

Høyesterettsadvokat Arne Fliflet
Bygdøy allé 2
0105 Oslo

De registrerte trossamfunnene og deres rett til tilskudd fra stat og kommune. Rettsgrunnlaget, regelverket og praksis.

1. Det er avdekket problemer knyttet til medlemsregistreringen i Oslo Katolske Bispedømme (OKB). Uklarhetene kan ha ført til at det er blitt utbetalt for mye i tilskudd. På den annen side kan det også vært fremmet tilbakebetalingskrav det ikke er rettslig grunnlag for. Disse uklarhetene har også fått alvorlige konsekvenser for enkeltpersoner

2. Jeg skal i dette notatet behandle spørsmålet om retts- og lovhjemmelsgrunnlaget for retten til tilskudd etter lov om trossamfunn. Videre vil jeg se nærmere på reglene om hvem som kan regnes som medlemmer av eller å tilhøre et registrert trossamfunn.

Jeg har kommet til at mye tyder på at de reglene og den praksis som har vært fulgt har et usikkert, uklart og tvilsomt rettslig grunnlag. Dette har ført til at reglene og praksis har vært forstått og anvendt på en uriktig og uheldig måte.

3. Da loven om trossamfunn ble gitt i 1969, ble det påpekt at «*vårt lovverk formelt er lite tilfredsstillende.*»¹ Det ble blant annet etterlyst «*klare bestemmelser om medlemskap i statskirke og andre trossamfunn.*»² Det kan spørres om ikke disse uklarhetene er blitt hengende ved lovgivningen helt frem til i dag.

Saken aktualiserer et behov for en fornyet og oppdatert rettslig gjennomgang og vurdering i lys av de nye grunnlovsbestemmelsene som ble gitt i 2014. Faktiske forhold og spørsmål knyttet til de aktuelle saker om tilskudd går jeg ikke nærmere inn på.

4. I Norge gis det i dag økonomisk støtte i form av tilskudd til kirke-, tros- og livssynsamfunn med forankring i flere lover, se lov om trdomssamfunn og ymist anna 13. juni 1969 nr. 25 § 19 og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn. Den norske kirke finansieres hovedsakelig ved statlige og kommunale midler, deler av avkastningen fra Opplysningsvesenets fond og gjennom gaver.

5. Rettsgrunnlaget for tilskuddet til OKB er lov om trdomssamfunn og ymist anna 13. juni 1969 nr. 25 § 19:

«Registerført trdomssamfunn kan krevja årleg tilskot frå rikskassen. Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet.

¹ Ot. prp. nr. 27 (1967-1968) side 5.

² L.c.

Alle trdomssamfunn som får rikstilskot, kan kvart år krevja tilsvarende tilskot frå kommunar der det bur nokon som høyrer til trdomssamfunnet. Dette tilskotet vert utrekna med grunnlag i dei budsjetterte utlegg kommunen har til Den norske kyrkja.

Offentlege utlegg som gjeld alle, skal ikkje takast med når tilskotet vert utrekna. Departementet kan gjeva nærare føresegner om utrekning og oppgjerd.

Tilskota skal gå til religiøse føremål. For mottekne tilskot skal det sendast inn rekneskap.

Kommunale avgjerder om tilskot kan trdomssamfunnet klaga over til departementet.»

6. Den økonomiske støtten til tros- og livssynsamfunnene utenfor Den norske kirke gis i form av økonomiske tilskudd basert på det antall personer som tilhører eller er medlemmer av de ulike samfunnene. Tilskuddene beregnes med utgangspunkt i den støtten som gis til Den norske kirke. Det er bred enighet om at denne formen for støtte er generøs og tilfredsstillende for dem som har rett til tilskudd.

Etter loven har et registrert trossamfunn *rett til* «årleg tilskot». Det er trossamfunnet som har denne retten og tilskuddet skal utregnes «etter kor mange som høyrer til samfunnet.»

7. Om hvem som skal anses å «høyra til» et trossamfunn, heter det i § 7:

«Den som ikkje er norsk riksborgar og heller ikkje har bustad i riket, vert ikkje rekna for å høyra til norsk trdomssamfunn etter denne lov.

Ingen kan høyra til eit trdomssamfunn utan han dessutan fyller dei vilkåra som trdomssamfunnet set.»

Etter denne bestemmelsen må den som skal anses for å «høyra til» et registrert trossamfunn enten være norsk statsborger eller bosatt i riket og dessuten tilfredsstillende de vilkår trossamfunnet setter for å høre til trossamfunnet.»

Loven § 9 første ledd sier:

«Trdomssamfunnet fastset sjølv kva måte innmelding i samfunnet skal gjerast på.

Den som vil melda seg ut or registerført trdomssamfunn eller or Den norske kyrkja, må anten møta fram sjølv eller senda skriftleg melding til presten eller forstandaren.

Presten eller forstandaren ser til at vilkåra etter lova er oppfylde. Han skal bokføre innmeldingar og utmeldingar og gjeva vitnemål om dei.»

Et trossamfunn fastsetter med andre ord selv vilkårene for «innmelding». Dette innebærer blant annet at den som anses for å høre til et trossamfunn fra før vedkommende bosatte seg i Norge eller ble norsk statsborger, også må kunne anses å «høyra til» eller være medlem av det samme trossamfunnet i Norge.

8. Loven bruker uttrykkene «høyra til» og «innmelding». Etter ordlyden er uttrykket «høyra til» videre enn «innmeldt». Innmelding synes å forutsette en aktiv handling, å melde seg inn. Tilhørighet eller å «høyra til» kan imidlertid omfatte personer som ikke er meldt inn ved å registrere seg i trossamfunnet i Norge. Tilhørighet er også noe annet enn medlemskap.

I en åpen kirke, en allmenn (katolsk) kirke, er tilhørighet viktig, og den kan være forankret i noe annet og mer enn en formell «innmelding» til et norsk trossamfunn. En utenlandsk statsborger som bosetter seg her i landet og som fra før av tilhører den katolske kirke i et annet land, må etter en naturlig språkbruk kunne sies å «høyra til» det katolske trossamfunn som er registrert i Norge når vedkommende bosetter seg her eller blir norsk statsborger. Noen ytterligere «innmelding» krever ikke loven. Dette vil også samsvare med den norske kirkes trosbekjennelse (augustana), jfr. henvisningen til «en hellig, allmenn kirke.»

9. Reglene for hvem som skal regnes som medlemmer av eller å tilhøre trossamfunnet er gitt i loven. Grunnvilkårene om statsborgerskap eller bopel må suppleres med de regler som det enkelte trossamfunn har om medlemskap eller tilhørighet. Reglene må «tolkes med de modifikasjoner, bl.a. når det gjelder forholdet til trossamfunnets egne regler,..».³

10. Ved lov 19. mars 2004 nr. 14 fikk loven om trdomssamfunn en ny bestemmelse i § 19 b.

Paragraf 19 b lyder:

«Departementet kan gjeva føresegner om plikt til å opplysa om fødselsnummer for kvar einskild medlem og organisasjonsnummer for trdomssamfunnet til bruk i saker om tilskot etter §§ 19 og 19 a. Desse opplysningane kan jamførast med opplysningar frå Det sentrale folkeregisteret, andre trdoms- og livssynssamfunn og medlemsregisteret til Den norske kyrkja så langt dette er teneleg for å kontrollera at vilkåra for tilskot er oppfylde.»

Lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 gjeld ikkje for opplysningar som er gjevne etter føresegner med heimel i første leddet.»

Etter § 19 b kan departementet bare gi forskrifter om plikten til å opplyse om fødselsnummer for hvert enkelt medlem og bare til bruk i saker om tilskudd etter §§ 19 og 19 a. Bestemmelsen forutsetter at det er regler om hvordan personer blir medlemmer eller tilhører et trossamfunn, men inneholder ikke selv en hjemmel for å gi nærmer regler om hvordan innmelding skal kunne skje og hvordan det i tilfelle skal registreres. Dette er et bevisst valg fra lovgivers side. Dette er forhold som hører til trossamfunnenes autonomi og som lovgiver ikke vil (eller kan) gripe inn i.⁴

³ Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 26.

⁴ Se Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) s. 53 der det sies: «Justisdepartementet finner det mindre heldig at det gis lovbestemmelser om fremgangsmåten ved innmelding i trossamfunn som ikke også kan godtas for statskirkens vedkommende. Det er heller ikke så påkrevet å ha lovbestemmelser om fremgangsmåten ved innmelding som ved utmelding. For så vidt angår innmelding kan det ikke være noe å bemerke til at samfunnene praktiserer sine egne regler om fremgangsmåten Dette er fremholdt i forarbeidene til trossamfunnsloven der det

11. Loven om trdomssamfunn § 25 lyder:

Prest eller forstandar i registerført trdomssamfunn skal føra dei bøkene som departementet fastset.

Han kan gjeva vitnemål med offentleg tiltru om tenester han har gjort, og om det som bøkene viser.

Prest eller forstandar skal gjeva dei meldingar, opplysningar og vitnemål som departementet eller fylkesmannen fastset.

Prest eller forstandar i registerført trdomssamfunn står under slikt tilsyn som departementet eller fylkesmannen meiner trengst for dei gjeremål som er pålagde i eller med heimel i lov.»

Bestemmelsen pålegger en prest eller forstander i registerført trdomssamfunn å føre de bøkene som departementet fastsetter. Forskriften om registrerte og uregistrerte trossamfunn av 19. april 2005 nr. 345 § 11 sier:

«Prest eller forstander i registrert trossamfunn skal føre medlemsregister med følgende opplysninger: Opptatt i menigheten, utmeldt av menigheten, levende fødte og døde. Videre skal det i medlemsregistret fremgå hvem som er ekteviet av menighetens prest eller forstander når han/hun har vigselsmyndighet (jf. ekteskapsloven).»

12. Som nevnt skal retten til tilskudd etter loven § 19 baseres på hvor mange som «hører til samfunnet».

Dersom trossamfunnet har regler om tilhørighet eller medlemskap utover det som fremgår av de bøkene som føres, må imidlertid disse reglene legges til grunn for anvendelsen av bestemmelsen om retten til tilskudd etter § 19, jfr. loven § 9 som sier at trdomssamfunnet «fastset sjølv kva måte innmelding i samfunnet skal gjerast på.» Denne bestemmelsen må forstås slik at den som anses for å høre til trossamfunnet etter trossamfunnets regler, også kan anses å høre til eller være medlemmer av vedkommende trossamfunn.

Regelen i forskriften § 11 om hvilke bøker som skal føres av prest eller forstander i et trossamfunn sier direkte bare noe om plikten til å føre visse bøker som forutsettes å foreligge. Bestemmelsen nevner hvilke personer som skal føres inn i bøkene, men inneholder ingen hjemmel for å bestemme at et trossamfunn skal ha et fullstendig og uttømmende register over hvem som skal anses å «høyra til» trossamfunnet.

fremheves at henvisningen til trossamfunnets egne regler er viktig fordi den forutsetter at ingen kan anses som medlem uavhengig av trossamfunnets egne regler.» Der ble det også fremhevet at et trossamfunn ikke kan regne som medlemmer eller tilhørende personer som de ikke anerkjenner etter sine egne regler. «Spørsmålet kan tenkes å få betydning i relasjon til de foreslåtte regler om tilskudd.»

Regelen forutsetter at det er de personer som er «opptatt» i samfunnet som skal føres inn og registreres. Dette betyr at det bare er et krav om at det er de personer som blir «tatt opp» som medlem i trossamfunnet som skal registreres.

13. Etter forskriften § 11 skal medlemsregisteret blant annet omfatte de personer som er «opptatt i menigheten». Denne bestemmelsen må forstås slik at den som er «opptatt» i menigheten også er en person som selv aktivt har bedt om eller ønsket å bli opptatt. Dette kan også sies å følge av loven § 2 som sier at ingen kan «*binda seg rettsleg til å høyra eller ikkje høyra til eit trdomssamfunn, ein religiøs samskipnad eller orden. Heller ikkje kan nokon binda ein annan til slikt.*»

14. Forskriften § 11 inneholder imidlertid ingen bestemmelse om plikten til å føre et register over andre forhold enn de som er nevnt. Plikten til å føre bøker eller registre som omfatter alle dem som etter trossamfunnenes egne regler «hører til» eller er medlemmer av trossamfunnet er heller ikke gitt andre steder. Personer som et trossamfunn etter sine regler anses å tilhøre trossamfunnet fra før de bosetter seg eller før de ble statsborgere, vil det ikke være naturlig å si blir «opptatt».

15. Bestemmelsen kan heller ikke anses å inneholde en hjemmel for å pålegge trossamfunnet en plikt til aktivt å oppsøke personer som de har grunn til å tro må sies å høre til trossamfunnet. Dette betyr at det er dårlig samsvar mellom regelen om hva som er bestemmende for tilskuddsretten, «hører til», og regelen om hvem som skal føres inn i trossamfunnets bøker som «opptatt».

Ordlyden i forskriften synes å være formulert ut fra situasjonen slik den er kjent i for eksempel Den norske kirke, men som ikke uten videre passer på situasjonen i trossamfunn som legger til grunn tilhørighet på basis av forhold (for eksempel dåp) som har skjedd utenfor Norges grenser før vedkommende bosatte seg eller ble norsk statsborger.

Konklusjonen etter dette må bli at det ikke foreligger hjemmel for å kreve ført et fullstendig register eller uttømmende lister over dem som tilhører et trossamfunn.

16. Dersom forvaltningen vil ha et fullstendig og uttømmende register over alle som «hører til» trossamfunnene, krever det en klar lovhjemmel. Det er tale om en plikt til å registrere personsensitive opplysninger om tro og tilhørighet til et trossamfunn. En slik plikt vil medføre arbeid for trossamfunnene og vil også medføre at trossamfunnene måtte ta kontakt med personer og be dem opplyse om tro og trossamfunnstilhørighet.

En slik bestemmelse ville sannsynligvis også medføre at den som bosatte seg i landet eller ble norsk statsborger, måtte opplyse om trostilhørighet. Dette er som nevnt personsensitive opplysninger, jfr. lov 4. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 2 nr. 8, bokstav a. Statsborgerloven inneholder ingen regler som gir hjemmel for å kreve opplysninger om tilhørighet til trossamfunn. Heller ikke utlendingsloven inneholder slike regler.

17. Grunnloven inneholder i dag regler som får betydning for praktiseringen og anvendelsen av de regler det her er tale om. Foreningsfriheten i Grunnloven § 101, EMK art. 11 og SP art. 22 innebærer både en rett til å gå inn i og slutte seg til «foreninger» og til å melde seg ut. Foreningsfriheten dekker «alle typer foreninger uansett arbeidsfelt. For eksempel politikk, økonomi, kultur, religion eller rene sosiale aktiviteter. Det betyr at alt fra fagforeninger og boligbyggelag til trossamfunn og idrettslag er omfattet.»⁵ En konsekvens av retten til fritt å kunne melde seg inn i eller ut av «foreninger» er at en plikt til å registrere eller la seg registrere må ha hjemmel i lov.

18. Den store innvandringen til Norge i de senere år gjør at det nå har en praktisk betydning hvilke regler som gjelder om medlemskap og tilhørighet i åpne trossamfunn som også er internasjonale.

Spørsmålet er om det følger av gjeldende lov en plikt for alle registrerte trossamfunn til å føre medlemsregister og -lister og til å følge bestemte regler om hvordan tilhørighet eller medlemskap skal registreres. Som påpekt i proposisjonen til trossamfunnsloven, mente departementet at det ikke burde gis regler om fremgangsmåten ved «innmelding» og at «samfunnene praktiserer sine egne regler om fremgangsmåten.»

19. Det kan spørres om den som ønsker å motta tilskudd også må finne seg i å gi de opplysninger som myndighetene ønsker for å gjennomføre en tilskuddsordning. Umiddelbart kan det virke rimelig at slike krav må kunne stilles, men kan det gjøres uten lovhjemmel?

Det er her tale om konsekvenser som ikke bare har betydning for privatliv og personvern, men også for trosfriheten og foreningsfriheten. Å skulle gi slike opplysninger som skal videreformidles til offentlige myndigheter vil av mange, av forståelige grunner, kunne oppfattes som inngrep i personlig frihet og en ubehagelig inntrengen i privatlivet. Mange vil oppfatte det som støtende eller «invaderende» å bli spurt om forhold som har med kirke- og trossamfunntilhørighet, tro og livssyn, å gjøre. Dersom lovhjemmelsspørsmålet hadde vært sett, ville en lovgivningsprosess ha ført til at disse spørsmål hadde blitt nærmere belyst. Dette viser at lovhjemmelsskravet her har en viktig realitet.

20. Dersom myndighetene ønsker at det lages et fullstendig register over samtlige som skal anses for å være medlemmer av eller å tilhøre et trossamfunn, kan det tenkes ordnet på flere måter. For det første kan det ordnes ved at det enkelte trossamfunn pålegges en plikt til å registrere alle som anses å høre til samfunnet. Dette vil i så fall kreve lov.

Dette kunne også ordnes ved å pålegge den som bosetter seg i landet eller som blir norsk statsborger å opplyse om sin tilhørighet til et trossamfunn. Også dette ville kreve lov.

En uttalelse i forarbeidene til loven om tilskudd til livssynsamfunn kan kaste lys over spørsmålet om lovhjemmelsskravet. I proposisjonen ble det blant annet uttalt dette om vilkårene for å yte tilskott:

⁵ Njål Høstmælingen, Internasjonale menneskerettigheter, 2. utg. 2012 s. 273.

«Sammenslutningen må, for å kunne kreve tilskott, ha en fast organisasjonsmessig karakter. Dette ligger allerede i betegnelsen «livssynssamfunn» («trossamfunn»). En slik organisasjonsmessig karakter vil normalt framgå av de opplysninger som gis i forbindelse med søknaden om økonomisk støtte. De offentlige myndigheter må i den forbindelse kunne kreve å få seg forelagt eksisterende vedtekter. Likeledes må andre opplysninger som anses nødvendige ved avgjørelsen av søknaden, kunne kreves gitt. Dersom samfunnet ikke legger fram de nødvendige data, bør tilskott ikke bli ytt. Departementet ønsker likevel å understreke at det ikke vil være tale om en plikt til å gi opplysninger om de interne forhold i organisasjonen eller om enkeltpersoner som har tegnet medlemskap.»⁶

Det som her er sagt illustrerer at det i tilfelle må foreligge en klar lovhjemmel dersom et trossamfunn eller dets medlemmer skal ha plikt til å opplyse om tilhørighet til kirken eller trossamfunnet.

21. Bestemmelsen i § 19 b ble gitt av kontrollhensyn og ikke for å legge grunnlaget for et fullstendig og uttømmende medlemsregister. Om bakgrunnen for forslaget til § 19 b het det i proposisjonen at det var for å «få bedre grunnlag for og kontroll med utrekning av tilskott til trudoms- og livssynssamfunn» at det skulle kreves innsendt fødselsnummer for «*kvar enkelt medlem som utløyer statstilskott. Oversiktene skal sendast til fylkesmannen i det fylket der samfunnet har hovudsetet sitt. Det skal ikkje sendast inn opplysningar om namn på enkeltmedlemmer.*»⁷

I proposisjonen forutsettes at det er det innsendte fødselsnummer og medlemskapet som utløyer statstilskuddet. Er dette treffende og er det i samsvar med den grunnleggende retten til tilskudd som er gitt i § 19? Det er de som «hører til» trossamfunnet som skal være grunnlaget for tilskuddet, ikke de som måtte være formelt registrerte som medlemmer. Lovgiver har uttrykkelig sagt at det ikke er ønskelig med formelle regler om registrering av medlemmer. Dette er også rimelig og naturlig.

22. I proposisjonen til § 19 b er det påpekt at det under høringen kom frem «*frykt for å samle slik sensitiv informasjon. Mange trudomssamfunn har medlemmer som har personlege og historiske røyntler med forfølging og undertrykking som følgje av livssyn, og dei fryktar for at opplysningane skal bli misbrukte.*»

Dette er tungtveiende hensyn. Det første, frykten for å bli registrert, har en side mot tros- og religionsfriheten, jfr. Grunnloven § 16 og EMK art. 9, og mot respekten for privatlivet, jfr. Grunnloven § 102 og EMK art. 8.

Det er grunn til å merke seg at de trossamfunn som hørte til de nordiske folkekirkene den gang ikke ble utregnet på bakgrunn av medlemsoversikter. Det het om dette at tilskudd «til

⁶ Ot. prp. nr. 59 (1980-1981)

⁷ Ot. prp. nr. 9 (2003-2004) side 2.

desse trudomssamfunna blir utrekna med utgangspunkt i det statistiske talet på borgarar frå det landet det gjeld og prosentdelen av befolkninga som tilhøyrrer folkekyrkja i landet.»

Å behandle kirke- og trossamfunn forskjellig kan støte an mot påbudet i Grunnloven § 16 fjerde punktum, der det heter:

«Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.»

Den ordningen som gjelder for de nordiske folkekirkerne er også i dag annerledes og kan karakteriseres som mer liberal og enkel å gjennomføre enn den som gjelder for andre trossamfunn. Den frykten for *«meir arbeid for samfunna»* som mange trossamfunn mente ville bli følgen av kravene om innsending av fødselsnummer, har sannsynligvis vært reell.

23. Kravet til klar lovhjemmel vil i dag også følge av Grunnloven § 102 første ledd første punktum, som sier:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.»

Bestemmelsen er «tydelig inspirert av EMK artikkel 8 og må tolkes i lys av denne.⁸

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art 8, om respekten for privatlivet, sammenholdt med art 9 om religionsfriheten, gjør det også berettiget å stille spørsmål om det overhodet vil være adgang til å gi myndigheter eller andre en rett til å be om opplysninger om religiøs tro. Dette er et meget viktig spørsmål som nå bør utredes nærmere.

24. Det kan etter EMK gjøres unntak fra retten til privatliv

«når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Spørsmålet er om de kontrollhensyn og hensynene til likebehandling mellom trossamfunn kan gi grunnlag for å gi slike regler. Uansett må slike regler gis i lov. Slike regler kan ikke sees å være gitt.

De lister som trossamfunnene skal sende inn, må i tilfelle bare inngå i tilskuddsmyndighetens kontrollarbeid og kan ikke legges til grunn som et rettslig krav om å ha fullstendige medlemslister. Dette ville i så fall bety at det ble innført en ordning for medlemsregistrering som det ikke er lovhjemmel for og som ikke er i samsvar med gjeldende lovregler om retten til tilskott. Ordningen vil også være i et problematisk forhold til flere av menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven og våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

⁸ Jørgen Aall, Rettsstat og menneskerettigheter, 4. utgave, Bergen 2015, s. 214.

25. Reglene om tilskudd til trossamfunn er preget av at de er blitt gitt til ulike tider og ut fra ulike og til dels motstridende behov, hensyn og formål. Målet om å støtte trossamfunnene i deres samfunnsnyttige virke, ønsket om å behandle trossamfunnene likt, behovet for effektive kontrollordninger og ønsker om å begrense det offentliges økonomiske og administrative ressursbruk, har trukket i ulike retninger. Det har også ført til at vi har fått et regelverk som er uklart og lite oversiktlig, noe både forvaltningen selv og de som berøres av det har hatt problemer med å forholde seg til.

26. Tilskuddsforvaltningen kan til tider synes å ha vært mindre lydhør for de praktiske problemer som er fremhevet fra trossamfunnenes side. Dette kan ha flere årsaker. Tilskuddsforvaltningen har også hatt som oppgave å skulle administrere statskirken og denne «dobbeltrullen» kan ha medført at myndighetene har kommet i skade for å ha unnlatt å utrede disse spørsmål i tilstrekkelig grad.

Problemene forvaltningen her har stått overfor, kan også å ha ført til at plikten til å veilede og orientere om de krav forvaltningen mente var viktige, har vært forsømt. En mer aktiv innlevelse i trossamfunnenes behov og interesser ville antakelig ha avdekket de mangler i regelverket som nå er kommet for dagen.

27. Tilskuddsforvaltningen selv synes heller ikke å ha vært klar over hvordan regelverket er å forstå og har ikke vært seg bevisst de mangler og spenninger som har vært og fortsatt er mellom de ulike reglene. Umiddelbart og tilsynelatende kan reglene synes å være klare og greie, noe som reaksjonene i forvaltningen og i offentligheten nå kan tyde på. Ved nærmere undersøkelser viser dette seg imidlertid ikke å være tilfellet.

Spesielt uheldig har det vært at tilskuddsforvaltningen har gått ut fra at trossamfunnene har en plikt til å ha og føre et fullstendig medlemsregister som omfatter samtlige av dem som «hører til» trossamfunnet.

28. Det er vesentlige rettssikkerhetsmessige spørsmål vi her står overfor. Legalitetsprinsippet og dets krav om klar og tydelig lovhjemmel har ikke vært tatt tilstrekkelig på alvor fra forvaltningens side. Hadde det vært gjort, ville trossamfunnenes behov og myndighetenes plikter kommet klarere frem. Uklarhetene i regelverket ville også ha blitt synliggjort. Denne manglende bevissthet om legalitetsprinsippets krav har, innad i forvaltningen, ført til at regler med et usikkert og uklart rettslig grunnlag har vært lagt til grunn anvendt på en måte det ikke har vært rettslig grunnlag for.

Dette har for det første ført til at enkelte trossamfunn har følt seg forpliktet til å oppsøke og ta kontakt med personer som de har hatt grunn til å anta tilhører deres trossamfunn. De listene over medlemmers fødselsnummer som er sendt inn er også blitt satt opp på et til dels tynt grunnlag, noe som må sees i sammenheng med at reglene her har vært uklare. Dette har også skapt store problemer innad i trossamfunnene fordi mange som har arbeidet med disse sakene, av forståelige grunner, har opplevd at de har vært med på en praksis som har

vært i strid med regelverket. Dette har ikke bare skapt gnisninger mellom de ansatte, men kan også ha skapt motsetningsforhold mellom dem.

29. I mai 2014 ble Grunnloven endret på en rekke punkter når det gjelder menneskerettighetene. De nye bestemmelsene innebar at en rekke menneskerettigheter som før bare hadde kommet til uttrykk i internasjonale konvensjoner nå fikk status som overordnet lovgivning, *lex superior*. Dette betyr at lovgiver, Stortinget og forvaltningen, må vurdere regelverket og praktiseringen av det i lys av menneskerettighetsbestemmelsene, både de som står i Grunnloven og de som følger av internasjonale konvensjoner. Vi er her på et område som gjelder sentrale menneskerettigheter om samvittighets- og religionsfrihet, personvern og vern om privatliv og likebehandling.

Det vil føre for langt her å komme inn på hvilken betydning Grunnlovens og de internasjonale konvensjoners bestemmelser har for forholdene i denne saken. Det er imidlertid viktig, dersom myndighetene skal ta den nye menneskerettighetssituasjon på alvor, å få nærmere behandlet, belyst og utredet spørsmålene knyttet til våre nye grunnlovsbestemmelser.

Jeg peker i denne forbindelse spesielt på Grunnloven § 92 som sier:

«Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.»

Grunnloven § 98 knesetter et likhetsprinsipp for personer:

«Alle er like for loven.

Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

I EMK er det også en bestemmelse om forskjellsbehandling knyttet til konvensjonens rettigheter i EMK art 14. SP art 2 har også en bestemmelse om forskjellsbehandling av konvensjonens rettigheter.

Grunnloven § 16 sier:

«Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynsamfunn skal understøttes på lik linje.»

Denne grunnlovsbestemmelsen stiller krav om likebehandling av tros- og livssynsamfunn. Grunnloven inneholder med andre ord krav om likebehandling både av personer og tros- og kirkesamfunn.

Jeg nøyer meg med å peke på dette fordi det understreker hvor viktig det her er å se på de spørsmålene denne saken reiser i lys av den fundamentalt nye rettslige situasjon vi nå står overfor.

30. Dette aksentueres ved at Grunnloven § 89 nå slår fast, etter en endring 1. juni 2015:

«I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven.»

Flere forhold knyttet til regelverket og forvaltningsordningen synes å ha vært tatt for gitt, både i forvaltningen selv og blant de som er berettiget til tilskudd. Konklusjonen etter dette blir for det første at den ordning som er lagt til grunn og den praksis som er fulgt for tilskuddsordningen til de registrerte trossamfunn står i et usikkert, uklart og tvilsomt forhold til de grunnleggende regler om retten til tilskudd i loven om trdomssamfunn. Reglene om hvem som «hører til» eller er «medlemmer» av et trossamfunn er blitt forstått og praktisert på en måte som ikke er i samsvar med loven og de grunnleggende hensyn som lovgiver har ment loven skal ivareta.

I lys av de problemer som ellers er kommet frem, vil det være naturlig at lovgiver tar tak i dette og setter i gang en utredning. I lys av grunnlovsendringene i fjor er det også nødvendig å utrede registreringsspørsmålene i lys av våre forpliktelser etter Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetskonvensjoner Norge er forpliktet til å følge.

31. Avslutningsvis kan det også spørres om den strafforfølgningen som har vært satt i gang kan ha skjedd på et for tidlig tidspunkt. Tilskuddsforvaltningen synes ikke i tilstrekkelig grad å ha utredet de rettslige og administrative sider ved saken, jfr. prinsippet i forvaltningsloven § 17. I denne saken har tilskuddsforvaltningen en faglig kompetanse som politiet og påtalemyndigheten er avhengig av i sitt politi- og påtalefaglige arbeid.

Forvaltningen har et selvstendig ansvar for å utrede og avklare de faktiske og rettslige sider av saken. Tilskuddsforvaltningen kan derfor ikke uten videre overlate til politiet og påtalemyndigheten å utrede de rettslige og forvaltningsmessige sidene i forvaltningssaken. Politiet og påtalemyndigheten har den politi- og påtalemessige kompetansen, men for å kunne utøve denne kompetansen på et forsvarlig grunnlag, må det forvaltningsmessige grunnlag være på plass fra forvaltningens side. Å aksjonere for tidlig og på et utilstrekkelig eller sviktende grunnlag kan derfor føre til at politiet kommer i skade for å aksjonere for tidlig og med uheldige konsekvenser både for dem som utsettes for forfølgningen og for forvaltningen selv. Hvis det blir avdekket at forvaltningen ikke har utredet saken tilstrekkelig, vil det svekke tilliten til forvaltningen.

Oslo, den 24. august 2015

Arne Fliflet

