



Barne- og familiedepartementet
Kun levert digitalt på regjeringen.no

Deres referanse: 23/2465
Vår referanse: 2023/136
Dato: 15/10/2023
Publikasjonsnr: NIM-H-2023-36

NIMs høringsuttalelse – forslag til endringer i trossamfunnsloven

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til barne- og familiedepartementets høringsbrev av 06.07.23 med forslag til endringer i trossamfunnsloven.

Departementet søker med høringsnotatet å følge opp Hurdalsplattformen, og legger frem tre forslag som knytter seg til vilkår for å motta tilskudd og registrering etter trossamfunnsloven. Med denne høringsuttalelsen vil NIM kommentere forslaget om at tros- og livssynssamfunn som «motarbeider den demokratiske styreformens», kan nektes tilskudd og registrering etter trossamfunnsloven. Dette betyr at NIM ikke uttømmende kommenterer høringsnotatet.

NIM har i høringen prioritert å kommentere enkelte forhold som det kan være viktig å være oppmerksom på i tilknytning til lovarbeidet, og i en eventuell fremtidig praktisering av loven.

2. Overordnet rammeverk

Departementet har gjort rede for hvilke rettigheter som aktualiseres ved forslaget, og det som er mest relevant er tros- og livssynsfriheten og diskrimineringsvernet, slik disse med noe ulik utforming følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) hhv. artikkel 9 og artikkel 14 (sett i sammenheng med artikkel 9), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) hhv. artikkel 18 og artikkel 2 og 26 samt Grunnloven hhv. § 16 og § 98. Etter omstendighetene vil også yringsfriheten kunne være relevant for forslaget.

Slik departementet skriver, vil et vedtak om å nekte tilskudd til tros- og livssynssamfunn i utgangspunktet ikke innebære et brudd på tros- og livssynsfriheten.¹ Departementet har vist til Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) dom i sak *Ásatrúarfélagið* mot Island hvor det uttales i avsnitt 31 at adgangen til økonomisk støtte fra staten ikke berører den enkeltes adgang til å gi uttrykk for sin religion. EMD har også uttalt at staten

¹ Se blant annet høringsnotatet s. 14 og s. 25.

har stor skjønnsmargin i sin regulering av forholdet mellom stat og religiøse samfunn ettersom dette spørsmålet er ulikt regulert blant landene som har ratifisert EMK.²

EMD har likevel vært klar på at dersom statene har opprettet en tilskuddsordning eller på annen måte understøtter tros- og livssynssamfunn, kreves det at staten må opptre på en nøytral og upartisk måte samt at kriteriene for støtte blir anvendt på en ikke-diskriminerende måte.³

Etter Grunnloven § 16 er kravet til likebehandling av trossamfunn formulert slik: «Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje». Det følger av St. meld. Nr. 17 (2007-2008) på s. 73-74 at bestemmelsen (Grunnloven § 16) skal «tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik».

Dette betyr at staten er rettslig forpliktet etter Grunnloven til å understøtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet slik departementet skriver på s. 19 i høringsnotatet, og samtidig sørge for at støtten blir gitt på en ikke-diskriminerende måte. Departementets forslag har videre en side til ytringsfriheten som blant annet er vernet etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

3. Om vilkåret «motarbeider den demokratiske styreform»

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

Vilkåret «Motarbeider den demokratiske styreform» er ganske ubestemt og kan tolkes på mange ulike måter. Kriteriet kan sies å være noe verdiladet. Nedsidene ved vage hjemler kan være mange og uforutsette. Departementet skriver i høringsnotatet at «motarbeider» skal forstås vidt.⁴

NIM gjør oppmerksom på at vide lovhjemler, i ytterste konsekvens, kan føre til vilkårlig maktbruk. Når det gjelder strafflegging av mishagsytringer mot tjenstepersoner har EMD understreket at slike straffebud må utformes presist for å unngå maktmisbruk og selektiv håndheving.⁵ Selv om departementets forslag ikke gjelder strafflegging av ytringer, men vilkår for å motta statsstøtte, er EMDs begrunnelse om å unngå upresise lovhjemler likevel overførbart. Praktiseringen av en vid og upresis lovhjemmel vil kunne føre til negative effekter for enkelte trossamfunn, selv om tiltakene i utgangspunktet ikke var rettet spesifikt mot en gruppe.⁶

² Se EMDs sak İzzettin Doğan and Others v. Tyrkia (62649/10) avsnitt 162.

³ Se blant annet EMD i storkammer i sak İzzettin Doğan og andre mot Tyrkia ([62649/10](#)) avsnitt 164.

⁴ Høringsnotatet s. 23.

⁵ Savva Terenteyev mot Russland (10692/09) avsn. 85.

⁶ Se blant annet D.H and Others mot Tsjekkia (57325/00) avsnitt 175 og S.A.S mot Frankrike avsnitt 161.

Etter NIMs syn fremstår det ikke åpenbart om det nye forslaget fanger opp ytterligere situasjoner hvor finanseringen kan nektes enn det som allerede følger av dagens trossamfunnslov § 6. Som eksempel på hva som skal omfattes av den nye lovhjemmelen nevnes «eksklusjon eller andre disiplinære reaksjoner fordi den det gjelder har benyttet retten til å stemme ved valg til Storting, fylkesting og kommunestyre». Etter NIMs syn vil et trossamfunn som stenger individets rett til å delta i det politiske liv, allerede falle inn under det eksisterende vilkåret i trossamfunnsloven § 6, der statsstøtte kan nektes dersom trossamfunnet på «andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter». Dersom det er slik at den foreslåtte hjemmelen i liten grad vil avhjelpe foreliggende behov ut over det eksisterende bestemmelser gjør, vil det kunne ha betydning for om et inngrep anses «nødvendig i et demokratisk samfunn». Særlig gjelder det når utvidelsen heller ikke er helt presis.

Etter NIM syn ville det være ønskelig med en klarere angivelse av både de behov som forslaget skal ivareta, og av vilkårets rekkevidde.

I tillegg til at det ikke skal forskjellsbehandles mellom ulike tros- og livssynssamfunn, bør det etter NIMs syn sees hen til om man stiller strengere krav til tros- og livssynssamfunn enn til andre typer organisasjoner. Tros- og livssynssamfunn som blir nektet statsstøtte vil kunne oppfatte et «demokrativilkår» som urimelig, dersom staten samtidig godtar andre radikale ytringer fra for eksempel politiske organisasjoner som mottar statsstøtte.

NIM har i forbindelse med denne høringen avholdt møte med Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, som har pekt på at trossamfunnsloven § 6 ikke bør endres før loven har blitt praktisert over tid. Det er blant annet pekt på at dagens lov kom til gjennom et bredt forlik, og at departementet ikke bør gjennomføre en lovendring før det er blitt gjort en evaluering av dagens lov. NIM er ikke uenig i dette standpunktet.

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

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

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Anders Einar Broderstad

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.