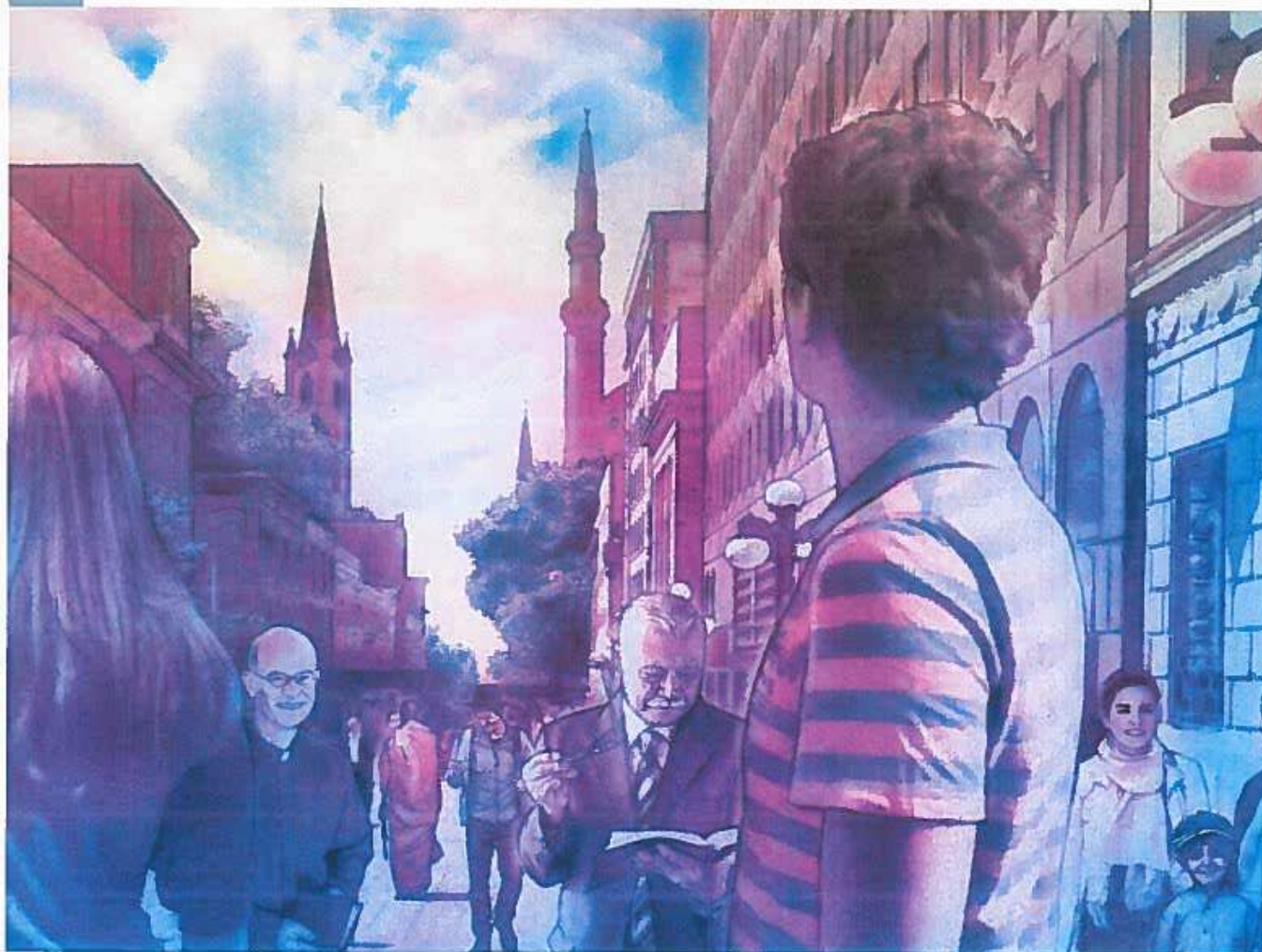


NOU

Norges offentlige utredninger 2013:1

Det livssynsåpne samfunn

En helhetlig tros- og livssynspolitik



Norges offentlige utredninger 2013

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Det livssynsåpne samfunn.
Kulturdepartementet

NOU**Norges offentlige utredninger 2013: 1**

Det livssynsåpne samfunn

En helhetlig tros- og livssynspolitikk

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. juni 2010.
Avgitt til Kulturdepartementet 7. januar 2013.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2013

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1159-8

07 Aurskog AS

Til Kulturdepartementet

Tros- og livssynspolitisk utvalg ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 25. juni 2010. Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og fremme forslag som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet. I dette arbeidet skulle utvalget ta som utgangspunkt at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten, slik denne er forankret i internasjonale konvensjoner og nasjonal rett. Utvalget skulle også legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, innenfor rammene av sentrale prinsipper i det norske samfunnet som demokrati, rettsstat og menneskerettighetene.

Utvalget legger med dette fram sin utredning og sitt forslag til en helhetlig tros- og livssynspolitikk.

Oslo, 7. januar 2013

Sturla J. Stålsett
Leder

Bente Sandvig
Nestleder

Jan Fridthjof Bernt	Ingunn Folkestad Breistein	Hege Fjellheim
Valgerd Svarstad Haugland	Andreas Hompland	Lavleen Kaur
Oddbjørn Leirvik	Guri Melby	Rolf Reikvam
Bente Sandvig	Rune Johan Skjælaaen	Tove Strand
Shoaib Sultan	Malgorzata Tumidajewicz	

Lars Fjell Hansson
Beate Solli
Guri Jørstad Wingård

Oversikt over innhold

Del I	Innledning	15	12	Normativt mangfold knyttet til tro og livssyn	137
1	Sammendrag og hovedsynspunkter	17	13	Plagg og symboler	147
2	Utvalgets mandat og arbeid	26	14	Livssyns åpne seremonirom	159
Del II	Bakgrunn	35	15	Tros- og livssynstjeneste i offentlige institusjoner	167
3	Religion og livssyn i Norge – historie og nåtid, dialog-arbeidet	37	16	Helligdagsregler og annen fri til utøvelse av tro og livssyn	188
4	Tros- og livssynspolitik og integrering	57	17	Offentligrettslige funksjoner – tros- og livssynssamfunnenes vigselsmyndighet	193
5	Oversikt over gjeldende regulering og finansiering av tros- og livssynsaktivitet i Norge	63	18	Gravferdsforvaltning	211
6	Oversikt over tros- og livssynspolitikken i de nordiske land og i et utvalg andre land	73	20	Avveininger i forholdet mellom religionsfrihet og andre rettigheter og interesser	256
Del III	Prinsipper for tros- og livssynspolitikken	83	21	Konfliktløsning på tros- og livssynsfeltet – Prinsipper og dialog	291
7	Mulige modeller for statlig tros- og livssynspolitik	85	Del V	Offentlig økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene	303
8	De internasjonale menneskerettighetene – et vern om tros- og livssynsfrihet	95	22	Om tros- og livssynssamfunnenes økonomi og offentlige finansieringsordninger	305
9	Prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitik	106	23	Vilkår for støtte, særlig ordning	324
10	Tillegg til del III. En framtidig tros- og livssynspolitik, ut over forutsetningene i kirkeforliket	113	24	Utnåling av støtte, særlig ordning	360
Del IV	Praktisering av tro og livssyn i det norske samfunnet	119	25	Medlemskap og telling av tilskuddsberettigede	375
11	Tro og livssyn i det offentlige rom	121	26	Vurdering av andre finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn	401

Del VI	Et samordnet regelverk for tros- og livssynssamfunn	411	30	Lov om tilskudd til tros – og livssynssamfunn	422
27	Ny felles lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn	413	Del VII	Økonomiske og administrative konsekvenser	427
28	Behov for endringer i andre lover	417	31	Økonomiske og administrative konsekvenser	429
29	Merknader til ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn	420		Litteraturliste.....	438

Detaljert innhold

Del I	Innledning	15	3.6	Dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn i Norge – historiske linjer og status	51
1	Sammendrag og hovedsynspunkter	17	3.6.1	Et historisk riss og sentrale aktører i dag	51
1.1	Innledning	17		Dialoggrunnlag i skolen	55
1.2	Åtte grunnleggende prinsipper	17	3.6.2		
1.3	En ny tid	18			
1.4	Tros- og livssynsfriheten – og grenser for denne	19	4	Tros- og livssynspolitik og integrering	57
1.5	Likebehandling	20	4.1	Innledning	57
1.6	Livsfaser	21	4.2	Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor	57
1.7	Tilskuddsordning og medlemsregistrering	22		Utvalgets vurderinger	60
1.8	Ny lov	23	4.3		
1.9	Debatt og dialog i et livssynsåpent samfunn	24	5	Oversikt over gjeldende regulering og finansiering av tros- og livssynsaktivitet i Norge	63
2	Utvalgets mandat og arbeid	26		Bakgrunn og grunnprinsipper	63
2.1	Oppnevning og mandat	26		Grunnloven	63
2.2	Utvalgets sammensetning	28	5.1	Grunnloven	63
2.3	Utvalgets forståelse av mandatet ..	29	5.2	Kirkeforliket	63
2.4	Utvalgets arbeid	30	5.2.1	Menneskerettigheter og antidiskriminering	66
2.5	Dialog med tros- og livssynssamfunn	32	5.2.2	Ytringsfrihet og grenser for ytringsfriheten	67
2.6	Utredningsprosjekt	33	5.3	Lovregulering og finansiering av tros- og livssynssamfunnene	67
Del II	Bakgrunn	35	5.4	Familie og barn	68
3	Religion og livssyn i Norge – historie og nåtid	37	5.5	Gravferd	69
3.1	En historisk oversikt	37	5.6	Helligdager	70
3.1.1	Utviklingen fram til 1814	37	5.7	Opplæring	70
3.1.2	Situasjonen fra 1814 og utviklingen framover	38	5.8	Offentlige institusjoner	71
3.1.3	Dissenterlovkomitéen og lov om trudemssamfunn og ymist anna ...	41	5.9	Øvrige bestemmelser	72
3.2	Utvikling i grunngivning av politiske vedtak	42	5.10		
3.3	Utviklingen fram mot grunnlovsendringene i 2012	43	5.11		
3.4	Fra et homogent livssynslandskap til et mer pluralistisk bilde	45	6	Oversikt over tros- og livssynspolitikken i de nordiske land og i et utvalg andre land	73
3.4.1	Utviklingen i Den norske kirke	45	6.1	Innledning	73
3.4.2	Human-Etisk Forbund	46	6.2	Sverige	74
3.4.3	Religiøs pluralisme som følge av innvandring	47	6.3	Danmark	76
3.4.4	En reduksjon i andelen som er medlem av tros- eller livssynssamfunn	49	6.4	Finland	77
3.5	Tros- og livssyns-Norge i dag. Kan utviklingen beskrives som sekularisering?	49	6.5	Island	78
			6.6	England	78
			6.7	Frankrike	79
			6.8	Tyskland	79
			6.9	Nederland	80
			6.10	Belgia	81
			6.11	USA	81

Del III	Prinsipper for tros- og livssynspolitikken	83	9.2	Den enkeltes tros- og livssyns- praksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter	107
7	Mulige modeller for statlig tros- og livssynspolitik	85	9.3	Ikke-diskriminering: Staten må ikke utsette noen for usaklig eller uforholdsmessig forskjells- behandling på grunn av deres tros- eller livssynspraksis	108
7.1	Generelt om statsmakt og religion/livssyn	85	9.4	Det legges aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssyns- praksis	108
7.2	Innledning om hovedmodeller	86	9.5	Likebehandling: Staten bør tilstrebe at enhver borger får – i prinsipp og i rimelig praksis – samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse	111
7.3	Ulike hovedsyn på forholdet mellom stat og religion/livssyn	86	9.6	Statens aktive tros- og livssyns- politikk må i sin utforming vurderes opp mot sentrale felles- verdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke- diskriminering og likestilling	111
7.3.1	Staten støtter ett livssyn og styrer ett livssyn – en livssynsdikterende stat	87	9.7	Organisert tros- og livssyns- utøvelse som mottar statlig støtte, må forventes å vise vilje til åpenhet og vise annen tros- og livssyns- utøvelse den samme respekt som en selv forventer og nyter godt av	111
7.3.2	Staten støtter ingen livssyn og styrer ingen livssyn – idealet om liberal nøytralitet	87	9.8	Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom	112
7.3.3	Staten støtter alle livssyn, men styrer ingen livssyn. Livssyns- mangfold som verdi i seg selv	88	10	Tillegg til del III. En framtidig tros- og livssyns- politikk, ut over forutsetningene i kirkeforliket	113
7.3.4	Staten støtter alle livssyn og styrer (lett) alle livssyn – livssyn som et velferdsgode	90	10.1	Innledning	113
7.3.5	Staten støtter alle livssyn og styrer (og favoriserer) ett livssyn – kulturarvidealet	92	10.2	Grunnleggende prinsipper	113
7.4	Konsekvenser av ulike hovedsyn på livssyn i offentlige institusjoner og livssynsbaserte særregler	93	10.3	Alternativer for fremtiden	114
7.5	Utvalgets hovedvurdering	93	Del IV	Praktisering av tro og livssyn i det norske samfunnet	119
8	De internasjonale menneske- rettighetene – et vern om tros- og livssynsfrihet	95	11	Tro og livssyn i det offentlige rom	121
8.1	Innledning	95	11.1	Behovet for felles begrunnelser for offentlig politikk	121
8.2	Religion og overbevisning; hvilke tankesett og handlinger er beskyttet etter konvensjonene?	96	11.1.1	Felles begrunnelser, en favorisering av sekulære livssyn?	122
8.3	Statens plikter og adgangen til å begrense tros- og livssyns- friheten	97	11.1.2	Kan vi begrense demokratiet til ikke å vektlegge religiøse verdier?	123
8.4	Særlig om likebehandling og statskirkeordninger	99	11.2	Formålsparagrafen for skolen	124
8.5	Særlig om betaling av skatt	100			
8.6	FNs barnekonvensjon og foreldre- retten	101			
8.7	Tros- og livssynsfriheten og forskjellsbehandling av kvinner og homofile	102			
8.8	Oppsummering og vurderinger ...	104			
9	Prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitik	106			
9.1	Tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle	106			

11.3	Religion og Forsvaret	127	14	Livssynsåpne seremonirom	159
11.3.1	Kirken og Forsvaret i historisk belysning	127	14.1	Innledning	159
11.3.2	Dagens ordning for tro- og livssyn i Forsvaret	127	14.2	Prinsipielt utgangspunkt	159
11.3.3	Ulike modeller for kirken og Forsvaret	129	14.3	Sakens bakgrunn	160
11.3.4	Utvalgets vurderinger	132	14.4	Dagens situasjon – behov	161
11.4	Andre koblinger mellom statsmakt og religion	133	14.5	Spesielt om gravferder	163
11.4.1	Nasjonale symboler, markeringer	133	14.6	Oppfølging etter kirkeforliket	163
11.4.2	Gjennomføring av valg	134	14.7	Utformingskrav til et livssyns- åpent seremonirom i et lokalsamfunn	164
12	Normativt mangfold knyttet til tro og livssyn	137	14.8	Ulike modeller for løsninger	165
12.1	Innledning	137	14.9	Utvalgets vurderinger	166
12.2	Normativt mangfold og rettslig pluralisme som en normal- situasjon	137	15	Tros- og livssynstjeneste i offentlige institusjoner	167
12.3	Grunnleggende prinsipper for vurdering	139	15.1	Innledning	167
12.4	Utfordringer	140	15.2	Prinsipielt utgangspunkt og utvalgets generelle vurderinger	168
12.4.1	Familierett	140	15.3	Kriminalomsorgen	170
12.4.2	Maktforhold mellom grupper og individer.	143	15.3.1	Dagens situasjon	170
12.5	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	144	15.3.2	Andre land	171
13	Plagg og symboler	147	15.3.3	Vurdering og anbefalinger	171
13.1	Innledning	147	15.4	Forsvaret	172
13.2	Prinsipper	148	15.4.1	Dagens situasjon	172
13.3	Bruk av religiøse symboler og plagg i offentlig tjeneste	149	15.4.2	Andre land	173
13.3.1	Gjeldende regler og praksis	149	15.4.3	Vurdering og anbefalinger	173
13.3.2	Særlig om politiet, domstolene og Forsvaret	149	15.5	Offentlige sykehus	174
13.3.3	Stortingsdebatten	150	15.5.1	Dagens situasjon	174
13.4	Bruk av religiøse symboler og plagg i offentlige tjenester i andre land	151	15.5.2	Andre land	176
13.4.1	Generelt	151	15.5.3	Vurdering og anbefalinger	177
13.4.2	Bruk av religiøse hodeplagg og symboler i de europeiske landene	152	15.6	Andre døgnbaserte helse og omsorgstjenester	178
13.4.3	Særlig om Sverige og Danmark ...	152	15.6.1	Dagens situasjon	178
13.4.4	Canada	153	15.6.2	Vurdering og anbefalinger	179
13.4.5	Praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen	153	15.7	Utdanningsinstitusjoner	180
13.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	153	15.7.1	Dagens situasjon	180
13.5.1	Hovedsynspunkter	153	15.7.2	Vurderinger og anbefalinger	181
13.5.2	Spesielt om politi og dommere	154	15.8	Kriseberedskap og dødsbudskap ..	182
13.5.3	Drøfting av grunnlaget for eventuell regulering	154	15.8.1	Dagens situasjon	182
13.5.4	Utvalgets anbefalinger	158	15.8.2	Vurderinger og anbefalinger	183
			15.9	Enkelte spesifikke spørsmål	184
			15.9.1	Livssynsuavhengig førstelinje	184
			15.9.2	Reisestøtte	184
			15.9.3	Utdanning av personell	184
			15.9.4	Mat i offentlige institusjoner	186
			15.9.5	Rom for religiøs og livssyns- messig aktivitet	186
			16	Helligdagsregler og annen fri til utøvelse av tro og livssyn	188
			16.1	Innledning	188
			16.2	Prinsipper	188
			16.3	Gjeldende ordning	188
			16.3.1	Norske offisielle helligdager	188
			16.3.2	Ulike religioners helligdager	189

16.4	Andre land og internasjonal rett ...	190	18.9	Nærmere om Den norske kirkes rettigheter, og om eiendomsforhold	223
16.5	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	190	18.10	Nærmere om krav om medlemskap i Den norske kirke i stillinger knyttet til gravplassen ..	224
17	Offentligrettslige funksjoner – tros- og livssynssamfunnenes vigselsmyndighet	193	18.11	Utvalgets tilrådinger	225
17.1	Innledning	193	19	Barns interesser og rettigheter	227
17.2	Gjeldende regler om vigsel i tros- og livssynssamfunn	193	19.1	Innledning	227
17.2.1	Innledning	193	19.2	Barnekonvensjonen og andre menneskerettighetskonvensjoner	227
17.2.2	Hvem har vigselsmyndighet i tros- og livssynssamfunn?	194	19.3	Barns rett til å bestemme selv i tros- og livssynsspørsmål	230
17.2.3	Regler om vigsel og adgangen til å nekte vigsel	195	19.3.1	Innledning	230
17.2.4	Tilsyn og straffeansvar	196	19.3.2	Generelle regler om barns rett til å bestemme selv og til å si sin mening	230
17.3	Kort om lovreguleringen av borgerlig vigsel	196	19.3.3	Særlige regler for inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn	231
17.4	Faktiske forhold og praktiske utfordringer	196	19.3.4	Når bestemmer barna selv om de vil være med i aktiviteter i tros- og livssynssamfunnene?	231
17.5	Vigselsmyndighet i andre land	197	19.3.5	Andre særlige aldersgrenser i norsk lovgivning	232
17.6	Utvalgets vurderinger av vigselsmyndighet	200	19.3.6	Tidligere vurderinger av barns selvbestemmelsesrett i tros- og livssynsspørsmål	232
17.6.1	Generelt utgangspunkt	200	19.3.7	Utvalgets vurderinger	233
17.6.2	Bør tros- og livssynssamfunnene fortsatt ha vigselsmyndighet?	201	19.4	Om skoletilbudet for barn – i privatskoler og i den offentlige skolen	234
17.6.3	Nødvendige tiltak og vurderinger ved en overgang til sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning	207	19.4.1	Om retten til støtte til private religiøse skoler i Norge	234
17.6.4	Vilkår for vigselsmyndighet, ved en opprettholdelse av delegert vigselsmyndighet	207	19.4.2	Utviklingen av den offentlige skolen i Norge	242
17.6.5	Andre spørsmål ved en opprettholdelse av delegert vigselsmyndighet	208	19.5	Foreldrerettigheter og behovet for beskyttelse av barn	245
17.7	Funksjon som mekler i familiesaker	209	19.5.1	Ivaretagelse av barns helse	245
18	Gravferdsforvaltning	211	19.5.2	Omskjæring av guttebarn	246
18.1	Innledning	211	19.6	Sikring av barns rettigheter – spørsmål om ratifisering av tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon	254
18.2	Dagens ordning	212	20	Avveininger i forholdet mellom religionsfrihet og andre rettigheter og interesser	256
18.3	Nærmere om tilsatte og om gravferdsforvaltningens ressursbruk	212	20.1	Ulike kriterier for vurdering av beskyttelsesbehov	257
18.4	Ordningen i andre land	213	20.1.1	Nærmere om hvilke interesser som skal beskyttes	257
18.5	Tidligere behandling av spørsmålet om ansvaret for gravferdsforvaltningen	214			
18.6	Prinsipielle perspektiver	218			
18.7	Ulike alternativer	220			
18.8	Nærmere om kommunalt ansvar for gravferdsforvaltningen	220			

20.1.2	Nærmere om hvilke overbevisninger som gir grunnlag for beskyttelse	257	Del V	Offentlig økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene	303
20.2	Spørsmål knyttet til helse- og sikkerhet	261	22	Om tros- og livssynssamfunnenes økonomi og offentlige finansieringsordninger	305
20.3	Reservasjonsrett i arbeidsforhold	264			
20.4	Betingelser knyttet til mottak av trygdeytelser	269	22.1	Innledning	305
20.5	Ansettelse i tros- og livssynssamfunn	273	22.2	Støtteordninger til frivillige organisasjoner i Norge	305
20.6	Oppholdstillatelse for religiøse ledere og lærere	278	22.2.1	Støttens former	305
20.7	Slakting av dyr uten bedøvelse	281	22.2.2	Støtte ut fra ulike vilkår	306
20.7.1	Innledning	281	22.3	Viktige ordninger for tros- og livssynssamfunn	307
20.7.2	Høringsrunden rundt ny dyrevernlovgivning	284	22.3.1	Den særlige støtten til tros- og livssynssamfunn	307
20.7.3	Departementets vurderinger i ny lov om dyrevelferd	285	22.3.2	Tilskudd til private kirkebygg	311
20.7.4	Utvalgets sortering av argumenter	285	22.3.3	Støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner – fra Fordelingsutvalget	311
20.7.5	Utvalgets avveininger og tilråding	289	22.3.4	Støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner fra Frifond	313
20.8	Om prinsipper, konkrete situasjoner og behovet for dialog	290	22.3.5	Støtte til studieforbund	313
			22.3.6	Støtte til livssynsbaserte skoler	315
			22.3.7	Statlig merverdikorompensasjon for frivillige organisasjoner	319
			22.3.8	Fradragsrett for gaver til visse frivillige organisasjoner	319
21	Konfliktløsning på tros- og livssynsfeltet – prinsipper og dialog	291	22.3.9	Inntekter fra spill og lotterier	321
21.1	Konfliktløsning i et demokrati, og dialogens plass	291	22.4	Om offentlige tilskudds betydning for tros- og livssynssamfunnenes økonomi	321
21.2	Dialogens styrke og begrensninger	292	23	Vilkår for støtte, særlig ordning	324
21.2.1	Positive effekter av dialog	292			
21.2.2	Dialog kan bidra til mobilisering om felles interesser	293	23.1	Finansiering av tros- og livssynssamfunn	324
21.2.3	Deltakelse, kunnskaper og engasjement	294	23.1.1	Generelle prinsipper for finansiering	324
21.3	Utvalgets forslag for bedret dialog – forutsetninger og innhold	295	23.1.2	Forholdet til utvalgets mandat og kirkeforliket	325
21.3.1	Dialog må ikke bety harmonisering og undertrykking av uenighet	295	23.2	Vurdering av vilkår for støtte	326
21.3.2	Dialogens form og innhold kan forbedres	296	23.2.1	Krav til organisering som vilkår for støtte?	326
21.4	Utvalgets forslag for bedret dialog – institusjonelle rammer	297	23.2.2	Støtte som refusjon av kirkeskatt?	328
21.4.1	Kobling til statlige myndigheter ...	298	23.2.3	Den økonomiske støtten til tros- og livssynssamfunnene – noen prinsipielle vurderinger	330
21.4.2	Kobling til annet dialogarbeid	299	23.2.4	Behov for en ny felles ordning	332
21.4.3	Den sentrale politiske samordning og dialog	300	23.3	Krav til innhold for å bli regnet som et tros- eller livssynssamfunn	332
21.5	Forslag for å bedre grunnlaget for dialog og meningsbrytninger .	301	23.3.1	Krav til trossamfunn- gjeldende ordning	332

23.3.2	Krav til livssynssamfunn – gjeldende ordning	334	25	Medlemskap og telling av tilskuddsberettigede	375
23.3.3	Krav til tros- og livssynssamfunn – vurderinger av mulige endringer	334	25.1	Innledning	375
23.3.4	Lovforslag	338	25.2	Dagens regulering og praksis	375
23.4	Krav til etisk innhold/verdier	338	25.2.1	Lovreguleringen	375
23.4.1	Krav om å oppfylle lov	338	25.2.2	Særlig om dobbeltmedlemskap	379
23.4.2	Ytterligere verdikrav til tros- og livssynssamfunn	342	25.2.3	Behandling av dobbelt- medlemskap i praksis	381
23.4.3	Forslag til lovformuleringer	350	25.2.4	Opplysningstjenesten for medlemskap i tros- og livssyns- samfunn	383
23.5	Krav til organisering, krav til virksomhet og administrative krav	351	25.3	Statistikk	383
23.5.1	Krav til organisering og krav til virksomhet	351	25.3.1	Generelt om antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn	383
23.5.2	Administrative krav	351	25.3.2	Særlig om dobbeltmedlemmer	383
23.6	Gjennomføring av endrede betingelser for støtte	356	25.4	Momenter og hensyn	384
23.6.1	Etablere en ny ordning	356	25.4.1	Personvern og partsinnsyn	384
23.6.2	Sentralisering av administrativ oppfølging	357	25.4.2	Om ulike krav til medlemskap	385
23.6.3	Etablering av nemnd	358	25.4.3	Sverige og Danmark	386
23.6.4	Erklæringer ved søknader om støtte	358	25.5	Vurderinger	386
24	Utmåling av støtte, særlig ordning	360	25.5.1	Om betydningen av avklaring av medlemmer i tros- og livssyns- samfunn	386
24.1	Føringer for utvalgets arbeid	360	25.5.2	Er nivået på antall medlemmer i Den norske kirke fortsatt for høyt?	388
24.1.1	Om mandatets føringer	360	25.5.3	Ordningen med automatisk medlemskap/tilhørighet	389
24.1.2	Nærmere om «på like Linje»	360	25.5.4	Om hensynet til personvern	391
24.1.3	Nærmere om de økonomiske rammevilkårene for Den norske kirke	362	25.5.5	Mulige tiltak mot dobbelt- medlemskap	392
24.2	Fortsatt utmåling av lik støtte per medlem?	363	25.5.6	Særlig om norske statsborgere bosatt i utlandet og om utlendinger uten norsk fødsels- nummer	397
24.2.1	Forskjellige muligheter og hensyn for utmåling av støtte	363	25.6	Utvalgets samlede tilrådinger	399
24.2.2	Overgang til aktivitetsrelatert støtte?	364	26	Vurdering av andre finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn	401
24.2.3	Behovsrelatert støtteutmåling	364	26.1	Spørsmål om likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn	401
24.2.4	Kostnadsrelatert støtteutmåling («kompensasjon for smådrifts- ulemper»)	365	26.1.1	Støtten går i all hovedsak til organisasjoner med kristent grunnlag	401
24.2.5	Oppsummerende vurdering	366	26.1.2	Nærmere om ordningen med momskompensasjon – sammen- likning med ordningen for Den norske kirke	403
24.3	Endring i beregningsgrunnlaget ..	366	26.1.3	Nærmere om ordningen med gavefradrag – kravet til nasjonalt omfang	404
24.3.1	Bevilgning versus regnskap	366	26.2	Spørsmål om vilkår for støtte	405
24.3.2	Andre utgifter inn i grunnlaget	367	26.3	Støtte til bygging av private kirkebygg	407
24.3.3	Utfører Den norske kirke tjenester som bør ut av beregningsgrunnlaget?	370			
24.3.4	Oppsummerende vurdering	371			
24.4	Endring i forvaltningsopplegg	372			
24.4.1	Alternativ med hel statliggjøring ..	372			

26.4	Støtte til pensjonsordninger	408	29	Merknader til ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn	420
26.5	Bevilgninger ut fra utviklingen i antallet medlemmer også for Den norske kirke	408	30	Lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn	422
Del VI	Et samordnet regelverk for tros- og livssynssamfunn	411	Del VII	Økonomiske og administrative konsekvenser	427
27	Ny felles lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn	413	31	Økonomiske og administrative konsekvenser	429
27.1	Lovparagrafer i lov om trdomssamfunn og ymist anna som ikke foreslås videreført i ny lov	413	31.1	Økonomiske konsekvenser	430
27.2	Lovparagrafer i lov om trdomssamfunn og ymist anna som foreslås flyttet til andre lover	415	31.1.1	Uendret tros- og livssynsspolitikk – et referansealternativ	430
27.3	Håndtering av øvrige paragrafer i lov om trdomssamfunn og lov om tilskott til livssynssamfunn	416	31.1.2	Forslag til endringer i den særlige støtteordningen for tros – og livssynssamfunn	432
28	Behov for endringer i andre lover	417	31.1.3	Endringer i andre ordninger	434
28.1	Gjennomgang av behov for endring av lover	417	31.1.4	Utvalgets tilråding – oppsummeringer	436
			31.2	Administrative konsekvenser	437
			31.3	Andre vesentlige konsekvenser	437
			Litteraturliste.....	438	

Elektronisk vedlegg

– Loga, Jill: Trossamfunn, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt

Del I
Innledning

Kapittel 1

Sammendrag og hovedsynspunkter

1.1 Innledning

Tros- og livssynspolitisk utvalg ble oppnevnt 25. juni 2010. Utvalgets oppgave har vært å legge fram forslag til en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk.

Utvalgets mandat slår fast at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten. Utvalget ble også bedt om å legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk.

Utvalget skulle videre legge til grunn den tverrpolitiske kirkeforlikssavtalen fra 2008. Slik har kirkeforliket på den ene side fungert som en føring for arbeidet, en føring som definerer noen grenser for utvalgets arbeid. På den annen side kan en se på kirkeforliket og grunnlovsendringene våren 2012 som politiske initiativer som har bidratt til å sette økt søkelys på tros- og livssynspolitikken i de seinere åra, og som dermed er et viktig bakteppe for og stimulan til de drøftingene som utvalget har gjort.

Utvalget mener at dette er et stort, utfordrende og betydningsfullt saksfelt. En slik gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk under ett er et arbeid som det er behov for i vår tid. Vi har som samfunn behov for å diskutere og finne løsninger for hvordan vi som fellesskap skal leve med et tros- og livssynsmessig mangfold og hvordan vi ved politikktutforming og i offentlige institusjoner skal gi rom for tro og livssyn. Det har vært en spennende, lærerik og viktig prosess, og utvalget har et håp om at utredningen vil stimulere til en bred, reflektert og nyansert debatt om tros- og livssynsspørsmål i norsk offentlighet.

1.2 Åtte grunnleggende prinsipper

Det er viktig for utvalget å trekke opp noen grunnleggende prinsipper for tros- og livssynspolitikken. Hensikten med dette er å gi en basis for en helhetlig tros- og livssynspolitikk i en tid som er preget både av mer mangfold og av en større

aksept for mangfold. En slik helhetlig politikk må være både robust og fleksibel. Den må kunne gi rom for de ulike livene vi lever, og den må kunne danne en trygg basis for at vi kan fungere og høre sammen som storsamfunn, med alle dertil hørende ordninger og institusjoner, midt i mangfoldet. Utredningen peker mot et samfunn der retten til å ha og praktisere en tro eller et livssyn, og på samme måte retten til å la være, skal kunne være en synlig og legitim del av samfunnet og livet. Utvalget mener at dette stiller krav til staten om aktivt å beskytte denne retten – for alle.

Utvalget formulerer i kapittel 9 åtte grunnleggende prinsipper for en slik helhetlig politikk. Disse åtte prinsippene er fundamentet for den øvrige utredningen og de vurderingene og forslagene vi presenterer. Målet er at disse prinsippene også skal kunne peke ut over denne utredningen og brukes som grunnlag for en framtidig tros- og livssynspolitikk, som også kan dreie seg om andre saker enn dem vi har drøftet her.

Dette er prinsippene:

1. Tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle.
2. Den enkeltes tros- og livssynspraksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter.
3. Ikke-diskriminering: Staten må ikke utsette noen for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling på grunn av deres tros- eller livssynspraksis.
4. Det legges aktivt til rette for alle borgers tros- og livssynspraksis.
5. Likebehandling: Staten bør tilstrebe at enhver borger får – i prinsipp og i rimelig praksis – samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse.
6. Statens aktive tros- og livssynspolitikk må i sin utforming vurderes opp mot sentrale fellesverdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling.
7. Organisert tros- og livssynsutøvelse som mottar statlig støtte, må forventes å vise vilje til åpenhet og vise annen tros- og livssynsutøvelse den samme respekt som en selv forventer og nyter godt av.

8. Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.

De tre første prinsippene følger klart av våre menneskerettslige forpliktelser. Utvalget presiserer imidlertid at disse internasjonale føringene også åpner for et nasjonalt handlingsrom når det gjelder de valg som kan gjøres for vår tros- og livssynspolitik i Norge. Det er de valgene vi gjør innenfor dette nasjonale handlingsrommet, som definerer tros- og livssynspolitikken videre. Vi har som utvalg lagt vekt på dette handlingsrommet og de vurderinger og valg som kan gjøres her.

De neste fire prinsippene følger av at utvalget tilrår en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Dette er basert på mandatets retningslinjer og den politiske tradisjonen som finnes i Norge for et aktivt statlig engasjement på sentrale samfunnsområder. En aktiv statlig støtte til tros- og livssynssamfunnene innebærer å bidra til et materielt grunnlag for å realisere tros- og livssynsfriheten, gjennom et mangfold av tros- og livssynssamfunn og ved at det gis juridiske, økonomiske og institusjonelle rammer som muliggjør tros- og livssynspraksis. Tros- og livssynssamfunnene ivaretar ritualer i viktige faser i livet og bidrar til et samfunnsmessig engasjement i og en felles offentlig refleksjon om verdier og om tros- og livssynsspørsmål. Dette er en verdi for samfunnet som helhet, som begrunner en slik aktiv støtte.

Et slikt aktivt statlig engasjement, kombinert med presiseringen av at tros- og livssynsfriheten skal sikres for alle, stiller krav til en bevisst likebehandling innen offentlige institusjoner og øvrige offentlige tiltak. Dette likebehandlingsprinsippet står sentralt blant utvalgets prinsipper. Det vil for eksempel gi seg utslag i hvordan direkte økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn blir utmålt (se del V), og i hvordan det gis rom for tros- og livssynsutøvelse innenfor offentlige institusjoner. Religion eller livssyn bør få være en synlig og akseptert del av dagliglivet i slike institusjoner. Dette kan innebære behov for tilgjengelige stillerom eller bønnenrom eller andre nødvendige rammer for tros- og livssynsmessige ritualer. Det kan innebære tilgjengelighet til religiøse eller livssynstilknyttede ledere eller samtalepartnere fra eget tros- eller livssynssamfunn. Det kan ikke minst innebære en forståelse innenfor den enkelte offentlige institusjonen om at tro og livssyn er faktorer som må tas i betraktning når planer skal legges og virksomheten skal organiseres. (Se mer om dette i kapittel 15.)

Det nasjonale handlingsrommet som rammen av internasjonale menneskerettslige forpliktelser

gir, forplikter oss ikke som nasjon til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik med offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn. Det er et *valg* vi gjør som samfunn. Et mindretall i utvalget framsetter i kapittel 9 sin prinsipielle argumentasjon for en helhetlig tros- og livssynspolitik som i stedet vektlegger en nøytralt beskyttende tilnærming.

Det siste prinsippet utvalget legger fram, setter opp et samfunnsideal om åpenhet for tros- og livssynsutøvelse. Utvalget mener at religion og livssyn ikke bare hører hjemme i folks private rom og liv – eller i lukkede fellesskap knyttet til tros- og livssynssamfunnenes interne virksomhet. Tros- og livssynspraksis må også kunne utfolde seg i det offentlige rom. Dette prinsippet innebærer for eksempel en raus og åpen tilnærming til for eksempel bruk av symboler og klesplagg med religiøst eller livssynstilknyttet opphav (se kapittel 13).

1.3 En ny tid

Denne utredningen legges fram i en tid da tros- og livssynspolitik settes på dagsordenen på nye måter. Enhver samfunnsdebatt finner sted i en kontekst preget både av historisk bakgrunn og lange linjer – og av det som rører seg i samtiden. Vi har håp om at tiden er moden for å åpne perspektivene, bringe med seg både erfaringer og historisk bevissthet og ønske og vilje til å bygge gode fellesskap for framtiden.

Norge har gått fra å være et samfunn med streng styring av tro og religiøs tilhørighet og en sterk kobling mellom statsmakt og majoritetskirke, til et samfunn med større aksept for et religiøst og livssynsmessig mangfold og med en noe løsere kobling mellom stat og majoritetskirke. Etablering av religionsfrihet som grunnleggende samfunnsprinsipp har vært en langvarig og gradvis historisk prosess. Den norske Grunnloven av 1814 ga ingen konstitusjonell forankring av religionsfriheten. Det sentrale religionspolitiske fundamentet i 1814-grunnloven var den allerede etablerte statskirkeordningen. Det ble slått fast at den evangelisk-lutherske lære skulle være statens offentlige religion.

Religionsfrihet ble gradvis innarbeidet i tros- og livssynspolitikken. Dissenterloven av 1845 ga norske borgere adgang til å melde seg ut av statskirken og på visse betingelser etablere andre kristne trossamfunn. Dissenterne fikk imidlertid ikke samme rettigheter som statskirkemedlem-

mer. Religionsfrihet kom først inn i Grunnloven så sent som i 1964.

Grunnlovsendringene våren 2012 har ført til at staten og Den norske kirke i større grad er blitt selvstendiggjort i forhold til hverandre. Den norske kirke har imidlertid fortsatt en spesiell posisjon sammenliknet med andre tros- og livssynssamfunn i det norske samfunnet, med en egen kirkelov og en spesiell forankring i Grunnloven der den omtales som «Norges Folkekirke».

Utvalget presenterer den norske tros- og livssynspolitikken i et historisk perspektiv i kapittel 3 og redegjør for kirkeforliket og de seneste grunnlovsendringene i kapittel 3 og 5.

Utvalget har vært pålagt å forholde seg til de politiske rammene som ble lagt i kirkeforliket fra 2008, og utredningen er skrevet innenfor disse rammene. I et tillegg til utredningens del III (se kapittel 10) gis det imidlertid et perspektiv ut over kirkeforlikets rammer, der det vektlegges hvordan den igangsatte prosessen kan videreføres. Dette er basert på utredningens sentrale prinsipper og gir et blikk utover de rammene kirkeforliket setter. Utvalget ser det som rimelig at den adskillellesprosessen som er startet i forholdet mellom staten og Den norske kirke, videreføres, slik at alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, kan behandles på lik linje.

1.4 Tros- og livssynsfriheten – og grenser for denne

Tros- og livssynsfriheten beskyttes av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Kapittel 8 redegjør for disse grunnleggende menneskerettighetene som et fundament for utredningen. Menneskerettighetene er utgangspunktet for de tre første prinsippene som utvalget bygger utredningen på:

1. Tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle.
2. Den enkeltes tros- og livssynspraksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter.
3. Ikke-diskriminering: Staten må ikke utsette noen for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling på grunn av deres tros- eller livssynspraksis.

Menneskerettighetene har fått en særlig posisjon i norsk lovgivning gjennom Grunnloven § 110 og menneskerettsloven. Viktige menneskerettskonvensjoner er gitt særskilt vekt i forhold til annen lovgivning. Tros- og livssynsfriheten er en individuell rettighet for alle mennesker. Den gjelder

altså også for eksempel barn, pasienter og klienter i institusjoner, innsatte i fengsler, Forsvarets personell, asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Denne friheten innebærer retten til å praktisere en hvilken som helst religion eller et hvilket som helst livssyn, både alene og sammen med andre. På lik linje beskyttes retten til ikke å ha en tro.

Tros- og livssynsfriheten står imidlertid ikke alene. Den må veies opp mot andre grunnleggende rettigheter og friheter. Det vil være viktige og vanskelige avveininger i dette grenseområdet. Noen ganger er det nødvendig at tros- og livssynsfriheten må begrenses ut fra hensynet til andre mennesker. Utvalget gir i kapittel 20 en del holdepunkter for hvordan slike avveininger kan gjøres. I dette kapitlet gjelder dette tilfeller der det må vurderes om de generelle reglene samfunnet setter opp for adferd, fører til at det blir vanskelig for enkeltpersoner eller tros- og livssynssamfunn å leve eller fungere etter sin overbevisning, slik at de bør gis adgang til særlige ordninger. Kapitlet drøfter blant annet spørsmålet om reservasjon mot visse pålagte oppgaver i arbeidsforhold og spørsmålet om håndtering av slakt av dyr. Sentralt hele veien i disse drøftingene er avveiningen mellom tros- og livssynsfriheten og andre rettigheter og hensyn.

I kapittel 13 diskuterer utvalget spørsmålet om bruk av plagg og symboler knyttet til religion eller livssyn. Utvalget legger her vekt på at det grunnleggende er enkeltmenneskets frihet til selv å velge plagg. Symboler forstås som prinsipielt åpne og mangetydige. Det gjelder i særlig grad religiøse og livssynstilknyttede symboler. Dette gjør det etter utvalgets syn problematisk å forby bruk av religiøse symboler ut fra en bestemt formening om hva det enkelte symbol betyr. Utvalget tar avstand fra generelle forbud mot og restriksjoner på religiøse og livssynstilknyttede plagg og symboler, og går som hovedregel inn for at det bare skal kunne være praktiske hensyn som eventuelt legger begrensninger på bruk av plagg og symboler knyttet til religion og livssyn. Utvalget drøfter dette også opp mot spesielle yrkesgrupper, som politi og dommere. Utvalgets flertall går inn for at hovedregelen skal gjelde også her, slik at det bare skal være praktiske hensyn som eventuelt begrenser bruk av for øvrig uniformstilpassede plagg og symboler med religiøs eller livssynsmessig opprinnelse. Et mindretall i utvalget går inn for at det ikke åpnes for religiøse plagg eller symboler i tilknytning til politiuniformen eller for juridiske dommere.

Tros- og livssynsfriheten er knyttet til en anerkjennelse av samfunnsmessig mangfold. I et plura-

listisk samfunn skal det være rom for mange måter å tro på og mange måter å leve på. Demokratisk vedtatt nasjonal lov og rett og internasjonale forpliktelser er den juridiske rammen for dette mangfoldet. Men rettslige forhold overskrider imidlertid landegrenser, og mange lever i dag liv på tvers av nasjonale juridiske systemer. Slik er et mangfold av normative og juridiske systemer normalt i alle land. Utvalget drøfter i kapittel 12 hvordan ulike normsystemer, delvis med bakgrunn i ulike religioner og livssyn, kan fungere sammen og samtidig. Dette innebærer på den ene side perspektiver på hvordan lovfortolkning av gjeldende nasjonale lover der det passer må kunne ta hensyn til ulike religiøse eller livssynsbaserte normer eller sedvaner som spiller inn i konkrete saker – på lik linje. På den annen side dreier det seg om det å gi innbyggere med svak tilgang til norsk rett og lovfestede ordninger hjelp til en bedre forståelse og tilgang til dette felles nasjonale lovverket, en tilgang som kan fungere uavhengig av og uten å være i strid med deres varierende religiøse eller livssynsmessige tilhørighet. Utvalget slår imidlertid fast at det er uaktuelt å opprette offentlige rådgivningsorganer som skal baseres på religiøs rett.

Hensynet til barn er spesielt vektlagt i utredningen. Barn har tros- og livssynsfrihet på linje med voksne. Samtidig har også barn krav på spesiell beskyttelse, noe som innebærer at valg og prioriteringer også må tas på vegne av barn. Foreldres rett til å gjøre religiøst eller livssynsmessig baserte valg på vegne av sine barn er også en beskyttet rett. Gjennomgående i utredningen peker utvalget på hvordan hensynet til barn, som ikke i samme grad selv velger tilhørighet til et tros- og livssynssamfunn, kan gjøre det nødvendig å begrense tros- og livssynsfriheten på visse områder. Spørsmål som spesielt dreier seg om barn, diskuteres i kapittel 19. Utvalget mener at det er viktig å beskytte barn mot voksnes utøvelse av tros- og livssynsfriheten, der denne friheten går på bekostning av barnas egen tros- og livssynsfrihet og andre rettigheter. For eksempel må barn ha rett til selv å velge sin religion eller sitt livssyn så snart de er i stand til å gjøre seg opp en mening om spørsmålet. I tillegg til dagens 15-års grense for selvbestemt ut- eller innmelding i tros- og livssynssamfunn foreslår utvalget en ny grense på 12 år for når inn- og utmelding krever samtykke fra barnet. Utvalget foreslår også at grunnskoleelever får en selvstendig rett til fritak etter opplæringsloven § 2-3a fra de er 12 år, og et krav om skriftlig samtykke fra barn fra de er 12 år hvis de skal gå

på en privatskole, for eksempel basert på religiøst grunnlag.

Skole blir i kapittel 19 framhevet som et spesielt samfunnsfelt der forholdet mellom barns rettigheter, statens ansvar og foreldrenes rettigheter må drøftes opp mot hverandre. Utvalget har blant annet sett spesielt på privatskolers adgang til alternativ utforming av grunnskoleopplæringen. Utvalget tilrår at en ikke aksepterer å redusere timeantallet i andre fag for å kunne øke omfanget av privatskolers «RLE-fag». Videre mener utvalget at privatskolenes undervisning i øvrige fag må følge ordinære læreplaner, mens religiøst eller livssynsmessig grunnlag kan aksepteres ved alternative utforminger av det som tilsvarende RLE-faget. Utvalget tilrår at lovverket eksplisitt åpner for at livssynsbaserte skoler kan være basert på sekulære livssyn. Utvalgets flertall mener at skolegudstjenester fortsatt bør være mulig, forutsatt en likebehandling av ulike trossamfunn. Et mindretall mener at gudstjenester som en kirkelig, religiøs handling ikke hører hjemme i en fellesskole.

Omskjæring av guttebarn drøftes spesielt i kapittel 19. Utvalget drøfter dette opp mot vektleggingen av å beskytte de svakestes interesser i en avveiningssituasjon. Utvalgets flertall mener at omskjæring av guttebarn ikke skader barn slik at det må innføres et forbud. Et mindretall går inn for forbud mot omskjæring av guttebarn.

1.5 Likebehandling

Likebehandlingsprinsippet er presentert som prinsipp nummer 5. Likebehandling er i seg selv en konsekvens av valget om å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Skal en stat føre en slik aktivt støttende politikk innenfor menneskerettighetenes rammer, må denne politikken bygge på likebehandlingsprinsippet.

Prinsippet har blant annet klare konsekvenser for forholdet til tro og livssyn innen sentrale offentlige institusjoner (kapittel 15), for tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn (se del V) og når det gjelder helligdager (se kapittel 16).

I kapittel 15 drøftes offentlige institusjoner som fengsel, Forsvaret, offentlige sykehus og andre helse- og omsorgsinstitusjoner, utdanningsinstitusjoner og kriseberedskapen. Tradisjonelt i Norge har disse institusjonenes ansvar for tros- og livssynsmessig tjeneste vært preget av Den norske kirkes majoritetsposisjon i samfunnet. Likebehandling av den enkeltes tros- og livssynsfrihet, uavhengig av om vedkommende er knyttet til et stort eller lite tros- eller livssynssamfunn, innebæ-

rer at det må være en bredere tilnærming til tros- og livssynsbetjening i offentlige institusjoner. Utvalget mener at det er et offentlig ansvar å sørge for tilgjengelige og egnede samtalepartnere for tros- og livssynsspørsmål og tilgjengelig religiøs og livssynsmessig betjening i institusjonene. Utvalget anbefaler at rekruttering av personell til tros- og livssynsbetjening gjøres bredere og tilpasses dem som er brukere av institusjonen. Dette vil kunne gjennomføres på ulike måter og bør tilpasses den lokale situasjonen og behovet der.

Et mindretall mener at det må være tros- og livssynssamfunnene selv og ikke institusjonene som har ansvaret for å sørge for tros- og livssynsbetjening innenfor institusjonene.

Utvalget mener også at likebehandlingsprinsippet må ligge til grunn for tilgang til bønnerom eller stillerom. Offentlige institusjoner, som for eksempel sykehus og skoler, må være rause og tilretteleggende med hensyn til å tilby rom for slike behov.

Norske helligdager følger i all hovedsak de kristne høytidene. Utvalget støtter det gjeldende regelverket som gir arbeidstakere rett til to dager fri per år for å kunne delta i egne religiøse høytider. Utvalget mener videre at denne retten også må gjøres eksplisitt gjeldende for studenter i høyere utdanning, slik at disse etter nærmere regler om frister kan søke om fri fra eksamen eller obligatorisk undervisning inntil to dager når de kolliderer med religiøse helligdager. Utvalget vil generelt oppfordre til fleksibilitet i arbeidsliv og studiesituasjoner i forhold til religiøse og livssynsbaserte begrunnelser for tilpasninger. Spørsmål knyttet til helligdager drøftes i kapittel 16.

Grunnloven § 16 understreker at Den norske kirke «understøttes som saadan» og andre tros- og livssynssamfunn «understøttes paa lige Linje». Dette er et sentralt uttrykk for likebehandlingsprinsippet innenfor en stat som gir aktiv støtte, deriblant økonomisk støtte, til tros- og livssynssamfunnene. Utvalget gjør en grundig gjennomgang av den særlige støtteordningen i del V ut fra prinsippet om likebehandling og andre hensyn, se 1.7 nedenfor.

1.6 Livsfaser

Livsfaseriter er ritualer knyttet til sentrale livsfaser og spesielt overganger mellom livsfaser. Ulike kulturer, religioner og livssyn har ulike former for overgangsritualer. Hvilke livsfaser som markeres, og særlig på hvilken måte dette gjøres, varierer sterkt. Utvalget vil peke på at prinsippene om

åpenhet for andres tros- og livssynsutøvelse, statens aktive støtte til alles tros- og livssynsutøvelse og prinsippene om ikke-diskriminering og om likebehandling må være sentrale for offentlig politikk i møtet med den store variasjonen av livsfaseritualer. Det er grunnleggende at livsfaseritualer i ulike tros- og livssynssamfunn likebehandles, og at det er en åpenhet for at slike ritualer kan finne sted i egnede rom og lokaler.

Kapittel 16 peker på behovet for å kunne få fri fra arbeid, skole eller høyere utdanning i forbindelse med religiøse høytider.

Kapittel 15 framhever behovet for å gi gode rammer for tros- og livssynsutøvelse for pasienter, innsatte, vernepliktige og andre som er i heldøgns offentlige institusjoner over tid. Dette vil også i en del tilfeller omfatte livsfaseritualer. Utvalget oppfordrer til en generell kompetanseheving om variasjonen av livsfaseritualer og ulike menneskelige behov knyttet til dem. Dette er spesielt viktig i tilknytning til alvorlig sykdom, dødsleie og død i institusjoner.

I kapittel 14 drøftes temaet livssynsåpne seremonirom. Et livssynsåpent seremonirom er et rom eller et bygg som er utformet slik at mennesker fra ulike tros- og livssynssamfunn og mennesker uten noen tilhørighet til noe tros- eller livssynssamfunn kan ta rommet eller bygget i bruk til sentrale seremonier, for eksempel ekteskapsinngåelse eller gravferd. Slike rom i et lokalsamfunn kan også gi en åpen felles ramme for alle grupper i samfunnet ved felles minnemarkeringer, for eksempel ved ulykker eller katastrofer. Utvalget ser behovet for å etablere slike livssynsåpne seremonirom i et større og mer landsdekkende omfang enn hittil. Dette bør være et kommunalt ansvar, tilpasset lokale forhold og lokale behov. En prøveordning med økonomisk støtte kan bidra til erfaringsinnhenting både med hensyn til utforming av slike rom og bygg og til eventuelle framtidige støtteordninger.

Kapittel 18 i utredningen tar for seg gravferdsforvaltningen. Gravferd og ritualer rundt dødsfall står sentralt i de fleste religioner og livssyn. En helhetlig tros- og livssynspolitik basert på likebehandling og ikke-diskriminering forutsetter at minoriteters behov blir ivaretatt gjennom de rammer gravferdsforvaltningen legger opp til. Også de som ikke er tilknyttet noe bestemt tros- eller livssynssamfunn må ivaretas godt. Dette gjelder både for de seremonier og ritualer som tilhører dødsfall og gravferd, og for selve gravferdsforvaltningen. Utvalget ser det ikke som en rimelig ordning i et pluralistisk samfunn at ett trossamfunn skal ivareta gravferdsforvaltningen. Utvalget går

inn for et kommunalt ansvar for gravferdsforvaltningen.

Prinsippet om likebehandling ved seremonier og ritualer omkring dødsfall, kremasjon og gravlegging er grunnleggende. Livssynsåpne seremonirom kan gi mulighet for lokaler for ulike typer seremonier. For dødsfall i sykehjem og sykehus er det viktig med kunnskap og innsikt i ulike behov og tilgjengelighet til religiøse ledere eller autorisert personell som kan utføre ønskede ritualer.

Ekteskapsinngåelse er en offentligrettslig handling med viktige sivilrettslige konsekvenser i folks liv. Samtidig er det et sentralt livsfaserituale som for mange er sterkt knyttet til deres tros- eller livssynsmessige tilhørighet. I dag kan den offentligrettslige handlingen delegeres til enkelte tros- og livssynssamfunn, mens det også finnes mulighet for borgerlig vigsel.

Utvalget drøfter ekteskapsinngåelse i kapittel 17. Utvalget har lagt vekt på at en aktiv støtte til tros- og livssynsutøvelse må omfatte at det legges til rette for at religiøse og livssynsmessige seremonier kan gjennomføres. Utvalget har også lagt vekt på menneskerettslige hensyn, spesielt hensyn til kvinner og homofile/lesbiske.

Utvalget er delt i synet på ordning for ekteskapsinngåelse. Et flertall i utvalget går inn for at det innføres sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning. Det vil da fortsatt være mulig å supplere den sivile ekteskapsinngåelsen med tros- og livssynsmessige seremonier etter eget ønske. En slik ordning tydeliggjør at den rettslige siden ved ekteskapsinngåelse er adskilt fra det tros- og livssynsmessige, og det understreker at det er sivil lovgivning og ikke en teologisk forståelse som regulerer ekteskap, foreldreansvar, skilsmisse, arv osv. Dette flertallet mener også at dagens ordning kan reise tvil om staten legitimerer diskriminering av for eksempel homofile eller kvinner.

Et mindretall går inn for at tros- og livssynssamfunn beholder vigselfmyndigheten, slik ordningen er i dag. Det begrunnes med at dette er en ordning med dype røtter i det norske samfunnet, og at den fungerer godt. Utfordringer knyttet til ordningen bør løses gjennom informasjons- og tilsynstiltak, over tid og i dialog med trossamfunnene. Den delegerte vigselfretten forplikter tros- og livssynssamfunnene på å anerkjenne ekteskapslovgivningens gyldighet.

1.7 Tilskuddsordning og medlemsregistrering

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere ordninger for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, blant annet med hensyn til kontrollmuligheter, personvern og partsinnsyn. Utvalget er også bedt om å vurdere eventuelle vilkår for økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn. Kirkeforliksavtalen fra 2008 slår fast at gjeldende finansierungsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal videreføres. Dette legger noe av premissene for den drøftingen utvalget kan gjøre av disse spørsmålene, slik denne drøftingen er ført i kapitlene i utredningens del V.

Utvalget mener at likebehandling av tros- og livssynssamfunnene og hensynet til religionsfrihet er sentrale premisser for utformingen av tilskuddsordningen. Det foreslås en ny felles lov for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, se utredningens del VI. Utvalget mener i utgangspunktet at en bør gi en likeverdig støtte til alle tros- og livssynssamfunn uavhengig av samfunnsnytte og uavhengig av hvordan tros- og livssynssamfunnet organiserer seg og utvikler sin religion eller sitt livssyn.

I den grad tros- og livssynssamfunnets aktivitet påvirker andres rettigheter og interesser, kan det finnes grunner til å stille vilkår for støtte.

Utvalget tilrår at tros- og livssynssamfunnet kan fratas støtte dersom det avdekkes vesentlige og vedvarende brudd på andre lover og samfunnet ikke iverksetter tiltak som kan hindre slike brudd i framtiden. Særlig vekt legges på brudd på lover som skal beskytte barns interesser og rettigheter, brudd på diskrimineringslovgivning og brudd på lover som skal hindre oppfordring til hat og vold.

Videre setter utvalget opp noen ytterligere vilkår, som går ut over den generelle forutsetningen om at et støtteberettiget tros- eller livssynssamfunn ikke må bryte norsk lov. Disse vilkårene dreier seg blant annet om å beskytte barn og å sette noen grenser for oppfordringer til illegitim vold fra en støtemottakers side. Se nærmere beskrivelse av vilkårene nedenfor, under avsnitt 1.8 om forslag til ny lov.

Utvalget drøfter krav til likestilling mellom kjønnene med hensyn til adgang til styrende organer i støtteberettigede tros- og livssynssamfunn, sett i forhold til religionsfrihet og organisasjonsfrihet. Et flertall i utvalget slår fast at det ikke bør stilles krav til trossamfunnene som griper inn i deres trosmessig forankrede selvforståelse og praksis, så lenge disse er lovlige, saklige og for-

holdsmessige. Dette flertallet mener imidlertid at når det er foreslått som en betingelse for å motta statsstøtte at tros- og livssynssamfunnet har vedtekter som fastsetter en styringsstruktur som står ansvarlig overfor staten for forvaltningen av tilskuddet, må deltakelse i denne styringsstrukturen være åpen for personer av begge kjønn. Utvalgets mindretall vil på dette punktet ikke tilrå at det legges inn vilkår i støtteordningen som strammer inn det handlingsrommet som lovgivningen i dag gir knyttet til styringsorganer i trossamfunn.

Utvalget setter fram forslag for avgrensning av hvilke organisasjoner som kan regnes som tros- og livssynssamfunn. Det stilles også visse krav til organisering og administrasjon. Utvalget har diskutert krav om antall medlemmer for å være støtteberettiget, og foreslår i ny lovtekst at kravet settes til hundre medlemmer. Et mindretall i utvalget foreslår et antallskrav på ti medlemmer.

For å stå for en uavhengig vurdering av om vilkårene for støtte oppfylles, foreslår utvalget at det opprettes en faglig nemnd som kan gi råd til departementet om godkjenning av rett til tilskudd og ved spørsmål om å frata noen rett til tilskudd.

Medlemsregistrering er sentralt for tilskuddsordningen. Tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke får tilskudd basert på antall medlemmer. Støttebeløpet per medlem er basert på bevilgningen til Den norske kirke delt på antall registrerte medlemmer i Den norske kirke. Utvalget konkluderer med at den særlige tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn fortsatt bør beregnes på denne måten. Utvalget gir i kapittel 25 en vurdering av og forslag til forbedring av medlemsregistreringsordningen, særlig for å hindre dobbeltmedlemskap. Utvalget legger også stor vekt på personvern hensyn knyttet til medlemskapsregistreringen.

Utvalget foreslår at tilskuddsberettiget medlemskap skal forutsette en melding til tros- eller livssynssamfunnet fra personen selv, eller fra foreldrene for barn under 15 år. Dette skal også gjelde for Den norske kirkes medlemsregister. Videre foreslår utvalget at alle medlemmer når de er fylt 15 år, får et brev der de gjøres oppmerksomme på medlemskapet og at de selv kan ta stilling til det. Ved dobbeltmedlemskap skal de personene dette gjelder, varsles i brev fra Brønnøysundregistrene, slik at de selv kan ordne opp. Tros- og livssynssamfunnene skal ikke lenger få informasjon om hvilke medlemmer som er registrert som dobbeltmedlemmer. Alle registrerte opplysninger om medlemskap slettes i Brønnøysundregistrene etter utbetaling av støtte.

Utvalget går inn for at alle som skal utløse tilskudd, må være bosatt i Norge og aktivt ha registrert seg i et tros- og livssynssamfunn.

Utvalget gjennomgår hvilke bevilgninger til Den norske kirke som bør legges til grunn for beregningen av støtte til de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Det foreslås at den støtten Den norske kirke får til å dekke deler av sine pensjonsforpliktelser, legges inn i beregningsgrunnlaget. Utvalget foreslår videre at deler av ordningen med rentekompensasjon legges inn i beregningsgrunnlaget, mens midlene til fengselsprester tas ut av ordningen.

Utvalget går inn for å endre forvaltningen av tilskuddsordningen til en rent statlig ordning. Dette vil gi en betydelig administrativ gevinst og i større grad sikre likebehandling. Dette utelukker ikke at kommunene kan gi støtte til lokale tros- og livssynssamfunn på frivillig basis, utenom den ordinære støtteordningen. Videre foreslås det at administreringen av tilskuddsordningen legges til ett fylkesmannsembete for å bidra til likebehandling og tilstrekkelig kompetanse.

Når det gjelder andre støtteordninger til tros- og livssynsformål, utenom den særlige støtteordningen til tros- og livssynssamfunn, drøfter utvalget en rekke slike ordninger i kapittel 26. Blant sakene som tas opp her er vilkår for økonomisk støtte til religiøse og livssynsbaserte barne- og ungdomsorganisasjoner. Et flertall i utvalget mener at reglene for tildeling av støtte til barne- og ungdomsorganisasjonene bør strammes inn, slik at forskjellsbehandling knyttet til kjønn eller seksuell orientering i disse organisasjonenes styringsstruktur medfører at det ikke gis støtte. Et mindretall ønsker ikke en slik innstramming, ut fra en bekymring for at dette i praksis vil føre til at de fleste religiøse barne- og ungdomsorganisasjoner vil kunne bli fratatt støtte.

1.8 Ny lov

Utvalget foreslår en ny lov om tilskudd for tros- og livssynssamfunn. Se del VI. Lovens formål er å sikre offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn på likeverdig nivå som Den norske kirke.

Skillet mellom registrerte og ikke-registrerte trossamfunn foreslås ikke videreført. For å være et støtteberettiget tros- eller livssynssamfunn må følgende vilkår oppfylles:

1. Et trossamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om tilværelsen der mennesket ser seg selv i relasjon til en gud eller en eller flere transendente makter.

2. Et livssynssamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og holdning til sentrale etiske spørsmål.
3. Samfunnet må ikke være dannet eller drives ut fra økonomisk egeninteresse, eller ha som hovedformål humanitært virke, personlig selvutvikling eller helse, kulturell virksomhet eller politisk aktivitet.
4. Samfunnet må ha vedtekter som fastsetter hvem som kan være medlem av samfunnet, styringsstruktur i samfunnet, og hvem som representerer og kan forplikte samfunnet utad. Deltakelse i samfunnets styringsstruktur må være åpen for personer av begge kjønn. Det må også være bestemmelser om hvordan vedtekter kan endres og hvordan midler disponeres ved endringer, sammenslåinger mv.
5. Samfunnet må ha 100 medlemmer eller aktivt registrert tilhørige i henhold til § 3-2.

Utvalget har, som presentert under 1.7, valgt å presisere en del ytterligere vilkår til støtte.

Disse er:

1. Samfunnet må ikke
 - a. Organisere eller oppmuntre til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige for deres utvikling, for eksempel godkjenne eller forsvare vold mot barn i form av fysisk avstraffelse.
 - b. Oppfordre til eller bifalle illegitime voldshandlinger og straffereaksjoner som bryter med grunnleggende menneskerettigheter.
 - c. Verve medlemmer ved bruk av tvang, manipulasjon og økonomiske fordeler eller ved krenkelse av retten til privatliv, eller hindre utmeldelse.

Loven presiserer også reglene for beregning av tilskudd, for medlemsregistrering og krav til bruk av tilskuddet, opprettelsen av sakkyndig nemnd, regler for tilsyn, rapportering og sanksjoner.

Det mindretall i utvalget som ønsker å opprettholde dagens ordning med delegert vigselfmyndighet til en del tros- og livssynssamfunn, framsetter forslag om hvordan dette kan reguleres av samme lov, med egne bestemmelser om vigselfmyndighet.

Utvalget foreslår også en opprydning der en del paragrafer i gjeldende lov om trdomssamfunn oppheves eller flyttes til andre lover.

1.9 Debatt og dialog i et livssynsåpent samfunn

Utvalget legger fram en helhetlig utredning til offentlig debatt. Norge har en historie og mange innarbeidede tradisjoner for hvordan tros- og livssynsspørsmål håndteres og diskuteres. Dette gir seg uttrykk i nasjonal debatt og i måten lovverk og offentlige ordninger og institusjoner er ordnet på. At det finnes tradisjoner og vante måter å organisere seg på, og at en har respekt og forståelse for historie og tradisjon, kan ikke være et hinder for at tros- og livssynspolitikken ved behov tas opp til ny debatt, og at eventuelle nye vurderinger kan gjøres. En framtidig helhetlig tros- og livssyns politikk for Norge må bygge på ansvarlige beslutninger basert på innsikt og reflektert debatt og dialog – i dagens samfunn. En helhetlig tros- og livssyns politikk i et samfunn preget av mangfold og et samfunn som vektlegger menneskerettighetene sterkt, må ta dette mangfoldet og beskyttelsen av religionsfriheten som utgangspunkt.

Dialog mellom ulike tros- og livssynsretninger og om tros- og livssynsrelaterte spørsmål på tvers i samfunnet har ikke vært en selvfølge gjennom historien. Kapittel 3 beskriver hvordan dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn i Norge har vokst fram og etter hvert satte en rekke sentrale tros- og livssynspolitiske spørsmål på dagsordenen.

Utvalget vil slå fast at dialog mellom mennesker og grupper med ulikt livssyn og ulik tro må være åpen og preget av respekt for forskjeller og uenighet. Dialog har en verdi for å oppnå forståelse og fellesskap, ikke bare for å oppnå enighet.

Det er viktig å bidra til at sentrale samfunnsinstitusjoner fører an i en slik åpen og respektfull dialog. Dette gjelder politisk debatt, men også for eksempel hvordan dialog skjer på fellesarenaer som den offentlige skolen, eller hvordan disse spørsmålene håndteres i Forsvaret eller ved store nasjonale markeringer. Kapittel 11 tar opp den offentlige debatt og hvordan fellesskap også formes gjennom formuleringer og seremonier. Utvalget understreker at et pluralistisk samfunn må tilstrebe en felles tilnærming til hvordan konflikter, uenighet og mangfold skal håndteres. Utvalget mener at utviklingen av dialog på tros- og livssynsfeltet bidrar positivt til dette. Utvalget peker på at fellesinstitusjoner bør gis en form og en framstilling som kan favne mangfoldet. Et flertall i utvalget går inn for en revurdering av gjeldende formålsparagraf for skolen for å gi større vekt på verdier som samler på tvers av livssyn enn på disse

verdienes opprinnelse eller begrunnelse, mens et mindretall ser ikke behov for en endring.

Det norske forsvaret har en tett kobling til Den norske kirke. Utvalget mener at det er viktig at tros- og livssynsmessig betjening ikke utnyttes for å bedre de militære styrkenes samhold og stridsmoral – eller til å lede eller legitimere krigshandlinger. Utvalget mener at religiøse ritualer ikke bør gjøres til felles uttrykk for Forsvarets kollektive verdigrunnlag. Representanter for ulike religioner eller livssyn bør ikke være ansvarlige for obligatoriske fellesarrangementer eller inngå i militær rangordning. Dette standpunktet står ikke i motsetning til utvalgets understreking av at det må sørges for at tros- og livssynsmessig betjening er tilgjengelig for at personell i Forsvaret, blant annet gjennom fast ansettelse av tros- og livssynspersonell i Forsvaret, jf. drøfting av dette i kapittel 15.

Felles nasjonale markeringer ved høytid, sorg eller krise er et offentlig ansvar, og dette ansvaret bør ikke delegeres til ett tros- og livssynssamfunn alene, heller ikke til Den norske kirke. En må ivareta både behovene til de enkelte i ulike tros- og livssynssamfunn og behovet for felles markeringer på tvers av religioner og livssyn.

Utvalget mener at en åpen politisk debatt og en god dialog vil bidra til å skape gode løsninger for slike fellesinstitusjoner. Utredningen som helhet går inn på en rekke konkrete saksfelt og drøfter avveininger som kan foretas på disse feltene. Det finnes mange saksfelt som ikke er drøftet her. Utvalget vil understreke behovet for dialog for å få fram de mange spesifikke forholdene ved ulike konflikt- og avveiningsspørsmål for framtiden. Dette tas spesielt opp i kapittel 21. Dialog kan bidra til forståelse og aksept for at ikke alle saker kan løses slik at alle blir enige, og dialog kan videre bidra til å finne ordninger for å leve med uenighet og allikevel opprettholde et fellesskap.

Utvalget ble i mandatet spesielt bedt om å vurdere hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i vårt samfunn. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har utarbeidet en kunnskapsoversikt om spørsmålet, se utrykt vedlegg og drøfting i kapittel 4. Utvalget mener at tros- og livssynspolitikken kan ha effekter på inte-

grering, og at dette kan være interessant, men at det ikke foreligger sikker kunnskap på dette feltet. Det sentrale i tros- og livssynspolitikken vil etter utvalgets syn imidlertid være å sikre retten til og muligheten for fri religionsutøvelse, ikke eventuelle mer instrumentelle effekter på eksempelvis integrering.

Utvalget vil framheve debatt og dialog som integrerende faktorer i et demokratisk samfunn. Dette kan knyttes til begrepet uenighetsfellesskap. Utvalget vil videre understreke at et mål om integrering innebærer en respekt for mangfold og vekt på gjensidig tilpasning i et større fellesskap.

Utvalget mener at et bærekraftig grunnlag for det framtidige fellesskapet i vårt samfunn best legges ved at vi som samfunn identifiserer oss med og aksepterer et synlig og reelt kulturelt og livssynsmessig mangfold og lager institusjonelle rammer som gjør det mulig å «være norsk» og leve i det norske samfunnet på mange måter. Det er i den sammenheng også viktig med en debatt om grensene for den enkeltes og kollektivenes religionsfrihet, den enkeltes og kollektivenes ansvar for fellesskapet og hvordan ulike samfunnshensyn skal kunne veies opp mot hverandre. Vi håper denne utredningen er et bidrag til en slik debatt.

Utredningen har fått tittelen *Det livssynsåpne samfunn*. Med det ønsker vi å framheve to sentrale intensjoner. For det første at samfunnet bør gi rikelig rom for tros- og livssynsutfoldelse, i all dets engasjement og synlighet, på ulike arenaer, individuelt og kollektivt. Her kan «livssynsåpent» signalisere en politikk der myndighetene aktivt verdsetter og legger til rette for borgernes tro og livssyn.

For det andre vil «livssynsåpent» betegne åpenhet for borgernes ulike livssyn, religiøse så vel som sekulære, og majoritetens så vel som minoritetenes livssyn. I denne forstand er det livssynsåpne samfunn preget av at myndighetene fører en politikk der de ulike tros- og livssynsgruppene, og også de som står utenfor disse gruppene, blir behandlet som likeverdige.

Samlet sett peker dette på et livssynsåpent samfunn, preget av romslighet og likeverd.