

Høringsnotat: Forslag til bestemmelser i trossamfunnsforskriften til gjennomføring av trossamfunnsloven § 6 annet ledd: Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd

Innhold

Høringsnotat: Forslag til bestemmelser i trossamfunnsforskriften til gjennomføring av trossamfunnsloven § 6 annet ledd: Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd.....	1
1 Innledning	3
1.1 Hovedinnhold.....	3
1.2 Bakgrunn	4
1.3 Tidligere utredningsarbeid	4
1.4 Finansiering av tros- og livssynssamfunn i Norge	12
1.5 En aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk	13
2 Gjeldende rett	14
2.1 Grunnloven	14
2.2 Lov om tros- og livssynssamfunn	15
2.3 Likestillings- og diskrimineringsloven	17
2.4 Lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven)	17
3 Rettslig regulering i andre land.....	18
3.1 Innledning	18
4 Vurderinger i lys av Norges folkerettslige og grunnlovsmessige forpliktelser.....	22
4.1 Innledning	22
4.2 Generelt om tros- og livssynsfriheten og inngrep i denne.....	22
4.3 Forholdet til religionsfriheten i EMK.....	23
4.4 Forholdet til diskrimineringsforbudene i EMK	27
4.5 Forholdet til EØS-retten	30
4.6 Forholdet til Grunnloven.....	34
5 Vurdering og forslag til konkretisering av § 6 annet ledd i trossamfunnsloven.....	35
5.1 Kriterier for å vurdere staters respekt for tros- og livssynsfriheten.....	35
5.2 Bare statlige bidrag er omfattet	38

5.3	Hva menes med «bidrag»?	39
5.4	Beløpsgrense	39
5.5	Endringer i forskriftens regler om plikt til å opplyse om bidrag fra utlandet	39
5.6	Nekting eller avkorting av tilskudd	41
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	42
7	Forslag til forskriftsbestemmelser	42

1 Innledning

1.1 Hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslår Barne- og familiedepartementet forskriftsbestemmelser som konkretiserer den allerede vedtatte, men ikke ikraftsatte bestemmelsen i trossamfunnsloven § 6 annet ledd:

Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd.

Forskriftsforslagene er hjemlet i lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven), vedtatt i Stortinget 14. april 2020, jf. loven § 6 femte ledd.

Det foreslås endringer i trossamfunnsforskriften § 11 om nekting og avkorting av tilskudd første til tredje ledd. Statsforvalteren kan fatte vedtak om å nekte tilskudd dersom tros- eller livssynssamfunnet (ny bokstav f):

f) i løpet av et kalenderår mottar ett eller flere bidrag som til sammen utgjør 35 000 norske kroner eller mer, fra en stat som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet.

Som følge av tilføyelsen av ny bokstav f i § 11 første ledd, endres § 11 annet ledd slik:

I vurderingen av om forhold nevnt i første ledd bokstav a–f skal lede til at tros- eller livssynssamfunnet nektes tilskudd, skal det særlig legges vekt på tiltak samfunnet har satt i verk for å forhindre slike forhold. Det skal også legges vekt på hvor alvorlig forholdet er og om det fremstår som forsettlig.

Det foreslås videre nytt tredje ledd i § 11:

I vurderingen etter første ledd bokstav f av om en stat respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, skal det legges vekt på om staten har tiltrådt FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter eller tatt forbehold mot denne konvensjonens artikkel 18 om rett til tros- og livssynsfrihet eller om staten har dødsstraff, fysisk avstraffelse eller fengselsstraff for frafall fra en religion eller for konvertering til en annen religion eller om staten har dødsstraff for blasfemi. Statsforvalteren skal informere Utenriksdepartementet før det konkluderes med at en stat ikke respekterer tros- og livssynsfriheten. Med bidrag fra «stater» menes bidrag fra en annen stats offentlige organer eller fra fysiske eller juridiske personer som er underlagt en annen stats offentlige myndigheters kontroll, inkludert stiftelser og foretak. Med bidrag menes pengestøtte og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris.

Gjeldende trossamfunnsforskrift § 11 tredje ledd blir nytt § 11 fjerde ledd.

I trossamfunnsforskriften § 12 om krav om tilbakebetaling foreslås det at § 11 første ledd bokstav f tilføyes som grunnlag for tilbakebetalingskrav i første ledd.

Videre foreslås det at bestemmelsen i trossamfunnsforskriften § 13 tredje ledd, som gjelder tros- og livssynssamfunns opplysningsplikt om bidrag fra utland, endres for å bringes i sterkere samsvar med de bestemmelser foreslås tilføyd i forskriften § 11.

1.2 Bakgrunn

Ved behandlingen av Prop. 130 L (2018–2019) Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) vedtok Stortinget et nytt annet ledd i trossamfunnsloven § 6 om at tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd, jf. Innst. 208 L (2018–2019). Komiteen uttalte blant annet følgende om dette:

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener at tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til religionsfrihet, skal nektes offentlig tilskudd. Med «bidrag» mener flertallet flere former for støtte, ikke kun pengebidrag. Dette må gjelde bidrag fra offentlige organer og rettssubjekter under den fremmede staten eller andre som er underlagt offentlige myndigheters kontroll, herunder stiftelser eller virksomheter, slik at forsøk på å omgå regelverket også rammes.

Flertallet mener også at det bør kunne gjøres unntak når det etter en konkret vurdering vil være urimelig å nekte tilskudd, for eksempel dersom et bidrag er blitt tatt imot i god tro om at bidragsyteren ikke er et offentlig organ eller er kontrollert av det offentlige i den aktuelle staten.

Komiteen er enig om å fremme følgende lovforslag:

«§ 6 andre ledd skal lyde:

Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd.

Andre til fjerde ledd blir til tredje til femte ledd.»

En likelydende bestemmelse var foreslått i høringsnotatet om ny trossamfunnslov høsten 2017, men regjeringen valgte blant annet i lys av høringen å ikke gå videre med forslaget, jf. nærmere pkt. 1.3.3 og 1.3.4 nedenfor.

Bestemmelsen har ikke trådt i kraft.

1.3 Tidligere utredningsarbeid

1.3.1 Utredning gaveregister

I oktober 2010 fremmet stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim et representantforslag om ikke å tillate at politisk eller religiøs aktivitet i Norge finansieres av kapital med base i totalitære, islamistiske regimer som ikke følger FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, jf. Dokument 8:23 S (2010–2011).

Forslagstillerne viste blant annet til radikal islam (herunder wahabisme) som et hinder for integreringen og et behov for mer informasjon om finansieringen av muslimske trossamfunn i Norge. Da representantforslaget ble behandlet, gjorde Stortinget følgende vedtak, jf. Innst. 282 S (2010–2011):

Vedtak 465

Dokument 8:23 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim om ikke å tillate at politisk eller religiøs aktivitet i Norge finansieres av kapital med base i totalitære, islamistiske regimer som ikke følger FNs verdenserklæring om menneskerettigheter – vedlegges protokollen.

Henstilling (oversendt regjeringen uten votering)

Det henstilles til regjeringen å fremme de nødvendige forslag for å sikre mer åpenhet om finansieringen av trossamfunn, herunder gaver fra utlandet.

I innstillingen var kommunal- og forvaltningskomiteen «opptatt av å belyse og forebygge fremvekst av radikale religiøse grupperinger som forfekter intolerante og samfunnsfiendtlige holdninger i Norge». Komiteen sa seg videre «kritisk til at stater og aktører som selv ikke respekterer religionsfriheten, finansierer trossamfunn i åpne og tolerante samfunn». Den mente at det var «behov for mer åpenhet og informasjon om omfang av finansieringen av trossamfunn i Norge, både når det gjelder pengegaver til slike trossamfunn fra kilder i land som f.eks. Saudi-Arabia og Iran, og på hvilke betingelser disse gis». Komiteen ba derfor regjeringen «gjennomføre tiltak for å sikre åpenhet og registrering av omfang av gaver og annen finansiering av trossamfunn, herunder finansiering og gaver fra utlandet».

Regjeringen Stoltenberg II besluttet å utrede oppretting av et offentlig register over gaver fra utlandet til tros- og livssynssamfunn og religiøse utdanningsinstitusjoner. KUD ga International Law and Policy Institute (ILPI) i oppdrag å utrede blant annet om et gaveregister som inneholdt identifiserende opplysninger om både mottaker, bidragsyter og bidragets størrelse, ville være forenlig med menneskerettighetene, inkludert tros- og livssynsfriheten og vernet mot diskriminering. I KUDs oppdragsbeskrivelse ble det blant annet vist til at:

Økt åpenhet og kunnskap om store gaver til tros- og livssynssamfunn og religiøse utdanningsinstitusjoner har en verdi i seg selv, og kan i tillegg ha en preventiv effekt mot uheldige bindinger knyttet til slike bidrag. Bak store gaver kan det ligge forventninger om innflytelse og gjenytelse. Dette kan være problematisk for tros- eller livssynssamfunnet/utdanningsinstitusjonen og i verste fall uheldig for sentrale samfunns mål, som demokrati, menneskerettigheter og offentlig trygghet.

Ifølge ILPI kunne en etablere et gaveregister uten å komme i strid med menneskerettighetene, men ordningen ville være i en juridisk gråsoner:

I den grad et register utgjør inngrep i rettighetene vil disse med enkelte forbehold være av en slik karakter at de sannsynligvis ikke utgjør brudd på bestemmelsene om tros- og livssynsfrihet, foreningsfrihet og retten til privatliv. Det vil på den annen side

kunne være usaklig forskjellsbehandling å unnta Den norske kirke fra en registreringsplikt som gjelder andre tros- og livssynssamfunn, og dermed være problematisk i forhold til diskrimineringsforbudet. For øvrig antar utreder at et slikt register ikke vil stride mot diskrimineringsforbudet med forbehold om at det innrettes slik at det er aktiviteten [til gavemottaker] og ikke den formelle organiseringen som reguleres, noe som fordrer en annen tilnærming til reguleringen enn hva som fremkommer av oppdragsbeskrivelsen (jfr. nedenfor kapittel 4).

Videre konstaterte ILPI

at med mindre man etablerer et forholdsvis omfattende system for kontroll og oppfølging, vil registreringsplikten av gaver til tros- og livssynssamfunn mv. lett kunne omgås, på ulike måter. Et register vil også kunne føre til at den aktiviteten man søker å hindre i regi av tros- og livssynssamfunn og religiøse utdanningsinstitusjoner flyttes over til andre, og enda mindre transparente, ordninger. Det er instanser som Økokrim, overvåkningspolitiet og andre offentlige myndigheter som i første rekke har i oppgave å fremskaffe opplysninger når det gjelder den type samfunnsskadelig virksomhet som søkes forhindret gjennom å opprette et gaverregister.

Regjeringen Stoltenberg II besluttet deretter å ikke foreslå etablering av et offentlig gaverregister og Stortinget ble orientert om beslutningen i Prop. 1 S (2012–2013) for KUD s. 44:

Stortinget henstilte i april 2011 til regjeringen å fremme de nødvendige forslag for å sikre mer åpenhet om finansieringen av trossamfunn, herunder gaver fra utlandet, jf. Dokument 8:23 S (2010–2011) og Innst. 282 S (2010–2011). Regjeringen har besluttet å ikke foreslå etablering av et offentlig register over gaver fra utlandet til tros- og livssynssamfunn. Et slikt register vil være relativt enkelt å omgå ved at gaver gis via mellommenn i Norge eller til andre typer frivillige organisasjoner. En mer omfattende ordning, som inkluderer gaver gitt fra Norge og retter seg mot større deler av frivillig sektor, vil kunne stride mot sentrale frivillighetspolitiske mål om forenkling og bedring av rammevilkår for sektoren. I stedet vil Kulturdepartementet vurdere skjerpede dokumentasjonskrav for tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, når innstillingen fra Tros- og livssynspolitisk utvalg skal følges opp. En utvidelse av samfunnenes regnskapsplikt er et aktuelt tiltak, jf. omtale under kap. 310, post 70.

1.3.2 Utredning av anmodningsvedtak nr. 442, 12. januar 2016, jf. vedtak nr. 929 (delvis sammenfallende vedtak)

Stortinget fattet henholdsvis 12. januar 2016 og 16. juni 2016 to delvis sammenfallende vedtak om andre staters finansiering av trossamfunn i Norge:

Anmodningsvedtak 442, 12. januar 2016

«Stortinget ber regjeringen utrede en ordning som gjør at kun stater som praktiserer religionsfrihet tillates å bistå med finansiering av trossamfunn i Norge. Regjeringen anmodes videre om å arbeide for å tette alle smutthull i regelverket, herunder bruk av stiftelser.»

Anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016

«Stortinget ber regjeringen utrede en mulighet for å trekke tilbake økonomisk støtte til trossamfunn som:

1. oppfordrer til lovbrudd,
2. tar imot utenlandsk finansiering fra stater som bryter fundamentale menneskerettigheter,
3. andre alvorlige forhold som kan medføre tilbaketrekking av statlig støtte.

Regjeringen bes utrede retningslinjer for når slik støtte kan trekkes tilbake.»

Kulturdepartementet, i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet, utredet anmodningsvedtak 442 i tråd med Stortingets anmodning. (Vedtak 929 ble fulgt opp som del av arbeidet med ny lov for tros- og livssynssamfunn, se nedenfor.) I Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet ble det gjort rede for utredningen:

Virkeområde og avgrensninger

Norge har ikke jurisdiksjon i andre land. Et forbud mot utenlandsk finansiering av norske trossamfunn vil i utgangspunktet bare kunne gjelde for mottakersiden i Norge. Det vil også lettere la seg håndheve enn et forbud mot å gi bidrag fra utlandet.

Et forbud som kun omfatter finansiering fra stater som ikke respekterer religionsfriheten, vil ikke være til hinder for å motta bidrag fra private i disse landene. I enkelte land vil det være krevende å trekke et klart skille mellom statlige og private aktører. En må videre ta stilling til om et forbud bør omfatte bidrag fra utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge, og/eller utenlandske juridiske personer i Norge.

Trossamfunn er ikke en særskilt rettslig størrelse i Norge i dag. Det er heller ikke gitt en definisjon av trossamfunnsbegrepet i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna (trossamfunnsloven). Trossamfunn kan etableres og drives uten noen form for myndighetsgodkjenning eller -registrering. Et forbud vil kunne begrenses, for eksempel til å gjelde trossamfunn som mottar tilskudd etter trossamfunnsloven, se nærmere nedenfor.

En må ta stilling til hvilke former for støtte et forbud skal omfatte. Hvis et forbud kun skal omfatte pengestøtte, vil bidrag lovlig kunne mottas i form av varer og tjenester. Overføring av eiendomsrett til fast eiendom og utleie av lokaler til underpris vil for eksempel være tillatt. Med små bidrag kan det neppe sies å foreligge en påregnelig risiko for uheldige bindinger eller forventninger om en form for innflytelse eller gjenyttelse fra mottaker. Dette kan tilsi at det bør være en beløpsgrense for et forbud.

I tilknytning til et forbud må det nedfelles kriterier for å avgjøre fra hvilke stater finansiering skal være forbudt. Religionsfriheten er ikke absolutt. En stat kan gjøre inngrep i retten til å gi uttrykk for eller utøve religion dersom det er nødvendig for å ivareta visse tungtveiende hensyn. Departementet antar at heller ikke enhver

krenkelse av religionsfriheten bør medføre at trossamfunn ikke skal kunne motta støtte fra den aktuelle staten.

Menneskerettslige vurderinger

Det overordnede menneskerettslige spørsmålet som et forbud vil reise, er om rettighetene til mottaker av bidrag vil krenkes, i første rekke religionsfriheten, men også foreningsfriheten og diskrimineringsforbudet. Det kan gjøres inngrep i retten til å uttrykke eller utøve religion dersom dette følger av lov og begrensningene 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, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 9. Foreningsfriheten kan begrenses av tilsvarende grunner, men også av hensyn til nasjonal sikkerhet og forebygging av kriminalitet.

Spørsmålene som må besvares, vil være om et forbud vil være et inngrep i religionsfriheten og/eller andre friheter, om et forbud vil forfølge minst ett legitimt formål, om et forbud vil være nødvendig, egnet for å oppnå formålet og ikke uforholdsmessig, og om et forbud vil være i strid med diskrimineringsforbudet.

Departementets vurdering er at internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter neppe er til hinder for et generelt forbud rettet mot finansiering fra stater som selv ikke respekterer religionsfriheten. Med et generelt forbud menes at ethvert trossamfunn i Norge, uansett religion eller trosretning, omfattes. Praksis i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) om utenlandsk partifinansiering kan tilsa at et forbud som kun omfatter bidrag fra stater som selv ikke respekterer religionsfriheten, lettere vil kunne aksepteres enn et forbud som også omfatter bidrag fra private.

Et forbud må lovfestes. En bør i tilfellet se hen til eventuelle lignende ordninger i andre europeiske land.

Gjennomføringsmodeller

Et forbud kunne gjennomføres etter modell av ordningen som i dag gjelder for politiske partier, jf. lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven). Alle trossamfunn, eller trossamfunn over en viss størrelse, kunne for eksempel ved lov pålegges å avgi fullstendige årsregnskap (etter gjeldende trossamfunnslov er trossamfunn som mottar tilskudd, pålagt å sende inn regnskap for bruk av tilskuddsmidler), gi årlige beretninger om inntekter i løpet av regnskapsåret – herunder bidrag fra fysiske og juridiske personer som overstiger en viss beløpsgrense – til et offentlig organ. Opplysninger om bidragsytere og bidrag over en viss størrelse kunne i tillegg gjøres tilgjengelig i et offentlig register.

I forbindelse med et forbud mot å motta utenlandsk finansiering og en rapporteringsplikt for trossamfunn tilsvarende det som gjelder for partiene, vil det være naturlig å vurdere om det også bør innføres bestemmelser om sanksjoner, inndragning og straff.

En ordning som skissert vil medføre økt ressursbruk hos både trossamfunnene og det offentlige. Det var nesten 800 trossamfunn som krevde tilskudd etter trossamfunnsloven i 2016. Trossamfunn som ikke krever tilskudd, kommer i tillegg. Det er også forskjeller mellom politiske partier og trossamfunn når det gjelder samfunnets behov for åpenhet og kontroll med finansieringen. Politiske partier er del av grunnlaget for vårt demokrati og politiske styringssystem, og de må derfor være gjenstand for offentlig og demokratisk kontroll, særlig med hensyn til mulig påvirkning fra utenlandske interesser. Disse hensynene kan, etter departementets vurdering, ikke sies å være til stede i samme grad når det gjelder trossamfunn.

En slik ordning vil måtte vurderes nærmere i lys av blant annet internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. Problemet med å avgrense hvilke organisasjoner på mottakersiden som skal være omfattet, vil gjenstå. Trossamfunn kan være vanskeligere å avgrense fra andre typer organisasjoner enn det politiske partier er.

Hvis en skulle begrense et forbud til bare å gjelde for trossamfunn som mottar tilskudd etter trossamfunnsloven, vil det – etter departementets syn – være nærliggende å vurdere om forbudet i stedet bør gjennomføres som et vilkår for tilskudd under denne tilskuddsordningen. En slik løsning kunne vurderes gjennomført på følgende måte:

Det fastslås i loven at trossamfunn som mottar bidrag fra stater som ikke praktiserer religionsfrihet, ikke er berettiget til tilskudd.

Kravet gjelder for en viss periode bakover i tid, f.eks. de seneste fem årene.

Ved hver årlige søknad om tilskudd må trossamfunnene fremlegge regnskap og/eller annen dokumentasjon som er egnet til å avklare om vilkåret er oppfylt.

Dersom et tilskuddsmottakende trossamfunn tar imot finansiering fra stater som ikke praktiserer religionsfrihet, kan det nektes tilskudd for en periode fremover, f.eks. fem år. I tillegg kan tidligere innvilgede tilskudd bli krevd tilbakebetalt.

Ordningen ville bare ramme trossamfunn som frivillig velger å søke om offentlige tilskudd, og som er sikret visse inntekter via tilskuddsordningen.

Muligheter for omgåelse

I anmodningsvedtaket bes regjeringen arbeide for å tette alle smutthull i regelverket. Det vil generelt være utfordrende å utforme et regelverk som ikke kan omgås. Et forbud vil for eksempel kunne bli omgått ved at bidrag ytes via mellommenn i Norge eller i et annet land som ikke omfattes av forbudet, for eksempel ved bruk av stiftelser. For å tette et slikt «smutthull» måtte en utvide forbudet til å gjelde bidrag fra private i Norge og i alle andre land, inkludert trossamfunnenes egne medlemmer. Dette vil kunne være menneskerettslig utfordrende, og det vil måtte vurderes i lys av EU/EØS-rettslig regulering om kapital og tjenester.

Konsekvenser av et forbud

Det finnes i dag ingen god oversikt over hvor utbredt ulike typer utenlandsk finansiering av trossamfunn i Norge er, og det er vanskelig å ha en oppfatning om hvordan et forbud vil slå ut for ulike trossamfunn. Imidlertid synes store gaveinntekter i hovedsak å være forbeholdt kristne trossamfunn utenom Den norske kirke, jf. NOU 2013: 1 Det livssynsåpne samfunn s. 322.

Et forbud vil kunne svekke trossamfunnenes inntektsmuligheter. Hvis et forbud skal omfatte enhver fysisk og juridisk person i land der staten ikke praktiserer religionsfrihet, vil trossamfunn i Norge ikke kunne motta økonomiske overføringer fra moderkirker, søsterorganisasjoner o.l. i disse landene.

1.3.3 Høringsnotat om lov om tros- og livssynssamfunn

I høringsnotatet til lov om tros- og livssynssamfunn ble det vist til hovedpunktene i gjennomgangen i Prop. 1 S (2016–2017). Videre uttalte Barne- og familiedepartementet:

Med utgangspunkt i vurderingene som ble formidlet til Stortinget i Prop. 1 S (2016–2017), og Stortingets anmodningsvedtak nr. 929 fra 16. juni 2016, vurderte departementet ulike modeller for å forhindre uønsket utenlandsk bistand med finansiering av trossamfunn i Norge.

Et direkte forbud for tros- og livssynssamfunn til å motta finansiering fra visse stater ville, etter departementets vurdering, være krevende å håndheve. Verken trossamfunn eller livssynssamfunn er særskilte rettslige størrelser i Norge. Tros- og livssynssamfunn (og andre frivillige organisasjoner) kan etableres og drives uten noen form for myndighetsgodkjenning eller -registrering. Dermed vil det lett kunne oppstå usikkerhet om hvilke instanser på mottakersiden i Norge som er omfattet av forbudet.

Dersom et forbud heller innføres indirekte som et vilkår for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, slik anmodningsvedtak nr. 929 legger opp til, vil det ikke være tvil om hvilke instanser på mottakersiden som omfattes. Et tilskuddsvilkår vil kun få virkning for tros- og livssynssamfunn som velger å fremme krav om statstilskudd, og som er sikret visse inntekter via tilskuddsordningen. Derfor lar det seg i utgangspunktet lettere forsvare menneskerettslig enn et direkte forbud mot utenlandsk finansiering.

Anmodningsvedtak nr. 929 legger opp til et videre forbud enn vedtak nr. 442 – i den forstand at «stater som bryter fundamentale menneskerettigheter» er en videre kategori enn «stater som ikke praktiserer religionsfrihet». Et forbud som kun gjelder finansiering fra sistnevnte kategori stater, vil i større grad være i tråd med gjensidighetsprinsippet i internasjonale relasjoner. Departementet mener derfor at et eventuelt forbud bør gjelde for finansiering fra stater som ikke selv praktiserer religionsfrihet – det vil si stater som er ansvarlige for gjentatte og alvorlige krenkelser

av retten til religionsfrihet. Hvilke konkrete stater som skal omfattes, vil departementet kunne komme tilbake til i arbeidet med forskrift til loven.

Etter departementets forslag vil tilskuddsvilkåret kun omfatte offentlig utenlandsk finansiering, det vil si bidrag fra offentlige organer og rettssubjekter under den fremmede statens eller andre offentlige myndigheters kontroll. Det vil kunne være vanskelig å avgjøre om en finansiering skal tilskrives staten eller et privat rettssubjekt. Et individ som innehar en ledende rolle vil f.eks. lett bli assosiert med staten. I enkelte sammenhenger kan det formodes at vedkommende handler på statens og ikke på egne private vegne.

Regler om avståelse fra å motta slik utenlandsfinansiering bør uansett praktiseres med en viss varsomhet. Tros- og livssynssamfunn som har tatt imot bidrag i aktsom god tro om at bidragsyteren ikke er et offentlig organ eller kontrollert av det offentlige, skal ikke rammes.

Spørsmålet om kriterier for når et rettssubjekt skal anses styrt eller kontrollert av staten, vil departementet komme tilbake til i arbeidet med forskriftene til loven.

For at formålet med tilskuddsvilkåret i størst mulig grad skal oppnås, bør det gjelde flere former for støtte, ikke bare direkte pengebidrag. Også verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris, bør inkluderes.

Med små bidrag kan det neppe sies å foreligge en påregnelig risiko for uheldige bindinger eller forventninger om innflytelse på eller gjenytelse fra mottaker. Dette taler for at det bør være en beløpsgrense for når vilkåret skal anses brutt. En beløpsgrense vil imidlertid kunne åpne for omgåelser, f.eks. ved at det ytes flere bidrag under grensen, hvilket tilsier at den også bør gjelde for summen av flere bidrag fra én stat, eventuelt over en viss periode.

Departementet mener at 100 000 kroner i utgangspunktet kan være en passende grense, og at den bør gjelde både for ett og summen av flere bidrag fra én stat i løpet av ett regnskapsår. Beløpsgrensen bør etter hvert justeres i tråd med prisveksten, hvilket kan tale for at den fastsettes i forskrift.

Av likebehandlingshensyn bør vilkåret gjelde for både tros- og livssynssamfunn. Dersom man vil innføre et lovmessig hinder mot uønsket utenlandsk finansiering av trossamfunn i Norge, mener departementet det best kan gjøres med følgende bestemmelse i lovutkastet § 6 tredje ledd:

Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd etter § 4.

1.3.4 Prop. 130 L (2018–2019) Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

Blant annet i lys av høringen av forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn, fant Barne- og familiedepartementet det ikke hensiktsmessig gå videre med forslaget om at tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kunne nektes tilskudd. Det ble i høringen pekt på at et forbud mot uønsket utenlandsfinansiering vil være svært vanskelig å avgrense rettslig og å utøve i praksis. Det ble også holdt fram at det kan være uklart hvilken forståelse av retten til tros- og livssynsfrihet det er som skal legges til grunn, og også hvilke begrensninger et forbud vil legge på norske trossamfunns adgang til å samarbeide med trossamfunn i de aktuelle statene. Det ble også vist til redegjørelsen i Prop. 1 S (2016–2017), som blant annet pekte på at det i dag ikke finnes noen god oversikt over hvor utbredt ulike typer utenlandsk finansiering av trossamfunn i Norge er, og at det er vanskelig å ha en oppfatning om hvordan et forbud vil slå ut for ulike trossamfunn.

Departementet ville i stedet vurdere hvordan en kan sikre åpenhet om utenlandske donasjoner til tros- og livssynssamfunn som mottar offentlig støtte, med henvisning til lovforslagets § 7 og kravene til registrerte tros- og livssynssamfunn om å avgi årsrapport og revidert regnskap, jf. plikten til å opplyse særlig om eventuelle bidrag det har mottatt fra utlandet. Basert på informasjon hentet inn gjennom denne ordningen, ville departementet vurdere ytterligere reguleringer.

1.4 Finansiering av tros- og livssynssamfunn i Norge

Den norske kirke får tilskudd fra stat og kommune til sin virksomhet, jf. Grunnloven § 16 og trossamfunnsloven kapittel 3. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke kan søke om tilskudd fra staten i tråd med trossamfunnslovens bestemmelser. Tilskuddet skal per medlem tilsvare om lag det som Den norske kirke får fra stat og kommune per medlem.

Den norske kirke blir i hovedsak finansiert ved statlige og kommunale midler. Størrelsen på de offentlige tilskuddene fastsettes i de årlige budsjettvedtakene som fattes av Stortinget og landets kommunestyre etter henholdsvis budsjettøknad fra Kirkerådet og budsjettforslag fra kirkelig fellesråd – og uavhengig av kirkens medlemstall. Samlet utgjør den offentlige finansieringen om lag 6,4 mrd. kroner, med ca. 4,2 mrd. fra kommunene og ca. 2,2 mrd. kroner fra staten (tall fra 2019). Utover medlemmers bidrag gjennom frivillig og ulønnet arbeid, har Den norske kirke beskjedne egeninntekter gjennom gaver o.l.

Forskning fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor kan tyde på at tros- og livssynssamfunn – med unntak for Den norske kirke – generelt ikke utmerker seg som særskilt avhengige av offentlige tilskudd sammenlignet med andre kategorier av frivillige organisasjoner. Private bidrag er den største inntektskilden for tros- og livssynsorganisasjonene. Disse er nærmest utelukkende individuelle bidrag i form av gaver og innsamlinger. Tros- og livssynsorganisasjonene skiller seg i så henseende fra andre frivillige organisasjoner, som i større grad mottar bidrag fra bedrifter, organisasjoner, stiftelser eller i form av sponsing.

I rapporten [Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor](#), som gjør rede for funn fra undersøkelser av endringer i inntektsgrunnlaget til frivillige lag og organisasjoner i Norge i

perioden 2005–2015, fremheves det at medlemmene er særlig viktige for tros- og livssynsorganisasjonenes økonomi:

På tros- og livssynsfeltet er medlemskap viktig fordi det kan bidra til å utløse offentlig støtte. Imidlertid er også denne støtten avhengig av antallet medlemmer i Den norske kirke, noe som organisasjonene naturligvis ikke har noen kontroll over. Mange lag og foreninger baserer seg derfor i større grad på gaver og kollekter enn medlemskontingenter i ordinær forstand. Det er likevel ofte de som er medlem i en menighet eller kirke som gir.

Stålsest-utvalget så på flere kilder for å få en viss oversikt over tros- og livssynssamfunnenes økonomi, og fant blant annet følgende:

En del trossamfunn er lite avhengige av offentlig støtte. De har store gaveinntekter og/eller krav om medlemskontingent. Det Mosaiske Trossamfund, og mange protestantiske trossamfunn utenfor Den norske kirke har store inntekter ut over offentlige tilskudd. I størrelsesorden fra 80 prosent til over 90 prosent av inntektene kan komme fra andre kilder enn offentlig tilskudd. Store gaveinntekter vises også ved omfanget av gaveinntekter som gir grunnlag for skattefradrag for giverne. Andre trossamfunn som for eksempel store islamske trossamfunn har et inntektsbilde som likner på inntektsbildet til Den norske kirke, ved at godt over 90 prosent av inntektene kan komme som offentlige tilskudd.

Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke kan søke om tilskudd fra momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner, i tillegg kan barne- og ungdomsorganisasjoner som er tilknyttet et tros- eller livssynssamfunn, søke om statlig grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjoner. Barne- og ungdomsorganisasjoner som er selvstendige i forhold til sitt tilknyttede tros- eller livssynssamfunn, kan også få støtte fra Frifond. Tros- og livssynsorganisasjoner er også omfattet av ordningene for skattefradrag for pengegaver, jf. skatteloven § 6-50.

De fleste tros- og livssynssamfunn i Norge er en del av tros- og livssynstradisjoner som har forgreininger over hele verden. De fleste religioner og livssyn er globale størrelser. Men det varierer hvor tett norske trossamfunn er knyttet opp til en form for moderorganisasjon og dermed for eksempel mottar pengeoverføringer fra denne, som kan ha hovedkvarter i et annet land.

1.5 En aktivt støttende tros- og livssynspolitik

Grunnloven § 16 forplikter staten til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Staten skal støtte opp om tros- og livssynssamfunnene økonomisk og alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Statens aktivt støttende tros- og livssynspolitik har først og fremst som formål å bidra til at tros- og livssynsfriheten skal kunne utøves i praksis. Den aktivt støttende politikken kommer primært til uttrykk i lovgivning og offentlige støtteordninger. Det offentlige bidrar med økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene som en understøttelse av tros- og livssynsfriheten.

En aktivt støttende tros- og livssynspolitikk gir grunnlag for et livssynsåpent samfunn. I dette ligger det to sentrale intensjoner. For det første at samfunnet skal gi rom for tros- og livssynsutfoldelse. Myndighetene skal aktivt anerkjenne at tro og livssyn er viktig i menneskers liv og verdsette tros- og livssynssamfunnenes samfunnsskapende kraft. Tros- og livssynssamfunn skal gis muligheter og vilkår til å bidra som kulturbærere, sosiale entreprenører og samfunnsbyggere. For det andre betyr livssynsåpent at man anerkjenner at Norge er et flerreligiøst samfunn og at enhver borger har tros- og livssynsfrihet. Myndighetene skal føre en tros- og livssynspolitikk som fører til at individer og grupper behandles som likeverdige.

Det at det offentlige aktivt støtter opp under tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, bidrar til å bygge tillit mellom tros- og livssynssamfunn og staten, og mellom staten og individene som deltar i samfunnenes virksomhet. Videre bidrar tilskuddsordningen til åpenhet og innsyn i tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, noe som igjen kan være med på å bygge tillit.

Den økonomiske støtten til tros- og livssynssamfunn bidrar til at tros- og livssynssamfunnene kan utvikle sin egenart i det norske samfunnet, og til at samfunnene skulle ha et mindre behov for økonomisk støtte fra andre stater. Generelle frivillighetspolitiske mål om å legge til rette for at frivillige organisasjoner kan skaffe seg midler fra andre kilder enn staten, for eksempel privatpersoner og næringsliv, taler imot å legge store begrensninger på tros- og livssynssamfunnenes muligheter for alternative finansieringskilder. Bidrag fra utenlandske donorer kan imidlertid utfordre forpliktelsen og tilknytningen til det norske samfunnet og viktige fellesverdier.

2 Gjeldende rett

2.1 Grunnloven

Grunnloven § 16 legger de overordnede føringene for tros- og livssynspolitikken og lovverk på området:

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 innenfor Norges konvensjonsmessige forpliktelser. 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.

Grunnloven § 16 har i tillegg særbestemmelser om forholdet mellom Den norske kirke og staten, og mellom staten og de øvrige tros- og livssynssamfunnene i Norge. Særlig viktig er fjerde punktum om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Det framgår av forarbeidene at Grunnloven § 16 fjerde punktum skal understreke statens ansvar for å

føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Staten er etter Grunnloven § 16 rettslig forpliktet til å materielt understøtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, også med en viss økonomisk støtte. Samtidig har staten et betydelig rom til å vurdere hvilket nivå den økonomiske støtten skal ligge på, og hvordan støtten skal innrettes.

2.2 Lov om tros- og livssynssamfunn

Likebehandlingsprinsippet i Grunnloven ligger også til grunn for lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven), som trådte i kraft 1. januar 2021. Trossamfunnsloven er først og fremst en tilskuddslov som har som formål å legge til rette for praktisering av tros- og livssynsfriheten ved på visse vilkår å gi tros- og livssynssamfunn rett til å kreve tilskudd fra staten. Loven regulerer registrering av tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, tilskudd til registrerte tros- og livssynssamfunn, grunnlag for å nekte tilskudd, rapport og regnskap, forvaltning og tilsynsmyndighet og vigselfrett. Loven inneholder også et eget kapittel med bestemmelser om Den norske kirke og et kapittel med forskjellige bestemmelser, blant annet om rett til fri ved religiøse høytidsdager og krav om politiattest.

Hovedformålet med tilskuddsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er å bidra til at tros- og livssynsfriheten skal kunne utøves i praksis. Registrerte tros- og livssynssamfunn kan kreve et årlig statstilskudd per medlem som om lag svarer til tilskuddene fra stat og kommune til Den norske kirke per medlem. Tros- og livssynssamfunnene må ha minst 50 medlemmer for å være berettiget til tilskudd.

Trossamfunnsloven har også bestemmelser om grunnlag for å nekte tros- og livssynssamfunn registrering og/eller tilskudd, jf. loven §§ 4 og 6.

§ 6 Grunnlag for å nekte tilskudd

Dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptre på vegne av samfunnet, utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd eller tilskudd kan avkortes. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til krenkelser som er nevnt i dette leddet.

Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd.

Tilskudd kan også nektes dersom tros- eller livssynssamfunnet ikke oppfyller krav som følger av loven.

Tilskudd kan dessuten kreves helt eller delvis tilbakebetalt fra et tros- eller livssynssamfunn dersom ett eller flere av vilkårene for å nekte tilskudd er oppfylt. Kongen kan gi forskrift om gjennomføringen av bestemmelsene i denne paragrafen.

Trossamfunnsloven § 6 første ledd lister opp forhold som vil bryte med storsamfunnets forventninger på en slik måte at tilskudd bør nektes. Spørsmålet er om det foreligger slike krenkende forhold i et tros- eller livssynssamfunn, og om det medfører at tildeling av tilskudd etter en konkret vurdering vil være urimelig. Som tidligere nevnt inntok Stortinget ved behandlingen av Prop. 130 L (2018–2019) inn en bestemmelse om at tros- og

livssynssamfunn som mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd, jf. § 6 annet ledd. Bestemmelsen har utsatt ikrafttredelse.

Statsforvalter eller departementet kan, men har etter loven ingen plikt til å nekte tilskudd. Forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsforskriften) gir statsforvalter enkelte plikter i saksbehandlingen og gir føringer om når tilskudd etter en konkret vurdering skal nektes.

Det er et vilkår for å motta tilskudd at tros- og livssynssamfunnene årlig rapporterer om sin virksomhet, jf. trossamfunnsloven § 7 første ledd. I tillegg skal tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, hvert år sende inn regnskap til tilsynsmyndigheten. Dersom et tros- eller livssynssamfunn mottar bidrag fra utlandet, skal det opplyse særlig om dette, jf. trossamfunnsloven § 7 tredje ledd. I trossamfunnsforskriften er det gitt nærmere regler om regnskapsplikten:

§ 13. Regnskap

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

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 skal i note til regnskapet opplyse om hvilke land det er mottatt bidrag fra når summen av alle slike bidrag fra fysiske og juridiske personer i landet er høyere enn 100 000 norske kroner i regnskapsåret. Det skal videre opplyses om summen av bidragene fra hvert land. Samfunnene skal i tillegg navngi juridiske personer som i løpet av regnskapsåret har gitt ett eller flere bidrag som til sammen utgjør 35 000 norske kroner eller mer, når slike bidrag kommer fra et land utenfor EØS. Med bidrag menes pengestøtte og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris.

Tros- eller livssynssamfunnets regnskap skal være signert og sendes til statsforvalteren innen 10. april. Statsforvalteren kan forlenge fristen etter søknad fra tros- eller livssynssamfunnet.

Regnskapet skal sendes til statsforvalteren ved bruk av den særskilte digitale løsningen for tros- og livssynssamfunn. Departementet kan i særlige tilfeller tillate at regnskap sendes inn på annen måte.

Bestemmelsene er begrunnet i et ønske om økt åpenhet og mer kunnskap om utenlandske bidrag til tros- og livssynssamfunn i Norge. Gjennom rapporteringspliktene i forskriften § 13 tredje ledd vil en kunne få kunnskap om omfanget av bidrag fra utlandet til norske tros- og livssynssamfunn, om hvilke land bidrag gis fra, herunder om det er bestemte land som skiller seg ut som særlig viktige inntektskilder for norske tros- og livssynssamfunn, om hvor økonomisk avhengige norske tros- og livssynssamfunn er av bidrag fra ulike land, og kunnskap som kan gi grunnlag for å si noe om forekomsten av bidrag som kan være forbundet med risiko for potensielt uheldig påvirkning på tros- eller livssynssamfunnet. Reglene i forskriften må også ses i sammenheng med håndhevelsen av loven § 6 annet ledd.

2.3 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder (§ 2), og lovens formål er å «fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person» (§ 1).

Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt, jf. § 6 første ledd. Diskriminering omfatter både «direkte eller indirekte forskjellsbehandling», jf. § 6 fjerde ledd. Med direkte forskjellsbehandling menes at en person behandles dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon, på grunn av forhold knyttet til kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person (§ 7). Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av de samme forhold (§ 8).

Forarbeidene til den nasjonale diskrimineringslovgivningen legger til grunn at vurderingene er sammenfallende i norsk og internasjonal rett.

2.4 Lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven)

I skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Christian Tybring-Gjedde (FrP) til barne- og familieministeren 15. januar 2021 ble det spurt om Valutaregisteret er et redskap som regjeringen vil benytte for å kontrollere pengeoverføringer fra autoritære stater til trossamfunn i Norge.¹

Tilgang til registeret er regulert i valutaregisterloven § 6. Etter første ledd er det kun politiet, skatteetaten, toll- og avgiftsetaten, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finanstilsynet som skal ha elektronisk tilgang til opplysningene i registeret. Søk i registeret skal kun skje ut fra disse etatenes behov for opplysninger i forbindelse med forebygging og bekjempelse av kriminalitet, kontrollvirksomhet og tilsyn. Etter § 6 tredje ledd kan Finansdepartementet bestemme at andre skal ha tilgang til opplysninger fra registeret.

Det er statsforvalterembetene i Agder og Oslo og Viken som er tilsynsmyndighet etter trossamfunnsloven. For at disse skal få tilgang til opplysningene i registeret, må valutaregisterloven endres slik at de disse gis tilgang.

Det er likevel tvilsomt om statsforvalterens oppgaver etter trossamfunnsloven faller inn under formålet med valutaregisterloven. Formålet med valutaregisterloven er å «forebygge og

¹ Skriftlig spørsmål fra Christian Tybring-Gjedde (FrP) til barne- og familieministeren, Dokument nr. 15:965 (2020–2021), se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=82916>.

bekjempe kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling, ved at kontroll- og etterforskningsorganene får tilgang til opplysninger om valutavekslinger og fysisk eller elektronisk overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge», jf. loven § 1 første ledd. Å motta tilskudd fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan gi grunnlag for å nekte tilskudd etter trossamfunnsloven, men er ikke en straffbar handling.

3 Rettslig regulering i andre land

3.1 Innledning

Ulike former for regulering knyttet til utenlandsk finansiering har vært foreslått i flere europeiske land, primært ut ifra en bekymring for radikalisering og voldelig ekstremisme. Dette var også bakgrunnen for at Europarådets parlamentarikerforsamling gav anbefalinger om regulering av utenlandsk finansiering av islam og muslimske trossamfunn i Europa.² Anbefalingene understreker at retten til å motta frivillige bidrag er en del av religionsfriheten (punkt 2), samtidig som det kan være et problem at religion i noen tilfeller kan være et middel for å oppå innflytelse i et annet land, for eksempel gjennom eksport av radikal islam eller islamsk nasjonalisme i enkelte mål grupper (punkt 4), jf. resolusjon 1743.³ I arbeidet med dette høringsnotatet, har departementet innhentet informasjon om lovgivning i Danmark og Østerrike, men det er også lovforslag til behandling i for eksempel Frankrike.

3.2 Danmark

Folketinget vedtok 9. mars 2021 *lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer*. Loven trådte i kraft 15. mars 2021.⁴

Lovens formål 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 («Udlædingestyrelsen»), 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). En person kan kun optas på listen hvis det er en viss sannsynlighet for at vedkommende har til hensikt å yte en donasjon til en eller flere mottakere i Danmark. Utlendingsforvaltningen skal forhøre seg med Utenriksdepartementet om eventuelle utenrikspolitiske konsekvenser av oppføring av en person på den offentlige forbudslisten. Hvis Utenriksdepartementet vurderer at det å føre opp en person på listen vil kunne få «væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser», skal utlendings- og integrasjonsministeren unnlate å gjøre dette.

² [PACE - Resolution 2237 \(2018\) - Regulating foreign funding of Islam in Europe in order to prevent radicalisation and Islamophobia \(coe.int\)](#)

³ [PACE - Resolution 1743 \(2010\) - Islam, Islamism and Islamophobia in Europe \(coe.int\)](#)

⁴ [Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer \(retsinformation.dk\)](#)

I den danske regjeringens lovproposisjon⁵ gis det følgende eksempler på hva som kan falle inn under det å motarbeide eller undergrave demokrati og grunnleggende frihets- og menneskerettigheter:

Som eksempel på en juridisk person, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan nævnes en organisation, der agiterer for, at demokrati bør afskaffes og erstattes af et kalifat, eller opfordrer til at bryde menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene. En fysisk persons udtalelser om, at man bør benytte religiøse domstole (f.eks. såkaldte sharia-domstole), der træffer afgørelse på grundlag af religiøse skrifter og dogmer i stedet for og i modstrid med demokratisk vedtagne regler, som f.eks. love vedtaget af Folketinget, vil også være omfattet af loven. Herudover vil f.eks. en organisation, der propaganderer for synspunkter, hvorved personer eller grupper trues eller forhånes på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro, køn eller seksuelle orientering, være omfattet af loven. Tilsvarende vil en organisation, der systematisk forfølger personers lovlige politiske virke, være omfattet af loven.

Samtidig understrekes det 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 listen:

Bl.a. vil det forhold, at en organisation agiterer for, at kvinder ikke bør bestride en stilling som religiøs forkynner, ikke i sig selv kunne begrunde en optagelse på forbudslisten. Der bør i stedet lægges vægt på, om organisationen i forbindelse med oplysningskampagner, forkyndelse el.lign. giver udtryk for, at retten til ligestilling bør afskaffes eller afgørende innskærpes. Tilsvarende vil f.eks. det at opfordre til ikke at benytte sig af stemmeretten ikke i sig selv indebære, at en person eller organisation anses for at modarbejde eller underminere demokratiet. En sådan oplysning vil således ikke i sig selv kunne føre til, at den pågældende person eller organisation optages på forbudslisten, men vil, hvis der foreligger yderligere indikationer på, at personen eller organisationen anses for at modarbejde eller underminere demokratiet og grundlæggende frihedsrettigheder, kunne føre til, at Udlændingestyrelsen beslutter at undersøge personen eller organisationen nærmere.

Det vil videre inngå i utlendingsforvaltningens vurdering om den fysiske eller juridiske personen i hjemlandet eller internasjonalt har gitt støtte til organisasjoner og aktiviteter, som har som mål å fremme prinsipper og verdier, som motarbeider eller undergraver demokrati og grunnleggende frihets- og menneskerettigheter. Det vil videre inngå i vurderingen om personkretsen som direkte eller indirekte eier eller kontrollerer en organisasjon eller virksomhet mv., personlig eller organisatorisk sammenfaller med fysiske og juridiske personer som er på internasjonale terrorlister.

⁵ Forslag til Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske Personer, https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/l81/20201_l81_som_fremsat.pdf

Utlendings- og integreringsministeren kan la være å ta opp en fysisk eller juridisk person på forbudslisten, hvis Utenriksdepartementet vurderer at dette vil kunne få vesentlige utenrikspolitiske konsekvenser:

Der sigtes hermed særligt til situationer, hvor undladelse af optagelse på forbudslisten må anses for nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Der vil således blive lagt vægt på bl.a., om optagelse af en fysisk eller juridisk person på forbudslisten vurderes at ville skabe en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade. Hvis Udenrigsministeriet vurderer, at en optagelse på forbudslisten vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, skal udlændinge- og integrationsministeren undlade at optage den pågældende på listen. Vurderes en optagelse på listen ikke at kunne have sådanne væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, vil den pågældende skulle optages på forbudslisten, hvis udlændinge- og integrationsministeren vurderer, at betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Danmark har allerede i straffeloven § 114 et forbud mot å ta imot økonomisk støtte fra grupper eller sammenslutninger (f.eks. terrororganisasjoner) som begår eller har til hensikt å begå terrorhandlinger eller terrorliknende handlinger. Det vil derfor bli vurdert om terrororganisasjoner som finnes på FNs og EUs terrorlister (eventuelt også deres underorganisasjoner), skal settes på forbudslisten.

Det vil kunne legges til grunn at en fysisk eller juridisk person, herunder andre staters myndigheter eller statlig styrte organisasjoner eller virksomheter, motarbeider eller undergraver demokrati og grunnleggende frihets- og menneskerettigheter, hvis det på bakgrunn av konkrete opplysninger kan antas at personen (fysisk eller juridisk) gjennom sitt virke eller støtte kan skade, legge hindringer for eller svekke, og i forlengelsen bryte ned f.eks. demokratiforståelsen, herunder borgeres aktive deltakelse i samfunnslivet, tilliten til de demokratiske institusjoner og respekten for grunnleggende menneskerettigheter, herunder likestilling mellom kjønnene, hos persongrupper i samfunnet.

Etter anmodning fra utlendingsforvaltningen kan toll- og skatteforvaltningen videreformidle opplysninger om hvorvidt «almenvelgørende og almennyttige» foreninger, fond, stiftelser og institusjoner mv. har opplyst til toll- og skatteforvaltningen at de har mottatt gaver som sammenlagt overstiger 20 000 danske kroner fra samme utenlandske gavegiver. Forutsetningen er at utlendingsforvaltningen (Udlændingestyrelsen) har vurdert at opplysningene kan ha betydning for vurderingen av sannsynligheten for at en fysisk eller juridisk person har til hensikt å yte en donasjon til en eller flere mottakere i Danmark (§ 3).

Oppføringen av en fysisk eller juridisk person på forbudslisten gjelder for fire år av gangen og kan forlenges med fire år av gangen (§ 4). Forbudslisten kan offentliggjøres med fysiske personers navn, nasjonalitet, oppholdsland, fødselsdato, fødested og adresse, og med juridiske personers navn, logo, adresse og ledelse. Personer som opptas på listen, kan påklage beslutningen (§ 5).

Personer som mottar en eller flere donasjoner som enkeltvis eller tilsammen overstiger 10.000 danske kroner innenfor 12 kalendermåneder, fra personer som er oppført på forbudslisten, kan straffes med bøter (§ 6). Forutsetningen er at gavemottaker har utvist uaktsomhet eller forsett. Også juridiske personer kan straffes etter loven (§ 9).

Dersom noen som ikke oppfyller de subjektive straffbarhetsvilkårene etter § 6, har tatt imot en donasjon som enkeltvis eller til sammen overstiger 10 000 danske kroner fra noen på forbudslisten, skal donasjonen gis tilbake til giver innen 14 dager regnet fra det tidspunktet mottaker av donasjonen ble eller burde blitt kjent med at giver står på forbudslisten. Hvis ikke plikten til å returnere donasjonene overholdes, kan dette straffes med bøter (§ 8).

I lovproposisjonen opplyses følgende om bøtenivået:

Vedtages lovforslaget, forudsættes det, at bødeniveauet i sager, hvor den pågældende på tidspunktet for modtagelse af den ulovlige donation har haft den fornødne tilregnelser til at modtage donationen, fastsættes til et beløb, der som udgangspunkt svarer til 30 pct. af den modtagne donation. Den nærmere udmåling af bøden vil bero på domstolens konkrete vurdering af alle omstændigheder i den enkelte sag, og det nævnte bødeniveau vil derfor kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

3.3 Østerrike

Det finnes i Østerrike en rekke lover (totalt 15) knyttet til organisering av religiøse samfunn. Den østerrikske nasjonalforsamlingen vedtok i 2015 en ny islamlov. Loven erstattet islamloven fra 1912. Loven gjelder for Østerrikes ca. 570 000 muslimer, 7 % av landets befolkning. Østerrikes gamle islamlov kom til i 1912, primært av hensyn til muslimske borgere med opphav i Bosnia og Herzegovina, som hadde vært kontrollert av Østerrike-Ungarn siden 1878.

Lovens formål er å beskytte de muslimske trossamfunnene ved å definere rettigheter og plikter på lik linje med øvrige religiøse samfunn i Østerrike.

Finansiering fra utlandet

Islamloven av 2015 fastslår i § 6 annet ledd, at «midler som er nødvendige for vanlig drift som tilfredsstiller medlemmenes religiøse behov skal fremskaffes innenlands». Dette omfatter både penger, naturalytelser og ansatte. Engangs gavebeløp er tillatt, så lenge verdien av dette administreres av trossamfunnet i Østerrike. En av intensjonene med loven var å begrense innflytelsen som Tyrkia har over muslimske trossamfunn i Østerrike, og dermed fremme menighetenes autonomi. Bøtene for brudd på loven har en øvre grense på 72 000 euro.

Forfatningsdomstolen i Østerrike behandlet i 2018 en klage fra to imamer, som var lønnet av det tyrkiske generalkonsulatet. Domstolen konkluderte med at loven er i samsvar med

grunnloven, så lenge gaver fra privatpersoner som ikke har noen innflytelse på religionssamfunnets uavhengighet, ikke omfattes. Loven griper inn i trossamfunns finansieringsfrihet, men målet om å forhindre andre stater inngripen i trossamfunnenes autonomi rettfærdiggjør denne innskrenkningen. Ingen har så langt blitt straffet for brudd på forbudet mot utenlandsfinansiering.

Etter terrorangrepet begått av en radikal islamist i Wien 2. november 2020, ble det etter dialog mellom *Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich* (IGGÖ) og østerrikske myndigheter enighet om å stenge ned to moskeer, men dette med basis i felles forståelse mellom IGGÖ og østerrikske myndigheter, og ikke på grunnlag av islamloven.

Det er planer om en revidert islamlov som skal føre til tydeligere kontroll over muslimske trossamfunns finansiering. Planene ble lagt frem som en del av en «anti-terror-lovpakke» etter terrorangrepet 2. november 2020, og den nye loven skal pålegge muslimske menigheter å legge frem et formuesregister (Vermögensregister) årlig. Dette innføres for å gi staten bedre muligheter til å kontrollere om forbudet mot utenlandsfinansiering overholdes. Utover dette skal det også opprettes et register over alle aktive imamer i Østerrike for å kunne vurdere imamenes egnethet etter loven. Dette har vært kritisert for å være et inngrep i religionsfriheten. Loven er fremdeles under utarbeidelse.

4 Vurderinger i lys av Norges folkerettslige og grunnlovsmessige forpliktelser

4.1 Innledning

Trossamfunnsloven § 6 annet ledd om å nekte tros- eller livssynssamfunn tilskudd dersom samfunnene mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, berører sentrale menneskerettigheter som tros- og livssynsfriheten og diskrimineringsforbudet.

I det følgende vurderes det om trossamfunnsloven § 6 annet ledd og forskriftsbestemmelsene som foreslås i dette høringsnotatet, kan være i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 9 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 18 om religionsfrihet, eventuelt i kombinasjon med diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14 og SP art. 2, det generelle diskrimineringsforbudet i SP art. 26 eller Grunnloven. Det legges videre til grunn at vurderingene her er sammenfallende i norsk og internasjonal rett, jf. punkt 2.3. Forholdet til EØS-retten vurderes også.

4.2 Generelt om tros- og livssynsfriheten og inngrep i denne

Tros- og livssynsfriheten har et sterkt vern. Den har både en intern og ekstern dimensjon. Den interne dimensjonen består i en indre «tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet» som er absolutt. Mens den eksterne dimensjonen består i en rett til å uttrykke sin religion gjennom tilbudelse, undervisning, praksis og etterlevelse, alene eller sammen med andre, både offentlig og privat – noe som kan fordre økonomiske midler.

Den enkeltes eller tros- eller livssynssamfunnets forpliktelser i samfunnet skiller seg i utgangspunktet ikke fra forpliktelsene som andre organisasjoner, foreninger eller virksomheter er underlagt. Tros- og livssynssamfunn kan på samme måte som andre enheter foreta rettslige disposisjoner, inngå avtaler og ha rettigheter og plikter. Samfunnene er heller ikke fritatt fra utfordringer som storsamfunnet ellers står overfor, for eksempel når det gjelder ivaretagelse av utsatte grupper og behovet for vern mot diskriminering, trakassering, hatytringer, vold eller overgrep. Tros- og livssynssamfunn må forholde seg til norsk lov og norske samfunnsverdier, for eksempel når det gjelder religionsfrihet (adgangen til å skifte religion eller til ikke lenger å tilhøre et trossamfunn), barns rettigheter (for eksempel rett til beskyttelse mot tvang og rett til opplæring i samsvar med opplæringsloven) og retten til ikke-diskriminering.

Samtidig kan begrensninger i tros- og livssynssamfunnenes handlefrihet være et inngrep i tros- og livssynsfriheten. Slike inngrep krever en begrunnelse som er i samsvar med EMK artikkel 9 annet ledd. Hovedregelen er at staten ikke skal gripe inn i trossamfunnenes indre organisering eller virksomhet, men staten kan gjøre inngrep i tros- og livssynsfriheten når andre tilstrekkelig tungtveiende hensyn gir grunn til det. Dette er en anerkjennelse av at det er et demokratisk samfunn, hvor ulike religioner og livssyn eksisterer side om side, kan være nødvendig med visse begrensninger for å forene ulike interesser og nettopp sikre denne friheten for alle.⁶ Videre handler det naturlig nok også om å sikre slike rettigheter og friheter som kan komme i konflikt med religionsfriheten.

4.3 Forholdet til religionsfriheten i EMK

4.3.1. Generelt om EMK art. 9 og SP art. 18

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.

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 såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

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

SP artikkel 18 har følgende ordlyd:

⁶ Kokkanis mot Hellas (1993) avsnitt 33

1. Enhver skal ha rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å bekjenne seg til eller anta en religion eller tro etter eget valg, og frihet til alene eller sammen med andre, offentlige eller private, å utøve sin religion eller tro gjennom gudstjeneste, iakttagelse av religiøse skikker, andaktsøvelser og undervisning.

2. Ingen må utsettes for tvang som vil kunne innskrenke hans frihet til å bekjenne seg til eller å anta en religion eller tro etter eget valg.

3. Friheten til å utøve en religion eller tro skal ikke være gjenstand for andre begrensninger enn slike som er foreskrevet i lov og som er nødvendig for å beskytte den offentlige sikkerhet, orden, helse eller moral, eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.

4. Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldres, og i tilfelle vergers, frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med deres egen overbevisning.

I utgangspunktet faller statlig finansiering utenfor virkeområdet til EMK artikkel 9. Dette henger sammen med at artikkel 9 i utgangspunktet ikke pålegger staten positive plikter. EMD har for eksempel 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.⁷ Samtidig er ikke artikkel 9 til hinder for at staten fører en aktivt støttende politikk og gir tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Det er heller ikke konvensjonsstridig at staten bruker alminnelige skatter til å støtte tros- og livssynssamfunn selv om skatteinntekter da brukes til å finansiere formål som vil være i strid med enkelte skattebetalers overbevisning.⁸ Dette fordi en slik skattlegging heller ikke kan sies å begrense den enkeltes religionsutøvelse.

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. Likevel kan tros- og livssynsfriheten være en skranke for vilkår som kan påvirke tros- og livssynssamfunnenes utøvelse av tro eller livssyn.

4.3.2 Departementets vurdering

Tros- og livssynsfriheten omfatter i utgangspunktet også en frihet til å motta frivillige økonomiske bidrag, bl.a. for å tillate bygging av religiøse forsamlingshus. Et forbud mot finansiering av tros- og livssynssamfunn fra utlandet ville derfor kunne utgjøre et inngrep i religionsfriheten. Det er også lagt til grunn i FNs (ikke rettslig bindende) erklæring mot alle former for intoleranse og diskriminering basert på religion og tro artikkel 6 bokstav f, at retten til tanke-, samvittighets-, religions- og trosfrihet bl.a. omfatter retten til «å søke og motta frivillige økonomiske og andre typer bidrag fra individer og institusjoner» («to solicit and

⁷ Ásatrúarfélagid mot Island (2014) avsnitt 31

⁸ C mot UK (1983)

receive voluntary financial and other contributions from individuals and institutions»⁹).⁹ Men det kan imidlertid ikke utledes noen plikt for statspartene til selv å yte økonomisk støtte til trossamfunn med grunnlag i EMK artikkel 9 eller SP artikkel 18.

Det følger av EMDs rettspraksis at økonomiske, finansielle og skattemessige tiltak rettet mot religiøse organisasjoner vil kunne utgjøre et inngrep i religionsfriheten. Dette vil være tilfellet dersom slike tiltak skaper et reelt og alvorlig hinder mot religionsfriheten. Særlig vil dette kunne gjelde tiltak som berører religiøse bygninger.¹⁰ Men artikkel 9 i EMK pålegger som tidligere nevnt ikke staten positive plikter. Adgangen til økonomisk støtte fra staten begrenser ikke den enkeltes frihet til å gi uttrykk for sin religion, jf. pkt. 4.3.1.

Departementet er ikke kjent med rettspraksis fra EMD som gjelder nekting av offentlige tilskudd til tros- og livssynsamfunn som følge av bidrag fra utenlandske aktører. Men i en dom om utenlandsk partifinansiering fant EMD at forbudet mot å motta partifinansiering fra utenlandske organisasjoner, utgjorde et inngrep i retten til forsamlingsfrihet etter EMK artikkel 11. EMD vurderte det likevel slik at inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn for å forebygge uorden.¹¹ EMD aksepterte dermed forbudet som omfattet både finansiering fra stater og utenlandske organisasjoner, selv om domstolen uttrykte noe tvil når det gjaldt sistnevnte.¹²

⁹ [FNs erklæring mot alle former for religiøs intoleranse og diskriminering basert på religion og tro av 1981](#). Se også [Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief](#) fra OSSE, hvor det fremgår bl.a. følgende om adgangen for tros- og livssynsorganisasjoner til å motta gaver og reise midler (s. 20): «There is a variety of State practices with regard to permission to accept gifts and solicit funds. Some States give wide latitude for raising funds while others carefully limit amounts that can be received and how funds can be raised. The principal international guidelines suggest that, although the State may provide some limitations, the preferable approach is to allow associations to raise funds provided that they do not violate other important public policies. The laws should be established in a non-discriminatory manner.»

¹⁰ Se f.eks. sakene Association Les Témoins de Jéhovah mot Frankrike av 30. juni 2011 avsnitt 48-54 og The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot UK av 4. mars 2014 avsnitt 30. I The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot UK av 4. mars 2014 uttalte EMD (avsnitt 30): «[I]t may be that in certain circumstances issues concerning the operation of religious buildings, including expenses incurred as a result of taxation status of such buildings, are capable of having an impact on the exercise of the right of members of religious groups to manifest religious belief.» I saken Association Les Témoins de Jéhovah kom EMD - etter en konkret vurdering - til at den økonomiske virkningen av skattlegging av offergaver (fr. «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. EMD pekte også på at stedene for religionsutøvelse (fr. «les lieux de culte») var berørt. I Sukyo Mahikari mot Frankrike av 8. januar 2013 (avsnitt 20) avviste imidlertid EMD en lignende klage fordi skatteleggingen av medlemmenes offergaver (dons manuels) ikke hadde hatt som virkning at trossamfunnet ble uten vitale ressurser eller forhindret foreningens religiøse aktivitet.

¹¹Case of Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D’Iparralde v. France (avsnitt 52): «In the light of the foregoing, the Court considers that the interference with the applicant party’s right to freedom of association may be regarded as “necessary in a democratic society” for the “prevention of disorder” within the meaning of Article 11 of the Convention. There has therefore been no violation of that provision, taken separately or in conjunction with Article 10 of the Convention.»

¹²Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D’Iparralde mot Frankrike (2007), avsnitt 47: "In the instant case the Court has no difficulty in accepting that the prohibition on the funding of political parties by foreign States is necessary for the preservation of national sovereignty; indeed, the “Guidelines and Report on

Trossamfunnsloven § 6 annet ledd og dette høringsnotatets forslag til konkretisering i trossamfunnsforskriften innebærer at statsforvalteren kan nekte et tros- eller livssynssamfunn som er registrert etter trossamfunnsloven § 4, tilskudd etter loven § 5 hvis samfunnet har tatt imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet. Samfunnet vil også kunne nektes eller fratras registrering etter loven § 4 dersom det har mottatt slike bidrag, jf. § 4 tredje ledd.¹³ Bestemmelsen er ikke et generelt forbud for tros- og livssynssamfunn til å motta bidrag fra utlandet. Tros- og livssynssamfunnene vil fortsatt kunne motta bidrag fra private givere i inn- og utland samt finansiering fra stater som respekterer retten til tros- og livssynsfrihet.

Departementet mener derfor at bestemmelsen i trossamfunnsloven § 6 om å nekte tros- og livssynssamfunn som mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, og den her foreslåtte konkretiseringen i trossamfunnsforskriften, ikke utgjør et inngrep i tros- og livssynsfriheten etter EMK artikkel 9 eller SP artikkel 18.

I den grad nektingsbestemmelsene likevel skulle innebære et inngrep i religionsfriheten, mener departementet at vilkårene for å gjøre inngrep er oppfylt, i og med at inngrepet «forfølger lovlige formål og som har en objektiv og rimelig begrunnelse», jf. Leyla Sahin mot Tyrkia (2005) avsnitt 110. Formålet med nektingsbestemmelsene er å hindre at tros- og livssynssamfunn påvirkes i en retning som kan true offentlig trygghet og orden, samt andres rettigheter og friheter, ved å motta bidrag fra stater som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten. Dette er legitime formål etter EMK art. 9 nr. 2 og SP art. 18 nr. 3.

Departementet mener at inngrepet er forholdsmessig, blant annet fordi det er utformet som et indirekte vilkår for tilskudd og ikke et direkte forbud mot å motta bidrag fra utlandet. Bestemmelsene omfatter bare tros- og livssynssamfunn som er berettiget til statstilskudd etter trossamfunnsloven, og som dermed er sikret visse inntekter. Bidrag som eventuelt mottas fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, vil ikke bli inndratt av

the financing of political parties” adopted by the Venice Commission (see paragraph 16 above) state that financial contributions from foreign States should be prohibited.

It is not so easily persuaded, however, with regard to the prohibition on funding by foreign political parties. It fails to see exactly how State sovereignty would be undermined by this factor alone. Moreover, it is striking that the above-mentioned guidelines – which, precisely, approach this question from the standpoint both of the need to ensure “democratic security” and of freedom of political association – do not indicate that there should be such a ban, whereas they emphasise the need to prohibit funding by “foreign enterprises”.

The Court considers, however, that this matter falls within the residual margin of appreciation afforded to the Contracting States, which remain free to determine which sources of foreign funding may be received by political parties. In support of that approach, it notes that it appears from the opinion produced in the present case by the Venice Commission that the member States of the Council of Europe are divided on the financing of political parties from foreign sources (see paragraph 29 above), and that in Article 7 of Recommendation Rec(2003)4 of 8 April 2003 on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, the Committee of Ministers of the Council of Europe recommended that the governments of member States “specifically limit, prohibit or otherwise regulate donations from foreign donors” (see paragraph 18 above).

This leads the Court to conclude that the fact that political parties are not permitted to receive funds from foreign parties is not in itself incompatible with Article 11 of the Convention.”

¹³ Uregistrerte tros- og livssynssamfunn er ikke berettiget til statstilskudd etter trossamfunnsloven og kan heller ikke få vigselsrett etter ekteskapsloven.

norske myndigheter. Det er heller ikke straffbart å gi eller motta bidrag. Det er også satt en nedre beløpsgrense for når tilskudd kan nektes, jf. pkt. 5.4. Videre er det ikke gitt at hele statstilskuddet eventuelt skal nektes. Statsforvalteren vil etter en konkret vurdering, der det blant annet ses hen til størrelsen på bidraget/ene, i stedet kunne avkorte tilskuddet, se pkt. 5.6.

Etter departementets oppfatning er adgangen til å nekte statstilskudd når tros- eller livssynssamfunnet har mottatt bidrag fra stater som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten, forenlig med EMK art. 9 og SP art. 18.

4.4 Forholdet til diskrimineringsforbudene i EMK

4.4.1. Generelt om EMK art. 14 og SP art. 2 og 26

Etter EMK artikkel 14 skal utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i konvensjonen, 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». Artikkel 14 er av såkalt aksessorisk karakter, som innebærer at bestemmelsen ikke etablerer et selvstendig diskrimineringsvern, men 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, dvs. at forholdet for eksempel faller inn under området til retten til religionsfrihet. Det er imidlertid ikke et vilkår at det foreligger brudd på en av konvensjonens øvrige bestemmelser. Men innfører staten ytterligere rettigheter som faller innenfor «området til» religionsfriheten, for eksempel rett til statstilskudd for tros- og livssynssamfunn, må rettighetene gjennomføres på en ikke-diskriminerende måte.¹⁴

SP har et tilsvarende aksessorisk diskrimineringsforbud i art. 2 nr. 1, som i norsk oversettelse lyder:

Hver konvensjonspart forplikter seg til å respektere de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, og å sikre dem for alle som befinner seg på dens territorium og er undergitt dens jurisdiksjon, uten forskjellsbehandling av noe slag slik som på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.

Diskrimineringsforbudet i SP art. 26 er derimot generelt og selvstendig; det gjelder uavhengig av andre konvensjonsbestemmelser. I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdige og effektiv beskyttelse mot

¹⁴ Se f.eks. The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot UK av 4. mars 2014 avsnitt 25 og Ásatrúarfélagid mot Island avsnitt 33, jf. Lovavdelingens uttalelse om støtte til tros- og livssynssamfunn – Grunnloven § 16 og EMK 4. november 2015: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-16---stotte-til-tros--og-livssynssamfunn-grunnloven--16-og-emk/id2509013/>

forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.

Det antas at vurderingen etter de aksessoriske diskrimineringsforbudene i EMK art. 14 og SP art. 2 og det generelle diskrimineringsforbudet i SP art. 26 i dette tilfelle vil være overlappende, dvs. at det ikke reises egne spørsmål på grunnlag av det generelle diskrimineringsforbudet. Diskrimineringsforbudene i SP gjelder for øvrig ikke for forskjellsbehandling av juridiske personer.¹⁵

Religion er spesifikt nevnt som et diskrimineringsgrunnlag i EMK art. 14 og SP art. 2. Konvensjonene skiller ikke mellom direkte og indirekte diskriminering, slik som likestillings- og diskrimineringsloven. Det følger imidlertid av praksis fra EMD at begge former for diskriminering rammes av konvensjonen. Konvensjonen rammer dermed både situasjoner der personer behandles dårligere enn andre i en sammenlignbar situasjon på grunn av et diskrimineringsgrunnlag, og situasjoner der forskjellsbehandlingen «take the form of disproportionately prejudicial effects of a general policy or measure which, though couched in neutral terms, discriminates against a group», jf. blant annet D.H. m.fl. mot Tsjekkia (2007). Domstolen har slått fast at det også kan utgjøre diskriminering etter konvensjonene når staten uten «rimelig og objektiv grunn» («without an objective and reasonable justification») likebehandler personer som er i vesentlig ulike situasjoner («fail to treat differently persons whose situations are significantly different»), se blant annet Thlimmenos mot Hellas (2000), avsnitt 44.¹⁶

Forskjellsbehandling vil imidlertid være lovlig hvis den har «en objektiv eller rimelig grunn», dvs. hvis den forfølger et «legitimt formål» og det er «rimelig forholdsmessighet mellom det anvendte tiltaket og målet som søkes oppnådd». Dette ble slått fast i Den belgiske språksaken (1967), avsnitt 10, hvor EMD også uttalte at vurderingen av om det eksisterer en rimelig og objektiv begrunnelse for forskjellsbehandlingen må vurderes både i forhold til

¹⁵ I Rt. 2015 side 421 vurderte Høyesterett om en videregående privatskole hadde et vern etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Høyesterett uttalte at det synes å ha vært en «helt entydig oppfatning at FN-konvensjonene – i motsetning til EMK – bare verner enkeltindivider». (HR-2015-342-A – Rt-2015-193): En videregående privatskole som hadde etablert en ren musikklinje i 2004, krevet i 2009 å bli tatt med i statsbudsjettet med særskilte tilskudd til denne linjen, på samme måte som en annen skole med tilsvarende linje, som hadde mottatt slike tilskudd fra 2001. En anførsel om ugyldighet på grunn av brudd på FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13 førte heller ikke frem, da konvensjonen bare kan påberopes av individer, ikke av juridiske personer.

¹⁶ "[T]he right under Article 14 not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is violated when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification (see the Inze judgment cited above, p. 18, § 41). However, the Court considers that this is not the only facet of the prohibition of discrimination in Article 14. The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different."

målet med og effekten av det aktuelle tiltaket, og under hensyntaken til de prinsipp som normalt bør gjelde i demokratiske samfunn.¹⁷

EMD har ofte akseptert det legitime formålet staten anfører. Men det kan være nødvendig for staten å underbygge forbindelsen mellom det legitime formålet og forskjellsbehandlingen.¹⁸

EMD har lagt til grunn at statene har en skjønnsmargin når de skal vurdere om og i hvilken grad forskjellsbehandling av lignende eller sammenlignbare situasjoner kan rettfærdiggjøres. Graden av denne skjønnsmarginen vil imidlertid variere avhengig av omstendighetene, hva saken gjelder og bakgrunnen.¹⁹ Domstolen vil være mer tilbakeholdene med å finne brudd på diskrimineringsforbudet dersom det kan underbygges at forskjellsbehandlingen samsvarer med en felles standard i konvensjonsstatene.

En tilskuddsordning kan også reise spørsmål om diskriminering på grunn av religion eller livssyn dersom vilkårene som stilles direkte eller indirekte virker slik at ett eller flere samfunn stilles dårligere enn andre, og samfunnene er i sammenlignbare situasjoner. Ordningen må ikke bare utformes, men også praktiseres på en ikke-diskriminerende måte

4.4.2 Departementets vurdering

Trossamfunnslovens § 6 annet ledd om at trossamfunn som mottar støtte fra stater som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten, kan nektes tilskudd gjelder for ethvert tros- eller livssynssamfunn som mottar statstilskudd. En regulering som er nøytralt utformet, vil likevel kunne innebære indirekte diskriminering hvis det vil være klart at reguleringen bare rammer trossamfunn fra en bestemt trosretning, jf. EMDs praksis²⁰ og likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8. En indirekte forskjellsbehandling vil imidlertid ikke stride mot konvensjonsvernet mot diskriminering hvis den forfølger et legitimt formål og det er forholdsmessighet mellom midlene som brukes og målet som søkes oppnådd. Tilsvarende følger det av likestillings- og diskrimineringsloven § 9 at en forskjellsbehandling ikke vil være ulovlig dersom forskjellsbehandlingen har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. I den grad nektingsbestemmelsen kan sies å medføre en indirekte forskjellsbehandling av tros- eller livssynssamfunn, vil den ha en objektiv og rimelig grunn.²¹ Den vil dermed være

¹⁷ "It is important, then, to look for the criteria which enable a determination to be made as to whether or not a given difference in treatment, concerning of course the exercise of one of the rights and freedoms set forth, contravenes Article 14 (art. 14). On this question the Court, following the principles which may be extracted from the legal practice of a large number of democratic States, holds that the principle of equality of treatment is violated if the distinction has no objective and reasonable justification. The existence of such a justification must be assessed in relation to the aim and effects of the measure under consideration, regard being had to the principles which normally prevail in democratic societies. A difference of treatment in the exercise of a right laid down in the Convention must not only pursue a legitimate aim: Article 14 (art. 14) is likewise violated when it is clearly established that there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised."

¹⁸ Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, s. 587

¹⁹ Se for eksempel *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot UK* avsnitt 28

²⁰ D.H. m.fl. mot Tsjekkia (2007)

²¹ "Finally, the Committee observes that not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is

lovlig. De samme argumenter som er brukt ovenfor under punkt 4.3.2, kan anføres for at en slik indirekte forskjellsbehandling kan tillates. Formålet er som tidligere nevnt å unngå at tros- og livssynssamfunn påvirkes i en retning som kan true offentlig trygghet og orden samt andres rettigheter og friheter.

Tros- og livssynssamfunnene som i frykt for å miste statstilskuddet etter trossamfunnsloven, avstår fra å ta imot bidrag fra stater som ikke praktiserer tros- og livssynsfrihet, vil kunne motta bidrag fra private givere i inn- og utland og finansiering fra fremmede stater som respekterer retten til tros- og livssynsfrihet – i tillegg til statstilskuddet etter trossamfunnsloven. Tros- og livssynssamfunn som velger å motta bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, og derfor nektes statstilskudd etter trossamfunnsloven, vil kunne beholde og motta flere slike bidrag samt all annen finansiering enn tilskudd etter trossamfunnsloven.

Det er også vanskelig å se at formålet kan oppnås like effektivt ved mindre inngripende tiltak. Det er ikke straffbart å ha gitt eller mottatt bidrag, men tros- og livssynssamfunn kan nektes tilskudd etter trossamfunnsloven dersom de tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten. Som sagt er det heller ikke gitt at hele statstilskuddet eventuelt skal nektes. Statsforvalteren vil etter en konkret vurdering i stedet kunne avkorte tilskuddet, se pkt. 5.6.

Departementets vurdering er på denne bakgrunn at adgangen til å nekte statstilskudd når tros- eller livssynssamfunnet har mottatt bidrag fra stater som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten, er forenlig med EMK art. 9 og SP art. 18 sammenholdt med diskrimineringsforbudet.

4.5 Forholdet til EØS-retten

[EØS-avtalen](#) art. 40 om fri bevegelse av kapital forbyr i utgangspunktet enhver begrensning på kapitaloverføring mellom EU- og EØS-land samt forskjellsbehandling på grunn av partenes nasjonalitet, bosted eller sted for kapitalanbringelsen. Bestemmelsen lyder:

Innen rammen av bestemmelsene i denne avtale skal det mellom avtalepartene ikke være noen restriksjoner på overføring av kapital tilhørende personer bosatt i EFs medlemsstater eller EFTA-statene og ingen forskjellsbehandling på grunn av partenes nasjonalitet, bosted eller stedet for kapitalanbringelsen. Vedlegg XII inneholder de bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre denne artikkel.

I EØS-avtalen artikkel 4 er det også fastsatt et generelt forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Forbudet retter seg både mot lovgivende myndigheter og mot forvaltningsorganer og domstoler ved praktiseringen av lovgivning. Både direkte og indirekte («rettslig» og «faktisk») diskriminering av EØS-utlendinger rammes. Sammenlignbare

legitimate under the Covenant." (MR-komiteens generelle kommentar nr. 18 om det generelle diskrimineringsforbudet i SP artikkel 26:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6622&Lang=en)

situasjoner kan ikke behandles forskjellig, med mindre slik forskjellsbehandling er objektivt begrunnet.

Selv om samtlige EU/EØS-stater anses å respektere tros- og livssynsfriheten og bidrag fra disse dermed faller utenfor trossamfunnsloven § 6 annet ledd og forskriftsforslaget her, kan det tenkes at bidrag kan bli gitt på et vis som gjør at forholdet til reglene om fri bevegelse av kapital i EØS-avtalen likevel bør vurderes:

1. Vil reglene i trossamfunnsloven og -forskriften utgjøre en restriksjon på fri kapitalbevegelse, og vil den i så fall være forskjellsbehandlende?
2. Vil restriksjonen og forskjellsbehandlingen eventuelt være lovlig, dvs. begrunnet i legitime formål og forholdsmessig?

Grensekryssende økonomisk støtte som personer hjemmehørende i andre EU- eller EØS-land gir til et tros- eller livssynssamfunn i Norge, er klart nok å anse som «overføring av kapital» i EØS-avtalens forstand.

Spørsmålet er dermed om trossamfunnsloven § 6 og de foreslåtte forskriftsbestemmelsene, som angir at et tros- og livssynssamfunn i Norge kan miste støtten fra den norske staten på grunn av en slik grensekryssende kapitaloverføring fra et EU- eller EØS-land, kan anses som en «restriksjon» på den frie kapitalbevegelse.

Begrepet «restriksjon» i avtalen art. 40 dekker i utgangspunktet enhver begrensning på kapitalbevegelse mellom EU- og EØS-land. I sak C-78/18 Kommisjonen mot Ungarn la EU-domstolen til grunn at begrepet «restriksjoner» særlig omfatter «State measures which are discriminatory in nature in that they establish, directly or indirectly, a difference in treatment between domestic and cross-border movements of capital which does not correspond to an objective difference in circumstances», og som «therefore [are] liable to deter natural or legal persons from other Member States or third countries from carrying out cross-border movements of capital».²²

Trossamfunnsloven § 6 annet ledd og de foreslåtte forskriftsbestemmelsene, som innebærer at tros- og livssynssamfunn kan nektes statstilskudd etter trossamfunnsloven hvis de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten, vil antakelig være egnet til å få potensielle bidragsyttere og/eller tros- og livssynssamfunn på mottakersiden i Norge til å avstå fra hhv. å gi og motta pengegaver og andre bidrag. Dermed vil de også være å anse som en restriksjon på fri kapitalbevegelse.

De aktuelle lov- og forskriftsbestemmelsene om nekting av tilskudd vil kun gjelde ved bidrag fra visse stater. Siden bidragsyttere fra disse statene i utgangspunktet må anses å være i en sammenlignbar situasjon med bidragsyttere fra stater som respekterer tros- og livssynsfriheten og dermed ikke omfattes av bestemmelsene, vil restriksjonen også kunne være forskjellsbehandlende på grunn av bidragsytternes nasjonalitet.

For å være lovlig etter EØS-retten må en restriksjon og/eller forskjellsbehandling være

²² C-78/18 - Commission v Hungary (Transparency of associations), <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-78/18>.

- a) begrunnet i ett eller flere formål som anses legitime etter EØS-retten og
- b) forholdsmessig, dvs. egnet til å oppnå formålet og nødvendig i den forstand at det ikke kan oppnås like effektivt ved mindre inngripende tiltak.

Forbudet i EØS-avtalen artikkel 40 mot restriksjoner på kapitalbevegelse er ikke absolutt. Hensynet til den offentlige trygghet og den offentlige orden utgjør legitime hensyn som kan begrunne unntak.²³ Det følger også av rettspraksis at restriksjoner kan rettferdiggjøres ut fra andre *tvingende allmenne hensyn*.²⁴

I proposisjonen om den danske lovgivningen omtalt i pkt. 3.1, framholdes blant annet følgende i vurderingen av forholdet til EU-retten:

Hensynet bag lovforslaget er at imødegå risikoen for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres. EU-Domstolen ses ikke at have taget konkret stilling til, om dette hensyn er omfattet af de traktatfæstede undtagelser af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Det vurderes imidlertid, at et sådant grundlæggende hensyn vil blive anset for omfattet af traktatens bestemmelse om den offentlige orden (ordre public).

Tilsvarende kan anføres for nektingsbestemmelsene som foreslås i høringsnotatet her. Formålet med bestemmelsene er å forebygge fremvekst i Norge av radikale religiøse og livssynsmessige grupperinger som forfekter intolerante og samfunnsfiendtlige holdninger, uforenlige med grunnleggende menneskerettigheter, og som kan representere en trussel mot den offentlige trygghet og orden, og mot andres rettigheter og friheter.

Bidrag fra stater som selv ikke respekterer tros- og livssynsfriheten, vil kunne skape uheldige bindinger mellom norske tros- og livssynssamfunn og aktører som fremmer en intolerant religionsforståelse, uforenlig med menneskerettighetene, og slik finansiering kan derfor bidra til utvikling av holdninger og praksis i det norske samfunn som ikke respekterer andres rettigheter og friheter, og som kan true den offentlige trygghet og orden.

Den offentlige debatten i Europa om utenlandsk finansiering av religion har særlig dreid seg om islam. I resolusjon 2237, jf. punkt 3.1, fra Europarådets parlamentarikerforsamling opplyses blant annet følgende om dette:

3. The Assembly notes that, beyond the differences in situations, in relations between States and religions, in the organisation of the Muslim faith itself and in how it is

²³ Dette følger av rådsdirektiv 88/361/EØF art. 4, som fastslår at medlemsstatene kan «træffe foranstaltninger, der er tvingende nødvendige for at imødegå overtrædelser af deres love og forskrifter», jf. sak C-358/93 Bordessa, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-358/93>.

²⁴ I sak C-78/18 uttaler kommisjonen i avsnitt 76 på s. 13 (vår fremheving): «As the Court has consistently held, a State measure which restricts the free movement of capital is permissible only if, in the first place, it is justified by one of the reasons referred to in Article 65 TFEU or by **an overriding reason in the public interest** and, in the second place, it observes the principle of proportionality, a condition that requires the measure to be appropriate for ensuring, in a consistent and systematic manner, the attainment of the objective pursued and not to go beyond what is necessary in order for it to be attained (see, to that effect, judgment of 21 May 2019, Commission v Hungary (Rights of usufruct over agricultural land), C-235/17, EU:C:2019:432, paragraphs 59 to 61 and the case-law cited).»

funded, in certain cases the questions that surround foreign funding of Islam reveal a reality which cannot be denied, despite the absence of global and aggregate statistics.

4. First of all, this reality concerns the use of religion by some States as a means of exerting influence in a foreign country, which becomes a problem when it goes beyond simply providing support to a religious community to enable it to practise its faith freely and is designed either to export a radical form of Islam or to foster a sort of Islamic nationalism in the target communities.

5. In this connection, the Assembly refers to its Resolution 1743 (2010) on Islam, Islamism and Islamophobia in Europe in which, already eight years ago, it noted with concern that "some Islamic organisations active in member States have been initiated by governments abroad and receive financial support and political guidance from those governments. ... National political expansion into other States under the disguise of Islam should be brought to light. ... member States should require transparency and accountability of Islamic as well as other religious associations, for instance by requiring transparency of their statutory objectives, leadership, membership and financial resources".

Etter departementets syn vil en eventuell restriksjon og forskjellsbehandling være begrunnet i legitime formål, både hensynet til den offentlige trygghet og orden og andre tvingende allmenne hensyn (andres rettigheter og friheter) skal ivaretas med de aktuelle bestemmelsene.

Departementet mener at nektingsbestemmelsene vil utgjøre et egnet tiltak for å oppnå formålet. Statstilskuddet etter trossamfunnsloven utgjør en vesentlig del av de årlige inntektene til norske tros- og livssynssamfunn. Selv om samfunnene i varierende grad er avhengige av statstilskuddet, vil risikoen for å bli nektet tilskudd formodentlig ha en avskrekkende virkning på de aller fleste av dem, slik at bestemmelsene effektivt vil kunne forebygge at tros- og livssynssamfunn påvirkes i en retning som kan true offentlig trygghet og orden samt andres rettigheter og friheter, av å motta bidrag fra stater som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten.

Det dreier seg imidlertid ikke om et forbud mot å motta bidrag fra de aktuelle statene. Ingen vil bli straffet for å ha gitt eller mottatt bidrag. Bidrag som eventuelt mottas fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, vil ikke bli inndratt av norske myndigheter. Bestemmelsene omfatter dessuten bare tros- og livssynssamfunn som er berettiget til statstilskudd etter trossamfunnsloven, og som dermed er sikret visse inntekter.

Tros- og livssynssamfunnene vil fortsatt kunne motta bidrag fra private givere i inn- og utland samt finansiering fra fremmede stater som respekterer retten til tros- og livssynsfrihet. I tillegg er det satt en beløpsgrense på 35 000 kroner, se begrunnelse under pkt. 5.4. Straffebudene i den danske loven det er redegjort for under pkt. 3.1, som langt på vei har et tilsvarende formål som nektingsbestemmelsene, gjelder til sammenligning for bidrag fra samme giver som til sammen overstiger 10 000 danske kroner i løpet av 12

kalendermåned. Videre er det ikke gitt at hele statstilskuddet eventuelt skal nektes. Statsforvalteren vil etter en konkret vurdering, der det blant annet ses hen til størrelsen på bidraget/ene, i stedet kunne avkorte tilskuddet, se pkt. 5.6.

Det er etter det ovennevnte vanskelig å se at uheldige bindinger mellom norske tros- og livssynssamfunn og aktører som ønsker å fremme intolerante og samfunnsfiendtlige holdninger i Norge ved å gi bidrag til førstnevnte, kan motvirkes like effektivt ved mindre inngripende tiltak. Opplysningsplikten som er fastsatt i trossamfunnsforskriften § 13 tredje ledd, og som i høringsnotatet foreslås endret for å harmonere bedre med de nye nektingsbestemmelsene i § 11, jf. pkt. 5.5, kan også tenkes å ha en tilsvarende forebyggende effekt. Departementet legger imidlertid til grunn at den avskrekkende virkningen av nektingsbestemmelsene vil være vesentlig sterkere. Det samme gjelder i forhold til andre bestemmelser i trossamfunnsloven og -forskriften som bidrar til åpenhet og innsyn i tros- og livssynssamfunn – blant annet om lederskap, lære/verdigrunnlag, aktiviteter/virksomhet og organisasjons- og styringsstruktur, jf. forskriften § 3 første ledd og §§ 15 og 16. En eventuell restriksjon og forskjellsbehandling basert på bidragsyterens nasjonalitet vil etter dette være forholdsmessig.

På denne bakgrunn konkluderes det med at nektingsbestemmelsene anses forholdsmessige og begrunnet i legitime hensyn, og at de derfor ikke vil være i strid med forbudet mot begrensninger på kapitaloverføringer i EØS-avtalen artikkel 40.

4.6 Forholdet til Grunnloven

Religionsfriheten er i tillegg til å være regulert i internasjonale konvensjoner, også vernet av Grunnloven § 16: «Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse.» Grunnloven § 98 oppstiller også et diskrimineringsforbud: «Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

I tillegg til religionsfrihet, inneholder også Grunnloven § 16 en bestemmelse om at «[a]lle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.» Det framgår av forarbeidene at Grunnloven § 16 fjerde punktum ikke var ment å innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller for individene.²⁵ Lovavdelingen har blant annet uttalt følgende om hvordan § 16 fjerde punktum må tolkes:

Slik vi ser det, fører ordlyden i § 16 fjerde punktum og forarbeidene videre til at staten i sin finansiering av ulike tros- og livssynssamfunn har plikt til å oppfylle visse grunnleggende krav til likebehandling av de ulike samfunnene. Dette kravet til likebehandling gjelder også for spørsmålet om tilskudd til ulike tros- og livssynssamfunn. Verken ordlyden i Grunnloven § 16 fjerde punktum eller forarbeidene sier noe mer konkret om hva som ligger i et slikt krav til likebehandling. Etter vårt syn følger det neppe mer av bestemmelsen enn at staten har et ansvar for ikke å diskriminere ulike tros- og livssynssamfunn. Dette må etter vårt syn blant annet innebære at forskjellsbehandling som forfølger lovlige formål og som har en objektiv og rimelig begrunnelse, normalt vil være forenlig med grunnlovsbestemmelsen.

²⁵ Lovavdelingens uttalelse av 4. november 2015

Kravet om understøttelse på lik linje i § 16 fjerde punktum må forstås som et forbud mot diskriminering, både mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn og mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dette innebærer at staten må ivareta visse grunnleggende krav til likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn.

Departementet legger derfor til grunn at nektingsbestemmelsene så lenge de kan rettferdiggjøres innenfor rammene av de internasjonale menneskerettighetene, også vil være forenlig med de nevnte grunnlovsbestemmelsene.

5 Vurdering og forslag til konkretisering av § 6 annet ledd i trossamfunnsloven

5.1 Kriterier for å vurdere staters respekt for tros- og livssynsfriheten

5.1.1 Innledning

Trossamfunnsloven § 6 annet ledd lyder: «Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd.» Det følger av bestemmelsens annet ledd at Kongen ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av bestemmelsen. Det er behov for å konkretisere nærmere i trossamfunnslovforskriften når «stater ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet».

Det er etter departementets syn viktig at vurderingen av hvilke stater som skal anses å ikke respektere tros- og livssynsfriheten, avgjøres basert på kriterier som er objektive, transparente og enkle å administrere. Dette er viktig for at ordningen skal være forutsigbar og rettssikker.

Det har vært vurdert om det skal utarbeides en liste over land som anses ikke å respektere tros- og livssynsfriheten. Etter en grundig vurdering anses ikke utarbeidelse av en slik landliste som hensiktsmessig. En slik liste må baseres på vidt skjønn og til enhver tid oppdateres for å være korrekt. Det vil være for ressurskrevende å sikre en kontinuerlig vurdering og oppdatering av en slik liste. Situasjonen for religionsfriheten i et land kan raskt endre seg.

Det foreslås derfor i høringsnotatet kriterier statsforvalteren kan benytte i vurderingen av om en stat respekterer retten til tros- og livssynsfrihet. Statsforvalteren skal informere UD før det konkluderes med at en stat ikke respekterer tros- og livssynsfriheten.

5.1.2 Forslag til kriterier

Når det skal oppstilles kriterier for hvilke stater som ikke oppfyller tros- og livssynsfriheten, er det naturlig å ta utgangspunkt i tros- og livssynsfriheten slik denne er nedfelt i FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 (se punkt 4.3.1), og statenes oppslutning om og respekt for denne bestemmelsen.

Departementet foreslår tre kriterier som skal inngå i vurderingen av om en stat respekterer tros- og livssynsfriheten i SP artikkel 18.

For det første foreslås det at det i vurderingen skal legges vekt på om staten har ratifisert SP. Manglende tilslutning til SP kan være et tegn på at staten i praksis ikke respekterer menneskerettighetene, herunder tros- og livssynsfriheten.

En stat kan imidlertid respektere tros- og livssynsfriheten selv om staten ikke har sluttet seg til sentrale menneskerettskonvensjoner. Det vil derfor også være nødvendig med en mer konkret vurdering av om en stat i denne gruppen skal anses som en stat som ikke respekterer tros- og livssynsfriheten, og om støtten fra den norske staten til tros- og livssynssamfunn skal bortfalle ved mottak av støtte fra en stat i denne gruppen. Om en stat har sluttet seg til SP, fremkommer av FNs traktatsamling som er lett tilgjengelig på FNs nettsider.

For det andre foreslås det at det i vurderingen skal legges vekt på *om stater som har sluttet seg til SP, har tatt forbehold mot tros- og livssynsfriheten i artikkel 18*. Hvorvidt en stat har tatt forbehold til SP artikkel 18, er også informasjon som er lett tilgjengelig i FNs traktatsamling på FNs nettsider.

Noen stater har også tatt forbehold mot SP artikkel 27 om rett for medlemmer av etniske, religiøse eller språklige minoriteter til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk. Artikkel 27 er imidlertid så omfattende at de statene som har tatt forbehold bare mot denne bestemmelsen, og ikke også mot artikkel 18, ikke nødvendigvis kan anses å ha tatt forbehold mot tros- og livssynsfriheten.

For det tredje foreslås det at det i vurderingen skal legges vekt på *hvorvidt visse særlige alvorlige brudd på tros- og livssynsfriheten forekommer i den aktuelle staten*. Det foreslås at dette presiseres til dødsstraff, fysisk avstraffelse eller fengselsstraff for frafall fra en religion eller for konvertering til en annen religion samt til dødsstraff for blasfemi. Et så presist og begrenset kriterium vil gjøre bestemmelsen enklere å praktisere for statsforvalteren og skape større forutberegnelighet for trossamfunnene enn dersom man skulle operere med et videre og mer skjønnsmessig kriterium. Om dette kriteriet er oppfylt, vil relativt enkelt kunne dokumenteres ved å innhente informasjon om en stats lovgivning. Her vil Utenriksdepartementet kunne bistå statsforvalterne.

Det må foretas en helhetsvurdering. Det foreslås imidlertid at de tre kriteriene skal være alternative kriterier eller vilkår, slik at det i prinsippet er tilstrekkelig at ett vilkår er oppfylt for at en stat anses å ikke respektere tros- og livssynsfriheten.

Ettersom lovbestemmelsen etter sin ordlyd er en «kan-regel» må statsforvalteren foreta en vurdering av om statstilskudd skal nektes. Statsforvalteren skal informere UD før det konkluderes med at en stat anses å ikke respektere tros- og livssynsfriheten.

5.1.3 Kilder for å vurdere en stats etterlevelse av tros- og livssynsfriheten

Under dette punktet redegjøres det for ulike kilder som kan brukes til vurdering av menneskerettssituasjonen i et land, herunder om en stat respekter tros- og livssynsfriheten. Som det fremkommer under, vil det imidlertid være svært krevende å bruke vurderingene og

anbefalingene i disse kildene som grunnlag for å «måle» en stats respekt for tros- og livssynsfriheten. De nevnte kildene kan imidlertid brukes som støtte for vurderingene av om kriteriene foreslått under punkt 5.1.2 foreligger. Det er imidlertid de tre alternative og objektive kriteriene som i hovedsak skal benyttes i statsforvalterens vurderinger.

Relevante traktatorgan og spesialprosedyrene

FNs menneskerettskomité er konvensjonsorganet som overvåker statspartenes etterlevelse av SP. Komiteen vedtar vurderinger og anbefalinger basert på landrapporter fra stater som har sluttet seg til SP. Alle land som har ratifisert SP, skal regelmessig levere rapporter om sin etterlevelse av konvensjonen. Det avholdes også en høring av statsparten. Det kan variere i hvilken grad menneskerettskomiteens merknader til statsrapporter må forstås som anbefalinger om god praksis under konvensjonen, eller som vurderinger av hva staten er folkerettslig forpliktet til. For krenkelser av retten til religionsfrihet som er av en slik alvorlighetsgrad at det vil kunne være aktuelt å nekte tilskudd, vil skillet muligens ha begrenset betydning.

Menneskerettskomiteen sender i forkant av høringene ut en liste over spørsmål («list of issues») og utarbeider konkluderende merknader («concluding remarks») etter høringen, som statspartene får anledning til å kommentere. All den tid tros- og livssynsfriheten er nedfelt i SPs artikkel 18, er menneskerettskomiteens vurderinger den mest autoritative kilden for å vurdere om en statspart respekterer tros- og livssynsfriheten for de statene som har sluttet seg til SP.

Ettersom gjennomgangene gjøres periodisk og etter statenes innlevering av rapporter, er det ingen løpende oppdatering av konklusjoner og anbefalinger.

Det er etablert *individklageordninger til alle FNs kjernekonvensjoner*, herunder individklageordningen for FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Konvensjonsorganene kan vurdere klager fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som hevder at de har vært utsatt for en krenkelse av rettigheter som er fastsatt i konvensjonen, forutsatt at den innklagede staten har anerkjent komiteens kompetanse til å behandle individklagesaker. Disse anses å ha større rettskildevekt enn komiteens merknader til statsrapporter.

FNs spesialrapportør for tros- og livssynsfrihet har sitt mandat fra FNs menneskerettighetsråd. Rapportøren legger fram tematiske rapporter to ganger i året, der det kan være gjort referanser til enkeltland. I tillegg kan det gjennomføres maksimalt to landbesøk per år til land som aksepterer dette. Disse rapportene vil ikke alene og på en tilfredsstillende måte kunne fange opp alle landsituasjoner og må i så fall brukes sammen med andre kilder.

FNs menneskerettighetsråd utnevner også *spesialrapportører med landmandater*.

Universal Periodic Review (UPR)

Statene fremlegger sine nasjonale rapporter før *Universal Periodic Review (UPR)*-høringene i FNs menneskerettighetsråd. FN samler også relevant og tilgjengelig informasjon fra FN-

organer i forkant av landhøringer. Det gjennomføres landhøringer i faste sykluser. Landene er nå inne i sin tredje syklus (2017–2022). Det er meget arbeidskrevende å vurdere alle dokumenter som legges fram. Det må også gjøres en subjektiv vurdering av hvilken terskel man skal bruke og hvilken av rapportene man skal legge til grunn når det er diskrepans mellom rapportene fra hhv. staten, sivilt samfunn og FN. Denne kilden anses derfor for tidkrevende og kompleks.

I denne sammenheng anses kilder knyttet til FNs traktatorgan og spesialrapportørene å gi relevant tilleggsinformasjon. Tilgjengeligheten av rapporter for enkeltland vil imidlertid variere. Det vil også være ressurskrevende for statsforvalteren å få oversikt over aktuelle rapporter og nyttiggjøre seg disse.

Andre kilder

Det utarbeides en rekke rapporter og indekser fra uavhengige organisasjoner som for eksempel Pew Institute, US Commission on International Religious Freedom (USCIRF), World Justice Projects Rule of Law Index og Open Doors. Alle disse gir relevante vurderinger av respekten for tros- og livssynsfrihet. De anses likevel ikke så objektive som FNs rapporter. Det vil også være ressurskrevende å sette seg inn i metodene som benyttes og de ulike årlige rapportene.

5.2 Bare statlige bidrag er omfattet

Stortinget har lagt til grunn at bidrag fra stater «må gjelde bidrag fra offentlige organer og rettssubjekter under den fremmede staten eller andre som er underlagt offentlige myndigheters kontroll, herunder stiftelser eller virksomheter.», jf. Innst. 208 L (2019–2020). Departementet foreslår derfor at det presiseres i trossamfunnsforskriften at det med bidrag fra «stater» menes bidrag fra «en annen stats offentlige organer eller fra fysiske eller juridiske personer som er underlagt en annen stats offentlig myndighets kontroll, herunder stiftelser og foretak.» Det vil imidlertid kunne være vanskelig å avgjøre om et bidrag skal tilskrives staten eller et privat rettssubjekt. Et individ som innehar en ledende rolle vil i enkelte sammenhenger kunne formodes å handle på statens og ikke på egne private vegne.

I noen land kan det være vanskelig å skille mellom frivillige foreninger, stiftelser og personer som har nære bånd til styresmaktene, og staten. Derfor kan det være vanskelig å avgjøre om bidrag til tros- og livssynssamfunn i Norge som kommer fra framstående medlemmer av herskende familier eller stiftelser direkte eller via frivillige fond og organisasjoner, er å anse som statlige bidrag. Hvorvidt disse skal betraktes som statlige eller private bidragsytere, kan det oppstå uenighet om.

Det kan ikke forventes av statsforvalteren å gå dypt inn i alle transaksjoner og uformelle maktstrukturer. Det bør være tilstrekkelig at det gjøres en konkret vurdering av om finansieringen kommer fra organer eller personer som utøver offentlig myndighet eller som er underlagt offentlige myndigheters kontroll. Her kan også Utenriksdepartementet konsulteres.

Dersom søker er uenig med statsforvalternes vurderinger, vil det på vanlig måte kunne klages til Barne- og familiedepartementet. Et nektingsvedtak vil også kunne bringes inn for domstolene for gyldighetsprøving på lik linje med andre forvaltningsvedtak.

5.3 Hva menes med «bidrag»?

Departementet foreslår videre at det presiseres i forskriften at det med bidrag menes pengestøtte og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris.

5.4 Beløpsgrense

Med små bidrag kan det neppe sies å foreligge en påregnelig risiko for uheldige bindinger eller forventninger om innflytelse på eller gjenytelse fra mottaker. Dette taler for at det bør være en beløpsgrense for når tilskudd skal kunne nektes.

En beløpsgrense vil kunne åpne for omgåelser, f.eks. ved at det ytes flere bidrag under grensen, hvilket tilsier at den også bør gjelde for summen av flere bidrag fra en stat.

Departementet mener at en beløpsgrense på 35 000 kroner vil være passende. Det vises til at dette er terskelen for når tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd etter trossamfunnsloven, skal navngi juridiske personer som i løpet av regnskapsåret har gitt ett eller flere bidrag fra et land utenfor EØS, i det årlige regnskapet de skal sende til statsforvalteren, jf. trossamfunnsforskriften § 13 tredje ledd tredje punktum.

Forslaget innebærer at tilskudd kan nektes når et tros- eller livssynssamfunn i løpet av et kalenderår har mottatt ett eller flere bidrag fra en stat som til sammen er på 35 000 kroner eller mer. Har samfunnet mottatt bidrag fra to eller flere aktører i den aktuelle staten, skal ikke disse regnes som separate bidrag, det vil si at et bidrag fra aktør A i staten på 25 000 kroner og et bidrag fra aktør B i staten på 10 000 kroner betyr at beløpsgrensen er nådd og tilskudd kan nektes med hjemmel i trossamfunnsloven § 6 andre ledd. (Både aktør A og aktør B må enten være et offentlig organ i staten eller en fysisk eller juridisk person som er underlagt statens offentlige myndigheters kontroll.)

5.5 Endringer i forskriftens regler om plikt til å opplyse om bidrag fra utlandet

Trossamfunnsforskriften § 13 tredje ledd lyder:

Tros- og livssynssamfunn skal i note til regnskapet opplyse om hvilke land det er mottatt bidrag fra når summen av alle slike bidrag fra fysiske og juridiske personer i landet er høyere enn 100 000 norske kroner i regnskapsåret. Det skal videre opplyses om summen av bidragene fra hvert land. Samfunnene skal i tillegg navngi juridiske personer som i løpet av regnskapsåret har gitt ett eller flere bidrag som til sammen utgjør 35 000 norske kroner eller mer, når slike bidrag kommer fra et land utenfor EØS. Med bidrag menes pengestøtte og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris.

Slik reglene nå er utformet, vil et tros- eller livssynssamfunn kunne oppfylle opplysningsplikten sin uten at det dermed fremkommer at samfunnet har mottatt bidrag som overstiger 35 000 kroner fra et land der staten ikke respekterer tros- og livssynsfriheten. For at opplysninger som gis i henhold til forskriften § 13 tredje ledd, skal kunne sette statsforvalterne i best mulig stand til å håndheve de aktuelle nektingsbestemmelsene i loven og forskriften, bør bestemmelsen bringes i sterkere samsvar med de bestemmelser som i

høringsnotatet foreslås tilføyd i forskriften § 11. Departementet foreslår derfor at forskriften § 13 tredje ledd endres til:

«Tros- og livssynssamfunn skal i note til regnskapet opplyse om hvilke utland det er mottatt bidrag fra når summen av alle slike bidrag fra fysiske og juridiske personer i landet er på 35 000 norske kroner eller mer i regnskapsåret. Det skal videre opplyses om summen av bidragene fra hvert land. Ved bidrag fra land der staten ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan statsforvalteren i tillegg kreve at tros- eller livssynssamfunnet oppgir hvem bidragsyterne er, og størrelsen på deres respektive bidrag, for å kunne avklare om det er mottatt bidrag nevnt i forskriften § 11 første ledd bokstav f. Med bidrag menes pengestøtte og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris.»

At det eventuelt skal oppgis hvem en bidragsyter er, innebærer at det skal gis opplysninger som kan sette statsforvalteren i stand til å avklare om bidragsyteren er et offentlig organ for den aktuelle staten eller en fysisk eller juridisk person underlagt statens offentlige myndigheters kontroll. I det minste må bidragsyteren navngis, men i mange tilfeller vil det antakelig være påkrevd med ytterligere opplysninger.

Dessuten vil trossamfunnsforskriften § 16 om plikt til å rapportere om særskilte forhold kunne komme til anvendelse i saker om utenlandsk finansiering av tros- og livssynssamfunn. Bestemmelsen lyder:

Statsforvalteren kan også kreve at tros- og livssynssamfunnene rapporterer om følgende forhold av betydning for grunnlaget for å nekte tilskudd:

- a) konkrete forhold som er relevante for å vurdere registrerings- eller tilskuddsvilkårene for et enkelt tros- eller livssynssamfunn*
- b) informasjon fra samtlige samfunn eller en utvalgt gruppe av samfunn som kan gi departementet økt kunnskap som grunnlag for forebyggende tiltak mot forhold nevnt i trossamfunnsloven § 6 første ledd.*

I medhold av § 16 bokstav a vil statsforvalteren for eksempel kunne kreve at tros- og livssynssamfunn gir nærmere opplysninger om bidragsytere i land der staten respekterer tros- og livssynsfriheten, for å kunne avklare om det likevel dreier seg om bidrag som medfører at tilskudd kan nektes.

Forslaget kan medføre at det vil bli behandlet opplysninger om bidragsytere som gjør at personopplysningsloven og EUs personvernforordning (pvf.) kommer til anvendelse. Departementet legger til grunn at behandlingen i så fall vil ha behandlingsgrunnlag i pvf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e (nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet), og at behandlingen av personopplysninger som eventuelt omfattes av forbudet i pvf. artikkel 9 nr. 1 mot å behandle personopplysninger om religion, vil oppfylle unntaksvilkåret i pvf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g (nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser osv.) og j (nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesser). Det rettslige grunnlaget for behandlingen vil følge av trossamfunnsloven og -forskriften samt forvaltningsloven og arkivloven, jf. pvf. art. 6 nr. 3 bokstav b. Statsforvalterens personell vil

ha taushetsplikt om personopplysninger som er å anse som «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Når det gjelder den nærmere begrunnelsen for at behandlingen anses nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, vises det til vurderingene under pkt. 4 (m/underpunkter) av om nekting av tilskudd vil være et lovlig inngrep i religionsfriheten mv.

5.6 Nekting eller avkorting av tilskudd

Etter gjeldende forskrift § 11 tredje ledd vil tilskuddet i stedet kunne avkortes etter en konkret vurdering. I høringsnotat med forslag til forskrifter til trossamfunnsloven 27. mai 2020²⁶ ble det opplyst følgende om bestemmelsen (s. 49):

Tredje ledd gir adgang til å vurdere avkorting når det er grunnlag for å nekte tilskudd. Også her er vurderingstemaet om tildeling av tilskudd i det enkelte tilfelle fremstår som urimelig. I noen tilfeller kan både å nekte tilskuddet helt, og å tildele hele tilskuddet anses urimelig. Dette kan særlig være relevant i tilfeller hvor et tros- eller livssynssamfunn består av flere mindre enheter som kan opptre selvstendig og uavhengig av resten av tros- eller livssynssamfunnet, for eksempel en menighet, lokallag eller liknende. Dersom forhold som kan gi grunnlag for å nekte tilskudd foreligger i en eller flere slike mindre enheter, men ikke i resten av tros- eller livssynssamfunnet, kan det fremstå urimelig om samfunnet som sådan fratras hele tilskuddet.

Hvor tett enhetene i samfunnet er organisert og hvilken styringsmulighet og struktur samfunnet har valgt, kan få betydning for vurderingen. Dersom en sentral enhet eller tros- eller livssynssamfunnet som sådan burde ha kontroll på og svare for forhold som skjer i en lokal enhet, vil det ikke nødvendigvis være urimelig å nekte hele tilskuddet.

Det kan være vanskelig å vurdere hvor stor avkorting som er rimelig. Utgangspunktet for slike tilfeller som nevnt over bør være antall medlemmer i den eller de lokale enhetene som er ansvarlig for forholdet.

Avkortingsalternativet gir dessuten en adgang til å ta hensyn til konkrete omstendigheter i tros- eller livssynssamfunnet, for eksempel til samfunnets økonomi.

I saker om bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, vil det i tillegg kunne være relevant å ta i betraktning størrelsen på det mottatte bidraget eller på summen av flere bidrag fra den aktuelle staten, i absolutte kroner, men også i forhold til størrelsen på tros- eller livssynssamfunnets samlede inntekter. Dess større bidraget eller summen av flere bidrag er, dess større del av tilskuddet er det i utgangspunktet rimelig å nekte samfunnet. Ved særlig store bidrag vil det normalt være forholdsmessig å nekte tros- eller livssynssamfunnet hele tilskuddet. Overstiger bidraget eller summen av flere bidrag fra staten derimot så vidt beløpsgrensen og de(t) utgjør en marginal del av samfunnets inntekter, vil det i utgangspunktet være urimelig å nekte samfunnet hele tilskuddet.

²⁶ Høringsnotat med forslag til forskrifter til trossamfunnsloven 27. mai 2020, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing6/id2704021/>

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tilskuddsforvalter og tilsynsmyndighet, dvs. statsforvalteren i Oslo og Viken og statsforvalteren i Agder, vil som følge av forslaget til endring i trossamfunnsforskriften § 11 få et noe utvidet oppfølgingsansvar overfor samfunnene.

På forespørsel fra statsforvalteren vil Utenriksdepartementet kunne bistå med å innhente vurderinger av om den aktuelle støtten kommer fra en statlig aktør, og med relevant informasjon om den aktuelle staten.

7 Forslag til forskriftsbestemmelser

Det foreslås følgende endring i trossamfunnsforskriften § 11 om nekting og avkorting av tilskudd første til tredje ledd (endringer i kursiv):

- «Statsforvalteren kan fatte vedtak om å nekte tilskudd dersom tros- eller livssynssamfunnet
- a) begår, oppfordrer til eller støtter krenkelser som nevnt i trossamfunnsloven § 6 første ledd
 - b) bruker tilskuddet til annet enn tros- eller livssynsformål
 - c) unnlater å rapportere, rapporterer mangelfullt eller uriktig
 - d) ikke overholder lovens regler for inn- og utmelding
 - e) har oppgitt vesentlig for høyt medlemstall eller har gitt andre uriktige opplysninger som har betydning for tilskuddsvedtaket
 - f) *i løpet av et kalenderår mottar ett eller flere bidrag som til sammen utgjør 35 000 norske kroner eller mer, fra en stat som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet.*

I vurderingen av om forhold nevnt i første ledd bokstav a–f skal lede til at tros- eller livssynssamfunnet nektes tilskudd, skal det særlig legges vekt på tiltak samfunnet har satt i verk for å forhindre slike forhold. Det skal også legges vekt på hvor alvorlig forholdet er og om det fremstår som forsettlig.

I vurderingen etter første ledd bokstav f av om en stat respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, skal det legges vekt på om staten har tiltrådt FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter eller tatt forbehold mot denne konvensjonens artikkel 18 om rett til tros- og livssynsfrihet eller om staten har dødsstraff, fysisk avstraffelse eller fengselsstraff for frafall fra en religion eller for konvertering til en annen religion eller om staten har dødsstraff for blasfemi. Statsforvalteren skal informere Utenriksdepartementet før det konkluderes med at en stat ikke respekterer tros- og livssynsfriheten. Med bidrag fra «stater» menes bidrag fra en annen stats offentlige organer eller fra fysiske eller juridiske personer som er underlagt en annen stats offentlige myndigheters kontroll, inkludert stiftelser og foretak. Med bidrag menes pengestøtte og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris.»

Gjeldende trossamfunnsforskrift § 11 tredje ledd blir nytt § 11 fjerde ledd.

I trossamfunnsforskriften § 12 om krav om tilbakebetaling foreslås det at § 11 første ledd bokstav f tilføyes som grunnlag for tilbakebetalingskrav i første ledd:

«Statsforvalteren kan fatte vedtak om hel eller delvis tilbakebetaling dersom det foreligger forhold som nevnt i forskriften § 11 første ledd bokstav a–f.»