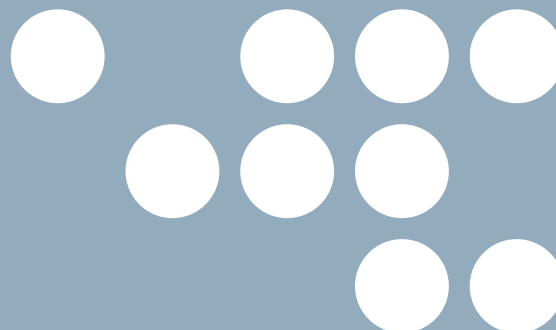
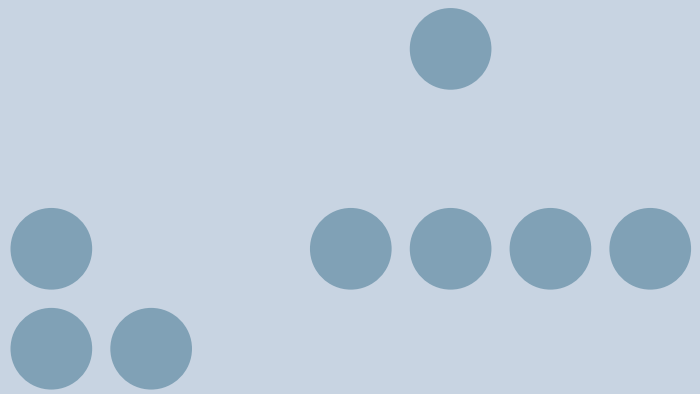


# EN LIVSSYNSLOV TIL BESVÆR: LAR SÆRSTILLING OG LIKEBEHANDLING SEG KOMBINERE?

Samling av innlegg fra fagseminar 28. februar 2018 på Litteraturhuset





*Fra fagseminar på Litteraturhuset 28. februar 2018, arrangert av  
Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret)  
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)  
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)*

Utgitt av:  
HL-senteret  
Huk Aveny 56  
Postboks 1168 Blindern  
0318 Oslo

Tlf: 22 84 21 00

Foto: Even Gran  
Design: Rayon Design

# INNHALDSOVERSIKT

En livssynslov til besvær:  
Lar særstilling og likebehandling seg kombinere?

**INNLEDNING** ..... 4  
INGVILL THORSON PLESNER

**WELCOME** ..... 5  
INGRID ROSENDORF JOYS

1: Perspectives on the proposed new law

**A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE** ..... 6  
HEINER BIELEFELDT

**EQUAL TREATMENT - OR NOT?** ..... 10  
NJÅL HØSTMÆLINGEN

**MINORITY PERSPECTIVE** ..... 14  
ALEXA DØVING

2: Likebehandling vs. særstilling?

**HVORDAN SIKRE LIKEBEHANDLING?** ..... 17  
HARALD HEGSTAD

**DEN BESVÆRLIGE LIKEBEHANDLINGEN** ..... 19  
BENTE SANDVIG

**REELL LIKEBEHANDLING?** ..... 22  
DAG NYGÅRD

**ULIKE RAMMEVILKÅR GIR  
USAKLIG FORSKJELLSBEHANDLING** ..... 24  
SENAID KOBILICA

**LAR LIKEBEHANDLING OG  
SÆRSTILLING SEG KOMBINERE?** ..... 26  
ØYSTEIN DAHLE

**Vedlegg - Program fra seminaret** ..... 28

# INNLEDNING

## INGVILL THORSON PLESNER

forsker og prosjektleder ved HL-senteret



Lovforslaget som har vært på høring i vinter,<sup>1</sup> skal erstatte de siste tiårenes ordning med tre lover på dette feltet: en Lov om Den norske kirke, en Lov om trdomssamfunn og en Lov om tilskudd til livssynssamfunn.

Felles lovgivning på dette feltet kan ses som en naturlig konsekvens av grunnlovsendringene i relasjoner mellom stat og kirke i 2012, styrking av menneskerettighetene i Grunnloven i 2014 og av den rettslige selvstendigheten Den norske kirke fikk med lovendringer i 2017. Det er positivt at det omsider blir lagt fram forslag til en felles lov om tros- og livssynssamfunn. Dette gir et signal om likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn har i følge forarbeidene til hensikt å bidra til økt likebehandling og forenkling, ikke minst når det gjelder tilskuddsordningen. Men vil den i praksis bidra til dette dersom den vedtas uten endringer? Eller kan den komme til å bidra til det motsatte? I tillegg foreslås endringer i registreringsordningen. Begge disse punktene i lovforslaget vil ha konsekvenser for mange tros- og livssynsminoriteter. Dette er bakgrunnen for at saken er av faglig interesse for HL-senteret, som jeg representerer her, der vi nettopp har livssynsminoriteters vilkår som et sentralt forskningsfelt.

Uansett er det grunn til å stille spørsmål ved det å legge opp til så sentrale endringer som deler av dette lovforslaget medfører, før den lenge annonserte stortingsmeldingen om en helhetlig religions- og livssynspolitikkk foreligger. Normalt ligger en stortingsmelding til grunn for en lovproposisjon og ikke omvendt, som i dette tilfellet.

Når Stortinget vedtar en ny lov, må det være med trygghet for at dens bestemmelser er i samsvar med de kravene som stilles av Norges menneskerettsforpliktelser og av Grunnlovens bestemmelser om likebehandling og religions- og livssynsfrihet. Grunnlovens og Norges øvrige internasjonale menneskerettsforpliktelser begrenser også handlingsrommet for statlig forskjellsbehandling. Stortinget vedtok i 2014 grunnlovsendringer som hadde til hensikt nettopp og styrke menneskerettsvernet, deriblant Norges forpliktelser etter internasjonal lov.

Prinsippet om likebehandling for tros- og livssynssamfunn kom inn i Grunnloven i 2012. Den nye § 16, som også vises til som retningsgivende i høringsnotatet om det nye lovforslaget, slår fast (2. ledd) at «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten». Men den understreker også (4. ledd) at «Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje». Et spørsmål av relevans for dagens seminar er om dette grunnlovfestede likebehandlingsprinsippet innebærer noe mer enn forbudet mot diskriminering i betydningen usaklig forskjellsbehandling, og hva slik likebehandling i praksis innebærer. Et annet hovedspørsmål er hvordan hensynet til Den norske kirkes særstilling kan kombineres med hensynet til likebehandling.

Hovedinnleder på seminaret - Heiner Bielefeldt - har sitt innlegg på engelsk, og derfor også de øvrige innleggene i første sesjon. De øvrige innleggene er på norsk. Innleggene fra seminaret er samlet i dette dokumentet uten annet enn ren formell redigering, for å gjøre dem tilgjengelig for et bredere publikum.

<sup>1</sup> Høringsnotat om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven), datert 28.09.17. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---ny-lov-for-den-norske-kirke-og-andre-tros--og-livssynssamfunn/id2572665/>

# WELCOME

## INGRID ROSENDORF JOYS

*leder av STL*



Welcome to this seminar with the Norwegian title: “En livssynslov til besvær. Lar særstilling og likebehandling seg kombinere?” Or in English “A troubling new act on faith and life stance communities: Can special position and equal treatment be combined?”

Let me start by introducing myself. I am Ingrid Rosendorf Joys, General Secretary of the Council for Religious and Life-stance Communities, STL. STL co-organises this seminar with the Center for Studies of Holocaust and Religious Minorities and the Norwegian Centre for Human Rights, the Oslo Coalition.

Why do we co-organise this seminar? The short answer is that we all fear that this bill for a new religion and life-stance act (tros- og livssynslov) – is a step in the wrong direction.

Let me add a few sentences on this suggestion. On the global scene, we experience states to impose restrictions on religion and life stance. Minorities are under threat, and nationality, religion and identity politics are closely connected. Freedom decreases and politics is increasingly illiberal. In Norway we have for decades chosen a different path. When we now face a new reality with the shift from having a state church to one that is independent of the state and with an ever more religiously diverse society, we are about to stumble at the starting block. The consultation document accompanying the bill initiated by the Ministry of Culture underlines that the reasons we need a new law are because the Norwegian state and the Church of Norway have separated, we have a diverse population, and that one of the aims is increased equal treatment. This is good news, but it does not reflect the proposed law; the proposed law is a step away from equal treatment.

We have the proposed law but we have yet to receive and discuss the white paper. This is unfortunate. We discuss money, and funding of religious and life-stance communities instead of discussing how we can improve our diverse society with room for all of us, united on some areas but very different on others. After decades of working together to secure equality, we find ourselves in a situation best described as sitting in the same boat but rowing in different directions.

Why equal treatment? The easy answer is that the Norwegian Constitution says so. It says that the Church of Norway remains the people’s church and should be funded by the state, and that all religious and life-stance communities should be treated equally. In addition to this, equal treatment is wise, it is according to human rights and it is sustainable.

The same arguments can be used when we warn against illiberal politics. We cannot prohibit it simply because we don’t like it.

Let me add that STL – bringing together religious and life-stance communities including the Church of Norway, Catholics, Jews, Muslims, Baha’is, Hindus, Sikhs, Buddhists and Humanists – acknowledges that the Church of Norway holds a special position in Norwegian society; historically, size-wise and culturally. This does not challenge the principle of equal treatment. The special position should find its place within the frame of equal treatment.

We have some very competent speakers on the agenda today. I will leave it to them to draw the picture or pictures. I wish you all some fruitful hours together.

# A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE

**HEINER BIELEFELDT**

*professor 2, SMR/Oslokolisjonen*



## “LOOK AT NORWAY!”

In my previous capacity as UN Special Rapporteur on freedom of religion or belief, I undertook fact-finding investigations in different countries: Jordan, Paraguay, Kazakhstan, Moldova, Bangladesh, Cyprus, Sierra Leone, Vietnam and Lebanon, to name only some of them. My last country mission, conducted in March/April 2016, brought me to Denmark. Never since the mandate of the UN Special Rapporteur on freedom of religion or belief came into existence in 1985, had any of the Scandinavian countries been officially assessed. This was one of the reasons why I chose Denmark.

Among the many interesting issues we discussed with representatives of the Danish state, civil society organizations and religious communities, was the special constitutional status of the Lutheran Evangelical Church, i.e. the Danish “folkekirke”. I was impressed by the inclusive attitude displayed by many representatives of the folkekirke. Rather than narrowly concentrating on their own affairs and catering only to their own followers, the Danish folkekirke fulfills broader services for the society as a whole, as manifested in interreligious outreach activities, social and charity work, efforts in integration of migrants, cultural and artistic events and other activities. This inclusive self-understanding, however, did not sit easily with the exclusive status that the Lutheran Evangelical Church occupies in the Danish Constitution. Whenever this issue came up during our discussions, I pointed to Norway: “Look at Norway”, I would say. “Norway has embarked on a promising process of disestablishment in order to make the system of cooperation between state and religious communities more inclusive, more transparent, more egalitarian and more credible. To be sure, every country has to develop its own ways, but maybe you can learn something from Norway.”

We are now here in Norway, and the consultation we are having today is mainly one between

Norwegians. Not coming from Norway myself, I will deliberately stick to the perspective of an outsider. I will continue to look at Norway from abroad, as it were, because I am convinced that the discussions taking place here on how to further shape the relationship between the state and religious communities are also of interest for non-Norwegians. With all due modesty, Norwegians have often thought that they can set an example for the world. I would encourage this attitude: Norwegians should actually aspire to do exactly this.

## THE POSITIVE PURPOSE OF “DISESTABLISHMENT”

Some years ago, Norway started the process of disestablishing the official church system, a process which culminated in the formal independence of the Lutheran Evangelical Church at the beginning of 2017. The consequences for the future cooperation between the state and religious communities are not yet entirely clear. The draft law under discussion today tries to give some clarification, in particular concerning state funding.

Before addressing some details of the draft law, let us remind ourselves of what the purpose of disestablishment is. The terminology we mostly use to describe the process seems to indicate something negative: “dis-“(as used in “disestablishment”, “disentanglement” etc.) seems to point to the removal of an established relationship. While this is not wrong, it somehow fails to capture the underlying positive purpose. To put it in a nutshell, the positive goal is the creation of an open, inclusive system which facilitates the unfolding of independent religious and life-stance diversity for all, without discrimination. This is why I personally do not like the negative language of “separation”, which I find somewhat misleading and certainly much too narrow. “Separation” can easily be perceived – and has actually often been perceived – as paving the way to fragmentation, to cutting

off relations and to what some would describe as the increasing “compartmentalization” of society. Actually, the opposite is at stake, namely, the creation of an open public space facilitated by a secular state.

The “secularity” of the state can mean very different things. In fact, you will hardly find a political term that has been more exposed to a confusing multiplicity of different interpretations than “secularity”. From the specific perspective of freedom of religion or belief, I would encourage inclusive (rather than exclusive) and non-doctrinal (rather than doctrinal) conceptualizations of secularity. In short: the secularity of the state should operate as a space-providing principle guiding the relationship between state and religious communities, and for this to be possible one has to exercise permanent self-criticism that the secularity does not itself assume doctrinal features (as sometimes happens). What we usually call “separation” inadequately describes the negative preconditions for a space-providing inclusive secularity. Obviously, a state fully identifying itself with one religious tradition will not be able to create the envisaged open space and serve as a credible guarantor of freedom of religion or belief for everyone. The human rights principle of non-discrimination (i.e. the flipside of equality) implies a policy of non-identification of the state with one particular religious tradition. In other words, the open inclusive space necessarily requires overcoming exclusive relations. In that sense, a certain form of “separation” – or rather: the clear function of differentiation – between state and religion is actually needed. It is the negative flipside of a positive purpose, namely, the development of political secularity as a positive space-providing principle.

It is in this spirit that I appreciate Norway’s decision, taken some years ago, to “disestablish” the Norwegian state church. The ongoing process of re-shuffling the relationship between the state and religious communities provides the opportunity to

create an inclusive, egalitarian and credible system based on respect for everyone’s human right to freedom of religion or belief. Does the currently discussed draft law serve this purpose? This is the question. I would like to highlight three points of concern.

## HIGH THRESHOLD FOR REGISTRATION

---

In order to be eligible for state funding, religious and life-stance communities need to be registered with the administration. Registration is linked to a certain threshold mainly defined by membership. Notwithstanding possible exemptions, the general requirement is 500 members above the age of 15 years.

In general, it is understandable that the administration sets a certain threshold. Otherwise it would be complicated or even impossible to have any reliable budget planning. In order to provide funding, the administration must know how to distribute the available resources and who is entitled to receive support. The question remains, however, whether the threshold defined by the draft law is reasonable.

International human rights law does not prescribe the details of registration processes. This is an area where different countries can find suitable and contextualized solutions. The general purpose, however, should be to make the system as inclusive as possible. In other words, thresholds, when deemed necessary, should be as low as possible; they should not be higher than is really necessary. The standard requirement of 500 members, not counting children under the age of 15, strikes me as unnecessarily high. Given modern communication technology, it should be possible to handle a system that also accommodates smaller communities. In this context, I would like to refer to the proposal made by the Cooperation Council of Religious and Life-Stance Communities (STL) to reduce the threshold to 100 members, including children.

## SINGLING OUT THE FOLKEKIRKE

---

Freedom of religion or belief is not only a right to freedom, as indicated already in its title; it is also a right to equality and non-discrimination. Equality does not mean sameness; it does not require identical treatment. Indeed, in the framework of human rights, the principle of equality accommodates diversity and difference; it is a diversity-friendly principle. At the same time, the differentiation in treatment deemed adequate must satisfy egalitarian criteria.

Already on the surface, the draft law singles out one particular religious community, namely the Lutheran Evangelical Church, which continues to be termed “folkekirke”. This has historical reasons and acknowledges the strong role that the Lutheran Evangelical Church played in shaping the culture of the Norwegian people over the centuries. Still, the question remains as to whether it is useful to enshrine this historical role in a legal document. Moreover, the language of the draft law assumes a different tone when speaking of the folkekirke. While generally linking state subsidies to membership criteria, thus supporting human beings in their religious and life-stance activities, section 8 of the draft law shifts towards a language of national identity politics: here, the purpose seems to be to ensure the long-term prospects of one particular religious tradition.

Whether or not the Lutheran Evangelical Church will in the long run continue to play a strong role for the Norwegian nation should be left to the people themselves, in particular to the members of the Church. Much depends on the credibility and persuasiveness of those serving in the Church as members and representatives. Resorting to state measures of national identity politics, however, seems to be at odds with the idea of an open inclusive space for the unfolding of religious diversity without discrimination.

## CRITERIA OF EXCLUDING CERTAIN COMMUNITIES

---

The term “freedom of religion or belief” appears only once in the draft law, in section 6. In this specific context, freedom of religion or belief is not presented as a requirement binding the state (maybe this has been taken for granted), but rather as a criterion by which to exclude certain communities from state funding, i.e. those who do not respect freedom of religion or belief. It is true that the state also has to protect freedom of religion or belief against possible threats coming from within religious communities. As a human right, freedom of religion or belief aims at non-coercive religiosity or belief. If a religious or life-stance community were to threaten violence against external rivals or internal dissidence, the state would be under an obligation to intervene and stop such practice. In that sense, the state also has to ensure respect for freedom of religion or belief within communities.

The required respect, however, should consistently be linked to the actual practice of religious or life-stance communities. What the state is not permitted to do is intervene in theological affairs. Let me use an example from my own church. The Catholic Church, to which I belong, in practice respects everyone’s right to convert and leave the community. This does not rule out, however, that representatives of the Church may still consider those who have left as belonging to the community and pray for them to return one day. After all, Catholic theology understands baptism as bestowing a “character indelebilis” on the baptized person. In short, theological and liturgical concepts could still be interpreted as not fully respecting freedom of religion or belief.

What this example should illustrate is that we have to take into account certain ambiguities here. Religious traditions have developed over centuries or even millennia, and they are full of ambiguities.



Expecting unambiguous clarity from theological and ethical ideas may thus be an unreasonable expectation. While the state has a legitimate interest in ensuring respect for freedom of religion or belief in the actual practice of religious communities, the typical ambiguity of theological language should be accommodated to a certain degree. Section 6 of the draft law lacks clarity, since it fails to define what type of “respect” of freedom of religion or belief is required. To phrase it paradoxically, the language of the law should be clearer (i.e. without any ambiguity) about the fact that full clarity in religious language can never be expected – nor is necessary – as long as religious communities respect freedom of religion or belief in their actual practice.

This criticism likewise applies to respect for the best interest of the child, as required in section 6 of the draft law. While this intention is obviously positive, the wording remains vague. What worries me is the term “oppmuntrer” (encourages). What does it mean? Even Biblical texts include occasional references to corporal punishments for children which we today – for good reasons – consider totally illegitimate. Does section 6 require religious communities

to publicly distance themselves from such texts in order to be eligible for state funding? Again, the purpose should be to ensure the best interest of the child in practice, and the law should be clearer in focusing narrowly on that purpose.

## CONCLUDING REMARKS

---

As pointed out in the beginning, Norway has embarked on an interesting course of reshuffling the relationship between the state and religious and life-stance communities. Among the many positive intentions of the draft law is the intention of continued financial support. The secularity of the state does not prevent the government from providing financial or other forms of support to religious and life-stance communities, as long as this happens in a framework defined by transparent, inclusive and egalitarian criteria. Norway could become an example of “establishing” – through “dis-establishment” – a system of cooperative secularity. This is of great interest not only for Norwegians. I therefore take the liberty to encourage my Norwegian friends: aim high!

# EQUAL TREATMENT - OR NOT?

NJÅL HØSTMÆLINGEN

jurist



The Norwegian Government is proposing a new law on religious and life-stance communities, probably to be debated in the Norwegian parliament in the fall of 2018.<sup>2</sup> The bill is one of many steps in the deconstruction of the Norwegian state Church and the establishment of an independent Church of Norway, as part of the state/church agreement and the constitutional changes in 2012.<sup>3</sup>

The proposal is comprehensive, and touches on a great many issues, some of which also invite a human rights debate. In my view, the bill will most probably result in human rights cases being brought before the Norwegian Supreme Court in the coming 5-10 years. The most challenging situations would deal with funding and public services.

Constitutional guarantees of human rights

As a starting point, freedom of religion or belief is a freedom from intervention by public authorities. Each and every one of us has the right to manifest our beliefs, engage with others, undergo training, etc. This is stated in the Norwegian Constitution, Article 16,<sup>4</sup> the European Convention on Human Rights, Article 9 and other human rights conventions and documents. Article 16 reads in full:<sup>5</sup>

*All inhabitants of the realm shall have the right to free exercise of their religion. The Church of Norway, an Evangelical-Lutheran church, will remain the Established Church of Norway and will as such be supported by the State. Detailed provisions as to its system will be laid down by law. All religious and belief communities should be supported on equal terms.*

In addition, the authorities have to a limited extent a positive obligation to ensure that individuals can enjoy this right, for example by facilitating the building of churches or informing about the variety of religions. This too is established under the European Convention on Human Rights, Article 9 and other human rights conventions and documents. The Norwegian Constitution, Article 16 in fine takes this to a new level by granting that all religious and belief communities – including the Church of Norway – shall<sup>6</sup> be supported on equal terms.

Another core provision is found in the European Convention on Human Rights, Article 14, prohibiting discrimination. While the provision accepts – and supports – differential treatment, it only does so if the differential treatment is justified. The European Court on Human Rights puts it this way:<sup>7</sup>

*Moreover, in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in the treatment of persons in analogous, or relevantly similar, situations [...]. Such a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.*

There is no identical provision on prohibition of discrimination in the Norwegian Constitution. On the other hand, the main human rights conventions are integrated in the Constitution through the monism provision in Article 92:<sup>8</sup>

2 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat/id2573051>

3 <https://www.regjeringen.no/no/tema/tro-og-livssyn/den-norske-kirke/innsiktsartikler/fra-statskirke-til-stat-og-kirke/kirkeforliket-2008/id446943/>

4 According to the *travaux préparatoires*, the first sentence in Article 16 is reflected in Article 9.

5 <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>

6 The translation from Norwegian to English is not fully accurate – the Norwegian word “skal” has been translated to “should”, which is “bør” in Norwegian. “Shall” is the more precise translation.

7 European Court on Human Rights, Grand Chamber Judgment 16 March 2010 in *Carson and Others v. the United Kingdom*, paragraph 61, see <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97704>

8 <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>

*The authorities of the state shall respect and ensure human rights as they are expressed in this Constitution and in the treaties concerning human rights that are binding on Norway.*

If a case concerning differential treatment of religion or belief communities were to be brought before a Norwegian court, the court would have to base its decision on international human rights law and the Constitution on the same *lex superior* level. If the Norwegian constitution places a heavier burden upon the Norwegian Government when it comes to funding such communities, this standard has to be respected and implemented by the Norwegian courts. In some situations these communities are better off under the Norwegian Constitution than under the European Convention on Human Rights.

When drafting the law, the Norwegian Government has been fully aware of the human rights regime and has included plenty of references to the abovementioned provisions. The KRL cases on mandatory religious teaching, brought before the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights, have involved the Norwegian courts, public administration and parliament both before and after the decisions were made.

## EUROPEAN CASE LAW

---

In its human rights considerations, the Norwegian Government pays special attention to an Icelandic case from the European Court on Human Rights, the *Asatruarfelagid* case,<sup>9</sup> and argues that the proposal is within the limits set by this case. There are some relevant similarities and deliberations, but on the other hand the Norwegian Government does not take into account some crucial differences:

- Iceland still entertains a state church system, established in its Constitution and supported by legislation and administrative decisions, whereas Norway since 2012 has marked a shift from a state church system to an independent majority church, as reflected in its Constitution and now also in legislation.
- The Icelandic Constitution does not mention equal treatment between the state church and the other communities, nor does it have a provision on funding as in the Norwegian Constitution, Article 16 in fine.
- The *Asatruarfelagid* case concerned existing laws in Iceland, based on this long interdependent relationship between the state church and the government, while the Norwegian bill is an entirely new piece of legislation giving room for inclusion of human rights.
- According to Icelandic law, the state church has obligations to deliver what is perceived as public services concerning, *inter alia*, family matters and cultural education, whereas no such obligations will be imposed on the independent Church of Norway.
- The *Asatruarfelagid* case was an admissibility decision, not a judgment, giving it less weight as a source of law.
- The admissibility decision was reached by a majority of the judges, and not by a unanimous court.
- In addition to the abovementioned more formal legal shortcomings, it might be so that the *Asatruarfelagid* case was regarded more as an exotic case than as a real human rights challenge. If the claimants were mainstream Catholics, Jews and/or Muslims, it might be that the court would take a different view of the case.

---

<sup>9</sup> European Court on Human Rights, Admissibility Decision 18 September 2012 in *Asatruarfelagid v. Iceland*, see <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113920>

## CHALLENGES TO THE PRINCIPLE OF EQUAL TREATMENT

The main human rights challenge is related to the financial support of the Church of Norway and other religious and belief communities. As of today, the amount of financial support granted to the Church of Norway is dependent on the number of members, and similar financial support is allocated to other communities according to membership size. The Norwegian Government argues that taking membership as the sole criteria has some shortcomings, and argues for and against using other criteria. After a somewhat biased and open-ended discussion, giving systematic preference to the Church of Norway, the Government concludes that the Church of Norway is in a special situation compared with the other communities. This special position is – according to the Government – best reflected in a new regime where the financial support is frozen as of 2017, and where increases and decreases in membership of the Church of Norway will no longer be taken into account. The relevant extract of section 4 of the proposed law reads (in Norwegian only):<sup>10</sup>

*Satsen for tilskudd per medlem fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke. Følgende tilskudd til Den norske kirke skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskuddssatsen:*

- a) tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige,*
- b) investeringstilskudd til kirkebygg fra før 1900,*
- c) tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling.*

This proposed regime is a breach of the tradition of equal treatment. The travaux préparatoires stated that the new Article 16 of the Norwegian Constitution approved by the Norwegian parliament in 2012 would not lead to changes in the existing financial support regime.<sup>11</sup>

*Den nye § 16 skal inneholde en bestemmelse om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke. [...] En slik bestemmelse skal verken innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller individene. Den er å forstå som en referanse til de gjeldende finansieringsordningene, men kan ikke rimeligvis forstås slik at meningen er å etablere noe grunnlovbeskyttet rettskrav på at disse ordningene i framtiden skal være som i dag.*

According to this provision, there is no obligation to maintain the same financial regime as in 2012 forever, but the principle of the communities to be “supported on equal terms” is protected by the Constitution. In my view, this will no longer be the case when the Church of Norway will clearly receive more money per member than the other communities (the trend is that membership numbers in the Church of Norway decrease while membership numbers in other communities increase).

Another human rights challenge is that the proposed law is too vague to qualify as “law” under the European Convention on Human Rights. The exclusion in section 4 (c) of “costs related to the Church of Norway’s special position” (my translation)<sup>12</sup> establishes a non-transparent regime impossible for courts to consider. In the travaux préparatoires these costs are described in broad terms, and do not take into account the fact that the other communities most often have to carry similar costs themselves.

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat/id2573051/> page 224

<sup>11</sup> St.meld. nr. 17 (2007-2008) page 73

<sup>12</sup> «tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling»

The proposed law establishes a new criterion requiring communities to have 500 members or more to be eligible for financial support, whereas no such requirement exists in current regulations (other than for life-stance communities). In the travaux préparatoires the Government seems more concerned about reducing its own costs for administration and control and about avoiding having to deal with non-sustainable communities than about balancing these issues with the needs and rights of the smaller communities. The arguments for drawing the line between communities with more or less than 500 members seem fairly weak, and would be difficult to defend in a case before the courts. Moreover, the Norwegian Government's own recommendation that communities join together in larger umbrella organisations may contravene the internal autonomy of religious and life-stance communities.

There are also legal challenges to the exception in section 4 (a) in that "funds given the Church of Norway for tasks carried out on for public authorities" (my translation)<sup>13</sup> shall not be included in the financial support granted to other communities. The challenge here is mainly the same as above: the provision is so vague that it might fall short of European Convention on Human Rights standards. This again leads back to the starting point on being supported on equal terms when it comes to funding, as stated in the Constitution, Article 16 in fine.

The religious and belief communities had their share of hardship and unrest under the KRL debates and cases described above, and under the revision of religious teaching (the so-called KRLE). There have also been some debates on the deconstruction of the state church system before reaching the state/church agreement and the constitutional changes in 2012. The proposed law seems to lift the old debates to a new level, making it more difficult for

minorities to trust political statements on equality and non-discrimination. This adds to a climate where issues important to minority religions are still under pressures, such as ritual slaughter, male circumcision, international funding, religious dress, etc.

## THE GOLDEN RULE

---

Norway aims to be a "human rights superpower", especially so with regard to freedom of religion or belief. In Norway, as in other European countries, we see popular and populist anti-immigration, anti-Muslim and anti-liberal trends, but the political majority in Norway still stands up against these trends. Both politicians and bureaucrats are well aware of how much time, energy and trust was spent on the KRL cases for the European Court on Human Rights and the UN Human Rights Committee.

Still, this bill is likely to create a regime that will fuel conflicts and mistrust, and may lead to new cases for the Norwegian courts and international monitoring bodies.

I do hope that a revised law proposal presented to the Parliament will take the Golden Rule into account: "Do unto others what you would have them do unto you." If the Norwegian Government takes care in understanding and respecting the situation as seen from outside the Church of Norway, much could be achieved. At the same time, the Government needs to be more clear cut in its human rights arguments, both when it comes to international human rights law and to the added obligations the Government has under the Norwegian Constitution, Article 16 in fine.

This way, the new law on religious and belief communities could be a law for the next 50 years rather than for the next five.

<sup>13</sup> «tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige»

# MINORITY PERSPECTIVE

**ALEXA DØVING**

*forsker 1 ved HL-senteret*



From a minority perspective – or rather from diversity perspective, because I don't represent a life-stance minority myself – I consider having a common law for all the religious and life-stance communities as a positive development. It carries great symbolic value because a common law sends a signal of equality, and shows that the state recognizes the many different communities that practice a religion or a life-stance as equal. It's also positive because a common law can set real political parameters for equal treatment in the sense of fair treatment.

As has been mentioned here, however, there are some suggestions in the new law that could lead to less rather than more equal treatment, for example the grant scheme (tilskuddsordningen).

## IMPLICATIONS OF A NEW GRANT SCHEME

---

Entitling the Church of Norway to extra funding to preserve church buildings and maintain graveyards is understandable due to its historical presence in the country, and its special tasks on behalf of the public authorities. The proposed law also opens for extra support on the basis of the church's "special position" as a folkekirke. What this special position entails is not defined in the wording of the statute. The wording therefore provides an opening for the state to give all kinds of grounds for allocating funds to the Church of Norway. These are grants that will not be given to other religious communities. Nor does the wording allow for the possibility to assess whether similar or other "special obligations" exist or may come to exist in other religious communities. What about a mosque with a few thousand active members who actually turn up for prayers and sermons – does that not involve special obligations? What about the Norwegian Humanist Association, which administers rituals for a growing number of non-members?

Members of a religious community must be provided with a ritual space and receive liturgical guidance, pastoral care and fellowship, among other things. This is regardless of whether you belong to a minority or a majority – so a type of support that is measured in terms of membership size is a clear sign of equal treatment in the name of equality.

It's easy to understand that the Church of Norway needs extra allocations for maintaining buildings and graveyards, but the wording in the bill could have been made less pompous, given the actual diversity we're dealing with here. Should the church be responsible for burying everyone? And don't other religious communities have sacred buildings that need to be maintained in the same way as those belonging to the people's church? Many of the Christian free church congregations probably have some nice old buildings, too, and in years to come the mosques that once were new may become buildings of interest as cultural heritage sites.

Having conducted various studies based on interviews and fieldwork with a large number of Oslo's religious and life-stance communities, we can say something about what today's grant scheme has meant to the minorities themselves and therefore something about what we risk losing if changes are made to the principle of equal treatment. One feature that is quite common among religious leaders and board members in the respective communities is a clear sense of minority consciousness. This term refers to an understanding that in some areas minorities have fewer rights and resources than the majority. For example: a Hindu congregation seems to have no problem agreeing that they must pay for transporting sacred statues to their temple in Norway, even if members of the Church of Norway don't pay for their alters. The Church of Norway represents the majority, and no-one questions the fact that it manages a cultural heritage that needs special funding schemes to maintain it.

In other words, minority consciousness houses acceptance of what legal practitioners call fair differential treatment. The studies also showed that minority consciousness implies a sense of gratitude for the annual funding the religious communities receive for each of their members among religious leaders. This type of “fair equal treatment” had instilled a sense of loyalty to wider society –or to the state to be more precise.

If the basis for determining the size of grants is changed because the grants allocated to the Church of Norway are changed, this can (as we have heard) have financial implications for the minorities. The current scheme has established religious communities which perform a range of services beyond their liturgies.

For example, several researchers have emphasized that imams in the West cover more functions than imams in countries with Muslim majorities. A nationwide survey conducted among local Muslim congregations in Sweden showed that the majority of them functioned as hubs for organising a broad range of voluntary services, such as hospital visits, activities in nursing homes, visiting inmates in prison, counselling in family disputes and providing support to newly arrived immigrants.

Brigitte Maréchal describes the expansion of the imam’s role by employing terms such as “division” and “specialization”. In terms of specialization, she alludes to the fact that an imam carries out far more spiritual and social tasks than they would otherwise traditionally do, such as visiting the sick or prison inmates. In addition, the imam’s role incorporates secular functions such as teaching activities and intercultural mediation. Yet the diversity of tasks that are to be covered in a mosque has also resulted in increased delegation; the term “division” denotes that administrative obligation is shared amongst many.

It was explained that the activities in the mosque were made possible through a combination of support from the state and a sense of religious duty.

Today’s relationship between the state and religious communities strengthens the communities in the sense that it gives them more scope and perhaps more power, too. At the same time, the state regulates operations by defining a template for organisational structure to ensure that power is distributed among multiple individuals within a religious community. It has also been shown that the sense of having obligations in the form of participation in activities involving dialogue, education and the voluntary sector and, not least, in public debates, seems to be reinforced by the knowledge that there is a fair financing policy in place.

## CONSEQUENCES OF NEW REGISTRATION CRITERIA

---

Another amendment that is a problem if viewed from the diversity perspective is the proposal to require religious communities to have a minimum of 500 members in order to qualify for funding. This will result in several small religious communities losing the support they receive today, such as the Turkish/Kurdish-dominated congregation in Grünerløkka or a congregation of around 200 members with refugee backgrounds from Iraq and Iran, and a small Shia congregation for Iranians, the Islamic Kurdish League, a small but active Gambian-dominated congregation, a Buddhist congregation with predominantly Chinese members, a well established congregation for Hindus from Sri Lanka (those who politicians often cite as being so well integrated), the Eritrean Lutheran congregation (whose members are mostly refugees from a totalitarian regime), the Ethiopian Orthodox Church, the Iranian Evangelical Lutheran Church, a West African Methodist church and the Bahai congregation to name some from the Oslo region, all of which will lose their entitlement to government grants on the ground of their membership numbers.

This raises the question of what constitutes an important community. Several small communities are very important, not only for religious practice but also as arenas for generating a sense of affiliation in Norway, for building bridges between religious communities and wider society. The Mosaic Religious Community (DMT) has 612 members; will they lose their importance as a religious community worthy of support if 162 of its members suddenly decide to leave? It must be said that the wording in the bill does provide an opening for religious communities with fewer than 500 members with long historical ties – that is to say that they have “operated in Norway for many years” – to retain their funding. As far as it goes, this is a positive acknowledgement that small established religious communities should not suddenly lose the foundation on which they have been built, but it also demonstrates a clear form of hierarchisation: Do you have long historical roots in this country? Are you Norwegian enough? Well then you’re more valuable

and will receive support from the Norwegian state despite your small size...

This autumn – possibly as a result of the consultative round for the new law – several political initiatives were proposed in which religious and life-stance policy was discussed as if it were an instrument in integration policy. I’m not going to discuss whether life-stance policy ought or ought not to be mixed with integration policy, but because Norway has inhabitants with backgrounds from as many as 220 countries belonging to a myriad of religions and life-stances, it is reasonable to expect that the topic of integration will crop up in religious and life-stance policy. And when politicians constantly express desires for more control of congregations, for a good negotiation climate with congregations, and for engaged and active congregations that work to oppose extremism and promote integration – then they are sending a bad signal when they say they are willing to consider greater differential treatment between these communities.



# HVORDAN SIKRE LIKE-BEHANDLING?

**HARALD HEGSTAD**

*nestleder Kirkerådet for Den norske kirke*

Norsk religionspolitikk har i løpet av de siste 200 år gått fra et religionsmonopol til en situasjon preget av religionsfrihet og prinsippet om likebehandling. Mens Grunnlovens gamle bestemmelser om en statsreligion bestod – i alle fall på papiret – fram til 2012, uttrykker Grunnloven nå at alle tros- og livssynssamfunn skal behandles på lik linje. Avviklingen av statsreligionen og statskirken betyr imidlertid ikke at staten har trukket seg tilbake fra dette feltet av samfunnslivet, tvert om har prinsippet om en «aktivt støttende tros- og livssynspolitikk» blitt en betegnelse som har fått bred støtte i de senere år, og det er også lagt til grunn i høringsnotatet for ny lov om tros- og livssynssamfunn som vi diskuterer her. Jeg representerer i dag den tidligere statsreligionen og statskirken, en kirke som både har mistet privilegier, men også i større grad har blitt herre i eget hus. Loven som er foreslått i høringen, er siste skritt i en utvikling som Den norske kirke selv har ønsket og tatt til orde for. Samtidig innebærer loven endringer i rammevilkårene for andre tros- og livssynssamfunn, med utgangspunkt i ønsket om en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk og med basis i likebehandlingsprinsippet som er nedfelt i Grunnloven § 16.

Den norske kirke har ved en rekke anledninger uttrykt tilslutning til prinsippet om likebehandling. Vi erkjenner også at vi i kraft av vår posisjon og størrelse har et spesielt ansvar for å være ryddig og bevisst vår rolle. Vår majoritetsposisjon forplikter oss ikke bare til å ivareta egne interesser, men også å stå opp for likebehandlingsprinsippet.

Likebehandlingsprinsippet betyr ikke at betingelsene for de ulike tros- og livssynssamfunn nødvendigvis må være identiske. Dersom det er saklige grunner til det, og disse ikke er diskriminerende, er ulikheter ikke i konflikt med prinsippet. Fordi forutsetningene er forskjellige, er det også grunnlag for å ordne statens forhold til de ulike samfunnene på noe ulik måte. Det vil i noen tilfeller bety at minoritetsgrupper trenger særlige ordninger. Det gjelder



for eksempel adgang til fri på religiøse høytidsdager som ikke er offentlige helligdager (jf. lovforslaget § 17). I sin høringsuttalelse til Ståleutvalget pekte Kirkerådet også på bedre tilgang til rituell slaktet kjøtt som et eksempel, og Kirkerådet har i en annen høringsuttalelse nylig støttet retten til rituell omskjæring av guttebarn.

Det er likevel ikke unaturlig at Kirkerådet og andre organer i Den norske kirke i høringen har vært særlig opptatt av de fremtidige betingelser for Den norske kirke. Blant tros- og livssynssamfunn i Norge er fortsatt Den norske kirke i en egen kategori, med sine vel 3,7 millioner medlemmer og tilhørige (som utgjør vel 71 % av befolkningen), sammenliknet med vel 600 000 medlemmer i de andre samfunnene til sammen. Den norske kirke ivaretar på flere områder oppgaver på vegne av samfunnet i langt større grad enn andre tros- og livssynssamfunn gjør. Man har en stor bygningsmasse av stor kulturell og historisk verdi å ivareta. Den norske kirke har på en helt annen måte vært underlagt statlig regulering og politisk styring enn andre tros- og livssynssamfunn. Blant annet hensynet til å ivareta kontinuitet taler for at Den norske kirke trenger større grad av lovregulering enn andre tros- og livssynssamfunn. Ikke for å underlegges politisk styring, men fordi noen forhold knyttet blant annet til rettssubjektivitet, finansiering og kirkedemokrati, trenger «lovkraft» for at kontinuiteten skal sikres. For Den norske kirke er det maktpåliggende at medlemmene skal kunne kjenne igjen «sin kirke» også etter endrede relasjoner til staten.

Etter Kirkerådets mening er den modell som er lagt på bordet i lovforslaget, godt tilpasset Den norske kirkes behov i den nåværende situasjon, samtidig som den legger likebehandlingsprinsippet til grunn. Tiden tillater dessverre ikke at jeg går inn på konkrete forslag i lovutkastet, slik som beregningsmåten for offentlig finansiering, der det er lagt opp til en viss ulikhet. Her som i andre spørsmål, går det ikke noen rett linje fra likebehandlingsprinsippet til praktiske

ordninger. Hvordan likebehandling i forholdet mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal sikres, er ikke et spørsmål som kan avgjøres med millimeterpresisjon, men som man må ha en pragmatisk tilnærming til, og som må romme et visst skjønn. At det vil være uenighet om hvordan dette skjønnnet skal utformes i enkeltspørsmål, er bare naturlig.

At statens forhold til Den norske kirke på noen punkter ordnes annerledes enn forholdet til andre tros- og livssynssamfunn, skal og bør ikke bety at staten favoriserer Den norske kirke eller viderefører privilegier. Grunnlovens omtale av Den norske kirke som «Norges folkekirke» må først og fremst forstås som en konstatering av den faktiske posisjon Den norske kirke spiller i samfunnet, ikke som noe som skal opprettholdes ved statlige privilegier. Hvorvidt den skal beholde denne posisjon, er ikke opp til staten, men opp til innbyggerne og Den norske kirke selv. Men staten skal heller ikke gi en lovgivning som gjør det vanskeligere for Den norske kirke å ivareta sin oppgave overfor sine medlemmer og overfor samfunnet. Tvert om må lovgivningen legge til rette for at både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene kan støttes etter sin egenart. Bare slik sikres likebehandlingsprinsippet i en aktivt støttende tros- og livssynspolitik.

Den norske kirke ønsker ingen privilegier i forhold til andre tros- og livssynssamfunn. Vi er fornøyd med at bestemmelsen om at Den norske kirke skal ha forrang når det gjelder barns tilhørighet der bare én av foreldrene er medlem i Den norske kirke, er foreslått opphevet – noe Den norske kirke lenge har tatt til orde for. Men selv om vi ikke ønsker privilegier, vil vi fortsatt stille opp for medlemmene og for samfunnet når vi blir bedt om det, enten det skjer i Forsvaret, i sykehus, ved nasjonale hendelser, eller det handler om å gå med dødsbud, for å nevne et aktuelt eksempel. Vi vil ikke slutte å gjøre ting bare fordi det ikke er noe alle andre også kan eller vil gjøre. Men vi krever ikke noe monopol i slike sammenhenger, slik det for eksempel har kommet til uttrykk gjennom utbyggingen av den religiøse og livssynsmessige betjeningen i Forsvaret til også å romme en feltimam og en feltlivssynshumanist. Vi samtaler gjerne med andre tros- og livssynssamfunn om hvordan vi kan ivareta vår felles rolle i et livssynsåpent samfunn – med basis i likebehandlingsprinsippet. En slik samtale inkluderer også en fortsatt samtale om de lovmessige rammer for tros- og livssynssamfunnene. Derfor er samtaler som i dette seminaret viktige.

# DEN BESVÆRLIGE LIKE- BEHANDLINGEN

**BENTE SANDVIG**

*fagsjef i Human-Etisk Forbund*

I motsetning til de fleste land som snarere tar statskirkeordninger ut av sin konstitusjon i vår tid, gjorde Stortinget i 2012 det bakvendte grepet at de etablerte Den norske kirkes (Dnk) særstilling i Grunnloven – med samme formulering som danskene tok inn i 1849. I sannhet historisk.

Samtidig tok man inn at alle tros- og livssynssamfunn skal støttes på lik linje.

Og dermed begynte problemene: Hva skal ha forrang når man nå skal snekre realpolitikk for å videreføre statens aktivt støttende livssynspolitikk?

Likebehandling burde være det opplagte svaret, særlig etter 2014, da menneskerettighetene ble tatt eksplisitt inn i Grunnloven. Og man hadde nylig gjennomført et grunnlagsarbeid i NOU-en om det livssynsåpne samfunnet. Her dokumenteres ulikhet, skjult subsidiering av Dnk og at det er langt fram til selv å realisere den «om lag» likebehandling som er gitt ved trossamfunnsloven av 1969.

Professor Eivind Smith utlegger at § 16 må forstås som at det er likebehandling, forstått som at de øvrige skal ha tilsvarende som Den norske kirke får, som må være den gyldige tolkningen av den nye paragrafen.

Men så skjedde det noe – som gjorde at nær sagt alle andre enn Dnk opplever lovforslaget som et tilbakeskritt. «Folkekirke» og «særlig stilling» ble det nye mantraet. Departementet skriver:

«Det er departementets syn at den ulikheten som det er i rammevilkårene for Den norske kirke sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn, ikke er tilfredsstillende reflektert i lovgivningen og i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn.»

Uten politisk debatt om «Det livssynsåpne samfunn», har departementet simpelthen snudd tingene på hodet. Vi er bekymret, og har meldt vår bekymring når Norge i midten av mars høres på sin rapportering av hvordan man oppfyller Konvensjon om sivile og politiske rettigheter.



Heiner Bielefeldt setter ord på det samme som gjør oss bekymret og også ganske sinte.

Med respekt å melde synes jeg flere svikter her:

Departementet har lagt Stålsett-utvalgets utredning i en skuff, lød ryktene.

Og det kan se sånn ut: Det nye lovutkastet er tegnet opp med en innforlivethet overfor Den norske kirkes behov og ønsker. Mens de innledende konsultasjonene departementet hadde med oss andre, synes glemt. I hvert fall finner ikke jeg mye spor av de innledende øvelsene i høringsnotatet. Det er nesten så Dnk kunne ha skrevet lovutkastet selv: Det er nemlig vanskelig å se at Hegstad har rett i at Dnk mister særlig mange av sine privilegier. Et eget formål om å sikre Dnk som demokratisk og landsdekkende, er langt på vei et politisk statement om at staten har en klar preferanse når det gjelder religion:

«Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.»

Dermed røk likebehandlingen, og departementet brukte sin fantasi til å konstruere denne nokså merkelige forståelse av «saklig forskjellsbehandling» som lovforslaget opererer med. Stikk i strid med generell menneskerettslig oppfatning om at saklig begrunnet forskjellsbehandling særlig kan brukes til å løfte en svakere stilt part. Igjen i skuffen lå også Stålsett-utvalgets konklusjon om at likebehandling må trumfe forskjellsbehandling på historisk grunnlag.

Problemet er at det nettopp IKKE er saklig, objektivt og rimelig utelukkende å ta hensyn til én part – sågar den største og sterkeste – når man skal lage likebehandling. Det er mer som å kvotere det dominerende kjønn inn i bedriftsstyrer for å sikre dominansen. Igjen minner jeg om Stålsett-utvalgets anbefalinger om å rette opp skjevhet den andre veien.

Som Muslimske Dialognettverk påpeker, mangler fullstendig en tilsvarende klargjøring av «de andres behov» i lovforslaget. Ikke har man brukt

Ståsett-utvalgets gjennomgang av ulikebehandling i minoritetenes disfavør og hva som kan gjøres for å rette den opp, og ikke har man innhentet noe annet grunnlag.

Når man sammenligner med kravene man vil innføre til de mindre, både med hensyn til antall og innholdskrav, er det to vidt forskjellige tilnærminger: Dnk skal støttes så de kan leve lenge i hele landet. De andre skal tåles, veies og måles og kontrolleres for å motta mindre enn i dag.

KA, Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, etterlyser en langt bredere drøfting av hva slags hensyn som kan forsvare eventuelt saklig forskjellsbehandling, og presiserer at forskjellsbehandling på dette området må gå begge veier og ivareta både minoritet og majoritet, ut fra hver deres spesielle behov.

Jeg opplever også Dnk som usolidariske her. Og det i en slik grad at det gir Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og Norges Kristne Råd (NKR) store utfordringer. Det knaker i sammenføyningene og samarbeidsrelasjonene, og gir oss nye indre utfordringer å ta tak i.

Et par eksempler:

I STL tok Dnks representanter dissens på rådets forslag om å føye til formuleringen fra Grunnloven:

Altså at lovens formål skal være å støtte tros- og livssynssamfunn PÅ LIK LINJE.

Det kan vanskelig oppfattes som annet enn at man vil ha en lov som nedtoner likebehandlings-prinsippet i Grunnloven, til fordel for særbehandlingen av Dnk.

Dnk synes det er helt i orden at akkurat de skal arrangere sine interne valg på samme dag og i tilstøtende lokaler som offentlige politiske valg – og at de skal få særskilt støtte til det, og at dette ikke lenger skal inn i beregningsgrunnlaget for oss andre, slik det er i dag. Bjørgvin bispedømme er det eneste som finner denne etterlevningen av kirkeforliket problematisk. Finnes det i det hele tatt andre land i verden med en slik ordning?

Kirkerådet (KR) mener også at akkurat de bør ha rett til fri for å ivareta kirkelige verv – og viser til lovpålegget om å være demokratiske. Kirken foreslår ikke at dette kunne være en allmenn del av en aktivt støttende politikk – men bare et privilegium for kirken. Og man vil ha mer inn i loven, som gir ytterligere egne økonomiske forpliktelser overfor staten – selv om man er blitt selvstendig rettssubjekt.

Vi andre får klare det med å være demokratiske og landsdekkende på annet vis – gjennom frivillighet og ved å betale markedsleie for seremonilokaler.

I motsetning til KA synes ikke KR å være bekymret for den manglende balansen mellom likebehandling og særbehandling:

«Det er lagt for mye vekt på forenkling, og dette skjer på en måte som kan gi urimelige og/eller vilkårlige utslag for tilskuddet til de andre tros- og livssynssamfunnene.»

«Målsettingen om likebehandling blir i for liten grad gitt et tilfredsstillende praktisk innhold.»

«Summen av flere grep svekker finansieringsgrunnlaget for tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk.»

Ingen av disse kommentarene fra KAs høringsvar finner vi i KRs, og langt på vei er det her samarbeidet knaket i arbeidet rundt høringsuttalelser i STL/NKR: Hvor mye særbehandling, på bekostning av likebehandling, kan våre fellesskap tåle?

Jeg tror at den foreslåtte modellen, hvor staten sparer på tilskudd til «oss andre» og påtar seg flere spesielle forpliktelser for Dnk, uaktet medlemsutvikling, er særs lite bærekraftig på sikt.

Så hva gjør vi nå, hvor bør veien gå videre?

Her er mine raskt skisserte anbefalinger:

- Lag en felles lov, med likt formål for alle, bygget på at staten bidrar likeverdig til hver enkelt borgers religions- og livssynsutøvelse – gjennom ett likt beløp pr. hode til tros- og livssynssamfunnene. Helst statliggjort – ellers likt om både stat og kommune skal bidra. Dnks medlemstall må telle – både for Dnk selv og som målefaktor.

- I tillegg en kortfattet tidsbegrenset rammelov for å sørge for at stat og kirke har rom og handlekraft til å avvikle det siste av politisk kirkestyring.
- Fullfør ryddejobben - Dnk skal ivareta sine medlemmer og de som ønsker det, ikke ivareta allmenne oppgaver som angår oss alle som borgere: gravplassforvaltning, gå med dødsbud etc. etc. Om det etter ryddingen er igjen særlige oppgaver Dnk skal ivareta, må de konkretiseres og hjemles annet sted enn i den felles loven.
- «Særlig rolle» som folkekirke må tolkes og avgrenses: Snakker vi om kirker og bygg, lager vi egne ordninger, utenom den felles loven og nøytrale i forhold til hvem som eier. Vi kan i hvert fall ikke ha en lovtekst som den foreslåtte, at «tilskudd som følger av Dnks særlige stilling» holdes utenfor. Det er som å utstede en blanko fullmakt.
- Vurder om det er særlige behov de mindre tros- og livssynssamfunnene har, som ikke ivaretas ved denne modellen: For noen er det behov for livssyns åpne seremonilokaler vi kan dele. Andre trenger støtte til bygging av moskeer eller forsamlingshus. Kanskje en ordning med reisestøtte for å kunne ivareta medlemmer landsdekkende. Da kan vi begynne å snakke om saklig forskjellsbehandling. Den må gå begge veier.  
Uansett: Kulturministeren må komme til Stortinget med en stortingsmelding som oppfølging av Stålsett-utvalgets utredning. Drøft prinsippene først og plukk så opp lovarbeidet igjen. Da har vi muligheten til å få den helhetlige tros- og livssynspolitikken landet trenger.

# REELL LIKE-BEHANDLING?

DAG NYGÅRD

spesialrådgiver Norges Kristne Råd

Det er interessant å legge merke til den diametralt motsatte tilnærmingen til spørsmålet om likebehandling som kommer frem i Kulturdepartementets høringsnotat om utkast til ny lov for tros- og livssynssamfunn på den ene side og i Sivertsen-utvalgets utredning NOU 1975:30 om «Stat og kirke» på den andre siden.

På side 134 i høringsnotat om utkast ny lov for tros- og livssynssamfunn heter det:

«Det er departementets syn at den ulikheten som det er i rammevilkårene for Den norske kirke sammenliknet med andre tros- og livssynssamfunn, ikke er tilfredsstillende reflektert i lovgivningen og i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn.»

I NOU 1975:30 heter det på side 186:

«Ut fra religionsfrihetsprinsippet bør det prinsipielt være likestilling mellom trossamfunnene når det gjelder økonomiske støtteordninger. Men det kan neppe sies at det i dag er likestilling i praksis. Den offentlige støtten er helt avgjørende for Den norske kirke, mens støtten bare dekker en liten del av økonomien i de andre trossamfunn. Utvalget mener at man bør sikte mot større reell likestilling på dette felt.

For øvrig vil utvalget ikke her fremme konkrete forslag til støtteordninger, men foreslå en særlig offentlig utredning til å klarlegge hvorledes støtteordninger til trossamfunnenes aktiviteter kan revideres med sikte på reell likestilling.»

Høringsnotatet til ny lov synes å forutsette at dagens ordning ikke tilgodeser majoritetskirken slik at dagens ordning slår ut i dens disfavør. Konklusjonen til Sivertsen-utvalget er at dagens per capita-ordning ikke sikrer reelt likeverdige rammevilkår for trossamfunnene utenfor Den norske kirke. Det pekes blant annet på utgifter til bygging og drift av kirkebygg og lønnskostnader. For å sikre en materiell reell



likebehandling foreslår utvalget en egen offentlig utredning av mulige utjevningstiltak.

Spørsmålet om ulemper og fordeler for vekselvis majoritet og minoriteter er selvsagt relevant å drøfte i denne sammenheng. Men når problemstillingen er å sikre reell likebehandling, kan man ikke bare ensidig belyse ulemper man mener Den norske kirke har, men også eventuelle fordeler den har vis-à-vis minoriteten og omvendt. Man må foreta en vurdering av de reelle materielle vilkårene for minoritetene og undersøke om kravet til reell likebehandling kan innebære nødvendige kompenserende tiltak for disse.

## MINORITETSPOSISJONEN ER OGSÅ EN «SÆRLIG STILLING»

Det er altså ikke bare Den norske kirke som står i en særstilling. Minoritetsposisjonen er også en særlig stilling. De materielle og ikke-materielle ulempene som er knyttet minoritetenes stilling, kan i noen tilfeller rettferdiggjøre tiltak som særlig kompenserer for ulemper som følge av denne status. Det er hovedbudskapet i General Comment No. 18 fra FNs menneskerettighetskomité:

*The Committee also wishes to point out that the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant (CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination para 10, 10.11.1989).*

- Større reell likebehandling nødvendiggjør en vurdering av de reelle materielle vilkårene for minoritetene.
- Behovet for eventuelle kompenserende tiltak for disse.
- Departementets ensidige fokus på majoritetens ulemper svekker begrunnelsen for særbehandling av Dnk.

- Minoritetsposisjonen innebærer normalt et handicap som kan rettferdiggjøre særlige kompensere tiltak. Jf. CCPR General Comment No. 18.

Det er åpenbart at Den norske kirke har stor driftsfordeler andre ikke har. Små trossamfunn har definitivt høyere grunnlagskostnader enn store.

Det finnes en norm for kirkebygg i Den norske kirke: 10 % av medlemstallet i soknet, dog minimum 200 og maksimum 500 seter. Andre kristne trossamfunn må ha sitteplass for nesten alle medlemmene.

Andre tros- og livssynssamfunn har også landsdekkende strukturer som ivaretar medlemmer bosatt over hele landet og tilhørende demokratiske ordninger med nominasjonsprosesser, valgkomiteer, generalforsamlinger, årskonferanser etc.

## LANDSDEKKENDE

Distriktsutfordringer knyttet til landsdekkende struktur kan arte seg ulikt for Dnk og andre trossamfunn med tilnærmet landsdekkende struktur. For Den norske kirke er uttrykket landsdekkende et uttrykk for en realitet som åpenbart kan ha sine utfordringer. For andre kan det innebære helt andre utfordringer både når det gjelder logistikk og kostnader (eksempler hentet fra virkeligheten i senere tid):

- En ortodoks prest må ta fly fra Oslo til Finnmark for å avholde messe eller forrette begravelse etter trossamfunnets liturgi.
- Presten i Den finländska evangelisk-lutherska församlingen i Norge i Oslo reiste forleden til Lofoten for å forrette en begravelse for et av sine medlemmer.
- Presten i Den gresk-ortodokse kirken i Oslo måtte fly til Nord-Norge for å gi sjelesorg til en varetektsfange.
- Andre reiser lange strekninger for å foreta vielse

av et ektepar eller gi nattverd til en døende som ønsker besøk av sin prest.

- Migrantmenigheter – språklige og kulturelle minoriteter består av små grupper over hele landet med egen omreisende prest som holder gudstjenester og forretter kirkelige handlinger.

## BEHOV FOR ROBUST OG LANGSIKTIG ORDNING

Støtten til Den norske kirke og tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn er allerede under press. En ordning også minoritetene opplever rettferdig, vil skape ro og sannsynligvis gjøre tilskuddsordningen mer robust og langsiktig. I motsatt fall vil den fremdeles nærmest løpende kunne bli problematisert av minoritetene i den offentlige debatt.

I 1960 var andelen av befolkningen som ikke tilhører noe tros- eller livssynssamfunn, på 0,6 %. Nå nærmer den seg raskt 20 %. Storsamfunnet yter ca. 6 milliarder årlig i støtte og tilskudd til sektoren, mer enn til noen annen sektor. Hvor lenge vil de nevnte snart 20 % sitte i ro uten å problematisere at de må bidra med 1600–1700 kroner i året til tros- og livssynsutøvelse? Eller ca. 3500 for en husstand med to inntekter.

Tros- og livssynssamfunnene i Norge sitter i samme båt. Vi må finne sammen og ta åretak i samme retning. Det finnes ikke nødvendigvis enkle fasitsvar på alle dilemmaer. Departementets høringsutkast er imidlertid ikke et tilfredsstillende bidrag til samtalen om likebehandlingsutfordringene.

Majoritet og minoritet må nå benytte seg av muligheten til å sette seg ned, snakke sammen for om mulig å belyse problemstillingen ut fra et bredere perspektiv enn det som foreligger.

# ULIKE RAMMEVILKÅR GIR USAKLIG FOR- SKJELLSBEHANDLING

**SENAID KOBILICA,**

*leder i Muslimsk Dialognettverk*



Muslimsk Dialognettverk (MDN) vil peke på tre forhold i forslaget til ny lov som vi mener i praksis undergraver sikring av like rettigheter til tros- og livssynsutøvelse: det nye kravet til antall medlemmer for registrering av tros- og livssynssamfunn, det nye alderskravet og endringer i premisser for tilskuddsordningen.

## FORSLAG OM MINST 500 MEDLEMMER SOM VILKÅR FOR REGISTRERING

Norges Kristne Råd har tidligere vist til at både FNs spesialrapportør for tros- og livssynsfrihet, Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og Veneziakommisjonen anbefaler at registrering ikke skal knyttes til antall medlemmer. Dette vil kunne virke diskriminerende på mindre religiøse grupper. Vi slutter oss til dette synet.

Argumentet om at antall tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn må reduseres for at Fylkesmannen skal kunne føre en mer effektiv og inngående kontroll enn i dag, kan ikke sies å holde vann i menneskerettslig forstand. Heller ikke argumentet om at en felles minstegrense på 500 tilskuddstellende medlemmer vil gi administrative forenklinger for staten.

At antallskravet kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap, oppleves i denne sammenheng som et forsøk på å overføre arbeidsbyrden ved registrering over på små trossamfunn. Realiteten vil være at disse må etablere et felles medlemsregister og apparat for å følge opp medlemslister o.l. hvert år. Å overføre arbeidsbyrden på små trossamfunn, som for en stor del drives på frivillig basis, vil måtte gå ut over trossamfunnets kjerneoppgaver.

At antallskravet kan fravikes hvis det dreier seg om «et trossamfunn som tilhører en veletablert religion eller trosretning internasjonalt, og som har vært virksom i Norge i mange år» i paragrafens tredje

ledd, mener vi er uheldig som rettslig formulering. En slik formulering vil åpne for synsing og kan derigjennom virke diskriminerende.

Vi mener likevel at det er i trossamfunnets egen interesse at det har en viss robusthet i forhold til de oppgaver som skal betjenes, og støtter Ståsettutvalgets forslag om et minimum på 100 personer, men uten alderskrav.

## OM ALDERSKRAV FOR TILSKUDDSTELLE- LENDE MEDLEMMER

MDN har sterke innvendinger mot §3 første ledd bokstav a, om at man må ha fylt 15 år for å være tilskuddstellende medlem. Barn er fullverdige medlemmer i islamske trossamfunn, og i våre medlemsmoskeer brukes vesentlige deler av budsjettet på aktiviteter for barn og unge. Et uttalt mål for disse aktivitetene er en trygg identitet og å forebygge radikaliserings. Store deler av virksomhetene er drevet på frivillig basis, og mesteparten av budsjettene er bundet opp til faste utgifter. Om barn ikke skal være tilskuddstellende, vil dette sterkt svekke det tilbudet de får i trossamfunnet. Argumentet om at dobbeltregistreringer vil være et mindre problem om barn ikke telles med, kjenner vi oss ikke igjen i. Vi antar heller at opphevingen av forrangsbestemmelsen i kirkeloven §3 vil bidra til å minske problemet med dobbeltregistreringer av barn, ikke minst fordi islamske trossamfunn ikke får vite om personer som er registrert i Dnk.

## TILSKUDDSORDNINGEN

Det er viktig for oss at modellen for fremtidig finansiering av tros- og livssynssamfunn ikke diskriminerer borgere utenfor Dnk.

MDN mener at departementets argument om ulike rammevilkår for Dnk og andre tros- og livssynssamfunn skulle tilsi en akseptabel forskjellsbehandling, ikke er holdbar. Vi mener at det ikke er «de materielle



og strukturelle betingelsene» (s. 136) for Den norske kirkes virksomhet som er forskjellig fra andre tros- og livssynssamfunn, men at det er et resultat av at Dnk har vært en landsdekkende statskirke. Nettopp det at Dnk har materiell og strukturer som resultat av å være tidligere statskirke, skulle tilsi at den stiller bedre rustet enn andre tros- og livssamfunn til å drive virksomheten og ivareta medlemmenes behov.

MDN har landsdekkende trossamfunn som medlemmer, der medlemmene forventes ivaretatt. Virksomheten drives generelt i våre medlemssamfunn med budsjetter som på langt nær dekker det totale kostnadsbildet. Uten en stor frivillig innsats ville ikke drift være mulig, all den tid størsteparten av budsjettet går til å dekke kostnader til bygg, oppvarming, vedlikehold og lønn til imamer. Dette kommer også til uttrykk i deltakelse i dialogarbeid. Ofte har vi sittet rundt bordet med personer fra Dnk

som gjør dette som en del av sin stilling, mens vi andre deltar i vår fritid, i anerkjennelse av dialogens betydning for fredelig sameksistens i det fremtidige norske samfunnet.

Trossamfunnsvirksomhet og medlemmers behov er ikke mindre reelle for trossamfunn utenom Dnk. Før påstanden om at Dnk er i en særstilling og at dette legitimerer saklig forskjellsbehandling, burde det utføres en undersøkelse som avdekker de materielle og strukturelle betingelsene for trossamfunn utenom Dnk. En kunnskapsbasert tilnærming til fordeler og ulemper med hensyn til materielle og strukturelle betingelser for alle tros- og livssynssamfunn ville være et godt redskap til å nansere bildet om disse kår.

Prinsippet om støtte pr. medlem, slik det har vært etter 1969, bør bestå.

# LAR LIKE-BEHANDLING OG SÆRSTILLING SEG KOMBINERE?

**ØYSTEIN DAHLE**

avdelingsdirektør KA

## LIKEBEHANDLINGSPRINSIPPET

Positivt med denne samtalen om begrepet likebehandling. Likebehandlingsprinsippet er en sentral verdi i utforming av framtidens lovgivning og ordninger. KA mener at det vil være behov for noen særlige ordninger for Den norske kirke, men vi mener at det på visse premisser samtidig kan oppfylle kravene til likebehandling. Men det krever et ekstra kritisk blikk og faglig gjennomgang for blant annet å unngå majoritetsblindhet. Her er ikke regjeringens høringsforslag til ny lov for trossamfunn god nok. KA uttalte blant annet følgende:

*«Det er avgjørende at lovgivningen bidrar til at alle tros- og livssynssamfunn gis samme handlingsrom og muligheter til å utøve sin virksomhet. Selv om likebehandling løftes fram av departementet som styrende for høringsnotatet, fremstår det som om mange av forslagene i stor grad er begrunnet i ønsket om å begrense de offentlige forpliktelsene overfor andre tros- og livssynssamfunn.»*

## AKTIVT STØTTENDE TROS- OG LIVSSYNSPOLITIKK

Begrunnelsen for at det offentlige i framtida skal finansiere Den norske kirke hviler ikke på en statskirkeordning, men på at staten anerkjenner tro og livssyn som et fellesgode i samfunnet. Og dette omfatter også de andre tros- og livssynssamfunnene. I stortingsmeldingen «Staten og Den norske kirke» fra 2008 ble det løftet fram at tro, religion og livssyn er positive verdier for den enkelte og for samfunnet, at det skaper tilhørighet og har samfunnsmessig betydning som verdiformidlere og tradisjonsbærere. Og tros- og livssynssamfunn er viktig for å gi folk blant annet viktige livsriter. Framtidig offentlig understøttelse av tros- og livssynssamfunn er avhengig av at vi greier å bekrefte vår samfunnsbetydning. Denne



positive begrunnelsen er samtidig ansvarliggjørende til refleksjon og handling når tro og livssynspraksis skader enkeltmennesker, forsterker konflikter eller svekker den enkeltes rettigheter.

Hvordan kan hensynet til likebehandling ivaretas selv om det etableres egne ordninger for Den norske kirke?

## CASE 1: KOMMUNAL FINANSIERING AV DEN NORSKE KIRKE

Finansieringsordningen for Den norske kirke innebærer at den lokalkirkelige enhet på kommunenivået må søke om midler fra kommunen basert blant annet på lokale behov, aktiviteter og oppslutning. Likebehandling kan i prinsippet oppnås ved at alle tros- og livssynssamfunn må forholde seg til en tilsvarende aktivitetsbasert ordning. Dette er ikke ønsket, blant annet på bakgrunn av at de mange små tros- og livssynssamfunnene vanskelig kan drive aktivitet i et stort antall kommuner. Ordningen med tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn basert på medlemstall er derfor et eksempel på en aktiv tilrettelegging for å sikre likebehandling av de mange mindre tros- og livssynssamfunnene. En ordning med medlemsbasert statlig finansiering er ifølge flertallet av rådsorganer i Den norske kirke lite tilpasset kirkens ønsker, og vil på vesentlige områder endre på Den norske kirkes nåværende lokale forankring. KA er en av dem som mener det er mulig å opprettholde denne ordningen uten at det skal forstås som videreføring av privilegier. Kommunal finansiering gir Den norske kirke faste møtepunkter med kommunen. I tillegg til tilskuddsordningen kan likebehandling sikres ved at det etableres ordninger som sikrer at lokale ledd i de andre tros- og livssynssamfunnene gis mulighet for å etablere faste møtepunkter med sin kommune. Dette vil være en bedre ordning enn en ordning der kommunene ikke lenger skal forholde seg aktivt til noe tros- og livssynssamfunn. En aktivt

støttende tros- og livssynspolitikk kan opprettholde ulike ordninger hvis det samtidig bidrar til å sikre likeverdige vilkår for ulike tros- og livssynssamfunn.

## **CASE 2: STATLIG STØTTE TIL RELIGIØSE BYGG MED STORE KULTURMINNEVERDIER**

---

Lovforslaget innebærer at det ikke etableres noen ordninger for å dekke Den norske kirkes store kostnader til å drifte og vedlikeholde kirkebygg med store kulturminneverdier. De lokale kirkebyggforvaltere må derfor prioritere kirkebyggvedlikehold med videre av de ordinære midlene som de får fra kommunen. Hvis det etableres særlige statlige ordninger som skal bidra til å løse særlige behov for kirkebygg med store kulturminneverdier, kan disse være åpne for alle religiøse bygg med store kulturminneverdier. Og det er verdt å merke seg at Riksantikvaren anerkjenner også at nyere bygg kan ha viktige kulturminneverdier.

En slik ordning kan derfor omfatte for eksempel metodistkirker fra 1800-tallet, synagoger fra mellomkrigstiden og nyere katolske kirker eller moskeer fra vår generasjon.

## **BREDE ALLIANSER**

---

Hvis det viderefører ulike ordninger på tros- og livssynsområdet, så påhviler det staten et større ansvar for å sikre blant annet reell økonomisk likebehandling og like muligheter for alle tros- og livssynssamfunn. KA ønsker ikke ordninger som for eksempel uthuler prinsippet om økonomisk likebehandling. Her er det grunnlag for brede allianser mellom aktørene på tros- og livssynsfeltet basert på en gjensidig anerkjennelse og respekt basert blant annet på vår samfunnsrolle. Kanskje kan det også gi bedre grunnlag for en felles refleksjon om religionens kritiske sider?

## VEDLEGG - PROGRAM FRA SEMINARET

# EN LIVSSYNSLOV TIL BESVÆR: LAR SÆRSTILLING OG LIKEBEHANDLING SEG KOMBINERE?

Et fagseminar om religion, livssyn og menneskerettigheter i en helhetlig stortingsmelding og ny felles trossamfunnslov. Seminaret foregår på engelsk og norsk. 28. februar 2018 på Litteraturhuset, Amalie Skram-rommet.

### PROGRAM:

---

- 13.00 Mingling, kaffe/te og croissanter
- 13.15 Åpning  
v/ Ingrid Rosendorf Joys, generalsekretær i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og moderator Ingvill Thorson Plesner, forsker ved Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret)

28

### PART 1: PERSPECTIVES ON THE PROPOSED NEW LAW

- 13.25 A human rights perspective  
by Heiner Bielefeldt, Professor II at the Norwegian Centre for Human Rights and the 2010–2016 United Nations Special Rapporteur on freedom of religion or belief
- 13.55 A minority perspective  
by Cora Alexa Døving, Senior Researcher, Center for Studies of Holocaust and Religious Minorities
- 14.05 A legal perspective  
by Njål Høstmælingen, Lawyer

### DEL 2: HVORDAN LIKEBEHANDLE?

- 14.15 Hvordan sikre likebehandling?  
v/ Harald Hegstad, nestleder i Kirkerådet
- 14.25 Kommentarer fra Norges Kristne Råd  
v/ Dag Nygård, spesialrådgiver
- 14.30 Kommentar fra Human-Etisk Forbund  
v/ Bente Sandvig, fagsjef
- 14.35 Pause

### DEL 3: EN BEDRE BALANSE MELLOM SÆRSTILLING OG LIKEBEHANDLING?

- 14.45 Samtale: Hvordan få til noe bedre for alle?  
Moderator Ingvill T. Plesner, HL-senteret  
m/ paneldeltakere:  
Senaid Kobilica, leder i Muslimsk Dialognettverk  
Øystein Dahle, avdelingsdirektør i Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon  
Ingrid R. Joys, STL
- 15.30 Programslutt

