare er rettet mot én befolkningsgruppe eller ett av kjønnene. Av disse er 27 kristne og 63 muslimske samfunn. Tallene baserer seg på at samfunnene har svart på ja/nei-spørsmål om de har slike begrensninger og segregerte tilbud, i skjemaet for årsrapport i den digitale løsningen for tros- og livssynssamfunn. Oversiktene sier ikke noe mer om hva slags begrensninger og segregerte tilbud det er snakk om. I årsrapporten skal samfunnene gi nærmere opplysninger om eventuelle begrensninger og segregerte tilbud. Det er dessuten grunn til å tro at en del samfunn har misforstått spørsmålet om begrensninger i rapportskjemaet, og at særlig antallet muslimske samfunn som praktiserer slike begrensninger, typisk ved at bare menn kan være imam, er vesentlig høyere enn det oversikten viser.

Den nye digitale løsningen for innsending av krav om tilskudd og rapporter legger fremdeles ikke til rette for å hente ut rapporter på aggregert nivå om kjønnsfordelingen i styrende organ, men det ligger til rette for at en over tid kan videreutvikle løsningen slik at dette kan bli mulig.

6.3.6 Tall fra Enhetsregisteret 2022

Departementet hentet høsten 2022 inn tall fra Enhetsregisteret over kjønnsfordelingen i hvert av styrene til tros- og livssynssamfunnene som inngår i den årlige medlemslistekontrollen. Det er kun styrets leder, nestleder og styremedlemmer som inngår i uttrekket. Varamedlemmer og andre roller er holdt utenom.

Uttrekket viste at den gjennomsnittlige kvinneandelen i styrene var på 26,6 prosent. Blant samfunnene som hadde minst én kvinne i styret, var den gjennomsnittlige kvinneandelen 39,2 prosent. Snittet trekkes opp av en del tros- og livssynssamfunn som har en overvekt av kvinner i styret. Dette gjelder blant annet Den finske menigheten i Norge og Kvekersamfunnet, som begge står oppført med 83,3 prosent kvinner i styret. Enkelte thai-buddhistiske samfunn står oppført med 100 prosent kvinner i styrene.

Av de 739 styrene som inngikk i uttrekket, stod 238 samfunn oppført uten kvinner i styret. 184 samfunn ville oppnådd kravet om minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i styret, mens 555 samfunn ikke ville oppnådd kravet. Av disse ville 41 samfunn ikke oppnådd kravet fordi de hadde for mange kvinner (over 60 prosent).

6.3.7 Kjønnsligestilling innenfor andre deler av frivillig sektor

Tidligere var organisasjonslivet preget av at noen områder var forbeholdt menn, mens andre var forbeholdt kvinner. Særlig var det innenfor helse- og sosialfeltet kvinnene dominerte. Gjennom etterkrigstiden endret kjønnsrollene seg, med større likestilling mellom kjønnene. Dette så vi også innenfor organisasjonslivet, hvor kvinnene i større grad begynte å delta i de samme typene organisasjoner som mennene (Selle & Østmyr, 1995; Wollebæk og Selle, 2002).

Når det gjelder deltakelse i frivillig arbeid generelt, viser tallene at andelen som opplyser at de har deltatt i frivillig arbeid har holdt seg sånn noenlunde stabilt siden den første undersøkelsen om frivillig innsats ble gjennomført i 1998¹⁵. Kjønnforskjellene blant frivillige har derimot blitt noe mindre med tiden. I 2004 var forskjellen på deltakelse mellom kvinner og menn på hele 10 prosentpoeng. I 2020 publiserte Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor en rapport som viser at like mange kvinner som menn nå deltar i frivillig arbeid. Innenfor kategorien «religion og livssyn, inkludert Den norske kirke» har tidligere rapporter fra samme forskningsinstitusjon vist at det er flere kvinner enn menn som oppgir at de har deltatt i frivillig arbeid (9 pst. kvinner og 7 pst. menn).

Kvinnens representasjon i styrer og ledelse, både i lokale og nasjonale organisasjoner, har imidlertid gått noe tilbake i de siste årene, og særlig gjelder dette innenfor tros- og livssynssamfunnene. Andelen kvinnelige styreledere i lokallag har her gått tilbake fra 56 til 40

¹⁵ «Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998-2017», rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2018.

prosent fra 2009 til 2019, mens andelen kvinnelige styremedlemmer har gått tilbake fra 66 til 56 prosent¹⁶. Til sammenligning dominerer kvinner i lag på helse- og sosialfeltet. Idrettslag skiller seg spesielt ut med bare 12 prosent kvinnelige styreledere og 32 prosent med kvinnelige styremedlemmer, men også lokal- og nærmiljø og nærings- og arbeidsliv er relativt mannsdominert.

På nasjonalt nivå ser vi et litt mer blandet bilde, som også står delvis i kontrast til utviklingen på lokalt nivå. Her er det en markant styrking i representasjonen av kvinner blant styremedlemmer innen kultur og fritid fra 43 til 61 prosent, og i nærings- og arbeidsliv fra 45 til 59 prosent. Også innenfor tros- og livssynsorganisasjonene ser vi en markant økning, fra 43 prosent styremedlemmer i 2013 til 52 prosent i 2019. Kjønnfordelingen i lederverv er derimot spesielt skjev innen kultur og fritid og nærings- og arbeidsliv, hvilket står i kontrast til styrene mer generelt. Innenfor tros- og livssynsorganisasjonene har andelen kvinnelige ledere i nasjonale organisasjoner økt fra 29 prosent i 2013 til 42 prosent i 2019. Det er ingen statistisk signifikante endringer i andre kategorier.

Flere studier på sivilsamfunnssektoren viser til at det ser ut til å være en tendens til at flere opplyser at de ikke ønsker seg frivillige verv som er bindende over lengre tidsperioder. Dette gjelder typisk styreverv og administrative oppgaver¹⁷. I tillegg er lojaliteten til konkrete organisasjoner svekket, slik at organisasjonene må jobbe mer aktivt for å rekruttere folk.¹⁸ «Når deltakerne i mindre grad er villige til å påta seg tillitsverv og delta i styringen av organisasjonen, blir lønnsansatte viktige ressurser» (Arnesen mfl. 2016a: 11). For flere av de frivillige organisasjonene betyr dette at de er nødt til å sette inn ansatte for å gjøre det frivillige tidligere tok på seg (rapporten «Fem typer frivillige arbeidere» pkt. 2.3 s. 16). Hvorvidt denne tendensen også gjør seg gjeldende for tros- og livssynsorganisasjonene, har vi ikke funnet nærmere forskning om. Utfordringene med å få frivillige til å stille til styreverv etc. er imidlertid pekt på som en økende utfordring fra samfunnene selv. Dette kommer frem både av rapportene fra Norges Kristne Råd og Muslimske Dialognettverk. I rapporten fra «Folkevalgutvalget» i Den norske kirke som ble nedsatt i januar 2021 pekes det også på vansker med å rekruttere folk til valglistene, samt at mange som i dag er folkevalgte gir uttrykk for at de ikke ønsker å stille til gjenvalg. Dette kan tyde på at også den delen av frivilligheten som omfatter Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er omfattet av utfordringene som ellers preger frivilligheten: andelen som opplyser at de har deltatt i frivillig arbeid har holdt seg sånn noenlunde stabil, men færre ønsker oppgaver som binder dem over tid – som styreverv og administrative oppgaver.

¹⁶ Det er viktig å merke seg her at tallene som kommer fram av rapporten skiller seg vesentlig fra de opplysninger som kommer frem i ulike rapporter og undersøkelser Barne- og familiedepartementet har bestilt på dette området. Dette kan bl.a. ha sammenheng med metode og ulike definisjoner på hvilke organisasjoner som omfattes av kategorien «tro og livssyn». Mens det i undersøkelser bestilt av departementet er konkret etterspurt tall for kjønnsrepresentasjon i selve trossamfunnet (registrert etter trossamfunnsloven), kan tallene i rapporten fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor innbefatte ulike kvinnestyrer, sosiale organisasjoner osv. i regi av trossamfunnene, men som ikke er registrerte trossamfunn i seg selv, jf. også omtale av ulikheter i organisasjonsform i dette høringsnotatet. For nasjonale organisasjoner er ikke differansen i kvinneandel så stor, men også her viser undersøkelsen fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor høyere tall enn de som kommer frem av rapporter og informasjon BFD har bestilt og hentet inn.

¹⁷ Arnesen mfl. 2016a: 11 gjengitt i rapporten «Fem typer frivillige arbeidere» pkt. 2.3 s. 16.

¹⁸ Daniel Arnesen, forsker ved Institutt for samfunnsforskning, gjengitt i Aftenpostens artikkel «Hjelp, det er dugnad!» 6. des. 2021.

Innenfor frivilligheten er det også slik at styre- og administrativt arbeid har relativt lave scorer hos de tre frivillighetsklassene «av og på-frivillige», «dugnadsfrivillige», og «deltakende frivillige». Hovedvekten av de som rekrutteres til styrer og administrative verv finnes innenfor klassene «aktive frivillige» og «bakgrunnsfrivillige»¹⁹. I tillegg er andelen av befolkningen som deltar som frivillige i organisasjoner som faller inn under kategorien «religion eller livssyn» lav med tanke på antall medlemmer i disse organisasjonene (andelen av befolkningen som har deltatt som frivillige har variert mellom 4 og 9 prosent i årene 1998 til 2017²⁰). Til sammenligning ligger andelen som har utført frivillig arbeid for en organisasjon innen «idrett og sport», som også har mange medlemmer, i samme periode på mellom 20 og 25 prosent av befolkningen. Samlet sett betyr disse faktorene sammenholdt med den generelle utviklingen i frivillighetssektoren at grunnlaget for å rekruttere til styre- og administrativt arbeid i trossamfunnene er vesentlig smalere enn tallene for oppslutningen om frivillig arbeid generelt skulle tilsi (oppslutningen om frivillig arbeid generelt har lagt på over 60 prosent de senere årene).

6.4 Rettslige utgangspunkter og vurderinger

Hurdalsplattformens punkt om å stille krav om kjønnsbalanse i styrende organer i tros- og livssynssamfunn, handler om å gjøre endringer i vilkårene for å kunne kreve tilskudd etter trossamfunnsloven.

Å innføre et krav om kjønnsbalanse i trossamfunnsloven må vurderes opp mot Grunnloven § 16 og hensynet til folkekirken (andre punktum) og kravet om likebehandling (fjerde punktum). Grunnlovens bestemmelser og tolkningsramme generelt er nærmere omtalt i kap. 4 og gjentas ikke her. Departementet legger til grunn at EMK artikkel 14 ikke legger snevrere rammer enn Grunnlovens krav om likebehandling i § 16 fjerde punktum. Staten er heller ikke forpliktet etter EMK artikkel 9 til å etablere statlige støtteordninger for tros- og livssynssamfunn, se kap. 4. Spørsmål om å innføre et krav om kjønnsbalanse som et vilkår for å fremme krav om tilskudd, ev. vilkår for å nekte tilskudd, vil dermed som utgangspunkt ikke innebære et inngrep i religionsfriheten.

Dersom innføring og praktisering av et krav om kjønnsbalanse likevel skulle anses som et inngrep, vil lovlighetsvurderingen av et inngrep i religionsfriheten også være gjeldende for et inngrep i foreningsfriheten etter EMK artikkel 11. Vurderingen av det menneskerettslige handlingsrommet for å innføre et krav om kjønnsbalanse i trossamfunnsloven vil derfor i høringsnotatet her være begrenset til EMK artikkel 9.

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. Departementet legger derfor til grunn at så lenge et krav om kjønnsbalanse knyttes utelukkende til verv eller stillinger som ikke omfattes av adgangen til lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven, vil selve

¹⁹ Avsn.5.2.6 i rapporten «Fem typer frivillige arbeidere» s. 66

²⁰ Fra 2014 ble spørreskjemaet endret, slik at det ble presisert at religion og livssyns også skulle inkludere Den norske kirke, som følge av at «kirken siden 2012 har vært i ferd med å få en mer selvstendig stilling i relasjon til staten og derfor inngår som del av frivillig sektor» (sitat fra Arnesen 2015: 36 gjengitt i rapporten «Frivillig innsats i Noreg 1998–2014: Kva kjenneteikner dei frivillige og kva har endra seg?»). Økningen i tallet på frivillige skyldes først og fremst denne tekniske endringen.

kravet om kjønnsbalanse ikke komme i konflikt med religionsfriheten. Det vil dessuten være et krav som er i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven og det vil bidra til å oppfylle statens forpliktelser etter Kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK). I tillegg gir et slikt krav et normativt signal om viktigheten av likestilling mellom kjønnene, som er et av de grunnleggende prinsippene i det norske samfunnet.

Et spørsmål som oppstår, er om kravet om kjønnsbalanse også skal omfatte stillinger og verv som er begrunnet i trossamfunnets lære, der forskjellsbehandling mellom kjønnene vil være lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven. I et styre som for eksempel består av én pastor og tre administrative stillinger eller verv, må det vurderes om kravet til kjønnsbalansekravet skal gjelde for hele styret. Departementet har i denne sammenhengen vurdert om det vil være nødvendig eller hensiktsmessig med en eksplisitt adgang i loven til å gjøre unntak fra kravet om kjønnsbalanse, men kommet til at dette ikke vil være nødvendig så lenge det ikke foreslås en ordning der samfunnene automatisk (maskinelt og uten skjønnelement) nektes tilskudd ved brudd på vilkåret. Hurdalsplattformen retter kravet om kjønnsbalanse til de administrative organene, og samfunnene vil selv kunne holde stillinger som er omfattet av lovlig forskjellsbehandling unna i rapporteringen (i eksemplet over: pastoren vil ikke måtte inngå i rapporteringen om kjønnsfordelingen i styret, men unntaket må begrunnes eksplisitt med henvisning til likestillings- og diskrimineringsloven).

Selv om staten ikke er forpliktet etter EMK art. 9 til å etablere statlige støtteordninger, har det med henvisning til statens mangeårige og relativt rause tilskuddsordninger vært pekt på at spørsmålet om inngrep i religionsfriheten likevel bør vurderes dersom konsekvensene av at trossamfunn ikke kan komme til å bli så omfattende for samfunnet at det ikke lenger kan opprettholde driften og legge til rette for kollektiv tros- og livssynsutøvelse. Terskelen for dette har til nå blitt betraktet som svært høy, der det skal være snakk om et reelt og alvorlig hinder.²¹

Der et tiltak kan innebære et inngrep i religionsfriheten, må det etter EMK art. 9 foretas en vurdering av om inngrepet er lovlig og nødvendig i et demokratisk samfunn ut fra ett av de legitime formålene. Når det kommer til kravet om kjønnsbalanse er det først og fremst hensynet til «å beskytte andres rettigheter eller friheter», og i denne sammenhengen da særlig kvinners rettigheter, som vil være det legitime formålet. For et krav om kjønnsbalanse vil det først og fremst være religionsfriheten (EMK art. 9) sett opp mot Kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK) som vil være relevant. Den menneskerettslige vurderingen av hvorvidt inngrepet er «nødvendig» i et demokratisk samfunn, medfører at tiltaket må være egnet og forholdsmessig og at det normalt ikke må finnes andre og mindre inngripende måter å oppnå det samme på. Det er ikke tilstrekkelig at tiltaket er nyttig eller ønskelig.

²¹ Se f.eks. sakene Sukyo Mahikari mot Frankrike av 8. januar 2013 (avsnitt 20) hvor EMD kom til at skattleggingen av medlemmenes offergaver (fr. «dons manuels») ikke hadde hatt som virkning at trossamfunnet ble uten vitale ressurser eller forhindret foreningens religiøse aktivitet, og Association Les Témoins de Jéhovah mot Frankrike av 30. juni 2011 avsnitt 48-54 hvor EMD – etter en konkret vurdering – kom til at den økonomiske virkningen av skattlegging av offergaver (dons manuels) fra medlemmer av et trossamfunn og de konsekvenser dette hadde for foreningens og dens medlemmers religiøse aktivitet utgjorde et inngrep i religionsfriheten. EMD la vekt på at skattleggingen av offergavene hadde medført bortfall av foreningens vitale ressurser og truet foreningens eksistens eller i alle fall fungering og medlemmenes religiøse aktiviteter.

Å innføre et krav om kjønnsbalanse i trossamfunnsloven må også vurderes opp mot Grunnloven § 16. Det som vil være relevant i denne sammenhengen, er om det vil være skranker i Grunnloven mot å innføre et krav i loven som innebærer at tros- og livssynssamfunnene kan nektes tilskudd om de bryter tilskuddsvilkåret, eller om det vil være skranker mot å innføre kravet som et aktivitetskrav. Videre vil det måtte vurderes om det er skranker knyttet til hvilket organ tilskuddsvilkåret skal gjelde for. Prinsippet om likebehandling må legges til grunn, slik at tilskuddsvilkårene må utformes og praktiseres på en ikke-diskriminerende måte både mellom tros- og livssynssamfunnene og mellom Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene.

6.5 Tre mulige modeller

Et krav om kjønnsbalanse i trossamfunnsloven kan innrettes enten som et vilkår om å nekte tilskudd, eller som et aktivitetskrav der samfunnene må forplikte seg til å jobbe for kjønnsbalanse. Hvordan kravet innrettes kan ha betydning for det rettslige og politiske handlingsrommet, herunder hvor godt egnet det er til å oppnå formålet. Hvilket organ som omfattes kan også ha betydning for disse vurderingene. Departementet ønsker derfor å høre ulike modeller som innebærer at kravet rettes mot:

1. Alle de «styrende organene», som et aktivitetskrav
2. Sentralorganet, som et vilkår om å nekte tilskudd
3. En kombinasjon av disse, som et krav mot sentralorganet om å nekte tilskudd og et aktivitetskrav rettet mot de andre styrende organene.

Departementet har vurdert om det vil være mulig å utforme kravet som et vilkår om å nekte tilskudd og la dette omfatte alle samfunnets styrende organer. Kravet til likebehandling i Grunnloven § 16 fjerde punktum, tilsier at kravet må gjelde (tilsvarende) likt for både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Dersom også andre organer enn sentrallet skal omfattes i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, må dette også gjelde for Den norske kirke. Kravet vil da måtte gjelde både for Kirkerådet, som utgjør sentrallet som forvalter offentlige tilskudd, og de kirkelige fellesrådene, som utgjør lokalleddene som forvalter offentlige tilskudd.

Det er departementets samlede vurdering at det ikke er tilrådelig å gå videre med en modell som innebærer at lokalleddene i Den norske kirke (og de andre tros- og livssynssamfunnene) kan nektes tilskudd om de ikke oppnår 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i organet. En slik modell vil kunne utfordre statens plikt til å understøtte folkekirken, jf. Grunnloven § 16 andre punktum. Den vil dessuten innebære at kommunene ville måtte føre kontroll med om de kirkelige fellesrådene overholder lovens krav, noe som ville medføre at kommunene pålegges nye oppgaver. Departementet har derfor kommet til at modellen som innebærer at tilskuddsvilkåret innrettes som et nektingsgrunnlag i § 6 i trossamfunnsloven, kun bør omfatte sentralorganet i samfunnet.

Tilsvarende vil etter departementets vurdering ikke gjøre seg gjeldende dersom kravet innrettes som et aktivitetskrav. Et aktivitetskrav vil ikke få økonomiske konsekvenser for verken Den norske kirke eller de andre tros- og livssynssamfunnene – så lenge de ikke gjentatte ganger og over tid viser til at de ikke har tiltak for å oppnå kjønnsbalanse, se

nærmere omtale nedenfor. For de kirkelige fellesrådene som er omfattet av kirkens egne valgeregler der kjønnsbalanse er sentralt, se omtale under 6.3.1, vil aktivitetsplikten allerede langt på vei være oppfylt. Det er derfor departementets vurdering at en slik modell vil kunne omfatte alle styrende organer som forvalter offentlige tilskudd i tros- og livssynssamfunnene uten å komme i konflikt med Grunnloven § 16 andre punktum om understøttelse av Den norske kirke som folkekirke. Det vil heller ikke komme i konflikt med kravet om likebehandling i fjerde punktum. Dette er nærmere gjort rede for under modell 1.

6.5.1 Modell 1 – aktivitetskrav

6.5.1.1 Presentasjon av modellen

MODELL 1

- Krav rettet mot alle de styrende organene i samfunnet, ikke bare sentralorganet
- Aktivitetsplikt (plikt til å jobbe for 40-40 kjønnsrepresentasjon)
- Hjemmel i § 5 for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke
- Hjemmel i § 14 for Den norske kirke

I denne modellen innrettes kravet 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. At kravet rettes mot «styrende organer» innebærer at også lokale organer eller eventuelle underorganer omfattes, og ikke bare sentralorganet.

For tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke vil en slik hjemmel kunne plasseres i § 5 i trossamfunnsloven som et vilkår for å kunne fremme krav om tilskudd. Bekreftelsen kan skje skriftlig, gjennom en avkrysning i den digitale løsningen samtidig som samfunnet fremmer krav om tilskudd. Uten en slik bekreftelse, vil samfunnet ikke kunne fremme krav om tilskudd.

For Den norske kirke, som ikke omfattes av bestemmelsene i § 5, vil et tilsvarende krav kunne plasseres i § 14 i trossamfunnsloven. Vilkåret vil da konkret kunne rettes mot «organene som forvalter de offentlige tilskuddene», som i praksis er Kirkerådet og de kirkelige fellesrådene. Om vilkåret er oppfylt må følges opp gjennom årsrapporter og årlige samtaler som departementet har med alle tilskuddsmottakere. Kirkerådet, som mottaker av statstilskuddet og øverste administrative organ i Den norske kirke, vil være ansvarlig for å legge fram tall på fellesrådenes sammensetning og dokumentere at tiltak er iverksatt. Det er ikke hensiktsmessig at kommunene trekkes inn i dette. I utgangspunktet legger departementet her til grunn at kirkens egne valgeregler er tilstrekkelige tiltak, men understreker at det i en slik modell over tid bør vurderes valgeregler som mer direkte angir kjønns sammensetningen av fellesrådet.

I modellen legger departementet til grunn at rapporteringshjemmelen i § 7 med tilhørende forskrift i utgangspunktet er tilstrekkelig for å dokumentere tilstand og tiltak for kjønnsbalansekravet. Det bør likevel vurderes om ordlyden i bestemmelsen bør klargjøres, samt om det bør gjøres visse justeringer i forskriften. Dagens trossamfunnsforskrift pålegger bare samfunnene å rapportere om tiltak *dersom* de har slike tiltak. Det må klargjøres at det i en slik modell inntreer en *plikt* til å ha tiltak.

Statsforvalteren vil måtte føre kontroll med at rapporteringsplikten er overholdt, og ha dialog med samfunnene som har mangelfull rapportering eller som ikke kan vise til tiltak. Kravet om kjønnsbalanse skal oppnås gjennom aktivitet, veiledning og dialog, og i utgangspunktet ikke gjennom tap av tilskudd. Lovens system legger likevel til grunn at brudd på hjemmelen skal ha konsekvenser²². Det er viktig å merke seg at dette da ikke er en følge av *nivået* på kjønnsbalansen. Det vil si at et samfunn i denne modellen ikke kan tape tilskudd om de ikke oppnår 40 prosent kvinner og 40 prosent menn, slik de vil kunne bli ved et absolutt krav (modell 2). Adgangen til å nekte tilskudd knytter seg kun til samfunn som ikke kan dokumentere at de har *tiltak* for å oppnå kjønnsbalanse, og bør i en slik modell være forbeholdt samfunn som over tid viser at det ikke jobbes aktivt med å oppnå kjønnsbalanse.

Reglene om rapportering i § 7 gjelder ikke for Den norske kirke. Departementet anser at tilskuddsbrevet til Den norske kirke i utgangspunktet vil være tilstrekkelig for å be om den informasjonen som er nødvendig for å kontrollere om vilkåret er oppfylt, men vil vurdere om det vil være behov for å gjøre deler av § 7 gjeldende for Den norske kirke.

I det videre her vil en slik modell kunne omtales som et «aktivitetskrav».

6.5.1.2 Menneskerettslige vurderinger

Kvinnekonvensjonen artikkel 2e sier at konvensjonspartene forplikter seg til å «treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre at personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner».

Departementet er ikke kjent med at det i Norge i dag finnes tros- eller livssynssamfunn som vil nekte for at kvinner har adgang til administrative stillinger og verv i samfunnet. Tallene som er hentet inn i forbindelse med dette høringsnotatet, viser at samtlige samfunn er åpne for kvinner i styrende organer så lenge dette er administrative posisjoner (ikke omfattet av lovlig forskjellsbehandling). Dersom det likevel skulle være tros- eller livssynssamfunn som ikke ønsker å jobbe for det som i utgangspunktet er norsk lov, står samfunnet fritt til å fortsatt 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 kjønnslikestilling å fremme krav om tilskudd, ikke vil være i strid med menneskerettighetene.

Gitt praktiseringen av tilskuddsvilkårene som departementet her legger opp til, mener departementet likeledes at en eventuell nekting eller avkortning i tilskudd som følger av brudd på vilkåret (manglende tiltak) ikke vil utgjøre et inngrep i religionsfriheten. Samfunnet er uansett forpliktet til å jobbe for likestilling mellom kjønnene etter likestillings- og

²² Jf. § 6 tredje ledd.

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. Begrunnelsen for dette er nærmere redegjort for under modell 2 og vil også gjelde her.

6.5.1.3 Grunnlovsrettslige vurderinger

I Prop. 130 L (2018-2019) gjorde departementet en nærmere vurdering av vilkårene for registrering (§ 4), tilskudd (§ 5) og grunnlagene for å nekte tilskudd (§ 6) opp mot vilkårene i grunnlovsbestemmelsen. Vilårene som ble innført i loven, ble ansett for å være forenlige med Grunnloven § 16. Spørsmålet i denne sammenhengen, er hvorvidt det å innføre et aktivitetskrav i loven vil medføre andre vurderinger.

Grunnloven § 16 fjerde punktum oppstiller et krav til likebehandling i innretningen av tilskuddsordningene. Kravet må forstås som et krav om ikke-diskriminering, der en forskjellsbehandling som forfølger lovlige formål og som har en objektiv og rimelig begrunnelse, normalt vil være forenlig med grunnlovsbestemmelsen. Dette kravet til ikke-diskriminering gjelder også eventuelle endringer i tilskuddsordningene og i praktiseringen av disse.

I modell 1 vil kravet stilles til «de styrende organene» i tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke, altså vil både sentralorganet og eventuelle lokale organ og underorganer omfattes. For Den norske kirke vil det rettes mot «organ som forvalter offentlige tilskudd», slik at både Kirkerådet (sentralorgan) og fellesrådene (lokalorgan) omfattes. At det er styrende organ som deltar i tilskuddsforvaltningen som omfattes av kravet for andre tros- og livssynssamfunn, framgår ikke av ordlyden, men dette vil kunne gå fram av merknadene til bestemmelsen. Departementet legger derfor til grunn at selve innretningen av bestemmelsen er i tråd med Grunnlovens krav om ikke-diskriminering i fjerde punktum: Den er rettet mot både sentralorgan og lokalorgan for alle, og det er organene som inngår i tilskuddsforvaltningen som er omfattet.

For å sikre at bestemmelsen også i praksis anvendes på en måte som er i samsvar med kravet om ikke-diskriminering, kan det vurderes å lage forskriftsbestemmelser eller veiledning for statsforvalternes kontroll med kravet.

Et aktivitetskrav i loven vil ikke være et brudd på statens forpliktelser etter Grunnloven § 16 andre punktum om å understøtte Den norske kirke som folkekirke. Den norske kirke har selv pålagt seg forpliktelser til å sikre kjønnsbalanse i Kirkerådet som oppfyller kravet til aktivitet. De årlige redegjørelsene i Kirkerådets årsrapport sikrer også dette. For de kirkelige fellesrådene er det ikke dokumentert konkrete tiltak for å sikre kjønnsbalanse ut over at det er valgeregler for kjønnsbalanse i menighetsrådene, som utgjør fellesrådene. I utgangspunktet legger departementet som sagt her til grunn at kirkens egne valgeregler på valg til menighetsråd er tilstrekkelige tiltak, men understreker at det i en slik modell over tid bør vurderes valgeregler som mer direkte angir kjønns sammensetningen av fellesrådet. Siden

modellen først og fremst retter seg mot å sikre aktivitet for å oppnå kjønnsbalanse, og ikke til tap av tilskudd, vil modellen uansett etter departementets vurdering ikke være i konflikt med statens plikt til å understøtte Den norske kirke som folkekirke. Det vises dessuten til omtalen av Grunnloven § 16 tredje punktum i Prop. 130 L (2018-2019) og i kap. 4 her, hvor det kommer frem at statens i sin lovgivning antakelig vil kunne gå noe lenger inn i kirkelige forhold dersom Den norske kirke selv ber om eller gir sin tilslutning til dette. Dette vil etter departementets vurdering også kunne innebære en føring om å ha valgeregler eller andre tiltak for å jobbe for kjønnsbalanse også i fellesrådene. Departementet kan også i tilskuddsbrevet pålegge Kirkerådet å rapportere om tilstand og tiltak for å sikre kjønnsbalanse i fellesrådene.

6.5.1.4 Andre hensyn

Et aktivitetskrav i loven § 5 vil langt på vei 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 (i innspillsmøtene som foranlediget høringen av trossamfunnsloven, ble det referert til som «gulrot heller enn pisk»). Rapporteringsplikten etter dagens forskrift til trossamfunnsloven slår fast at tros- og livssynssamfunnene skal redegjøre for tilstand og tiltak for å oppnå kjønnslikestilling i samfunnenes styrende organer. For stillinger som omfattes av lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6, kan samfunnene redegjøre for dette i årsrapportene og grunngi hvorfor vervene eller stillingene ikke skal inngå i redegjørelsen for tilstand. Departementet viser til de menneskerettslige vurderingene av dagens rapporteringsplikt i Prop. 130 L (2018-2019) og at disse legger til grunn at dagens rapporteringsplikt ikke utgjør et inngrep i religionsfriheten.

Et aktivitetskrav i loven som eksplisitt krever at samfunnene skal bekrefte at de vil jobbe for å oppnå minst 40 prosent representasjon av henholdsvis kvinner og menn i samfunnets styrende organer, vil likevel være et krav som går vesentlig lenger enn dagens lovgivning. Samfunn som ikke vil bekrefte dette, vil ikke kunne fremme krav om tilskudd. Og samfunn som over tid viser liten vilje eller evne til å ha tiltak for å oppnå kjønnsbalanse, vil i siste instans kunne nektes tilskudd.

Et aktivitetskrav knyttet til både sentralorgan og lokalorgan/underorgan i tros- og livssynssamfunnene bør ikke bare vurderes opp mot det rettslige handlingsrommet for å innføre et slikt krav. Det er også andre elementer som bør vurderes.

I 6.3.7 er det gjort rede for kjønnslikestillingen innenfor andre deler av frivillig sektor, herunder også forskning på sivilsamfunnssektoren og utfordringene som tegner seg med å skaffe nok frivillige som er villige til å påta seg frivillige verv som er bindende over lengre tid. Dette gjelder typisk styreverv og administrative oppgaver, som det å sitte i et styrende organ i et tros- eller livssynssamfunn vil innebære. Utviklingen i trossamfunnsloven med flere krav og større rapporteringsplikt kan ytterligere forsterke disse utfordringene.

Tallene som er hentet inn og presentert i høringsnotatet her, viser at kvinneandelen i tros- og livssynssamfunnenes styrende organer er på vei opp. I undersøkelsen av de muslimske trossamfunnene under MDN ble det eksplisitt spurt om de kjente til at forslaget om 40

prosent kvinner i styrene hadde vært diskutert og at dette var «en kjent forventning fra storsamfunnet». Det var ulikt i hvilken grad de mente et krav i loven var riktig vei å gå. Samfunnene opplyste imidlertid at de var kjent med at dette hadde vært diskutert, og ICC har senere selv gått inn for å endre vedtektene sine slik at disse i dag krever minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i sentralorganet, i underavdelingen ICC Alna og i ungdomsorganisasjonen. Et aktivitetskrav i loven som tydelig sier at samfunnet må jobbe for minst 40 prosent representasjon av kvinner og menn i styrene for å kunne fremme krav om tilskudd, vil derfor antakelig bidra til endring langt raskere enn dagens rene rapporteringskrav. I tillegg er det et krav som retter seg mot både sentralorganer og lokalorganer/underorganer i samfunnet, og som dermed vil være godt egnet til å oppnå formålet i alle deler av tros- eller livssynssamfunnet – ikke bare sentralorganet som i modell 2. Tallene som er hentet inn viser at dette kan være særlig relevant i muslimske samfunn som sjelden bare har ett styre. Men også i kristne trossamfunn og i sammenslutninger som Buddhistforbundet, vil et krav som kan rettes mot flere organer treffe bedre. Kravet vil dessuten antakelig ikke medføre at samfunn trekker seg ut av ordningen. Dette fordi kravet først og fremst er knyttet til aktivitet og vil oppfattes langt mindre inngripende enn et vilkår om å nekte tilskudd. Departementets samlede vurdering er derfor at et aktivitetskrav ikke bare vil være lovlig, men også godt egnet til å oppnå formålet om å fremme kvinners posisjon og bedre kjønnslikestillingen i den formelle styringsstrukturen i tros- og livssynssamfunnene.

Utfordringene med å få folk til å stille til frivillige verv som innebærer forpliktelser over år, vil kunne få betydning for vurderingene av hvor legitimt og rimelig det vil være å stille et krav om 40 prosent representasjon av kvinner og menn i samfunnets styrende organer. For mange vil det kunne synes viktigere å i det hele tatt få kvalifiserte frivillige til å stille, uten å måtte hensynta kjønn. Dette understrekes særlig som et problem hos de muslimske samfunnene som utgjør grunnlaget i rapporten «Endring i det stille». Men også kristne trossamfunn og Den norske kirke har adressert dette problemet. Tar man i tillegg i betraktning at andelen av befolkningen som oppgir at de har deltatt i frivillig arbeid i tros- og livssynssamfunn inkludert Den norske kirke ligger forholdsvis lavt sammenlignet med antall medlemmer, kan dette bildet forsterkes.

I modell 1, der kravet innrettes som et aktivitetskrav, er terskelen høy for at samfunnene skal miste tilskudd på grunn av slike utenforliggende faktorer. Dessuten vil samfunnene ikke kunne nektes tilskudd på grunn av manglende kjønnsbalanse i den endelige sammensetningen av styret. Dersom et samfunn kan vise til at det har tiltak for å oppnå 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i det styrende organet, og det virkelig har forsøkt å for eksempel få nok kvinner til å påta seg styreverv uten lyktes, vil dette være tilstrekkelig. Modellen egner seg derfor godt som insentiv i en norsk virkelighet der det kan være krevende å få nok frivillige til å stille til styreverv eller administrative oppgaver i tros- eller livssynssamfunnet.

Et aktivitetskrav i loven vil dessuten kunne rette seg mot både sentralorgan og lokalorgan i samfunnet, samt eventuelle underorgan mv. dersom disse er involvert i tilskuddsforvaltningen. Dette vil være i tråd med Hurdalsplattformens intensjon om å bedre likestillingen og kvinners posisjon i tros- og livssynssamfunnet. For et samfunn som for eksempel Buddhistforbundet vil det treffe alle medlemssamfunnene også, og ikke bare den

administrative overbygningen. For den katolske kirke vil det kunne treffe menighetsrådene og finansrådene som er involvert i tilskuddsforvaltningen og ikke bare styret som i dag utgjøres av de tre biskopene (som alle vil være omfattet av likestillings- og diskrimineringslovens krav til lovlig forskjellsbehandling).

6.5.1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Modell 1 bygger i stor grad på gjeldende rett og legger til grunn at dagens krav til rapportering og kontroll i utgangspunktet er tilstrekkelig for statsforvalterens tilsyn med vilkåret i loven. Det at et aktivitetskrav gjøres eksplisitt gjeldende som et vilkår for å kunne fremme krav om tilskudd, vil i seg selv ikke medføre økte administrative kostnader for statsforvalterne. Bekreftelsen på at en ønsker å overholde lovens krav kan gjøres gjennom en avkrysning i den digitale løsningen samtidig med at samfunnet fremmer krav om tilskudd. En slik teknisk løsning er lett tilgjengelig og har ikke vesentlige administrative konsekvenser. Statsforvalterne må som i dag føre kontroll med kjønnslikestillingens tilstand i de styrende organene, og se til at samfunnene har tiltak for å oppnå dette. Forskjellen fra gjeldende rett på dette konkrete området, er at statsforvalteren i dag ikke har adgang til å knytte rettsvirkninger til manglende evne og vilje til å ha tiltak for å oppnå kjønnsbalanse i disse organene. Departementet legger til grunn at den administrative byrden ved å i siste instans vurdere tap av tilskudd, vil kunne håndteres innenfor gjeldende rammer.

Et tilsyn med samfunnene som legger økt grad av dialog og veiledning til grunn, vil derimot kunne bidra til at de administrative kostnadene vil kunne øke noe. Her er det imidlertid forventningene til og omfanget av dialogen og veiledningen som vil være avgjørende sammenlignet med dagens praksis hvor kontrollen kun er en papirkontroll. Statsforvalteren driver allerede i dag utstrakt veiledning, særlig rettet mot de mindre tros- og livssynssamfunnene når disse skal fremme krav om tilskudd.

De økonomiske konsekvensene vil etter departementets vurdering være begrenset. Innsparingene (pga. vedtak om å nekte tilskudd) vil være minimale og uansett ikke inntre de første årene loven virker. Eventuelle økte administrative ressurser til statsforvaltere vil antakelig også være begrenset og ikke overstige innsparingene som følger av nye lovbestemmelser ellers.

6.5.1.6 Behovet for en overgangsordning

Departementet legger til grunn at modell 1 der kravet innrettes som et aktivitetskrav rettet mot styrende organer i tros- eller livssynssamfunnet, ikke vil kreve en overgangsordning. Det vises til at det er aktivitet som er det sentrale ved modellen, og at eventuelle konsekvenser på grunn av manglende tiltak først vil være aktuelt etter gjentakende forseelser. I praksis betyr dette at samfunnene vil ha noen år på å innordne seg og komme opp med gode tiltak før det blir aktuelt for staten å nekte tilskudd som følge av manglende aktivitet. Det er derfor departementets vurdering at en slik lovbestemmelse kan tre i kraft samtidig med andre endringer i trossamfunnsloven. Tidligst vil dette kunne gjelde fra 1. januar 2025.

6.5.2 Modell 2 – absolutt krav

6.5.2.1 Presentasjon av modellen

MODELL 2

- Krav rettet mot sentralorganet
- Absolutt krav (vilkår for å nekte tilskudd)
- Hjemmel i § 6 for alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke

I denne modellen innrettes kravet som et vilkår for å kunne nekte et samfunn tilskudd dersom det ikke har minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i sentralorganet som forvalter statstilskuddet. Når det gjelder samfunn som har et styre som består av tre eller færre personer, bør kravet være at styret skal ha minst én kvinne og én mann. Det vil ikke være mulig i en slik modell å stille kravet mot lokalorganer/underorganer, jf. ovenfor under innledningen til punkt 6.5.

For tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke vil sentralorganet enten kunne defineres som «styret som står oppført i Enhetsregisteret», eller det kan defineres som «det sentrale organet som forvalter statstilskuddet». For Den norske kirke vil dette organet uavhengig av hvilken definisjon som velges, være det valgte Kirkerådet. En slik hjemmel vil naturlig høre hjemme i § 6 i trossamfunnsloven, som inneholder bestemmelser om grunnlag for å nekte tilskudd. Vilåårene for å nekte tilskudd gjelder både for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Reglene om rapportering i § 7 gjelder imidlertid ikke for Den norske kirke. Departementet anser at tilskuddsbrevet til Den norske kirke i utgangspunktet vil være tilstrekkelig for å be om den informasjonen som er nødvendig for å kontrollere om vilkåret er oppfylt, men vil vurdere om det likevel vil være behov for å gjøre deler av § 7 gjeldende for Den norske kirke.

For tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke, anser departementet i utgangspunktet rapporteringshjemplene i § 7 med tilhørende forskrift som tilstrekkelige for å få den informasjonen en trenger for å kontrollere vilkåret. Det kan likevel være behov for å gjøre mindre justeringer i ordlyden for å gjøre det tydelig hvilket organ det skal rapporteres om, jf. ovenfor om definisjon av dette. For tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke gjøres kontrollen av statsforvalteren. For Den norske kirke utføres kontrollen av Barne- og familiedepartementet.

Bestemmelsene i § 6 er alle utformet som kan-bestemmelser. Departementet ser det ikke som aktuelt at et krav om kjønnsbalanse skal bryte lovens system på dette området og legger derfor til grunn at kravet innrettes som en kan-bestemmelse i denne modellen.

I det følgende vil en slik modell omtales som «et absolutt krav».

6.5.2.2 Menneskerettslige vurderinger

Gjennom FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon (KDK) har konvensjonspartene forpliktet seg til å særskilt beskytte kvinner mot diskriminering og til å sikre sivile, sosiale, økonomiske og politiske rettigheter gjennom lovgivning og i praksis. Når det gjelder å stille krav om minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i organet som forvalter statstilskuddet, er særlig artikkel 3 om at konvensjonspartene «skal på alle områder, særlig på det politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle området, treffe alle tiltak som er nødvendige, også i lovs form, for å sikre kvinnene fulle utviklingsmuligheter og framgang, med garanti for å kunne utøve og nyte menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på lik linje med menn» relevant. Statens forpliktelser etter KDK er sammen med statens forpliktelser etter EMK artikkel 9 nærmere omtalt under kap. 4.

Kvinne-diskrimineringskomiteen har hittil ikke foretatt konkrete vurderinger av forholdet mellom statstilskudd til tros- og livssynssamfunn og innholdet i konvensjonen, men uttalt at staten skal avstå fra å støtte opp under praksiser i private organisasjoner som innebærer at kvinner og menn behandles ulikt og ta aktive skritt for å hindre diskriminering av kvinner. Dette må ha betydning også for tolkningen av EMK artikkel 9.

Departementet legger til grunn at et krav om minst 40 prosent av hvert kjønn i sentralorganet som et vilkår for tilskudd, i utgangspunktet ikke vil utgjøre et inngrep etter EMK artikkel 9. Dersom det likevel anses som et inngrep, mener departementet det likevel er lovlig etter EMK artikkel 9 nr. 2. Kravet om minst 40 prosent av hvert kjønn har som formål å verne andres rettigheter og friheter. Hensynet til likestilling og kvinners like rettigheter er grunnleggende interesser som har å gjøre med beskyttelsen av menneskets egenverdi og verdighet. Kravet er etter departementets syn også «nødvendig i et demokratisk samfunn». Dette er nærmere omtalt under.

Modell 2 er utformet som et absolutt krav der tilskudd kan nektes om ikke samfunnene oppnår kjønnsbalanse i det styrende organet. Et slikt krav ble også debattert da det skulle gjøre endringer i det som er dagens trossamfunnslov. Det ble da pekt på at et absolutt krav om kjønnsbalanse ville kunne medføre at samfunn trekker seg ut av tilskuddsordningen og søker støtte andre steder, potensielt også økonomisk støtte fra utlandet. Departementet har ikke grunnlag for å si noe konkret om hvor mange samfunn dette eventuelt vil gjelde for. Et samfunn som ikke lenger krever tilskudd fra staten, vil staten imidlertid miste tilsyn og kontroll med. Dette omfatter også evnen til å bedre kvinners stilling og hindre diskriminering i disse samfunnene.

I denne modellen vil kravet også kun omfatte sentralorganet i samfunnet. Et absolutt krav om kjønnsbalanse i sentralorganet sender et tydelig signal om hva staten forventer. Et absolutt krav i utgangspunktet være mer effektivt enn et aktivitetskrav. Samtidig er det foreslåtte nedslagsfeltet mindre enn for aktivitetskravet. I samfunn som for eksempel Den katolske kirke vil kravet omfatte styret som består av de tre biskopene, som i praksis betyr at kjønnsbalansekravet ikke vil gjelde for Den katolske kirke (styret i Den katolske kirke består av tre biskopene er alle omfattet av vilkåret om lovlig forskjellsbehandling i likestillings- og

diskrimineringsloven § 9). I Buddhistforbundet vil kravet omfatte selve styret som står oppført som mottaker av statstilskuddet, men trossamfunnene som er medlemmer av Buddhistforbundet vil ikke omfattes. Det samme vil gjelde for tros- eller livssynssamfunn som slår seg sammen for å møte et høyere antallskrav. Da vil det kun være den administrative overbygning som omfattes. Gjennomgangen av trossamfunnenes styringsstrukturer og innhenting av tallmateriale til dette høringsnotatet, viser at slike administrative overbygninger som krever tilskudd på vegne av hele trossamfunnet, ofte ikke har noen videre funksjon enn å videreformidle statstilskuddene. Beslutninger tas nødvendigvis ikke i dette organet.

Oppsummert mener departementet at det i utgangspunktet vil være anledning til å innføre et absolutt krav om kjønnsbalanse i tros- og livssynssamfunnenes sentralorgan (modell 2) uten at dette griper inn i religionsfriheten. Dersom innføring og praktisering av et slikt krav likevel skulle anses som et inngrep i religionsfriheten, vil være lovlig for å sikre kvinners rettigheter og friheter i tros- og livssynssamfunnene. I dette inngår en vurdering av at kravet i seg selv ikke vil være uforholdsmessig inngripende for retten til å utøve sin tro eller sitt livssyn alene eller sammen med andre. Kravet vil være i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven og bidra til å oppfylle statens forpliktelser etter Kvinnediskrimineringskonvensjonen.

6.5.2.3 Grunnlovsrettslige vurderinger

Grunnloven § 16 fjerde punktum oppstiller et krav til likebehandling i innretningen av tilskuddsordningene. Dette gjelder også eventuelle endringer i tilskuddsordningene og i praktiseringen av disse.

Et krav i § 6 som modell 2 legger til grunn, vil som sagt gjelde likt for Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene. På grunn av tilskuddsordningens utforming, kan imidlertid ikke Den norske kirke nektes tilskudd. Det ville innebære at heller ikke de andre tros- eller livssynssamfunnene ville motta tilskudd etter loven. Også en avkortning i tilskuddet ville påvirke tilskuddet til de andre samfunnene. I forarbeidene til dagens § 6 står det at dersom Den norske kirke ved brudd på vilkårene skal nektes tilskudd, skal dette, på grunn av tilskuddsordningens utforming, skje gjennom tilbakebetaling. Dette vil ikke medføre at andre tros- eller livssynssamfunn får en avkortning i sine tilskudd. Departementet har tidligere vurdert om det å innføre vilkår i § 6 på denne måten innebærer et brudd på Grunnloven § 16 fjerde punktum og kommet til at det ikke er det, se Prop. 130 L (2018-2019). Departementet viser til dette og legger til grunn at heller ikke det å innføre et krav om kjønnsbalanse som vilkår i § 6 vil være et brudd på Grunnloven § 16 om understøttelse på «lik linje» så lenge et brudd på tilskuddsvilkåret hos Den norske kirke innebærer et krav om tilbakebetaling. Av rettspedagogiske hensyn bør det i forarbeidene til en slik bestemmelse gjøres klart at Den norske kirke ved brudd på vilkåret skal nektes tilskudd i form av tilbakebetaling, jf. § 6 fjerde ledd.

I modell 2 legges det opp til at et krav vil knyttes til sentralorganet i tros- eller livssynssamfunnet. Dette kan enten defineres som «styret som står oppført i Enhetsregisteret», eller som «det sentrale organet som forvalter statstilskuddet». For Den norske kirke er det departementets vurdering at organet uansett vil være det valgte Kirkerådet.

Modell 2 kan komme i konflikt med Grunnloven § 16 andre punktum og kravet om understøttelse av Den norske kirke som folkekirke. Heller ikke Den norske kirke ville oppfylle et krav om minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i det valgte Kirkerådet om dette kravet ble innført i dag. Det sittende Kirkerådet består av 65 prosent kvinner og 35 prosent menn. Som det fremgår nedenfor, legger departementet til grunn at modell 2 vil kreve en overgangsperiode på minst 5 år. Det vil gjøre det mulig for Kirkemøtet å innen fristen velge et Kirkeråd som er tilpasset kravet. Departementet legger til grunn at det vil være mulig for Kirkemøtet å fastsette valgeregler som også sikrer kjønnsbalanse i den endelige sammensetningen av Kirkerådet. Forslaget om å gjøre kravet om 40 prosent kvinner og 40 prosent menn til et vilkår for å nekte tilskudd i trossamfunnsloven § 6, er en kan-bestemmelse og det må foretas en skjønnsmessig vurdering av om tilskudd skal nektes på bakgrunn av brudd på bestemmelsen. Det vises her til forarbeidene til trossamfunnsloven § 14 femte ledd om at grunnlagene for å nekte tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke i § 6, gjelder tilsvarende for Den norske kirke. Brudd på vilkårene i § 6 vil kunne føre til at tilskuddene til Den norske kirke reduseres. Det må likevel gjennomføres på en slik måte at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn ikke påvirkes, for eksempel ved at staten krever tilbakebetaling fra Den norske kirke. Et krav om kjønnsbalanse innrettet som modell 2 vil derfor ikke hindre staten fra å ivareta sine plikter etter Grunnloven § 16 andre punktum.

Praktiseringen av tilskuddsvilkårene må skje på en ikke-diskriminerende måte, slik at et krav heller ikke vil kunne praktiseres absolutt for de andre tros- og livssynssamfunnene.

6.5.2.4 Andre hensyn

Under modell 1 er det vist til utfordringene med å skaffe nok frivillige som er villige til å påta seg styreverv og administrative oppgaver. Siden modell 2 innebærer at samfunnene kan nektes tilskudd dersom de ikke klarer å oppfylle kvoten av henholdsvis kvinner og menn i sentralorganet, vil manglende kjønnsbalanse kunne få innvirkning på tilskuddets størrelse. Dette vil, særlig dersom bestemmelsen skulle innføres uten en overgangsordning, kunne ytterligere forsterkes i muslimske samfunn, hvor det ofte er et krav til at man må ha vært aktiv frivillig i mange år for å kunne velges til styreverv. Tilgangen på aktuelle personer i disse samfunnene kan derfor være ytterligere begrenset sammenlignet med tros- eller livssynssamfunn som kan velge blant en større del av medlemsmassen.

Departementet viser imidlertid her til omtalen i Prop. 130 L (2018-2019), hvor det kommer frem at bestemmelsene i § 6 er kan-bestemmelser og at tilskuddsforvalter må foreta en konkret vurdering og utvise skjønn ved vurderingen av om det foreligger brudd på bestemmelsen. Et krav om tilskudd kan avslås fullstendig, dvs. at hele tilskuddet det aktuelle året holdes tilbake, eller tilskuddet kan avkortes etter en konkret vurdering. Det samme gjelder et eventuelt krav om tilbakebetaling. Det vil kunne ha betydning om tros- eller livssynssamfunnet ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget et forhold som for eksempel er begått av en ansatt, eller om samfunnet faktisk har iverksatt tiltak for å hindre uønsket opptreden eller at handlinger gjentas. I denne sammenhengen vil det kunne ha betydning at samfunnet kan vise til tiltak for å få 40 prosent menn og 40 prosent kvinner i sentralorganet.

Modell 2 er foreslått innrettet bare for sentralorganene. Dette vil indirekte kunne bedre situasjonen for kvinner i tros- eller livssynssamfunnet som helhet, dersom samfunnet selv ser det som hensiktsmessig å jobbe for dette. Det er imidlertid uklart hvilken «smitteeffekt» kravet vil kunne ha på øvrige styrende organer i samfunnet. I tidligere hørings- og innspillsrunder ble det hevdet at et absolutt krav kan oppleves såpass inngripende at samfunn velger å tre ut av ordningen eller at styrene opprettes som pro forma styrer uten reell makt. Det er etter departementets vurdering vanskelig å forutse hvordan tros- og livssynssamfunnene vil agere dersom kravet innrettes som et absolutt krav til sentralorganet. Kunnskapen om tros- og livssynssamfunnenes mange ulike organisasjonsformer tilsier likevel at et aktivitetskrav (modell 1) vil være å foretrekke.

6.5.2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tall departementet har hentet inn i forbindelse med dette høringsnotatet, viser at over 550 samfunn av rundt 700, ikke ville oppnådd kravet om minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i sentralorganet om vi tar utgangspunkt i styrene som står oppført som mottakere av statstilskuddet i Enhetsregisteret. Ved en overgangsordning på minst 5 år, se nedenfor, er det sannsynlig at dette tallet ville bli vesentlig lavere når tilskuddsvilkåret trådte i kraft. Samfunnene ville hatt god tid på å tilpasse seg kjønnsbalansekravet. Det er likevel sannsynlig at flere samfunn ikke vil oppnå kravet, hovedsakelig fordi de ikke vil klare å skaffe nok kvinner (eller menn) til styret.

Det er departementets vurdering at det ikke vil være mulig å anslå konkret hvor mange samfunn som etter en overgangsperiode fortsatt ikke vil ha nok kvinner (eller menn) i sentralorganet. Det er imidlertid ikke usannsynlig at så mye som 100 samfunn i den årlige kontrollen vil stå med færre enn 40 prosent kvinner eller 40 prosent menn. I samtlige av disse sakene vil statsforvalteren måtte vurdere om det er grunnlag for å avkorte eller nekte tilskudd, jf. også ovenfor om hva som er lagt til grunn i Prop. 130 L (2018-2029) som vurderingsvilkår ved brudd på bestemmelsen. Ved klage havner saken i departementet, og ved søksmål i domstolene. På bakgrunn av erfaringene statsforvalteren har med den nye trossamfunnsloven og behandlingen av saker etter gjeldene vilkår i § 6, er det samlet sett sannsynlig at modell 2 vil kreve vesentlig mer ressurser til statsforvalteren. Det vil på vanlig måte måtte tas forbehold om dette i de ordinære budsjettprosessene.

Ved eventuell nekting, avkortning eller tilbakebetaling av tilskudd, vil staten spare midler til på kap. 880/881. Hvor store disse besparelsene eventuelt vil bli, er på nåværende tidspunkt ikke mulig å si.

6.5.2.6 Behovet for en overgangsordning

Som det går fram av tallmaterialet under punkt 6.3 er det flere samfunn som velger et styre som sitter over en lenger valgperiode, for eksempel to til fire år. Dette, sammen med det faktum at modell 2 legger opp til at det stilles vilkår som kan lede til at tros- og livssynssamfunnene nektes tilskudd, medfører at det bør innføres en relativt raus overgangsordning i denne modellen. Det er departementets vurdering at denne bør være på minst 5 år, slik at tros- og livssynssamfunnene, inkludert Den norske kirke, får tid til å tilpasse seg kravet.

6.5.3 Modell 3 – kombinasjonsmodell

6.5.3.1 Presentasjon av modellen

MODELL 3

- Absolutt krav rettet mot sentralorganet (vilkår for å nekte tilskudd dersom ikke 40-40 oppnås)
- «Aktivitetskrav» rettet mot øvrige styrende organ (vilkår om å nekte tilskudd ved manglende tiltak/aktivitet)
- Hjemmel i § 6 for alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke

Fordi modell 2 kun er foreslått for sentralorganet i tros- eller livssynssamfunnet, ønsker departementet å høre en kombinasjonsmodell av de to foregående modellene. En slik modell innebærer at sentralorganet i samfunnet underlegges et absolutt krav og kan nektes tilskudd om det ikke har minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i dette sentralorganet, mens øvrige «styrende organer» i tros- eller livssynssamfunnet underlegges et aktivitetskrav. Et slikt kombinasjonskrav ville i teorien kunne stå i både §§ 5 og 14 (aktivitetskrav) og § 6 (absolutt krav), men departementet vurderer det slik at det ikke er aktuelt å la et krav om kjønnsbalanse stå tre ulike steder i loven. Kravet i en kombinasjonsmodell bør derfor innarbeides i vilkårene for å nekte tilskudd i § 6. Dette medfører at et mer positivt angitt aktivitetskrav blir dempet til fordel for et negativt angitt vilkår om å nekte tilskudd, men i praksis vil de to bestemmelsene kunne gis likt innhold. Nektingsgrunnlaget for de styrende organene (det tidligere aktivitetskravet) vil ikke være knyttet til den endelige kjønns sammensetningen, men være begrenset til om samfunnet har tiltak for å oppnå kjønnsbalanse. Forarbeidene kan presisere at det på samme måte som ved aktivitetskravet i modell 1 først vil være ved gjentatte foreteelser og manglende vilje og evne til å komme opp med tiltak, at det vil være aktuelt å nekte eller vurdere avkortning i tilskuddet.

6.5.3.2 Menneskerettslige vurderinger

De menneskerettslige vurderingene som er gjort under modell 1 og 2 vil i utgangspunktet også gjelde her. Departementet vil derfor ikke gjenta disse i sin helhet. På enkelte områder vil imidlertid vurderingene skille seg noe fra de som er gjort under de to respektive modellene.

6.5.3.3 Grunnlovsrettslige vurderinger

De grunnlovsrettslige vurderingene som er gjort under modell 1 og 2 viser at verken modell 1 eller 2 i utgangspunktet vil komme i konflikt med Grunnlovens bestemmelser om likebehandling og understøttelse av folkekirken, og departementet viser på generelt grunnlag til disse.

6.5.3.4 Andre hensyn

Kombinasjonsmodellens styrke ligger i at den i utgangspunktet treffer godt. Den kombinerer det å stille et absolutt krav til sentralorganet i samfunnet, med et krav om at alle andre

styrende organer må vise til tiltak for å oppnå kjønnsbalanse for ikke å risikere at de nektes tilskudd. Dermed vil hele samfunnet omfattes. Det kan imidlertid spørres om et kombinasjonskrav vil være med på å senke terskelen for å tre ut av ordningen. Dersom flere samfunn skulle oppleve vilkårene såpass vanskelige å etterleve at de vurderer det som bedre å stå utenfor tilskuddsordningen, kan det tilsi at tiltaket virker mot sin hensikt. Trossamfunnsloven vil ikke fungere som et virkemiddel for likestilling overfor trossamfunn som velger å tre ut. For å kunne fungere etter hensikten, kan de opplevde ulempene ved ordningen til ikke å være større enn fordelene. Risikoen for at dette skjer er antakelig størst i samfunn hvor kvinner i utgangspunktet har lav innflytelse, og der tiltak for å motarbeide diskriminering av kvinner er viktigst.

En annen ulempe med kombinasjonsmodellen, er at en risikerer å gjøre konsekvensene av å ikke klare å skaffe nok frivillige større. I høringsnotatet blir det pekt på tros- og livssynssamfunnenes ulike strukturer og på de generelle tendensene innenfor frivilligheten til at færre ønsker å delta i frivillig arbeid som medfører stort ansvar eller forpliktelser over flere år. Tros- og livssynssamfunnene har i tillegg langt flere rapporteringskrav knyttet til virksomheten sin enn frivillig sektor ellers har, noe som ytterligere kan medføre at det er krevende å få tak i frivillige til å sitte i styrer og råd. For de styrende organene som underlegges et vilkår om å dokumentere tiltak, vil i utgangspunktet ikke manglende frivillige ha økonomisk konsekvenser. Men konsekvensene av å ikke komme opp med og rapportere på tiltak, vil kunne medføre at færre ønsker å stille som frivillige når dette kombineres med et absolutt krav til sentralorganet.

Et kombinasjonskrav vil bidra på en god måte til å sikre lik deltakelse i samfunnet som helhet. Ved et slikt krav vil både sentralorganet og de øvrige styrende organer få et eksplisitt kjønnsbalansekrav rettet mot seg.

6.5.3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Som nevnt under økonomiske og administrative konsekvenser under modell 2, forutsetter denne økte administrative ressurser til statsforvalterne for å drive oppfølging og kontroll med tilskuddsvilkåret. Dette vil også gjelde for kombinasjonsmodellen. I tillegg kommer at kombinasjonsmodellen forutsetter noe økte ressurser til å kontrollere tilskuddsvilkåret for aktivitetskravet, dvs. at statsforvalterne i noe større grad enn i dag må ha dialog med samfunnene og drive veiledning for å se til at samfunnene har gode tiltak for å oppnå kjønnsbalanse i de styrende organene ellers i samfunnet. Et slikt økt ressursbehov ut over gjeldende rammer vil det på vanlig måte måtte tas forbehold om i de ordinære budsjettprosessene.

Ved eventuell nekting, avkortning eller tilbakebetaling av tilskudd, vil staten spare midler til på kap. 880/881. Hvor store disse besparelsene eventuelt vil bli, er på nåværende tidspunkt ikke mulig å si.

Under de grunnlovsrettslige vurderingene av kombinasjonsmodellen vises det til dette og til utfordringene manglende ressurser hos statsforvalteren kan ha for likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 fjerde punktum. Det er derfor departementets vurdering at innføring av et tilskuddskrav slik kombinasjonsmodellen legger opp til, vil forutsette vesentlig mer ressurser til

statsforvalterne. Kostnadene ved dette er usikre og forutsetter grundige tilbakemeldinger fra statsforvalterne i høringen.

6.5.3.6 Behovet for en overgangsordning

Departementet legger til grunn at en kombinasjonsmodell i utgangspunktet vil kreve samme overgangsperiode som modell 2 – et absolutt krav. Her vil det imidlertid være mulig å la de to bestemmelsene tre i kraft på ulik tid, slik at det absolutte kravet rettet mot sentralorganet kan få utsatt ikrafttredelse. Vilkåret om å nekte tilskudd til samfunn som ikke kan dokumentere tiltak for å oppnå kjønnsbalanse i de øvrige styrende organene, kan tre i kraft umiddelbart (dvs. tidligst 1. januar 2025). Sentralorganene i samfunnet vil ved en slik delt ikrafttredelse av bestemmelsen ikke få et krav om kjønnsbalanse knyttet til seg før overgangsperioden er over.

6.6 Departementets forslag

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på de tre foreslåtte modellene. Samlet sett mener departementet at det vil være mest aktuelt å innføre et aktivitetskrav i loven nå (modell 1). Departementet tilrår derfor at det innføres et aktivitetskrav i loven der samfunnene må bekrefte at de vil jobbe for å oppnå minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn i de styrende organene som forvalter statstilskuddet.

Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av dette, og ber samtidig om en vurdering av samtlige tre modeller. For modellene 2 og 3, bes det særlig om innspill på hva som bør være definisjonen av sentralorganet: «Styret som står oppført i Enhetsregisteret», eller «det sentrale organet som forvalter statstilskuddet». Det bes også om en særlig vurdering av om det er behov for å eksplisitt gjøre deler av rapporteringshjemlene i § 7 gjeldende for Den norske kirke.

6.6.1 Forslag til lovbestemmelse i den mest aktuelle modellen: Modell 1 – aktivitetskrav

§ 5 nytt tredje ledd skal lyde:

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.

§ 14 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Den norske kirke skal tilstrebe at organene som forvalter de offentlige tilskuddene, skal bestå av minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn.

§ 14 femte ledd skal lyde:

Bestemmelsene i § 6 og § 7 første ledd tredje punktum gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

6.6.2 Forslag til lovbestemmelse i Modell 2 – absolutt krav

§ 6 nytt tredje ledd skal lyde:

Tros- og livssynssamfunn kan nektes tilskudd dersom styret som står oppført i Enhetsregisteret / det sentrale organet som forvalter statstilskuddet, ikke består av minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn. For sentralorgan som består av tre eller færre personer, skal det være minst én kvinne og én mann.

§ 14 femte ledd skal lyde:

Bestemmelsene i § 6 og § 7 første ledd tredje punktum gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

6.6.3 Forslag til lovbestemmelse i Modell 3 – kombinasjonsmodell

§ 6 nytt tredje ledd skal lyde:

Tros- og livssynssamfunn kan nektes tilskudd dersom styret som står oppført i Enhetsregisteret / det sentrale organet som forvalter statstilskuddet, ikke består av minst 40 prosent kvinner og 40 prosent menn. For sentralorgan som består av tre eller færre personer, skal det være minst én kvinne og én mann. Tros- og livssynssamfunn kan også nektes tilskudd dersom øvrige styrende organer i samfunnet ikke har tiltak for å oppnå kjønnsbalanse i disse.

§ 14 femte ledd skal lyde:

Bestemmelsene i § 6 og § 7 første ledd tredje punktum gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

7. Antallskrav

7.1 Gjeldende rett og ordninger

7.1.1 Gjeldende rett

Det er i dag et krav om 50 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 og et krav om 500 medlemmer for å få tilskudd som livssynssamfunn. Trossamfunnslovens vilkår for tilskudd gjelder for alle tros- og livssynssamfunn, uansett størrelse, herunder også krav om rapport og regnskap.

7.1.2 Utviklingstrekk

7.1.2.1 Antall tilskuddsberettigede samfunn

Innføringen av kravet om minst 50 tilskuddstellende medlemmer i 2021, som gjaldt for både tros- og livssynssamfunn, medførte at antallet tilskuddsberettigede samfunn gikk ned. I 2020 var det 841 tros- og livssynssamfunn som fikk tilskudd. Med innføringen av et krav om minst 50 tilskuddstellende medlemmer, sank antall samfunn som fikk tilskudd til 669 samfunn i 2021. I 2022 økte antall samfunn som mottok tilskudd til 684. Ifølge Brønnøysundregistrenes samlede medlemslistekontroll for 2023 er det 727 samfunn med mer enn 50 tilskuddstellende medlemmer.²³

7.1.2.2 Antall tilskuddstellende medlemmer

Antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har lenge vært i en jevn økning. I 2006 var det 383 510 medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, men Brønnøysundregistrenes kontroll i 2023 viser at det er 724 803 medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. (NB. Det faktiske antall samfunn og medlemmer som får innvilget tilskudd i det enkelte år, er noe lavere enn det antall samfunn og antall medlemmer som inngår i Brønnøysundregistrenes medlemslistekontroll. Antall samfunn som blir innvilget tilskudd i 2023 vil trolig derfor være noe lavere.)

År	Antall medlemmer i tros og livssynssamfunn utenom Den norske kirke ²⁴
2006	383 510
2007	403 909
2008	411 790
2009	431 287
2010	449 875

²³ 13 samfunn har flere medlemmer på sine innsendte lister, men på grunn av ugyldige fødselsnumre eller dobbeltmedlemskap, er ikke alle medlemmene tilskuddstellende.

²⁴ Kilde: SSB 06326: Medlemmer i tros- og livssynssamfunn som søker om offentlig stønad og er utanfor Den norske kyrkja, etter statistikkvariabel og år, [06326: Medlemmer i tros- og livssynssamfunn som søker om offentlig stønad og er utanfor Den norske kyrkja, etter statistikkvariabel og år. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#) NB: Tallene fra SSB inkluderer også medlemmer fra samfunn som ikke får innvilget registrering/ tilskudd. Det faktiske antall medlemmer det blir innvilget tilskudd for vil i det enkelte år være noe lavere.

2011	484 534
2012	510 684
2013	549 400
2014	587 286
2015	558 977
2016	622 042
2017	619 222
2018	655 236
2019	678 433
2020	697 257
2021	680 211
2022	700 369

Kravet om minst 50 medlemmer, førte i mindre grad til en nedgang i antall tilskuddstellende medlemmer sammenliknet med reduksjonen i antall samfunn. Det totale antall tilskuddstellende medlemmer i tros- og livssynsamfunn utenom Den norske kirke sank fra 697 257 medlemmer (innvilget tilskudd for 692 598 medlemmer) i 2020 til 680 211 medlemmer (innvilget tilskudd for 662 768 medlemmer) i 2021. Samtidig med kravet om minst 50 tilskuddstellende medlemmer, ble det også innført et vilkår for tilskuddstellende medlemskap at medlemmet må være bosatt i Norge, jf. trossamfunnsloven §4 første ledd bokstav b. Dette vilkåret var trolig hovedårsaken til at antall medlemmer i muslimske trossamfunn sank med vel 13 000 medlemmer, noe som utgjør litt over en tredjedel av den totale nedgangen i antall medlemmer i tros- og livssynsamfunn fra 2020 til 2021. I 2022 var det 700 369 medlemmer (innvilget tilskudd for 681 387 medlemmer) i samfunnene.²⁵

Innføringen av kravet om minst 50 medlemmer i 2021, hadde ulike virkninger for de ulike tros- og livssynstradisjonene, jf. tabell FF. For både muslimske trossamfunn og kristne trossamfunn markerte 2021 et brudd på en lengre trend med medlemsvekst. Det var over 150 færre kristne trossamfunn i 2021, men nedgangen i antall medlemmer i kristne samfunn er svært beskjeden. Dette kan tyde på at små menigheter har slått seg sammen. Ingen andre retninger har tilsvarende nedgang i antall samfunn. Når det gjelder den relativt store nedgangen i antall tilskuddstellende medlemmer i muslimske trossamfunn, så er trolig ikke kravet om minst 50 medlemmer hovedårsaken til nedgangen. Det var bare 162 medlemmer til sammen i de muslimske samfunnene som hadde færre enn 50 medlemmer, og som dermed falt ut av ordningen. Derimot er det sannsynlig at nedgangen i antall tilskuddstellende medlemmer i muslimske trossamfunn henger sammen med innføringen av vilkåret om å være bosatt i Norge.

*Tabell FF: Medlemmer tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke i 2020 og 2021.
Kilde: SSBS tabell 06326 korrigeret for tall fra STAF over tros- og livssynssamfunn med*

²⁵ På grunn av overgangsordningen jf. trossamfunnsloven § 23 andre ledd, måtte samfunnene søke om ny registrering innen 01.01.2023.

mindre enn 50 medlemmer. Tallene inkluderer samfunn som ikke nektet registrering av andre grunner.

	Medl. 2020	Medl. før korr. 2021	Medl. i samf. < 50	Korr. medl. 2021	Endring 2020 til 2021	Prosent
Baha'i	1 091	1 085		1 085	-6	-0,5 %
Buddhisme	21 555	21 567	92	21 475	-80	-0,4 %
Hinduisme	12 153	11 970		11 970	-183	-1,5 %
Islam	182 826	169 605	162	169 443	-13 383	-7,3 %
Jødedom	794	761		761	-33	-4,2 %
Kristendom	372 651	370 997	942	370 055	-2 596	-0,7 %
Sikhisme	4 080	4 208	36	4 172	92	2,3 %
Livssyn	99 468	97 260	45	97 215	-2 253	-2,3 %
Andre	2 639	2 758	35	2 723	84	3,2 %
I alt	697 257	680 211	1 312	678 899	-18 358	-2,6 %

7.2 Krav om et visst antall medlemmer for å søke registrering og motta tilskudd – mulige endringer

7.2.1 Menneskerettslige og grunnlovsmessige utgangspunkter

Departementet legger til grunn at et antallskrav knyttet til registrering og tilskudd i seg selv ikke utgjør et inngrep i tros- og livssynsfriheten, jf. punkt 4.1 over. Enkeltpersoner og tros- og livssynssamfunn vil fortsatt kunne utøve og uttrykke sitt livssyn selv om staten krever et visst antall medlemmer for at et samfunn skal kunne registreres, motta tilskudd og ev. inneha vigselfrett.

En økning i minstekravet til antall medlemmer for at tros- og livssynssamfunn skal kunne registreres og motta tilskudd vil kunne utformes nøytralt. 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 EMK artikkel 14 eller plikten til likebehandling etter Grunnloven § 16.

7.2.2 Konsekvenser og virkninger av et høyere antallskrav

7.2.2.1 Antall samfunn som vil være tilskuddsberettiget

Brønnøysundregistrenes kontroll i april 2023 viser at 727 samfunn som har søkt om tilskudd, har minst 50 tellende medlemmer. En økning fra dagens 50 medlemmer til for eksempel et krav om 100 medlemmer, ville føre til at 179 samfunn ikke lenger ville ha rett på tilskudd. 548 samfunn ville oppfylt et krav om minst 100 tellende medlemmer, 368 samfunn ville mottatt tilskudd hvis minstekravet ble satt til 200 medlemmer og 276 samfunn ville motta tilskudd hvis det ble innført et krav om 300 medlemmer.

Det er grunn til å anta at mange av samfunnene som ved innføringen av et høyere antallskrav, ikke har tilstrekkelig antall medlemmer til å være tilskuddsberettiget, vil søke å

slå seg sammen med andre samfunn eller gå inn i paraplyslutninger for å kunne oppnå antallskravet. Det er likevel ikke mulig å forutsi noe konkret hvor stor andel av samfunnene som vil kunne slå seg sammen med andre eller inngå i paraplyorganisasjoner, men med bakgrunn i erfaringer fra innføringen av et krav om minst 50 medlemmer, er det grunn til å anta at flertallet vil gjøre det.

Tabell 1. Virkninger av ulike antallskrav

Antalls-krav	Antall samfunn som oppfyller kravet om minst 50 medlemmer i 2023	Prosent som oppfyller kravet	Samlet antall tellende medlemmer 2023	Antall samfunn som mister tilskuddet	Samlet bortfall av tellende medlemmer	Statlig innsparing 2023 (Sats = xxx kr per medlem)
500	188	26 %	628 842	539	95 462	
400	225	31%	645 638	502	78 666	
300	276	38 %	663 486	451	60 818	
200	368	51 %	685 967	359	38 337	
100	548	75 %	711 521	179	12 783	
50	727	100 %	724 304	-	-	-

7.2.2.2 Geografiske effekter av et høyere antallskrav

Å stille krav om et høyere antall medlemmer for å kunne motta støtte, vil kunne ha ulike geografiske effekter. Departementet gjorde vinteren 2021/2022 en analyse av det norske tros- og livssynslandskapet med utgangspunkt i Statistisk Sentralbyrås (SSB) sentralitetsklasser. Tros- og livssynsamfunnene ble fordelt med 100 eller færre medlemmer, 200, 300 og 400 medlemmer og med 500 eller flere medlemmer i [SSBs sentralitetsklasse](#) 1 til 6. Sentralitetsindeksen er en kode med en verdi for hver kommune, som gir et mål for kommunens sentralitet.²⁶ (Klasse 1 er mest sentral og 6 minst sentral. Oslo og omegn i klasse 1, mens de store byene som Trondheim, Bergen, Stavanger, Drammen (og omegn) er i klasse 2. Mindre sentrale byer som Kristiansand, Tromsø, Arendal, Haugesund, Gjøvik er i klasse 3. Eksempler på klasse 4 er Voss, Notodden, Stord og Levanger.) Om lag 70 prosent av befolkningen bor på steder i sentralitetsklasse 1 til 3.

²⁶ Om kriteriene for sentralitet, se https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/413602?_ts=17085d29f50.

Tabell 5.2. Sentralitetsklasser med verdier, antall kommuner, antall innbyggere, og andel av landets innbyggere (prosent), 1.1.2019 med kommunegrensene for 1.1.2020

Gruppe	Intervall	Antall kommuner	Antall innbyggere	Andel av innbyggere
Nivå 1: Mest sentrale kommuner	925-1000	6	1 009 699	19,0
Nivå 2: Nest-mest sentrale kommuner	870-924	19	1 348 012	25,3
Nivå 3: Mellomsentrale kommuner 1	775-869	51	1 353 488	25,4
Nivå 4: Mellomsentrale kommuner 2	670-774	71	877 755	16,5
Nivå 5: Nest -minst sentrale kommuner	565-669	96	501 064	9,4
Nivå 6: Minst sentrale kommuner	295-564	113	238 194	4,5

Kilde: SSB

Departementet tok utgangspunkt i de tros- og livssynssamfunnene som på det aktuelle tidspunktet var registrert etter trossamfunnsloven, og skiller ikke på de samfunnene som registreres som enkeltstående menigheter og ulike konstruksjoner der det er et sentralledd som søker og mottar tilskudd på vegne av flere menigheter og underenheter av samfunnet. For de store tros- og livssynssamfunnene som har mange menigheter/forsamlinger rundt omkring i landet, gir innplassering i sentralitetsklasser et litt misvisende bilde. I oversikten over tros- og livssynssamfunn framstår disse som et stort samfunn med geografisk tilhørighet i et sentralt område. Samtidig har disse samfunnene medlemmer og menigheter/underenheter i mange små og store kommuner i Norge. Blant de landsdekkende samfunnene som er registrert som kun ett samfunn etter trossamfunnsloven, er for eksempel Den katolske kirke, Buddhistforbundet, Baptistforbundet, Frelsesarmeen, Den evangelisk-lutherske frikirke og Human-Etisk Forbund. Dette er samfunn som består av et nasjonalt administrativt organ som søker tilskudd og som fordeler tilskuddsmidler ut på de lokale menighetene. Til tross for dette, gir en slik gjennomgang likevel noen indikasjoner på de geografiske effektene av et høyere antallskrav.

De registrerte tros- og livssynssamfunnene fordelte seg slik på de forskjellige sentralitetsklassene:

Sentralitetsklasse	Antall samfunn (totalt 687)	Antall medlemmer (totalt 678 727)
1	151	457 236
2	194	114 821
3	179	75 351
4	103	23 379
5	53	8 986
6	8	774

I gjennomgangen fant departementet at et høyere antallskrav vil føre til en stor reduksjon i antall samfunn i sentralitetsklasse 1 og 2 (størst i sentralitetsklasse 2 der antall samfunn reduseres til 1/3). Dette er fordi det er større mangfold i befolkningen og flest tros- og livssynssamfunn på sentrale steder. Samtidig virker et høyere antallskrav i liten grad inn på antall tilskuddstellende medlemmer i sentralitetsklasse 1 og 2. Et høyere antallskrav gir også en vesentlig reduksjon i antall samfunn (til om lag 1/6) i sentralitetsklasse 3. I sentralitetsklasse 3 gir reduksjonen i antall samfunn seg i større grad utslag på antall

medlemmer, som reduseres til 2/3. For sentralitetsklasse 4-6 reduseres antall samfunn ned til 1/10 og antall medlemmer til om lag 1/3 av i 2021.

Et høyere antallskrav vil ramme flere samfunn på sentrale steder enn mindre steder, men fordi det er en relativt større andel samfunn med 100 eller færre medlemmer på mindre sentrale steder, vil innføringen av et høyere antallskrav potensielt kunne ha større virkninger enn på mer sentrale steder.

Dersom antallskravet ble satt til 100 medlemmer, ville flere samfunn på sentrale steder måtte slå seg sammen eller måtte klare seg uten tilskudd. Klasse 1 til 3 hadde om lag 114 samfunn med 100 eller færre medlemmer. Klasse 4 til 6 hadde om lag 60. Økes kravet for registrering og tilskudd til 200 medlemmer, forsterkes denne trenden. Da ville 343 samfunn miste tilskudd. 230 samfunn ville miste tilskudd i sentralitetsklasse 1 til 3, men 113 samfunn i sentralitetsklasse 4 til 6 ville falle ut av ordningen. Stilles det krav om 300 medlemmer for å kunne søke registrering, motta tilskudd og ha vigselfrett, vil 262 samfunn fortsatt kunne motta tilskudd mens 425 samfunn ville miste tilskuddet hvis de ikke gikk sammen med andre samfunn for å søke støtte. 137 av disse ville være i sentralitetsklasse 4 – 6.

Hvis minstekravet for å kunne søke tilskudd settes til 500 medlemmer, vil det være 181 samfunn som ville være tilskuddsberettiget og bare 11 av disse ville være i sentralitetsklasse 4-6. Det faktiske tros- og livssynsmangfoldet, i form av tros- og livssynssamfunn, vil i sentralitetsklassene 4 til 6 likevel være større fordi menigheter og lokallag i større samfunn som er registrert der det har sitt hovedsete, ikke kommer fram i denne oversikten.

7.2.2.3 Effekter fordelt på tros- og livssynstradisjoner

Et høyere antallskrav vil ha ulike effekter innenfor ulike tros- og livssynstradisjoner. Tabellen under tar utgangspunkt i statsforvalterens oversikt over innvilgete tilskudd i 2022 og viser at et høyere antallskrav vil gå ut over flest kristne trossamfunn. Det er blant de kristne trossamfunnene det er flest små samfunn og dermed er det også blant de kristne samfunnene at flest samfunn vil miste tilskudd ved et høyere antallskrav enn dagens 50. Ved en antallsgrense på 100 vil totalt 166 samfunn miste tilskudd, av disse 137 kristne og 17 muslimske samfunn. Ved en antallsgrense på 200 vil 334 samfunn miste tilskudd, 241 av disse ville være kristne samfunn, mens det ville være 67 færre muslimske samfunn som ville kunne motta tilskudd enn de som mottar tilskudd med dagens antallsgrense på 50.

Antall samfunn som ville miste retten til tilskudd ved ulike antallskrav ²⁷	100	200	300	400	500
Alle (totalt 684)	166	334	417	467	495
Kristendom (totalt 382)	137	241	282	299	309
Islam (totalt 247)	17	67	101	129	146
Jødedom (totalt 2)	0	1	1	1	1
Sikhisme (totalt 4)	1	1	2	2	2

²⁷ Tabellen er basert på Statsforvalterens tall for samfunn som ble innvilget tilskudd i 2022.

Brønnøysundregistrenes oversikt identifiserer ikke utvetydig hvilken religion/trosretning samfunnene som har søkt om tilskudd tilhører. Det tas derfor her utgangspunkt i innvilgede tilskuddssøknader hos statsforvalteren.

Etnisk religion (totalt 1)		1	1	1	1
Nyreligion (totalt 1)	0	0	0	1	1
Hinduisme (totalt 19)	2	6	11	11	12
Livssyn (totalt 3)	0	0	0	0	0
Annen religion (totalt 8)	4	6	7	7	7
Buddhisme (totalt 23)	5	11	12	16	16

7.3 Departementets vurderinger

Av hensyn til forutsigbare ordninger over tid, ser departementet at det kan være behov for justeringer i regelverket og tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn. Det er behov for et regelverk som støtter opp under enheter som kan ivareta kravene etter lovgivningen, men også sikre 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 av dette, slik også Stålssett-utvalget tok til orde for (punkt 23.5.2.1).

Departementet viser her til forarbeidene til trossamfunnsloven (Prop. 130 L (2018-2019) punkt 14.4) der det holdes fram at kravet om fast organisering i trossamfunnsloven § 4 første ledd, stilles av hensyn til medlemmene i samfunnene og statens behov for et ansvarlig organ for forvaltningen av tilskuddsmidlene: «Personer som søker seg til et tros- eller livssynssamfunn, og som deltar i samfunnets virksomhet, skal kunne vite hvordan samfunnet er organisert, og hvem som er ansvarlig for virksomheten. Staten, og den som på statens vegne forvalter tilskuddsordningen, skal kunne forholde seg til en formelt ansvarlig ledelse som representerer samfunnets medlemmer.» Registrering etter trossamfunnsloven er vilkår for vigselfrett. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig at offentlige funksjoner som vigselfretten spres til mange små samfunn.

Det har også vært 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. Rapporteringskravene og kravet om å legge fram årsregnskap gir innsyn i og åpenhet rundt tros- og livssynssamfunns virksomhet og økonomi. Innsyn og åpenhet er viktig for tilliten og legitimiteten til tilskuddsordningene. Staten er også forpliktet til å etterse bruken av statlige bevilgninger og tilskuddsmidler. Dette gjelder også de særlige tilskuddene som går til tros- og livssynssamfunn. Det er Statsforvalteren som fører tilsyn med at tros- og livssynssamfunnene fyller vilkårene for tilskudd og at tilskuddsmidlene brukes i tråd ned forutsetningene. Både kravene som stilles og Statsforvalterens tilsyn er viktig for legitimiteten til ordningene.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å differensiere vilkårene for tilskudd basert på tros- og livssynssamfunnene størrelse. Vilårene for tilskudd bør være like for alle tros- og livssynssamfunn, uansett størrelse. Dette gjelder også for kravene knyttet til rapportering og regnskap. (For tilskudd under 300 000 kroner er det ikke krav om at regnskapet skal være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.) Samtidig kan det stilles spørsmål om de administrative kravene står i forhold til tilskuddet som mottas. Et samfunn med for eksempel 50 medlemmer mottar med dagens tilskuddssats (1419 kroner) 70 950 kroner. Et samfunn med 100 tilskuddstellende medlemmer får et tilskudd på 141 900 kroner. Et samfunn med

200 tilskuddstellende medlemmer vil motta et tilskudd på 283 800 kroner, mens et samfunn med 300 medlemmer vil motta et tilskudd på 425 700 kroner.

Trenden med en jevn økning i antall medlemmer og samfunn utenom Den norske kirke fortsetter. Innføringen av kravet om minst 50 medlemmer fra og med 2021, førte til en reduksjon i antall tilskuddsberettigede samfunn, men hadde i svært liten grad innvirkning på den totale medlemsmassen i tros- og livssynsamfunn utenom Den norske kirke. Departementet antar at antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn vil fortsette å øke. I 2022 er det flere medlemmer i tros- og livssynssamfunn enn noen gang tidligere.

Verken samfunnene eller staten er tjent med en utvikling der antall tilskuddsberettigede samfunn blir så stort at det ikke er mulig for det offentlige å føre tilstrekkelig tilsyn. Det er heller ikke ønskelig med en tilskuddsordning og regelverk som bidrar til at det etableres mange små samfunn som ikke har de nødvendige ressursene til å ivareta medlemmene eller forpliktelsene etter trossamfunnsloven. Tidligere lovgivning medførte etablering av mange små selvstendige trossamfunn og menigheter. Innenfor noen trostradisjoner er menighetenes selvstendighet teologisk begrunnet, for andre samfunn er størrelsen relatert til geografiske og demografiske forhold.

Det bør 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 legger til grunn at det vil være mulig å etablere et samarbeidsorgan for likeartede menigheter (dvs. at de tilhører samme religion eller livssyn), som kan søke om tilskudd etter trossamfunnsloven.

Departementet mener at det er forhold som taler for at det kan være hensiktsmessig å øke minstekravet til antall medlemmer for at et samfunn skal være tilskuddsberettiget. Med gjeldende lovgivning ble minsteantallet for medlemmer økt fra 2(3) til 50, mens det for livssynssamfunn ble vesentlig lavere siden det etter lov om tilskott til livssynssamfunn hadde vært et krav om 500 medlemmer.

Et høyere antallskrav vil i seg selv ikke gi et forbedret tilsyn, men vil indirekte kunne gjøre det enklere for statsforvalteren å føre tilsyn med tros- og livssynssamfunnene, både når det gjelder behovet for veiledning og antall samfunn som det skal føres tilsyn med. Dette vil forenkle Statsforvalterens oppfølging og tilsyn med samfunnene, noe som igjen kunne føre til bedre kvalitet i tilsynet. Departementet legger til grunn at større enheter vil medføre større samlede ressurser for samfunnene, som vil ha bedre mulighet for å følge opp de kravene som følger av loven, for eksempel når det gjelder rapportering og regnskap.

Et høyere antallskrav vil ha som konsekvens at tros- og livssynssamfunn faller utenfor tilskuddsordningen. Det er ikke et krav om registrering for å kunne drive med tros- og livssynsmessig virksomhet i Norge. Staten vil ikke kunne føre tilsyn med samfunn som ikke er registrert etter trossamfunnsloven.

Konsekvensene av at samfunn mister retten til tilskudd på grunn av størrelsen vil variere. I områder med et stort tros- og livssynsmangfold kan det være lettere å finne likeartede

samfunn å slå seg sammen med, enn på mindre steder der det er færre samfunn og færre tros- og livssynstradisjoner representert. Et høyere antallskrav kan medføre at det på noen steder blir færre trossamfunn og dermed mindre tros- og livssynsmangfold, men ikke nødvendigvis. Samfunn som i dag består av mindre enkeltstående menigheter, kan inngå samarbeid med andre likeartede samfunn/ menigheter andre steder i landet for å sammen å oppnå antallskravet. En rekke samfunn har i dag medlemmer på tvers av kommunegrenser og regioner. Men menigheter som i dag er registrert som enkeltsamfunn, og som ved innføring av et høyere antallskrav faller utenfor ordningen, må etablere samarbeidsstrukturer eller slå seg sammen med en eller flere andre menigheter for fortsatt å kunne motta tilskudd. Et høyere antallskrav vil derfor ikke bety at alle menigheter/ forsamlinger med færre medlemmer enn antallskravet forsvinner. Mange menigheter rundt omkring i landet er en del av et større samfunn.

7.4 Departementets forslag

Departementet ønsker 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 for å kunne motta tilskudd.

8. Andre lov- og forskriftsendringer

8.1 «Om lag-prinsippet»

I tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er beregningen av tilskudd basert på 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 trossamfunnsloven kommer om lag-prinsippet eksplisitt til uttrykk i § 5 fjerde ledd, som regulerer satsen for statstilskudd til registrerte tros- og livssynssamfunn (vår kursivering):

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

Etter bestemmelsens ordlyd gjelder om lag-prinsippet kun to av faktorene som avgjør størrelsen på tilskuddene: statens og kommunenes utgifter til Den norske kirke og medlemstallet i Den norske kirke. Det gjelder ikke for den tredje faktoren, 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. Dette fulgte både av lovenes ordlyd og av forarbeidene. I den tidligere trossamfunnsloven § 19 første ledd het det 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». Loven om tilskudd til livssynssamfunn § 2 hadde samme ordlyd. I Ot.prp. nr. 27 (1967–68) Om lov om trossamfunn m.m. ble det bemerket på side 44 at

«[m]an er enig med komitéen i at tilskuddet bør beregnes på grunnlag av forholdstallet mellom medlemmer i statskirken og de registrerte trossamfunn. [...] Ved vurderingen [...] 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 ikke lenge gjelder for antallet tilskuddstellende medlemmer i samfunnene, har i første rekke betydning for behandlingen av klagesaker om avkorting av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap, det vil si at en person står oppført i mer enn ett tros- eller livssynssamfunn, jf. trossamfunnsloven §§ 4 første ledd bokstav c. Det er ikke lenger mulig å behandle klager som gjelder et svært beskjedent antall dobbeltmedlemmer, på en forenklet måte, slik det var praksis for etter den tidligere lovgivningen. Dette er en utilsiktet virkning av ordlyden i loven § 5 fjerde ledd.

Det følger av trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav c at et medlem i Den norske kirke ikke samtidig kan være tellende medlem i et annet tros- eller livssynssamfunn, og at en

person som er medlem i flere registrerte tros- eller livssynssamfunn samtidig, ikke vil være tellende i noen av dem. Det ene medlemskapet, for eksempel det som ble etablert først, er ikke mer gyldig eller tellende etter loven enn det andre – forutsatt at vedkommende er blitt innmeldt enten av seg selv eller av de som har foreldreansvaret (hvis vedkommende var under 15 år på innmeldingstidspunktet), jf. trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav a.

I en klage på vedtak om avkortning av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap kan det fremkomme opplysninger som tilsier at det er berettiget tvil om ett eller flere av dobbeltmedlemmene omfattet av klagen, hadde gyldig medlemskap i det andre tros- eller livssynssamfunnet 1. januar i kontrollåret. Finner statsforvalter etter en konkret vurdering at det foreligger en slik berettiget tvil, vil statsforvalter normalt tilskrive det andre samfunnet og be om at det bekrefter at de aktuelle dobbeltmedlemmene hadde gyldig medlemskap per 1. januar i kontrollåret. Gir det ikke en slik bekreftelse innen statsforvalters frist, vil klageren kunne få tilskudd for de aktuelle medlemmene.

Gjøres om lag-prinsippet igjen gjeldende også for antallet tilskuddstellende medlemmer i samfunnene, vil statsforvalters tilskuddsvedtak i saker der en klage omfatter relativt få dobbeltmedlemmer, uansett 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. Hvorvidt det gis tilskudd for medlemmene som omfattes av klagen, vil altså ikke være av betydning for om tilskuddsstørrelsen er i tråd med loven. Statsforvalter vil dermed slippe å måtte foreta vurderingene og saksbehandlingsskrittene nevnt ovenfor. Dette vil kunne være ressursbesparende både for forvaltningen og for de respektive samfunnene som omfattes av saken – og en fordel for de aktuelle dobbeltmedlemmenes personvern.

Vi legger til grunn at nærmere bestemmelser om når «om lag-prinsippet» skal kunne anvendes i saksbehandlingen, kan fastsettes i forskrift med hjemmel i loven § 5 sjette ledd.

Departementet mener klagesaker om avkortning av tilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap bør kunne undergis en slik forenklet behandling som er skissert ovenfor, når antallet dobbeltmedlemmer som omfattes av klagen, utgjør fem prosent eller mindre av antallet medlemmer tros- eller livssynssamfunnet opprinnelig krevde tilskudd for, og foreslår at det i trossamfunnsforskriften § 9 tilføyes et ledd som fastslår dette. Terskelen på fem prosent er to prosentpoeng høyere enn i departementets praksis etter den tidligere lovgivningen.

Klagesaker der det er mulig for et undertallig tros- eller livssynssamfunn å oppfylle antallskravet dersom ett eller flere av dobbeltmedlemmene omfattet av klagen, likevel anses tellende, skal ikke avgjøres med henvisning til «om lag-prinsippet». Forskriftsbestemmelsen som foreslås under, omfatter ikke slike saker, da denne kun gjelder for saker om avkortning av tilskudd (altså ikke saker der tilskuddskravet har blitt avvist fordi samfunnet har for få tellende medlemmer).

8.1.1 Departementets forslag

Departementet foreslår at trossamfunnsloven § 5 fjerde ledd endres til (tilføyelser i kursiv):

Statstilskuddet Satsen for tilskudd per medlem skal per medlem om lag svare til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem. 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.

I trossamfunnsforskriften § 9 føyes det til et tredje ledd som lyder:

Vedtak om avkorting av tilskudd på grunn av vilkåret i trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav c, kan opprettholdes med henvisning til om lag-prinsippet i trossamfunnsloven § 5 fjerde ledd første punktum når antallet dobbeltmedlemmer omfattet av en klage på vedtaket, utgjør fem prosent eller mindre av antallet medlemmer tros- eller livssynssamfunnet opprinnelig krevde tilskudd for.

8.2 Dobbelmedlemskap

Det følger av trossamfunnsloven §§ 4 første ledd bokstav c og 5 tredje ledd at et medlem som samtidig er medlem i Den norske kirke eller et annet registrert tros- eller livssynssamfunn ikke er et registrerings- eller tilskuddstellende medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Med hjemmel i trossamfunnsloven § 4 fjerde ledd er det fastsatt i trossamfunnsforskriften §§ 3 andre ledd og § 7 andre ledd at hvert tros- og livssynssamfunn som søker om registrering eller krever statstilskudd, skal legge frem en digitalt lesbar liste med fødselsnummer for medlemmene per 1. januar i søknadsåret.

For å kontrollere at medlemmene det kreves tilskudd for, ikke også er medlem i Den norske kirke eller i et annet registrert tros- eller livssynssamfunn, blir samfunnenes lister med medlemmenes fødselsnummer kontrollert mot Den norske kirkes medlemsregister og listene til de øvrige samfunnene. Det enkelte samfunn får vite hvem av medlemmene som også står oppført i andre tros- eller livssynssamfunn, men ikke hvilke andre samfunn de står oppført i, jf. trossamfunnsforskriften § 18. Denne begrensningen i partsinnsynet er begrunnet i dobbeltmedlemmenes personvern og rett til privat liv, jf. GDPR art. 9 nr. 1 og EMK art. 8.

Siden den samlede medlemslistekontrollen også omfatter samfunn som har søkt om registrering og derfor ikke var registrert på sjekkpunktet 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 per 1. januar i kontrollåret.

Etter gjeldende lov er dobbeltmedlemmer mellom et registrert og et uregistrert samfunn tellende i det registrerte, med mindre vedkommende også står oppført i Den norske kirke eller et annet registrert samfunn. Fra og med 2023 sorteres dobbeltmedlemskapene mellom registrerte og uregistrerte samfunn ut i BRs kontroll, slik at de blir avklart som tellende i det registrerte samfunnet, men ikke i det uregistrerte.

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 normale saksbehandlingsskritt ikke lenger vil kunne foretas uten at et registrert samfunn relativt enkelt vil kunne finne ut hvilket annet samfunn de aktuelle dobbeltmedlemmene står oppført i. For å unngå at forvaltningens plikt til å opplyse klagesaker som gjelder dobbeltmedlemskap, hindres av personvernet og taushetsplikten, bør regelen i loven § 4 første ledd bokstav c endres, slik at det ikke skilles mellom registrerte og uregistrerte samfunn.

I tillegg bør de ulike typene dobbeltmedlemskap, enten den aktuelle personen står oppført i to registrerte samfunn eller i et registrert og et uregistrert kan ende opp med å motta tilskudd, etter vårt syn behandles likt, slik at ingen av samfunnene får tilskudd for en person med gyldig medlemskap i flere samfunn.

Vi vil også nevne 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 er forbundet med påstander om uregelmessigheter knyttet til inn- og utmelding og medlemsregisterføringen 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, risikerer man å «belønne» lovbrudd.

Ifølge en oversikt innhentet fra Statsforvalterens fellestjenester (STAF), hadde flesteparten av de registrerte tros- og livssynssamfunnene ingen dobbeltmedlemmer i uregistrerte samfunn i 2022. 187 registrerte samfunn, med andre ord ca. en fjerdedel av alle registrerte samfunn i 2022-kontrollen hos Brønnøysundregistrene (BR), hadde ett eller flere dobbeltmedlemmer i denne kategorien. Til sammen hadde de 187 samfunnene 1 497 dobbeltmedlemmer i uregistrerte samfunn. Disse dobbeltmedlemmene utgjør samlet mellom 0,2 % og 0,3 % av alle de tellende medlemmene i de 187 samfunnene. 124 av 187 samfunn hadde 5 eller færre medlemmer i denne kategorien. I nesten halvparten av samfunnene (85 av 187) var antallet 1 eller 2. For flesteparten av de 187 samfunnene utgjør dobbeltmedlemmene i uregistrerte samfunn en svært liten andel av det totale antallet tellende medlemmer etter loven: I 159 av 187 samfunn var andelen lavere enn 2 pst., og i 131 samfunn var den lavere enn 1 pst.

Kun to av de registrerte samfunnene hadde færre enn 50 tellende medlemmer ifølge Brønnøysundregistrenes kontroll i 2022, men begge hadde for få dobbeltmedlemmer i uregistrerte samfunn til at antallskravet kunne bli oppnådd hvis disse ble ansett tellende.

8.2.1 Departementets forslag

Departementet foreslår at trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav c endres til (tilføyelse i kursiv):

Et tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert når det er fast organisert og har minst 50 medlemmer som [...] c. ikke er medlem i Den norske kirke eller et annet registrert tros- eller livssynssamfunn *omfattet av kapitlet her.*

Endringen medfører 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 eller ikke den 1. januar i det aktuelle kontrollåret. Tros- og livssynssamfunn som ikke søker om registrering og/eller krever tilskudd etter trossamfunnsloven, vil ikke være omfattet av regelen.

8.3 Sletting av klagesaksdokumenter med personopplysninger

Med hjemmel i trossamfunnsloven § 4 fjerde ledd er tros- og livssynssamfunnene som nevnt pålagt å legge frem en digitalt lesbar liste med medlemmenes fødselsnummer når de søker om å bli registrert etter loven § 4 første ledd, og når de krever statstilskudd etter § 5 første ledd, se trossamfunnsforskriften §§ 3 andre ledd og 7 andre ledd.

Samfunnene fremlegger medlemslisten ved bruk av den digitale løsningen for tros- og livssynssamfunn, som Statsforvaltners fellestjenester (STAF) drifter på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. STAF overfører deretter listene til Brønnøysundregistrene for en samlet kontroll. Hos Brønnøysundregistrene blir listen kontrollert mot Folkeregisteret, Den norske kirkes medlemsregister og listene til øvrige tros- og livssynssamfunn. Formålet med kontrollen, som Brønnøysundregistrene utfører på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet, er å avklare hvor mange av tros- eller livssynssamfunnets medlemmer som er registrerings- eller tilskuddstellende, jf. trossamfunnsloven §§ 4 første ledd bokstav a til c og 5 tredje ledd.

Barne- og familiedepartementet er behandlingsansvarlig for medlemslistekontrollen, mens STAF og Brønnøysundregistrene er databehandlere, jf. EUs personvernforordning artikkel 4 nr. 7 og 8.

Barne- og familiedepartementets myndighet til å treffe vedtak i registrerings- og tilskuddssaker etter trossamfunnsloven kapittel 2 er delegert til Statsforvalteren i Agder og Statsforvalteren i Oslo og Viken. Departementet er klageinstans. De to embetene er behandlingsansvarlig for sin egen behandling av personopplysninger i forbindelse med utøvelsen av vedtaksmyndigheten.

Medlemslistene og dokumenter Brønnøysundregistrene på grunnlag av disse produserer til bruk i statsforvaltners og departementets behandling av registrerings- og tilskuddssaker etter trossamfunnsloven, er saksdokumenter i forvaltningslovens forstand og omfattes av arkivplikten etter arkivloven § 6, som lyder: «Offentlige organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.»

Bevaringspliktige dokumenter etter arkivloven § 6 skal ikke kasseres (makuleres eller slettes), med mindre det er i tråd med forskrifter gitt i medhold av arkivloven § 12 eller det foreligger et særskilt samtykke fra Riksarkivaren. Myndighet til å gi forskrifter om kassasjon av «medlemmers personopplysninger m.m. som tros- og livssynssamfunn har plikt til å

opplyse om til offentlig myndighet» etter trossamfunnsloven ble delegert til Barne- og familiedepartementet ved forskrift nr. 2829 av 18. desember 2020.

For å ivareta den enkeltes rett til sletting av personopplysninger etter EUs personvernforordning artikkel 17 nr. 1 bokstav a har Barne- og familiedepartementet fastsatt følgende med hjemmel i arkivloven § 12:

«Når den årlige kontrollen nevnt i § 3 andre ledd og i § 7 andre ledd, er gjennomført og det ikke lenger er behov for personopplysningene i behandlingen av registrerings- og tilskuddssaker etter trossamfunnsloven, skal alle personopplysninger som er behandlet i forbindelse med kontrollen, slettes.»

Departementet legger til grunn at samtlige medlemslister som er fremlagt etter trossamfunnsloven § 4 fjerde ledd, samt dokumenter med personopplysninger som forvaltningen har frembrakt på grunnlag av medlemslistene, skal slettes når det foreligger et endelig forvaltningsvedtak i registrerings- og/eller tilskuddssaken.

Tros- og livssynssamfunnene kan påklage statsforvalters vedtak i registrerings- og tilskuddssaker. En stor del av klagesakene etter trossamfunnsloven handler om hvorvidt ett eller flere medlemmer som ovennevnte kontroll har påvist at står oppført i flere tros- eller livssynssamfunn, likevel er tellende medlemmer hos klageren. Både klagebrevet og andre klagesaksdokumenter fra klageren inneholder ofte personopplysninger om slike dobbeltmedlemmer, for eksempel vil det i mange tilfeller være nødvendig at klageren identifiserer medlemmene som omfattes av klagen. Klagebrevet og eventuelle tilleggsskriv fra klageren skal ikke slettes i samsvar med forskriften § 19.

I tillegg vil det i behandlingen av klagesaken kunne bli aktuelt for statsforvalter å tilskrive ett eller flere av de andre samfunnene klagerens dobbeltmedlemmer står oppført i, for å innhente opplysninger derfra om medlemmene klagen gjelder. Brev til og fra de andre samfunnene vil ofte inneholde personopplysninger. Heller ikke slike dokumenter skal slettes i samsvar med forskriften § 19.

Klagesaksdokumenter som forvaltningen har frembrakt på grunnlag av medlemslistene samfunnene sendte inn sammen med registreringssøknaden og/eller tilskuddskravet, skal derimot slettes etter gjeldende bestemmelsen i forskriften § 19. Det vil typisk dreie seg om oversikter produsert av Brønnøysundregistrene, med fødselsnumrene til ikke-tellende medlemmer hos klageren, fordelt på kategori (blant annet kategorien «oppført i flere tros- eller livssynssamfunn»), og oversikter som viser hvilke andre samfunn klagerens dobbeltmedlemmer står oppført i (også i denne er medlemmene identifisert med fødselsnummer).

Etter departementets vurdering bør ovennevnte klagesaksdokumenter bevares også etter at det er fattet et endelig vedtak etter forvaltningsloven. Den rettslige etterprøvbareheten av vedtakene svekkes ved at såpass sentrale saksdokumenter slettes. I tillegg har slettingen begrenset verdi for personvernet, all den tid klagebrev m/vedlegg og andre fremlagte dokumenter i forbindelse med en klage, som kan inneholde flere identifiserende personopplysninger om hver enkelt (ikke bare fødselsnummeret), ikke slettes.

I medlemslistekontrollen i 2023 ble det behandlet personopplysninger om mer enn 4 millioner personer. Av disse sto et lite mindretall på ca. 47 000 personer oppført i flere tros- eller livssynssamfunn. De aller fleste tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har medlemmer som også står oppført i Den norske kirke eller et annet samfunn. Kontrollen i 2023 viste at 720 av 740 tros- og livssynssamfunn har minst ett medlem som også er oppført i et annet samfunn. Erfaringsmessig er det imidlertid langt fra alle samfunn som påklager tilskuddsvedtaket som fattes i henhold til kontrollresultatet. Dermed vil saksdokumentene som her foreslås bevart, antakelig omfatte langt færre personer enn det totale antallet dobbeltmedlemmer i det aktuelle kontrollåret.

Personopplysningene som eventuelt vil bli bevart med endringsforslaget, vil altså gjelde en liten andel av alle personene det behandles opplysninger om i den årlige medlemslistekontrollen, og de vil ikke inngå i et samlet og søkbart personregister, verken hos statsforvalterne eller departementet. Det dreier seg om enkeltstående dokumenter i csv-, Excel-, word- eller pdf-filer.

Departementet mener at arkiveringen av de aktuelle klagesakdokumentene vil ha behandlingsgrunnlag etter GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e («behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt»). Videre vil den ha et rettsgrunnlag i arkivloven § 6, der det heter at «[o]ffentlige organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid», jf. GDPR art. 6 nr. 3 bokstav b.

Det er i utgangspunktet ikke tillatt å behandle personopplysninger om religion og livssyn, jf. GDPR art. 9 nr. 1. Slike opplysninger kan bare behandles når minst ett av vilkårene i art. 9 nr. 2 bokstav a–j er oppfylt. Departementet mener at behandlingen av personopplysninger i dette tilfellet vil oppfylle vilkårene i art. 9 nr. 2 bokstav g («hensyn til viktige allmenne interesser») og bokstav j («nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse»). Førstnevnte vilkår lyder:

«Behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.»

Vilkåret i art. 9 nr. 2 bokstav j lyder:

«Behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1 på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.»

Personopplysningene i de aktuelle dokumentene vil fortsatt være omfattet av flere tiltak som anses egnet til å verne «den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser», blant annet arkivlovens krav til sikkerhet, behandlingsrutiner m.m. Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 (opplysninger om noens personlige forhold) gjelder for personopplysningene i dokumentene, og partsinnsynet begrenses som sagt ved at det enkelte samfunn ikke får tilgang til dokumenter med opplysninger om hvilke andre samfunn dobbeltmedlemmene står oppført i.

8.3.1 Departementets forslag

Trossamfunnsforskriften § 19 foreslås endret til (endring i kursiv):

Når den årlige kontrollen nevnt i § 3 andre ledd og i § 7 andre ledd, er gjennomført og det ikke lenger er behov for personopplysningene i behandlingen av registrerings- og tilskuddssaker etter trossamfunnsloven, skal alle personopplysninger som er behandlet i forbindelse med kontrollen, slettes, *unntatt personopplysninger i eventuelle klagesaksdokumenter hos statsforvalter og departementet.*

8.4 Regnskap fra tros- og livssynssamfunn bestående av flere underenheter

Det er fastsatt i trossamfunnsloven § 7 tredje ledd at

«Tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, skal hvert år sende inn regnskap til tilsynsmyndigheten. Dersom et tros- eller livssynssamfunn mottar bidrag fra utlandet, skal det opplyse særlig om dette. Regnskapet skal være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.»

Bestemmelsens første punktum er hovedsakelig begrunnet i loven § 5 andre ledd, som sier at tros- og livssynssamfunn skal benytte tilskuddet til tros- eller livssynsformål.

Det skal også opplyses om bruk av statstilskudd i årsrapporten registrerte tros- og livssynssamfunn skal sende til statsforvalter, jf. trossamfunnsloven § 7 første ledd og trossamfunnsforskriften § 15 fjerde ledd. I sistnevnte bestemmelse heter det:

«Tros- og livssynssamfunn skal også rapportere om bruken av tilskuddet, og hvordan samfunnets regnskapsførte utgifter er knyttet til samfunnets religiøse eller livssynsmessige virksomhet.»

Med hjemmel i loven § 5 tredje ledd kan det gis forskriftsbestemmelser om regnskap, blant annet om unntak fra revisjonsplikten. I trossamfunnsforskriften § 13 er det gitt nærmere bestemmelser om hva regnskapet skal inneholde. I andre ledd heter det:

«Tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, skal sende et årlig regnskap til statsforvalteren. Regnskapet skal gi en spesifisert oversikt over tros- eller livssynssamfunnets inntekter og utgifter, og vise hva tilskuddet er benyttet til.»

I forarbeidene til forskriften uttales følgende om bestemmelsen, se høringsnotat 27. mai 2020 s. 53–54:

«Etter gjeldende trossamfunnslov og livssynssamfunnsloven skal tros- og livssynssamfunnene sende inn et regnskap som viser hva tilskuddene er brukt til, jf. forskrift om trossamfunn § 10 og forskrift om tilskott til livssynssamfunn § 2.

Regnskapsplikten utvides i tråd med § 7 tredje ledd i den nye trossamfunnsloven. Regnskapet skal gi oversikt over både inntektene og utgiftene i tros- eller livssynssamfunnet, blant annet størrelsen på tilskuddet etter trossamfunnsloven og andre spesifiserte inntekter og utgifter. Departementet jobber videre med hensiktsmessig rapportering knyttet til dette.

Formålet er å gi fylkesmannen et bedre grunnlag for eventuelt å vurdere om statstilskuddet er brukt til tros- eller livssynsformål. Det kan dessuten ikke utelukkes at en mer helhetlig oversikt over inntekts- og utgiftsbildet kan ha betydning for en vurdering av om samfunnet fortsatt er å anse som et tros- eller livssynssamfunn i lovens forstand, dvs. «sammenslutninger for felles utøvelse av tro eller livssyn», jf. loven § 1 annet ledd.»

Dessuten er i merknadene til bestemmelsen i forskriften § 3 femte ledd, som gir unntak fra innmeldingskravet i loven § 3 første ledd i forbindelse med sammenslåinger av tros- eller livssynssamfunn, uttalt at (høringsnotatet s. 24 og 25):

«Unntaket kan også komme til anvendelse i andre tilfeller enn fusjoner i foreningsrettslig forstand, blant annet paraplylignende konstellasjoner. Forutsetningen er at konstellasjonen fremstår som ett tros- eller livssynssamfunn, dvs. en sammenslutning av fysiske personer for felles utøvelse av en tro eller et livssyn, jf. definisjonen i trossamfunnsloven § 1 annet ledd.»

[...] Konstellasjonen må fremstå som ett tros- eller livssynssamfunn i

- tro eller livssyn og i verdigrunnlag,
- i virksomhet (tros- eller livssynsaktivitetene), og i
- organisering og styring, **regnskap og rapportering**.

«Dette vil ikke være til hinder for at enhetene som inngår i konstellasjonen, forblir selvstendige rettssubjekter og beholder et visst selvstyre.»

For samfunn som mottar tilskudd på mer enn 300 000 norske kroner i regnskapsåret, skal regnskapet skal være revidert av statsautorisert revisor, jf. trossamfunnsforskriften § 14.

Frist for innsending av regnskapet og årsrapporten er 10. april, men statsforvalter kan forlenge denne etter søknad fra tros- eller livssynssamfunnet. Statstilskudd skal imidlertid tildeles samfunn som ikke har sendt inn årsrapport og regnskap i tråd med lovens og forskriftens krav, jf. trossamfunnsforskriften § 7 sjette ledd.

I tros- og livssynssamfunn som består av flere menigheter eller underenheter, er det sentralleddet eller -organet som er ansvarlig overfor tilskuddsmyndigheten, og som skal sende inn regnskap og dokumentere at tilskuddet er benyttet til tros- eller livssynsformål. Hvis sentralleddet sender hele eller deler av tilskuddet videre til menigheter eller underenheter innenfor samfunnet, skal sentralleddet eller -organet rapportere om hva disse har benyttet tilskuddsmidlene til – både i årsrapporten og i regnskapet.

Det er flere tros- og livssynssamfunn som består av rundt 80–100 menigheter eller underenheter. I slike samfunn vil det kunne være svært tid- og kostnadskrevenende dersom det årlig skal utarbeides et samlet regnskap for hele virksomheten som skal revideres av statsautorisert revisor – i utgangspunktet innen 10. april.

På bakgrunn av det ovennevnte og sett hen til tilskuddsordningens formål samt generelle frivillighetspolitiske mål om forenkling av støtteordninger for frivillig sektor²⁸, mener departementet at tros- og livssynssamfunn som består av flere underenheter, bør få adgang til å fremlegge regnskapsopplysninger for disse på en forenklet måte – i stedet for et samlet regnskap for hele virksomheten.

Departementet foreslår at den forenklete regnskapsrapporteringen for underenhetene skal foretas ved at sentralleddet eller -organet sender inn et skjema som inneholder sentrale regnskapsopplysninger for samtlige underenheter, fordelt på hver underenhet. I skjemaet bør det være felt for sentrale inntekt- og utgiftstyper, slik som statstilskudd etter trossamfunnsloven. Det bør også være felt for bidrag fra utlandet det skal opplyses om etter forskriften § 13 tredje ledd. Departementet vil utarbeide skjemaet i samråd med statsforvalterne og tros- og livssynssamfunnenes organisasjoner.

Har en underenhet i løpet av regnskapsåret fått overført mer enn 300 000 kroner av tros- eller livssynssamfunnets statstilskudd, foreslår departementet at regnskapsopplysningene som oppgis for enheten i ovennevnte skjema, skal være kontrollert av statsautorisert revisor, og at departementet kan fastsette hvilke kontrollhandlinger revisor eventuelt skal utføre. I første rekke vil det være aktuelt å kontrollere regnskapsopplysninger av betydning for vurderingen av om tilskuddet etter trossamfunnsloven er brukt til tros- eller livssynsformål. Dersom underenheten fører et eget regnskap og dette er blitt revidert av en statsautorisert revisor, kan revisjonsberetningen fremlegges i stedet for at det gjennomføres en revisorkontroll av regnskapsopplysningene som er fremlagt på den forenklete måten.

Sentralleddets eller -organets regnskap skal revideres på vanlig måte etter reglene i forskriften § 14.

8.4.1 Departementets forslag

Departementet foreslår at en adgang til forenklet regnskapsrapportering for underenheter føyes til i trossamfunnsforskriften § 13 andre ledd (endring i *kursiv*):

²⁸ I [Prop. 1 S \(2022–2023\) for Kultur- og likestillingsdepartementet](#) s. 36 fremkommer det at «Enkle regelverk og ordninger» er ett av fire sentrale mål for frivillighetspolitikken, og at «Regjeringen ønsker å skape gode rammevilkår for en mangfoldig frivillig sektor, slik at frivilligheten kan fylle sin viktige samfunnsrolle. Dette inkluderer blant annet forutsigbar finansiering og forenkling av regelverk og støtteordninger.»

Tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, skal sende et årlig regnskap til statsforvalteren. Regnskapet skal gi en spesifisert oversikt over tros- eller livssynssamfunnets inntekter og utgifter, og vise hva tilskuddet er benyttet til. *Tros- og livssynssamfunn som består av flere menigheter, lokallag eller tilsvarende enheter, kan gi regnskapsopplysningene for underenhetene på en forenklet måte ved bruk av skjema fastsatt av departementet.*

I forskriften § 14 om revisjon foreslås det et andre ledd som regulerer revisjonsplikt når regnskapsopplysninger for underenheter gis på en forenklet måte:

Ved forenklet regnskapsrapportering etter § 13 andre ledd tredje punktum skal regnskapsopplysningene for en underenhet være kontrollert av statsautorisert revisor når enheten i løpet av regnskapsåret har fått overført mer enn 300 000 kroner av tros- eller livssynssamfunnets statstilskudd. Departementet kan fastsette hvilke kontrollhandlinger revisor skal utføre. Har underenhetens eget regnskap blitt revidert av statsautorisert revisor, kan revisjonsberetningen fremlegges i stedet for at det gjennomføres revisorkontroll i henhold til første punktum.

9. Dialog med tros- og livssynssamfunnene

Det er i år ti år siden Ståsett-utvalget la fram sin utredning, NOU 2013:1 Det livssynsåpne samfunn. Utredningen introduserte begrepet «Det livssynsåpne samfunn». Om forståelsen av begrepet sa utvalget:

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

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

Samlet sett peker dette på et livssynsåpent samfunn, preget av romslighet og likeverd.»²⁹

I de ti årene som har gått siden utredningen, har «livssynsåpent» blitt et etablert begrep på tros- og livssynsfeltet og i politikken. Overskriften på avsnittet om tros- og livssynspolitikken i regjeringens politiske plattform har overskriften «Eit livssynsåpent samfunn med respekt for alle». Videre sier regjeringen at den «ønsker eit livssynsåpent samfunn, der alle har respekt for og kunnskap om livssynet til andre.»

Et livssynsåpent samfunn trenger møteplasser og arenaer som legger til rette for god dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunnene og ulike myndigheter. 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.

Dialog mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene bidrar til åpenhet og at diskusjoner og avveininger om tros- og livssynsspørsmål har en plass på samfunnets offentlige fellesarenaer, slik også Ståsettutvalget var opptatt av:

«Utvalget mener at det er viktig å legge til rette for involverende prosesser der ulike synspunkter kan brynes mot hverandre, og der en økt forståelse av hverandres syn kan bidra til rimelige avveininger i tros- og livssynsspørsmål. Det er behov for gode dialogprosesser og hensiktsmessige institusjonelle ordninger for slike prosesser. I tillegg er det viktige med åpne fellesarenaer for meningsbrytninger.»³⁰

Det er etablert faste møtepunkter mellom dialog- og paraplyorganisasjonene og departementet. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn har i tillegg et årlig møte med

²⁹ NOU 2013: 1 punkt 1.9

³⁰ NOU 2013:1 punkt 21.5

ansvarlig statsråd for tros- og livssynspolitikken. I tillegg har det vært avholdt møter mellom tros- og livssynssamfunnene og statsforvalterne for eksempel knyttet til innføringen av ny lovgivning og spørsmål om denne, men det er ikke etablert en fast struktur for dette.

NOU 2013:1 Det livssyns åpne samfunn var utgangspunktet for ny lovgivning på tros- og livssynsfeltet. Erfaringene med trossamfunnsloven tilsier at det er behov for tydelig veiledning og dialog mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene også når det gjelder forståelsen av regelverket og virkningene av loven. Departementet mener derfor det kan derfor være behov for å se nærmere på hvordan dialogen mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene kan styrkes og videreutvikles for sikre god kunnskap om forståelsen av regelverk og ordninger blant tros- og livssynssamfunnene. Departementet vil også se nærmere på hvordan statsforvalterne ivaretar ansvaret for tilskuddsforvaltningen og tilsynet med tros- og livssynssamfunnene.

På denne bakgrunn mener departementet 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 livssyns åpne samfunn. Høringsinstansene bes derfor om å komme med forslag til hvordan dialogen mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene kan videreutvikles slik at den støtter opp om det livssyns åpne samfunn.

10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføringen av nye krav til tros- og livssynssamfunnene for registrering og tilskudd, vil føre med seg økt oppfølgingsansvar hos tilsynsmyndighetene.

Demokratikravet som er foreslått innført i dette høringsnotatet, vil trolig ikke føre til en vesentlig økning i antallet saker om nekting av tilskudd.

Når det gjelder innføringen av et aktivitetskrav til tros- og livssynssamfunnene slik det er foreslått i dette notatet, så legger departementet til grunn at dagens krav til rapportering og kontroll i utgangspunktet er tilstrekkelig for statsforvalterens tilsyn med vilkåret i loven. Det at et aktivitetskrav gjøres eksplisitt gjeldende som 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 kjønnslikestillingens tilstand i de styrende organene, og se til at samfunnene har tiltak for å oppnå dette. Fordi samfunnene her får en plikt til å ha tiltak, vil det likevel måtte påregnes noe mer arbeid med veiledning. Skulle modell 2 eller 3 innføres, vil begge modellene medføre betydelig økt arbeidsmengde hos statsforvalterne både i form av tilsyn (kontroll med tilskuddsvilkåret) og i form av klagesaksbehandling.

Innføring av et høyere antallskrav vil i en overgangsfase (jf. innføringen av gjeldende trossamfunnslov), føre til at det til en viss grad må opprettes nye samfunn og samarbeidskonstruksjoner for å nå antallskravet. Dette vil medføre flere registreringssøknader og eventuell klagesaksbehandling enn det ellers ville ha vært.

