

Ljøstad Aud Elisabet

Dato: 27.08.2020

Deres ref.:

Vår ref.: 2020/5686 TONEV

TFs svar på høring- forslag til forskrifter til trossamfunnsloven

Det teologiske fakultet ønsker departementets forslag til forskrifter til den nye trossamfunnsloven velkommen. De foreslåtte forskriftene nyanserer og bygger ut en rekke momenter og begreper som er forholdsvis generelt omtalt og beskrevet i loven, noe som gjør reglene mer håndfaste og tilgjengelige både for forvaltningen, tros- og livssynssamfunnene og deres medlemmer, som skal forholde seg til lovteksten i årene som kommer.

Fakultetet vil i dette høringssvaret løfte fram de delene av forskriftene som byr på utfordringer i den praktiske håndteringen av trossamfunnsloven. Dette innebærer at hovedfokus er rettet mot hvor anvendelige reglene synes å være for forvaltningen og gjennomføringen av registrerings- og støtteordningen for Den norske kirke og landets øvrige tros- og livssynssamfunn. Fakultetet leverte et utførlig høringssvar som tok for seg de prinsipielle sidene ved loven under høringen som ble gjennomført i 2017, og dette høringssvaret vil bare ta for seg overordnede spørsmål av prinsipiell karakter der dette synes hensiktsmessig for forskriftens anvendelighet.

Høringssvaret følger høringsnotatets oppbygning, og gir fortløpende kommentarer til forskriftenes ulike paragrafer.

1. Lovens formål og virkeområde

I det opprinnelige forslaget til lovens formål og virkeområde i 2017 foreslo departementet å utelukke sammenslutninger som: a) primært framstår som virtuelle fellesskap, b) har politisk, humanitær, kulturell eller forretningsmessig virksomhet som hovedformål, c) har helse eller selvutvikling som hovedformål, d) har bekjempelse av religion eller livssyn som hovedformål, e) har et rent filosofisk formål. Fakultetet oppfordret i høringssvaret den gang til å forenkle avgrensningen av tros- og livssynssamfunn til en overordnet definisjon som er bedre i tråd med øvrige definisjoner av tros- og livssynsfriheten i lovverk og rettspraksis både nasjonalt og internasjonalt. I den endelige versjonen av trossamfunnsloven gir §1 en god og ryddig beskrivelse av hva som utgjør tros- og livssynssamfunn i lovens forstand: «sammenslutninger for felles utøvelse av tro eller livssyn».

Det herværende høringsnotatet bygger imidlertid ut denne minimumsdefinisjonen ved å legge til at: «...et trossamfunn er en sammenslutning for felles utøvelse av en (religiøs) tro. Et livssynssamfunn er en sammenslutning for felles utøvelse av et (sekulært) livssyn» - en formulering som også går igjen flere andre steder i dokumentet. Notatet slår også fast at «For eksempel kan ikke en religionsparodi eller -satire utgjøre grunnlaget for et trossamfunn i lovens forstand.» Det er ingenting i trossamfunnsloven eller omkringliggende



Det teologiske fakultet

Postadr.: Postboks 1023 Blindern, 0315 Oslo

Kontoradr.: Domus Theologica

Blindernveien 9

Telefon: +4722850300

Telefaks: +4722850301

postmottak@teologi.uio.no

www.tf.uio.no

Org.nr.: 971 035 854

lovgivning knyttet til tro og livssyn som tilsier at denne typen grensdragninger er hverken hensiktsmessige eller anvendelige i saksbehandlingen knyttet til trossamfunnsloven.

Det teologiske fakultet anmoder departementet om å ikke bygge ut definisjonen av hva som er et trossamfunn utover det som følger av § 1 i trossamfunnsloven og øvrig lovgivning og rettspraksis på området.

2. Registrering

I forskriftens §3 foreslås det at tros- og livssynssamfunn som ønsker å la seg registrere skal gi opplysninger om en lang rekke forhold. Fakultetet har forståelse for at fylkesmannen har behov for å opplyse saken grundig før det treffes vedtak i sak om registrering, men setter spørsmålstegn ved om detaljnivået i §3 er sakssvarende for formålet.

Fakultetet vil særlig fremheve forskriftens forslag knyttet til søknadens punkter om tros- og livssynssamfunnenes innhold, nærmere bestemt §3 bokstav e-g:

- e) religionen eller livssynet samfunnet bygger på,
- f) samfunnets lære eller verdigrunnlag (religiøse skrifter, verdidokument etc.),
- g) samfunnets tros- eller livssynsaktiviteter og eventuell annen virksomhet,

Det medfører ikke riktighet, slik høringsnotatet opplyser om, at disse kravene «i hovedsak» viderefører gjeldende rett. Snarere representerer disse punktene en vesentlig utvidelse av den gjeldende *Forskrift om registrerte og uregistrerte trossamfunn*, som i § 2 b) etterspør opplysninger om «bekjennelse og lære i hovedtrekk», jf. trossamfunnsloven av 1969 § 14 første ledd nr. 2. Høringsnotatet utdyper punktene med at søknaden skal

...oppgi hvilken religion eller livssyn det bygger på, og gi en redegjørelse for sentrale deler av religionens eller livssynets idémessige innhold. Dette vil typisk omfatte grunnleggende overbevisninger som utgjør kjernen i troen eller livssynet. (...) opplysninger om og fremleggelse av tekster og dokumenter læren eller verdigrunnlaget eventuelt er nedfelt i eller baserer seg på (...) hvordan tros- eller livssynssamfunnet ser på verden, mennesket og andre religioner og livssyn samt oppfatninger om rett og galt (etikk). (...) beskrive tros- eller livssynsaktivitetene som finner sted i tros- eller livssynssamfunnet, i innhold og omfang. Det skal blant annet opplyses om eventuell opplæring rettet mot både barn og voksne og andre aktiviteter rettet mot barn, unge, voksne og eldre i tros- eller livssynssamfunnet. (...) Driver tros- eller livssynssamfunnet også med annen aktivitet, eksempelvis næringsvirksomhet, skal det også opplyses om denne i søknaden.

Det opplyses at informasjonen utelukkende skal brukes for at fylkesmannen skal kunne ta stilling til om den aktuelle sammenslutningen utgjør et tros- og livssynssamfunn i lovens forstand. Det er imidlertid uklart hvordan og hvorfor kjennskap til grunnleggende overbevisninger, tekster, dokumenter, lære, etikk, alment aktivitetsnivå eller eventuell næringsvirksomhet kan ha betydning for hvorvidt et potensielt tros- og livssynssamfunn oppfyller kravet om at det skal dreie seg om «sammenslutninger for felles utøvelse av tro eller livssyn», jf. lovens §1.

En slik detaljert liste over krav til søknad om registrering risikerer å føre til en ordning som privilegerer tros- og livssynssamfunn som kjennetegnes ved at de er formlike med store, veletablerte tros- og livssynssamfunn

med lang forhistorie og et systematisk og sammenhengende sett av doktriner, praksiser og overbevisninger. Dersom en slik formulering blir stående vil forskriften risikere å underminere lovens karakter som en rettighetslov som skal verne om tros- og livssynsfriheten, som etter norsk, nordisk og internasjonal rettspraksis skal forstås langt videre enn denne listen gir inntrykk av.

Det teologiske fakultet anmoder departementet om å slå sammen forskriftens § 3 bokstav e-g til et overordnet punkt om tros- og livssynssamfunnets sentrale formål.

Utfordringer knyttet til detaljnivået i forskriften er ikke avgrenset til hvilken informasjon som etterspørres av sammenslutninger som vil la seg registrere, men gjenfinnes også i forskriftens §4 om fylkesmannens saksbehandling. Etter denne bestemmelsen kan fylkesmannen etterspørre ytterligere informasjon fra sammenslutninger som vil la seg registrere. Høringsnotatet presiserer at fylkesmannen også kan

...be om å få fremlagt bestemte interne dokumenter i tros- eller livssynssamfunnet. Samfunnene vil ikke kunne holde læredokumenter, liturgiske tekster, interne praksiser, rutiner og regelverk m.m. skjult for forvaltningen (og dermed heller ikke for offentligheten, jf. offentlighetsloven) når innholdet kan ha betydning for vurderingen av om samfunnet oppfyller registrerings- og tilskuddsvilkårene.

Fakultetet etterspør en nærmere redegjørelse for hvordan en slik innhenting av tilleggsdokumentasjon som tros- og livssynssamfunn i utgangspunktet ønsker å holde skjult skal kunne gjennomføres i praksis. Det er uklart om det er fylkesmannen eller den aktuelle sammenslutningen som skal ta stilling til om et aktuelt «læredokument, en liturgisk tekst, en intern praksis, rutine eller et regelverk» har betydning for vurdering av om samfunnet oppfyller registrerings- og tilskuddsvilkårene, og bestemmelsen vil vanskelig la seg håndheve. Fakultetet vil også understreke at hemmelighold av bestemte læredokumenter, liturgiske tekster og interne praksiser utgjør et sentralt element av enkelte trossamfunns verdensbilde. Kravet om full framleggelse av denne typen dokumenter for å oppnå registrering lar seg vanskelig forene med tros- og livssynsfriheten.

Fakultetet vil understreke at det er et etablert prinsipp i norsk rett at domstolene og forvaltningen er avskåret fra å foreta prøving av religiøse spørsmål, knesatt gjennom Høyesteretts kjennelse i Rt-2004-1613, avsnitt 32:

«Retten til å danne autonome religiøse samfunn må innebære at samfunnet selv har den fulle rådighet over religiøse spørsmål forbundet med virksomheten. Domstolene kan på ingen måte blande seg inn i det religiøse samfunns trossuverenitet. Av dette følger den prosessuelle konsekvens at søksmål mot samfunnet som forutsetter en bedømmelse av religiøse spørsmål, må avvises»

Dommens betydning som prejudikat er senest bekreftet i Borgarting lagmannsretts dom 2. februar i år (LB-2020-11024). Selv om et forvaltningsvedtak ikke er identisk med et søksmål, må det legges til grunn at også fylkesmannen er avskåret fra å foreta vurderinger av tros- og livssynssamfunnenes suverenitet i religiøse spørsmål. Gitt detaljeringsnivået i den foreslåtte forskriften er det vanskelig å se for seg hvordan fylkesmannen skal kunne unngå å foreta denne typen vurderinger.

Det teologiske fakultet anmoder departementet om å utforme en forskriftshjemmel for registrering av trossamfunn som ikke innebærer vurderinger av religiøse spørsmål

3. Grunnlag for å nekte tilskudd

Etter trossamfunnsloven §6 kan tros- og livssynssamfunn eller representanter for slike som «utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter» fratras hele eller deler av det økonomiske tilskuddet. Hva som konkret ligger i de opplistede vilkårene er ikke åpenbart, men høringsnotatet presiserer at det må være snakk om «alvorlige krenkelser».

Fakultetet setter spørsmålsteget ved hvorfor høringsnotatet stiller opp «alvorlige krenkelser» som et kriterium når samtlige av de opplistede vilkårene allerede er forbudt ved lov i Norge. Det er vanskelig å se for seg hvordan fylkesmannen skal kunne utvikle en konsekvent, forutsigbar og transparent rettspraksis knyttet til så uklare kriterier som loven, høringsnotatet og den foreslåtte forskriften legger opp til. De aktuelle bestemmelsene omhandler i utgangspunktet så vidt alvorlige forhold at alle hver for seg og i sammenheng vil kunne legitimere begrensninger i tros- og livssynsfriheten i tråd med Menneskerettsloven og internasjonale menneskerettighetsavtaler Norge er bundet av.

Det teologiske fakultet mener at grunnlaget for å nekte tilskudd ikke bør være avgrenset til «alvorlige krenkelser», men bør vurderes i lys av eksisterende lovgivning og rettspraksis knyttet til vold, tvang, trusler, barns rettigheter, diskriminering og krenkelser av andres rettigheter og friheter.

4. Rapportering

Forskriftens §§15 og 16 pålegger tros- og livssynssamfunnene en vesentlig økt rapporteringsbyrde sammenlignet med dagens ordning. Høringsnotatet understreker at staten som tilskuddsforvalter «...har interesse av å få innsyn i *hele* samfunnets virksomhet», for slik å sikre at overførte midler bare går til tros- og livssynsformål. Fakultetet setter spørsmålsteget ved om den økte rapporteringen er hensiktsmessig og forholdsmessig sett i lys av at den primære hensikten med loven er å ivareta og realisere muligheten til kollektivt å utøve en tro eller et livssyn. Det har formodningen mot seg at en årsrapport som gjør rede for «sosialt arbeid og kulturelle eller kommersielle aktiviteter så fremt de arrangeres i regi av tros- eller livssynssamfunnet» kan være av betydning for avklaringen av om sammenslutningen er etablert for å utøve en tro eller et livssyn. Fakultetet vil også advare mot formuleringene som er valgt i forskriftens § 6 b):

Fylkesmannen kan også be tros- og livssynssamfunnene om å rapportere om særskilte forhold av betydning for grunnlaget for å nekte tilskudd. Med slike særskilte forhold menes (...) informasjon fra samtlige samfunn eller en utvalgt gruppe av samfunn som kan gi departementet økt kunnskap som grunnlag for forebyggende tiltak mot forhold som nevnt i trossamfunnsloven § 6 første ledd.

Det er vanskelig å se for seg en situasjon der fylkesmannen har tilstrekkelig sikker kunnskap om et særskilt forhold til at det er hensiktsmessig å etterspørre informasjon fra «en utvalgt gruppe av samfunn» uten at det vil framstå som utilbørlig mistenkeliggjøring av en hel gruppe. Det er vanskelig å se for seg hvordan misligheter knyttet til ett tros- eller livssynssamfunn skal kunne legitimere innhenting av tilleggsopplysninger fra en ikke nærmere spesifisert krets av «en gruppe samfunn».

Selv om det understrekes i trossamfunnsloven at §6 om regler for tilbaketrekning av tilskuddet også gjelder Den norske kirke, gis ikke Den norske kirke et tilsvarende detaljert ansvar for å rapportere om sin virksomhet som de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Fylkesmannen vil dermed ha vesensforskjellige kildegrunnlag i vurderingen av om landets ulike tros- og livssynssamfunn oppfyller kriteriene for bortfall av tilskuddet i lovens §6, noe som kan skape en uoversiktlig rettstilstand.

Den norske kirke har en lang tradisjon for og praksis med rapportering fra sin tid som statskirke, men når Kirkeloven nå legges ned, vil det være behov for å sikre at denne praksisen også i fremtiden er regulert. Vi foreslår at Den norske kirke underlegges samme rapporteringsplikt som de øvrige tros- og livssynssamfunn.

Fakultetet anmoder departementet om å forenkle rapporteringsbyrden for tros- og livssynssamfunnene i forskriftsforslaget §§15 og 16, og foreslår at rapporteringsplikten skal være den samme for Den norske kirke som landets øvrige tros- og livssynssamfunn.

5. Øvrige merknader

Den foreslåtte forskriften vil gjøre registrerings- og rapporteringsbyrden til tros- og livssynssamfunnene vesentlig mer arbeids- og kompetansekrevende, noe som i ytterste instans kan svekke tros- og livssynsmangfoldet i det norske samfunnet. Hvilke tros- og livssynssamfunn som gis offisiell status gjennom den nye loven og forskriften er imidlertid ikke avgrenset til registrerings- og støtteordningen i seg selv: Tros- og livssynssamfunn, og i særdeleshet forstandere i registrerte trossamfunn, nevnes i en rekke ulike bestemmelser i norsk rett, og den foreslåtte forskriften vil derfor ha betydning langt utover sitt eget område. Tros- og livssynssamfunn har direkte innvirkning på straffegjennomføringsloven, utlendingsloven, likestillings- og diskrimineringsloven og barne- og ekteskapslovene.

a. Straffegjennomføringsloven

Fakultetet etterlyser en vurdering av hvilke ringvirkninger den foreslåtte forskriften vil ha for praktiseringen av straffegjennomføringsloven § 23, som pålegger Kriminalomsorgen å gi innsatte mulighet til å praktisere tro og livssyn. Slik regelverket praktiseres i dag er det «tros- og livssynssamfunn som omfattes av lov om trdomssamfunn og ymist anna eller lov om tilskott til livssynssamfunn» som kan gjøre tjeneste i norske fengsler (Justis- og politidepartement, Kultur- og kirke departementet. Rundskriv: Samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel. (Ref. 200607578, 1.7.2009), punkt 5.) Det fremgår ikke umiddelbart av ordlyden i hvilken grad andre tros- og livssynssamfunn får innpass i norske fengsler, og fakultetet er heller ikke kjent med hvordan ordningen fungerer i praksis. Gitt de foreslåtte innskrenkningene i forskriftsutkastet anbefaler fakultetet en nærmere gjennomgang av hvordan endringene vil påvirke praktiseringen av tros- og livssynsbestemmelsen i straffegjennomføringsloven.

b. Utlendingsloven

Fakultetet vil også framheve betydningen av begrepet «trossamfunn» for praktiseringen av utlendingsloven § 23 om midlertidig oppholdstillatelse for religiøse ledere og lærere. Etter Utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2011-046 punkt 3.3 stilles det i forvaltningspraksis krav om at «trossamfunnet er godkjent av fylkesmannen i vedkommende fylke, jf. Lov om trdomssamfunn og ymist anna.» (Utlendingsdirektoratet. Rundskriv: Førstegangs oppholdstillatelse og fornyelse til religiøse ledere og lærere – utlendingsloven § 23 første ledd, jf. utlendingsforskriften § 6-1 annet ledd og utlendingsforskriften § 10- 21. Sist endret: 08.06.2017). Fakultetet er ikke kjent med hvorvidt det med «godkjent» menes støtteberettiget eller en annen form for godkjenning, men anmoder departementet om å gjennomgå betydningen av forskriften for forvaltningen av utlendingsloven.

c. Likestillings- og diskrimineringsloven

Gitt den sterke vektleggingen av likestillingshensyn som preger både registrerings-, støtte- og rapporteringsdelen av forskriften etterlyser fakultetet også en vurdering av eventuelle ringvirkninger for kriteriene for unntak fra likestillings- og diskrimineringslovene. Forarbeidene til Lov om likestilling og forbud mot diskriminering slår fast at religiøse formål utgjør et «saklig formål» som kan gjøre forskjellsbehandling lovlig etter den foreslåtte lovens § 9 (Barne- og likestillingsdepartementet. Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), 14.2.5.). Praksis etter trossamfunnsloven har vært veiledende for hvilke trossamfunn som har hatt adgang til lovlig forskjellsbehandling etter den tidligere diskrimineringsloven (2005) (Kommunal- og regionaldepartementet. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), 9.2.8.1.), og praktiseringen av ny forskrift på tros- og livssynsfeltet vil ventelig også kunne ha betydning for tolkningen av den nye diskrimineringsloven, men uten at rekkevidden og tyngden av en slik praksis er nærmere vurdert av departementet.

d. Barneloven og ekteskapsloven

Fakultetet anmoder departementet om å utrede nærmere betydningen av den foreslåtte registreringsordningen for hvem som kan forestå mekling etter barne- og ekteskapsloven. Etter forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven § 4 b) kan «prest i offentlig kirkelig stilling eller prest eller forstander i registrert trossamfunn» godkjennes som meklere i saker etter barne- og ekteskapsloven, forutsatt at mekler er «godt orientert om faglige og juridiske spørsmål som er relevante i forhold til saksfeltet, så som barne- og familiepsykologi, relevant forskning, meklingsmetodikk, lover og forskrifter mv.» Dersom lovforslaget blir vedtatt i sin nåværende form vil det innebære en vesentlig reduksjon i antallet tilgjengelige meklere fra trossamfunnene, noe som vil kunne underminere intensjonen om nærmere involvering av trossamfunnene i kompliserte ekteskaps- og barnefordelingssaker. Dette vil særlig kunne gå ut over allerede sårbare minoriteter som ikke når opp til antallskravet på 500 medlemmer

Med hilsen

Aud Tønnessen
dekan

Tone Vold-Sarnes
fakultetsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UiO og er derfor ikke signert.