

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
23/1642 - 2

Deres ref

Dato
19.10.2023

Høringsvar - endringer i trossamfunnsloven

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til departementets høringsbrev av 6. juli 2023 og til utsatt høringsfrist 19. oktober i henhold til e-post fra Irene Tvedt Wangen av 13. oktober.

Ombudets mandat og forholdet til menneskerettighetskonvensjonene

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal i henhold til diskrimineringsombudsloven § 5 blant annet være pådriver for likestilling og mot diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Videre skal ombudet føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med statens forpliktelser etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Ut fra ombudets mandat og innholdet i høringsforslagene vil vi særlig kommentere på de deler av forslaget som har betydning for diskrimineringsgrunnlagene kjønn, religion og livssyn.

Ombudets kommentarer til forslaget

Overordnet er ombudet enig i utgangspunktene for de menneskerettslige vurderingene av lovligheten av inngrep i religionsfriheten. Innretning av tilskuddsordninger og eventuelt nektelse av å gi tilskudd vil ikke i seg selv innebære en krenkelse av religionsfriheten, slik den er nedfelt både i Grunnloven og våre internasjonale menneskerettsforpliktelser. Tilskuddsordningen må imidlertid utformes og praktiseres på en ikke-diskriminerende måte, jf. Grunnloven § 16.

Generelt vil vi også nevne at omfattende krav for å motta støtte og mange lovbestemte grunnlag for å nekte støtte indirekte vil kunne føre til at prinsippet i Grunnloven § 16 om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje blir utfordret og i verste fall undergravd.

For øvrig mener ombudet at de foreslåtte endringene kommer litt for raskt, sett hen til at trossamfunnsloven trådte i kraft 1. januar 2021. En grundig evaluering av dagens tilskuddsordning, inkludert effekten av gjeldende krav og vilkår for å motta eller frata støtte, burde gjøres før man foretar endringer i en såpass ny lov som dette.

Nedenfor kommenterer vi noen av forslagene i høringsnotatet nærmere.

1. Demokratikrav

Den foreslåtte endringen i trossamfunnsloven § 6 første ledd har følgende ordlyd: «Dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, *motarbeider den demokratiske styreformen...*[..] kan samfunnet nektes tilskudd eller tilskudd kan avkortes.

Ombudet mener at formuleringen er skjønnsmessig og lite selvforklarende. Det er problematisk av flere årsaker. Den vil kunne gi manglende forutsigbarhet for trossamfunnene, noe som kan skape usikkerhet i deres virksomhet. En tilknyttet problemstilling er fare for selvsensur, ved at trossamfunnet legger begrensinger på sin virksomhet eller sine ytringer, i frykt for å stå i fare for å miste tilskudd. Som NIM påpeker i sitt hørings svar, bør det også tas med i vurderingen dersom man skal oppstille et slikt vilkår, at dette er en særregel som vil gjelde for trossamfunn som mottar statsstøtte, og at tilsvarende regel ikke finnes for andre organisasjoner mv. som mottar statsstøtte.

Forholdene departementet lister opp i høringsnotatet som mulige grunnlag for tilskuddsnekt, er forhold som i utgangspunktet vil rammes av annen lovgivning. At forholdene også skal kunne medføre tap av rett til tilskudd, eventuelt krav om tilbakebetaling, vil gi en sammenheng i lovverket. Økonomisk tilskudd innebærer en anerkjennelse av at trossamfunnene har en viktig funksjon og gir positive bidrag til samfunnet. Dersom trossamfunn motarbeider den demokratiske styreformen, undergraves dette utgangspunktet. Å sikre demokratiet, er grunnleggende viktig for å sikre menneskerettighetene, herunder religionsfriheten og diskrimineringsvernet. Det kan derfor argumenteres for at det bør være adgang til å nekte tilskudd eller tilbakebetale tilskudd dersom trossamfunn motarbeider den demokratiske styreformen.

På den annen side er det allerede i dag flere nektingsgrunnlag i trossamfunnsloven § 6 som bidrar til å sikre demokratiet og menneskerettighetene, for eksempel utøvelse av vold, tvang, trusler eller brudd på lovbestemte diskrimineringsforbud og alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter. Forbudet mot utenlandsfinansiering fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet kan også nevnes i denne forbindelsen.

Ombudet mener derfor at en eventuell tilføyelse av et ytterligere nektingsgrunnlag begrunnet i demokratihensyn, bør konkretisere nærmere de mest aktuelle forholdene som ikke naturlig vil falle inn under de andre nektingsgrunnlagene i loven § 6. Samtidig vil vi understreke at tilskuddsnekt må være en avledet virkning av de aktuelle handlingene, og at det sentrale er at disse blir påtalt og behandlet ut fra de materielle reglene som rammer handlingene som sådan.

Dersom et slikt nektingsgrunnlag skal tas inn i loven, mener vi at det er veldig viktig at det blir ytterligere tydeliggjort i forarbeidene hvilke forhold og hvilke situasjoner som vil rammes av bestemmelsen. De forholdene som er ment å rammes av den foreslåtte bestemmelsen kan være svært ulike i omfang og alvorlighetsgrad. Tilknytningen mellom handlingene og trossamfunnene kan også variere i ulike saker.

Når det gjelder oppfordringer til ikke å bruke stemmeretten ved stat-, kommune- og fylkestingsvalg, vil vi peke på viktigheten av at det skilles mellom rene oppfordringer og aktive tiltak for å hindre, direkte eller indirekte, at medlemmer bruker stemmeretten sin. Som departementet skriver, er det stemmerett og ikke stemmeplikt i Norge. Oppfordringer til ikke å stemme vil dessuten i noen tilfeller ha grunnlag i trossamfunnets lære.

Etter det vi kan se er det ikke oppfordringer, men eksklusjon eller andre disiplinære reaksjoner rettet mot medlemmer som har benyttet retten til å stemme ved valg som skal omfattes av det foreslåtte nektingsgrunnlaget. Her mener vi at departementet i forarbeidene til bestemmelsen bør drøfte situasjoner der trossamfunnene utøver press av ulik art overfor medlemmene, uten at det direkte er tale om disiplinærreaksjoner eller eksklusjon. Hvilke konsekvenser eksklusjon eller disiplinærreaksjoner kan ha for medlemmer av ulike trossamfunn, vil også kunne variere, og bør få betydning i vurderingen av om tilskudd skal nektes eller kreves tilbakebetalt.

Det vil kunne være vanskelig å avdekke utilbørlig press for å hindre noen å stemme i tilfeller der trossamfunnet ikke har nedfelt i sine vedtekter mv. at medlemmer vil møte sanksjoner dersom de bruker stemmeretten sin. Et forslag kan være å be trossamfunn redegjøre i sin årlige rapport til tilskuddsmyndighetene for hvilket syn trossamfunnet har til bruk av stemmerett ved valg, og for eventuelle sanksjoner overfor medlemmer som ikke føler trossamfunnets oppfordringer omkring dette. På denne måten vil det være mulig for berørte medlemmer å sammenholde egne erfaringer med trossamfunnets offisielle linje i disse spørsmålene, og eventuelt ta opp spørsmålet med trossamfunnet eller tilskuddsmyndighetene.

2. Krav om 40 prosent representasjon av hvert kjønn

Vi viser til vårt hørings svar av 18. desember 2017 til nåværende trossamfunnslov, og fastholder de synspunktene som fremkommer der med hensyn til krav om representasjon av hvert kjønn til styrer i tros- og livssynssamfunn.

Trossamfunnsloven trådte i kraft 1. januar 2021. Å endre loven på dette punktet allerede nå, er etter ombudets syn noe tidlig. Redegjøringsplikten etter loven § 7 var ment å øke bevisstheten omkring likestilling på ulike diskrimineringsgrunnlag i trossamfunnene, og stiller krav om rapportering på tilstand og tiltak knyttet til kjønnslikestilling. Trossamfunnene skal dessuten konkret gjøre rede for forskjellsbehandling når det gjelder tilgang til aktiviteter, styrende organer, verv og stillinger. Ombudet mener i utgangspunktet at dagens ordning med redegjøringsplikt bør evalueres før det iverksettes endringer.

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

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

Dessuten bør aktivitetskravet tydeliggjøres med eksempler på tiltak i forarbeidene, slik at trossamfunnene kan få konkret veiledning om hvordan kravet kan oppfylles. Noen trossamfunn har en medlemsmasse med svært ujevn kjønnsfordeling. Hvilke krav som stilles til tiltak for disse trossamfunnene bør også avklares, og kravet bør ikke praktiseres for strengt for disse trossamfunnene. I motsatt fall kan likebehandlingsprinsippet i Grunnloven § 16 bli utfordret.

3. Antallskrav

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

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

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

Vennlig hilsen

May Schwartz
avdelingsleder

Margrethe Søbstad
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.