

Innst. S. nr. 9

(2000-2001)

Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen om nytt prinsipp for integrering av innvandrere samt lovregler slik at det ikke gis adgang til å fremføre bønnerop gjennom høytaler fra moskeer

Dokument nr. 8:34 (1999-2000)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en ny stortingsmelding om integrering av innvandrere i det norske samfunn basert på prinsippet om at innvandrerne må tilpasse seg de norske lover og regler, samt norsk kultur og tradisjon, samt vise respekt for at Norge er et samfunn bygget på de kristne grunnverdier.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovforslag slik at det ikke gis adgang til å fremføre bønnerop over høytaler fra moskeer.

I dokumentet vises det til at World Islamic Mission i bydel Gamle Oslo har søkt om tillatelse til å rope til bønn hver fredag, og saken diskuteres både i Oslo og i Bergen.

Det er forslagsstillerens oppfatning at spørsmålet om å tillate bønnerop fra moskeer en gang hver fredag må settes inn i en langt større sammenheng. Det må dreie seg om prinsippet med bønnerop gjennom høytaler. Hvis det gis tillatelse til bønnerop en gang hver fredag vil det kun være et tidsspørsmål når det søkes om utvidelser til det endelige mål om 5 ganger pr. døgn slik det er i mange muslimske land. Det vil bli vanskelig å avvise utvidelser i antallet bønnerop pr. uke når det først er åpnet for slike.

I dokumentet påpekes at det faktiske forhold er at de norske kristne grunnverdier og kultur nå utsettes for en voksende utfordring fra en sterkt voksende muslimsk innvandrerbefolkning. Så lenge det var meget få muslimske innvandrere ble det liten påvirkning for det norske samfunn, men med store geografiske konsentrasjo-

ner av muslimske innvandrere blir situasjonen gradvis en annen.

Forslagsstilleren hevder videre at det nå er nødvendig også for det norske samfunn å kjempe for en bevarelse av de norske kristne grunnverdier og den norske kultur ved å legge om integrerings- og innvandringspolitikken slik at det må bli innvandrerne som tilpasser seg det norske samfunn, de norske grunnverdier og den norske kultur. Det er i en slik sammenheng ønsket om bønnerop over høytaler fra moskeer må vurderes og deretter bør dette forbys ved nødvendige lovregler idet et slikt spørsmål er et nasjonalt anliggende og ikke en sak for et bydelsutvalg i Oslo.

Forslagsstilleren konstaterer også at det er stadig flere reportasjer og hendelser som tyder på en mislykket integreringspolitikk og at det derfor er nødvendig å basere integreringspolitikken på prinsippet om at innvandrerne må tilpasse seg de norske lover og regler, samt den norske kultur og vise respekt for at Norge er et samfunn bygget på de kristne grunnverdier.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Berit Brørby, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Einar Johansen og Leif Lund, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg, fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, og fra Sosialistisk Venstreparti, Helge Bjørnsen, vil peke på at verden gjennom økonomisk globalisering, teknologisk utvikling og ikke minst gjennom tettere kommunikasjonsmessige bånd knyttes tettere sammen, og bidrar

til befolkningsmessige forflytninger. Dette bidrar til nye utfordringer og muligheter for Norge. Både tidligere arbeidsinnvandring og Norges oppfylning av de humanitære forpliktelser til å ta imot flyktninger og personer med behov for beskyttelse bidrar til å endre Norge til et mer mangfoldig samfunn. Flertallet viser til at situasjonen i arbeidsmarkedet vil forsterke denne utviklingen. Uten flere arbeidstakere fra andre land vil det være vanskelig å løse fremtidens velferdsbehov. Flertallet mener det er selvsagt at personer fra andre land og kulturer følger norsk lov og regler når de oppholder seg i Norge. På samme måten som nordmenn skal gjøre det. Etter flertallets mening har dette vært og skal være et bærende prinsipp for norsk integreringspolitikk. Samtidig må det norske samfunn gi respekt og rom for religiøse og kulturelle uttrykk som vi ikke er vant til som et homogent samfunn, så lenge disse er innenfor den klare ramme norsk lovverk setter, og tar hensyn til den individuelle frihet og rettigheter til det enkelte individ, enten det er av norsk eller utenlandsk opprinnelse.

Flertallet viser til at forslag II i Dokument nr. 8:34 (1999-2000) berører et område som har et særlig vern gjennom Grunnlovens paragrafer om ytringsfrihet og religionsfrihet. På den bakgrunn ba komiteen Justisdepartementets lovavdeling om en betenkning vedrørende forslagenes forhold til Grunnloven §§2 og 100, samt de internasjonale menneskerettigheter som følger av Grunnloven §110.

Betenkningen er inntatt som vedlegg til denne innstillingen.

Flertallet viser til at lovavdelingen oppsummerer sin gjennomgang slik:

"Lovavdelingen er kommet til at et generelt lovforbud mot bønnerop fra moskeer antakelig vil være i strid med religionsfriheten slik den er beskrevet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 9 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 18. Bønnerop vil imidlertid kunne underlegges visse begrensninger, uten at dette strir mot grunnloven eller internasjonale menneskerettigheter Norge er bundet av, forutsatt at disse begrensninger er saklig begrunnet og proporsjonale i forhold til begrunnelsen og er ikke-diskriminerende. Slike begrensninger bør fortrinnsvis følge av et generelt og innholds- nøytralt regelverk f.eks. støyforskrifter. Etter Grunnloven §2 vil adgangen til å nedlegge forbudet mot bønnerop være noe videre."

Etter flertallets mening klargjør lovavdelingens utredning at forslag II i dokumentforslaget innebærer et brudd på menneskerettighetene. Dette forsterkes ytterligere av forslagsstillers argumentasjon for forslaget. På denne bakgrunn mener flertallet forslaget bør avvises. Flertallet viser til at de land komiteen har innhentet opplysninger fra, som våre naboland og England, alle har generelt tillatt bønnerop, men regulerer spørsmålet gjennom plan- og bygningslovverket og støyforskrifter. Flertallet mener det generelt må ansees å være tillatt med bønnerop, men at spørsmålet i det enkelte tilfelle må vurderes av lokale myndigheter

i forhold til støyforskrifter og hensynet til nærmiljøet. Flertallet mener det er naturlig etter at spørsmålet om bønnerop fra moskeer er aktualisert, at departementet gjennomgår plan- og bygningslovens forskrifter og veiledninger for å se om spørsmålet er tilstrekkelig belyst som grunnlag for lokal behandling.

Flertallet viser til at forslagsstiller, i tillegg til det selvsagte prinsipp for integreringspolitikken om at alle skal følge norske lover og regler også mener at innvandrere skal tilpasse seg norsk kultur og tradisjon, og vise respekt for at Norge er et samfunn bygget på de kristne kulturverdier. Flertallet vil peke på at dette vil innebære å stille krav til innvandrere som mange nordmenn selv ikke vil kunne oppfylle. Flertallet vil understreke at en god integreringspolitikk baserer seg på både å kreve respekt for norsk lov og rett, tradisjon og religion, men også på gi innvandrere respekt for deres tradisjon og religion så lenge dette ikke bryter norsk lov eller er i konflikt med individuelle rettigheter. Flertallet mener en gjensidig respekt av denne typen danner et viktig grunnlag for en vellykket integreringsprosess som reduserer fremmedgjøringen og konfliktnivået for barn og unge som vokser opp i Norge med en annen kulturell bakgrunn. Flertallet er på denne bakgrunn uenig med premissene, argumentasjonen og realitetene i forslag I, og vil ikke anbefale forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, vil fastholde sine synspunkter slik de fremkommer i dokumentet og vil vise til at Lovavdelingen i Justisdepartementet flere steder uttaler at spørsmålet om forbud mot bønnerop over høyttaler ikke har vært behandlet av Den europeiske menneskerettsdomstol (Domstolen), Den europeiske menneskerettskomisjon eller FNs menneskerettskomité.

Disse medlemmer vil videre vise til Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 9 nr. 2 som åpner for at friheten til å gi uttrykk for sin religion kan begrenses ved lov når bestemte forutsetninger foreligger. Disse medlemmer er av den oppfatning at de langsiktige samfunnsvirkninger av å åpne for bønnerop over høyttaler fra moskeer i Norge vil kunne være innenfor disse forutsetninger. Det vises i denne sammenheng til at Lovavdelingen påpeker usikkerhet og sin egen mangel på religiøs kompetanse når det gjelder å vurdere bønneropenes reelle betydning i den muslimske religion.

Disse medlemmer er også av den oppfatning at dette spørsmål uansett er av en slik art at det ville være en fordel om spørsmålet ble behandlet av Domstolen og vil derfor opprettholde forslagene i dokumentet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil understreke viktigheten av at den kristne kulturarven fortsatt skal ha en sentral rolle i utformingen av vårt samfunn.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti legger vekt på de kristne grunnverdier, som innebærer respekt for menneskeverd og menneskerettigheter. Disse medlemmer mener at i tråd med våre menneskerettighetsforpliktelser, bør ikke bønnerop forbys. Mennesket har legemlige, sjelelige og åndelige behov. Åndskamp kan ikke vinnes ved lovforbud.

Disse medlemmer mener at lokale myndigheter må fastlegge nærmere retningslinjer og begrensninger for adgang til praktisering av bønnerop.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en ny stortingsmelding om integrering av innvandrere i det norske samfunn basert på prinsippet om at innvandrerne må tilpasse seg de norske lover og regler, samt norsk kul-

tur og tradisjon, samt vise respekt for at Norge er et samfunn bygget på di kristne grunnverdier

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovforslag slik at det ikke gis adgang til å fremføre bønnerop over høyttalere fra moske.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:34 (1999-2000) - forslag fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen om nytt prinsipp for integrering av innvandrere samt lovregler slik at det ikke gis adgang til å fremføre bønnerop gjennom høyttaler fra moskeer - bifalles ikke.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 19. oktober 2000

Berit Brørby
leder

Erna Solberg
ordfører og sekretær

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunalkomiteen, vedlagt vurdering fra Lovavdelingen i Justisdepartementet, datert 23. juni 2000

Dokument nr. 8:34 (1999-2000) Forslag fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen om nytt prinsipp for integrering av innvandrere samt lovregler slik at det ikke gis adgang for å framføre bønnen gjennom høytaler fra moskeer

Vi viser til brev av 2. mars 2000 fra Stortingets kommunalkomite til daværende statsråd Jon Lilletun.

Vedlagt følger vurdering fra Lovavdelingen i Justisdepartementet angående forslaget fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen om ved lov å forby framføring av bønnen over høytalere fra moskeer er i strid med Grunnloven §§2 og 100 om henholdsvis religionsfrihet og ytringsfrihet. I tråd med kommunalkomiteens anmodning følger også en vurdering av hvorvidt et slikt forbud vil være i strid med internasjonale menneskerettigheter.

Dokument nr. 8:4 (1999-2000) forslag fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen om nytt prinsipp for integrering av innvandrere samt lovregler slik at det ikke gis adgang til å fremføre bønnen gjennom høytaler fra moskeer

Vurdering utarbeidet av Justisdepartementet

Justisdepartementet har kommet til at et *generelt* lovforbud mot bønnen fra moskeer antakelig vil være i strid med religionsfriheten slik den er beskrevet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (heretter EMK) artikkel 9 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (heretter SP) artikkel 18. Bønnen vil imidlertid kunne underlegges visse begrensninger, uten at dette vil stride mot Grunnloven eller internasjonale menneskerettigheter Norge er bundet av, forutsatt at disse begrensningene er saklig begrunnet og proporsjonale i forhold til begrunnelsen og er ikke-diskriminerende. Slike begrensninger bør fortrinnsvis følge av et generelt og innholdsnøytralt regelverk, f.eks. støyforskrifter. Etter Grunnloven §2 vil adgangen til å nedlegge forbud mot bønnen være noe videre. En nærmere begrunnelse for vårt standpunkt følger nedenfor.

1. RELIGIONSFRIHETEN ETTER EMK ARTIKKEL 9 OG SP ARTIKKEL 18

1.1 Forholdet til ytringsfriheten

Prinsippet om religionsfrihet er nedfelt i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. I og med at religionsfriheten også innebærer frihet til å gi uttrykk for sin religiøse overbevisning, har den nær sammenheng med prinsippet om ytringsfrihet i EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Den europeiske menneskerettsdomstol har ansett EMK artikkel 9 som en særbestemmelse i forhold til ytringsfrihetsbestemmelsen i artikkel 10, slik at det

ikke oppstår noe selvstendig spørsmål under artikkel 10, se for eksempel *Kokkinakis-saken*¹, slik også Kyrre Eggen i særskilt vedlegg nr. 1 til NOU 1999:27 del II side 175. Justisdepartementet har heller ikke holdpunkter for å anta at SP artikkel 19 gir et mer omfattende vern enn konvensjonen artikkel 18 i foreliggende sak.

Justisdepartementet vil derfor begrense seg til å drøfte konvensjonenes bestemmelser om religionsfrihet samt forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14 og SP artikkel 2 nr. 1 og 26.

1.2 Rettslige utgangspunkter

EMK artikkel 9 lyder slik:

"1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or in private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

Det følger av artikkel 9 nr. 1 at enhver har frihet til, så vel offentlig som privat, å gi uttrykk for sin religion ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse. SP artikkel 18 nr. 1 har stort sett samme ordlyd.

Etter EMK artikkel 9 nr. 2 kan friheten til å gi uttrykk for sin religion, bare begrenses ved lov, og bare dersom dette er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. SP artikkel 18 nr. 3 angir de samme relevante hensynene som EMK artikkel 9 nr. 2. Den konkrete avveiningen av de hensynene som EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 nevner, må antas i stor grad å være sammenfallende.

For at et inngrep skal være "nødvendig i et demokratisk samfunn" i henhold til EMK artikkel 14, må inngrepet følge av et presserende sosialt behov og være proporsjonalt i forhold til formålet. Domstolen har uttrykt dette slik:

"According to the Court's established case-law, the notion of necessity implies that an interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued."²

Det er relativt liten praksis om EMK artikkel 9 fra konvensjonsorganene, og spørsmålet om bønnen

1. EMD Kokkinakis mot Hellas, dom 25. mai 1993

2. Se EMD Olsson mot Sverige (No. 1), dom 24. mars 1988, punkt 67

eller tilsvarende religiøse ytringer har ikke vært prøvd for verken Den europeiske menneskerettskomisjon (Kommisjonen) eller Den europeiske menneskerettsdomstol (Domstolen). Justisdepartementet er heller ikke kjent med at dette spørsmålet har vært prøvd for FNs menneskerettskomité. Justisdepartementet er ikke kjent med at dette konkrete spørsmålet har vært nærmere drøftet i juridisk teori.

1.3 Er fremføring av bønnerop fra moskeer omfattet av retten til religionsutøvelse etter EMK artikkel 9 og SP artikkel 18?

1. Det første spørsmålet som reiser seg, er om bønnerop må anses som religionsutøvelse i konvensjonenes forstand.

Det er klart at ikke alle ytringer eller handlinger som har en religiøs begrunnelse, omfattes av retten til religionsutøvelse etter EMK artikkel 9. For at artikkel 9 skal komme til anvendelse, må handlingen faktisk uttrykke den bakenforliggende religiøse troen, jf. *Arrowsmith-saken*¹, der Kommisjonen la til grunn at utdeling av flygeblad til soldater i Nord-Irland som oppfordret soldatene til å nekte å tjenestegjøre i Nord-Irland, ikke var praktisering av pasifismen. Kommisjonen uttalte imidlertid at offentlig å argumentere for pasifismen som idé og å fremme aksept av ikke-vold, var eksempler på aktiviteter som faller innenfor beskyttelsen etter artikkel 9.

Kommisjonen har lagt til grunn at utrop om farer ved pornografi, utukt og alkohol, var omfattet av artikkel 9 nr. 1². Videre har Domstolen to ganger slått fast at forkynnelse er omfattet av artikkel 9 nr. 1, jf. *Kokkinakis-saken*³ og *Larissis-saken*⁴.

2. FNs menneskerettskomité har i sin generelle kommentar om hvordan SP artikkel 18 skal forstås, uttalt følgende:

"The freedom to manifest religion or belief in worship, observance, practice and teaching encompasses a broad range of acts. The concept of worship extends to ritual and ceremonial acts giving direct expression to belief, as well as various practices integral to such acts, including the building of places of worship, the use of ritual formulae and objects, the display of symbols, and the observance of holidays and days of rest. The observance and practice of religion or belief may include not only ceremonial acts but also such customs as the observance of dietary regulations, the wearing of distinctive clothing or headcoverings, participation in rituals associated with certain stages of life, and the use of a particular language customarily spoken by a group. In addition, the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers, the freedom to establish seminaries or religious schools

and the freedom to prepare and distribute religious texts or publications."⁵

Uttalelsene fra FNs menneskerettskomité er ikke juridisk bindende, men de har betydelig autoritet i og med at de uttrykker synet til det organet som har kompetanse til å overvåke at statene oppfyller sine plikter etter konvensjonen.

3. Justisdepartementet antar at fremføring av bønnerop fra minareter må ses på som et uttrykk for den muslimske religionsoppfattelsen, og at fremføringen dermed vil være omfattet av EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Det er likevel nærliggende å anta at bønnerop - som klokking fra kirker - har et mindre sterkt vern enn den personlige religionsutøvelse. Dette kan tenkes å få betydning i eventuelle avveininger i henhold til menneskerettskonvensjonenes bestemmelser.

1.4 Kan adgangen til å fremføre bønnerop begrenses ut fra hensynet til andres religionsfrihet?

1. Som nevnt ovenfor kan friheten til å uttrykke sin religion begrenses ved lov, dersom dette er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

2. Religionsfriheten innebærer ikke bare en rett til fritt å utøve sin religion, men også frihet til ikke å ta del i religiøse handlinger. Det kan på denne bakgrunn reises spørsmål om bønnerop over høyttaler fra moskeer må anses som et brudd på rettighetene til dem som ikke ønsker å ta del i den muslimske religionsutøvelsen, og at man derfor kan nekte eller begrense slike utrop ut fra det legitime formålet etter EMK artikkel 9 nr. 2 å "beskytte andres rettigheter og friheter" og det tilsvarende relevante hensynet i SP artikkel 18 nr. 3 "beskytte ... andres grunnleggende rettigheter og friheter".

I *Kokkinakis-saken* og *Larissis-saken* kom Domstolen til at straff som var ilagt på grunn av såkalt proselytisme, dvs. forsøk på å omvende noen fra en religiøs overbevisning til en annen, måtte anses å være begrunnet i hensynet til å beskytte andres rettigheter og friheter, slik konvensjonen bruker uttrykket. Inngrepet i religionsfriheten var derfor rettet mot et legitimt formål under artikkel 9.⁶

Avgjørelsene viser at det å beskytte enkeltpersoner mot andres religiøse virksomhet, kan være et legitimt hensyn bak et inngrep i religionsfriheten.

Ettersom også bønnerop må regnes som religiøse ytringer, antar Lovavdelingen at hensynet til beskyttelse av andres religionsfrihet kan være et legitimt hensyn bak eventuelle inngrep i retten til å framføre bønnerop.

Spørsmålet er imidlertid ikke opplagt. Domstolens standpunkt i de nevnte dommene bygget på en konkret

1. *Arrowsmith mot UK* No 7050/75, jf. Report 12. oktober 1978 punkt 19

2. Sak nr. 9820/82 X mot Sverige

3. EMD *Kokkinakis mot Hellas*, dom 25. mai 1993

4. EMD *Larissis m.fl. mot Hellas*, dom 24. februar 1998.

5. Se CCPR General comment 22, 30. juli 1993

6. Det ble likevel ansett å foreligge brudd på artikkel 9, se nedenfor.

vurdering av de aktuelle handlingene, som var av direkte misjonerende karakter.

3. Det neste som må vurderes, er om et eventuelt inngrep i religionsfriheten begrunnet i andres rett til ikke å bli utsatt for andres religionsutøvelse, er "nødvendig i et demokratisk samfunn", jf. EMK artikkel 9 nr. 2. Dette må vurderes konkret i forhold til det eventuelle inngrepet.

Som nevnt har verken Domstolen eller Kommisjonen fått forelagt seg denne problemstillingen tidligere. Det kan imidlertid vises til at Domstolen flere ganger har uttalt at religionsfrihet er en av demokratiets hjørnesteiner, og at pluralisme er uløselig knyttet til demokratiet. Fra *Serif-saken*¹ siteres:

"The Court recalls that freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. It is true that in a democratic society it may be necessary to place restrictions on freedom of religion to reconcile the interests of the various religious groups However, any such restriction must correspond to a "pressing social need" and must be "proportionate to the legitimate aim pursued"

Uttalelsen kan tyde på at adgangen til å begrense retten til religionsutøvelse ut fra hensynet til andres religionsfrihet, er nokså snever.

4. Også *Kokkinakis-saken* og *Larissis-saken* kan gi en pekepinn på hvilke vurderinger som er relevante i forhold til den foreliggende problemstillingen. I disse sakene la Domstolen til grunn at man må finne seg i at andre oppsøker en i sitt hjem med det formål å forkynne sin tro, forutsatt at forkynneren ikke opptrer på en utilbørlig ("improper") måte. At personer var blitt straffet for å ha utøvd forkynnelse overfor privatpersoner, ble dermed ansett som en krenkelse av artikkel 9. I *Larissis-saken* godtok derimot Domstolen etter en konkret vurdering at militære oberster ble straffet for at de ved flere anledninger hadde drevet forkynnelse overfor underordnede på en måte som ga disse følelsen av å være presset. Domstolen la her vekt på at den hierarkiske strukturen i militæret gjorde det vanskelig for underordnede å slippe unna religiøse samtaler med overordnede. Aktiv forkynnelse kunne derfor etter forholdene anses som trakassering eller maktmisbruk, slik at et inngrep i offiserenes religionsfrihet kunne anses som nødvendig i et demokratisk samfunn ut fra hensynet til andre.

5. Avgjørelsene viser at enkeltpersoner må finne seg i å bli utsatt for religiøse budskap fra personer som tilhører andre trosretninger, men at det kan oppstilles begrensninger i forhold til religiøse handlinger som må karakteriseres som utilbørlige ("improper") ut fra hensynet til andres religionsfrihet. Det må altså foretas en avveining mellom den positive og negative religionsfriheten, der utgangspunktet er at den positive religi-

onsfriheten - den enkeltes rett til religionsutøvelse - går foran retten til ikke å bli utsatt for religiøse budskap. I motsatt fall ville friheten til å drive religiøs virksomhet i det offentlige rom lett blitt en fiksjon.

I den nærmere vurderingen må det legges vekt på hvilken betydning den religiøse handlingen har for religionsutøvelsen, og på hvor påtrengende handlingen virker for dem som blir utsatt for den.

6. Justisdepartementet har ikke kompetanse til å vurdere hvor viktig fremføring av bønnerop fra moskeen er i den muslimske religionsutøvelse.

Ifølge Al-Ghazali del 1² har bønneropet både den praktiske funksjon at den skal minne om at det er tid for den rituelle muslimske bønn, og en symbolsk betydning ved at den skal være en påminnelse om dommens dag. Fredagsbønnen synes å stå i en særstilling, da dette er den eneste dagen muslimene plikter å gå i moskeen for å be.

Ut fra den strenge vurderingen Domstolen har lagt til grunn, antar vi at bønnerop ikke generelt kan regnes som en utilbørlig handling i forhold til personer med et annet livssyn, og at dette hensynet derfor ikke kan begrunne et generelt forbud mot bønnerop. Det kan imidlertid ikke utelukkes at hensynet kan gi grunnlag for visse innskrenkninger i adgangen til å fremføre bønnerop, se nedenfor punkt I.7.

1.5 Kan bønnerop forbys ut fra integreringshensyn eller et ønske om å bevare kristne verdier og tradisjoner?

1. Forslagsstilleren begrunner lovforslaget om forbud mot bønnerop bl.a. med at bønnerop virker forstyrrende på kristne tradisjoner og at et forbud således er ønskelig for å bevare kristne verdier. Videre vises det til at et forbud mot bønnerop vil inngå som et ledd i arbeidet med å integrere muslimer i det norske samfunnet.

2. Etter EMK artikkel 9 nr. 2 og SP artikkel 18 nr. 3 kan religionsfriheten begrenses i den grad dette må anses som nødvendig i et demokratisk samfunn for å beskytte den offentlige trygghet eller orden. Integreringshensyn og et ønske om å hindre religiøs pluralisme kan ikke begrunne et inngrep etter disse bestemmelsene. Et hovedformål med prinsippet om religionsfrihet er nettopp å sikre religiøs pluralisme, jf. sitatet fra *Serif-saken* i punkt I.4 ovenfor. I samme sak uttalte Domstolen at selv om myndighetene har en forpliktelse til å avdempes konflikter mellom religiøse eller andre grupperinger i samfunnet, vil slike konflikter være en uunngåelig konsekvens av pluralisme. Myndighetenes rolle i slike tilfeller er ikke å fjerne plu-

1. EMD *Serif* mot *Hellas*, dom 14. desember 1999, punkt 49.

2. Jf. Abu Hamid Muhammad Al-Ghazali, del 1, Fornyselsen av religionens vitenskaper, som ble skrevet mot slutten av 1000-tallet, og som er en av de mest leste teologiske tekstene i islams historie, se nærmere Kari Vogt: *Kommet for å bli, islam i Vest-Europa* (Oslo 1995) side 147. Innkalling til fredagspreken har forankring i selve Koranen, sure 62, Samlingsdagen, vers 9 som sier at "når det kalles til samlingsdagens bønn, så skynd dere hen til Guds ihukommelse, og la handel ligge".

ralismen, men å legge til rette for at gruppene respekterer hverandre. Fra dommen siteres:

"It is true that the Government argued that, in the particular circumstances of the case, the authorities had to intervene in order to avoid the creation of tension among the Moslems in Rodopi and between the Moslems and the Christians of the area as well as Greece and Turkey. Although the Court recognises that it is possible that tension is created in situations where a religious or any other community becomes divided, it considers that this is one of the unavoidable consequences of pluralism. The role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other. ..."¹

Etter Justisdepartementets syn vil det derfor være uforenlig både med EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 å forby eller begrense bønnerop fra moskeer ut fra hensynet til integrasjon og bevaring av kristne religiøse verdier, se også punkt I.7 nedenfor.

1.6 Kan bønnerop forbys eller begrenses ut fra hensyn til å skjerme andre for støy?

I foreliggende sak kan det være aktuelt å begrense fremføringen av bønnerop pga. støyplage for andre. Domstolen har lagt til grunn at støy i utgangspunktet kan utgjøre et inngrep i retten til respekt for privatliv og hjem etter artikkel 8.² Det må da være et relevant hensyn i forhold til å gjøre innskrenkninger i religionsutøvelsen etter artikkel 9. Dette kan enten subsumeres under hensynet til å beskytte andres rettigheter og friheter, eller hensynet til å beskytte den offentlige orden eller helse. Det kan vises til at Kommisjonen i en konkret sak kom til at en domfellelse for å forstyrre den offentlige orden ved å gjentatte ganger høyt deklamere farene ved alkohol, utukt og pornografi, ikke innebar en krenkelse av artikkel 9.³ Det ble her argumentert med at statene må kunne sette begrensninger for individets oppførsel på offentlig sted, at personen forstyrret den offentlige ro og orden, og at det var mottatt flere klager på ham. Det ble videre lagt vekt på at han ikke var blitt forhindret fra å uttrykke sin mening, verken ved plakater eller ved normal stemmebruk.

Det at støyhensyn anses som et relevant hensyn for å kunne gjøre inngrep i religionsfriheten, betyr ikke at dette kan begrunne et generelt forbud mot bønnerop. Her som ellers må man vurdere om inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn. Derimot vil hensynet til å redusere støy kunne gi grunnlag for begrensninger i adgangen til å fremføre bønnerop, f.eks. ved at det settes restriksjoner på lydnivå, bruk av høyttalere og hyppighet.

1.7 I hvilken grad kan man forskjellsbehandle ulike trossamfunn?

1. Etter EMK artikkel 14 skal utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i konvensjonen, sikres "uten diskriminering på noe grunnlag". Diskriminering på grunnlag av hudfarge, språk, religion eller tilknytning til en nasjonal minoritet er spesielt oppregnet. EMK artikkel 14 innebærer at inngrep i religionsfriheten som isolert sett ikke vil være et brudd på EMK artikkel 9, likevel kan være en krenkelse av artikkel 14 sett i sammenheng med artikkel 9 dersom innskrenkingen i religionsfriheten kan anses som diskriminerende i forhold til andre, jf. bl.a. kommisjonens avgjørelse i *Darby-saken*⁴. Tilsvarende forbud mot diskriminering ved utøvelse av religionsfrihet følger av SP artikkel 2 (1) og SP artikkel 26.

Det kan derfor reises spørsmål om man kan legge andre begrensninger på muslimers adgang til å fremføre bønnerop, enn de restriksjoner som er lagt på f.eks. kirkers adgang til ringe med kirkeklokker.

2. I henhold til fast praksis fra Domstolen er det bare usaklig forskjellsbehandling som anses som diskriminering. Forskjellsbehandling som har et legitimt formål og ikke går lenger enn det som er nødvendig for å nå dette formålet, anses ikke som diskriminering. For å vurdere om det foreligger diskriminering, må man dermed vurdere begrunnelsen for en eventuell forskjellsbehandling.

EMK artikkel 14 krever ikke at de ulike religionene må likestilles i enhver henseende fra myndighetenes side. Det er f.eks. lagt til grunn at en statskirkeordning ikke uten videre vil være et brudd på artikkel 14 jf. artikkel 9, se bl.a. kommisjonens uttalelse i *Darby-saken*. Det kan imidlertid hevdes at adgangen til å forskjellsbehandle trossamfunn må være videre når det gjelder å *legge til rette* for en spesiell religionsutøvelse ved positive tiltak, f.eks. ved en statskirkeordning, enn når det gjelder å legge restriksjoner på religionsutøvelsen, eller på annen måte begrense de forskjellige religioners mulighet til å komme til uttrykk.

Kommisjonen har i *Gandrath-saken*⁵ vurdert om forskjellige kriterier for fritak fra militærtjeneste for prester i den katolske og den protestantiske kirke i forhold til prester i andre trossamfunn var diskriminering. Domstolen kom til at forskjellsbehandlingen ikke var konvensjonsstridig, fordi regelverket var begrunnet i faktiske forskjeller mellom *prestens funksjon* i de ulike trossamfunn og ikke i forskjeller mellom trossamfunnene i seg selv.

Saken gjaldt retten til å bli fritatt for militærtjeneste og ble vurdert i henhold til EMK artikkel 4, jf. artikkel 14. En prest i sekten Jehovas vitner krevde å bli unntatt fra militærtjeneste og siviltjeneste av samvittighetsgrunner. Etter tysk lov var ordinerte prester i den

1. Se dommen punkt 53.

2. EMD Powell & Rayner mot Storbritannia, dom 21. februar 1990.

3. Sak nr. 9820/82 X mot Sverige.

4. Sak nr. 11581/85 Darby mot Sverige, Report of the Commission (se side 12).

5. Se sak 2299/64, YB10 side 626.

romersk-katolske kirke og den protestantiske kirke automatisk fritatt fra både militær- og siviltjeneste, mens prester eller tilsvarende i andre trossamfunn bare fikk fritak dersom arbeidsoppgavene tilsvarte arbeidsoppgavene til de ordinerte prestene i den katolske og protestantiske kirke og prestegjeringen var en hovedbeskjeftigelse.

Kommisjonen slo først fast at det forelå forskjellsbehandling mellom prester i de etablerte kirkesamfunn og andre trossamfunn. Hvorvidt denne forskjellsbehandlingen måtte anses som diskriminering, ville bero på hva den var begrunnet i. Hensynet bak den tyske lovbestemmelsen var at man ikke ønsket at unntaket for plikttjeneste skulle være for vidt, og at bare prester som hadde funksjoner som tilsa at de var tilstede konstant og kontinuerlig, skulle få fritak fra plikttjeneste. Prestestillingene i den romersk-katolske kirke og den protestantiske kirke ble man ordinert til etter lengre utdanning, og bare en liten del av menigheten ble ordinert til slik tjeneste. I andre trossamfunn, herunder Jehovas vitner, hadde imidlertid ethvert døpt medlem rett til et presteembete. Dersom det ikke var stilt særlige krav til innhold og tidsbruk i tjenesten, ville derfor hele trossamfunn kunne påberope seg fritaksbestemmelsen.

Kommisjonen fant etter dette at forskjellsbehandlingen innebar en rimelig og relevant avveining av hensynet til en effektiv plikttjeneste og hensynet til å sikre at trossamfunn fikk et ordentlig prestetilbud, og at den derfor var lovlig etter konvensjonen.

FNs menneskerettskomité har uttalt følgende som er særlig relevant for hvordan retten til religionsfrihet og forbudet mot diskriminering samlet skal forstås:

"The fact that a religion is recognized as a state religion or that it is established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant, including articles 18 and 27, nor in any discrimination against adherents to other religions or non-believers. In particular, certain measures discriminating against the latter, such as measures restricting eligibility for government service to members of the predominant religion or giving economic privileges to them or imposing special restrictions on the practice of other faiths, are not in accordance with the prohibition of discrimination based on religion or belief and the guarantee of equal protection under article 26."¹

Ut fra det ovenstående er vi tilbøyelige til å anta at en eventuell forskjellsbehandling mellom kirkens rett til å innkalle til gudstjeneste med kirkeklokker og moskeens rett til å fremføre bønnerop, ikke kan begrunnes med at kirken har en sterkere forankring i norsk kultur enn Islam.

3. I Dokument nr. 8:34 (1999-2000) fremholdes det at bønneropet på en helt annen måte enn klangen fra kirkeklokkene leverer et dogmatisk utsagn. Lovavdelingen vil ikke utelukke at dette kan være et relevant

moment i vurderingen, men antar at et slikt argument må brukes med stor varsomhet. Det er en grunnleggende tanke bak både ytringsfrihetsideologien fra opplysningstiden og de noe nyere reglene om religionsfrihet at statene bare unntaksvis kan gripe inn pga. ytringens eller religionens innhold.

4. Det må antas at statene har en videre skjønnsmargin når det gjelder å innføre generelle offentlige reguleringer som ikke har som siktemål å begrense religionsutøvelsen, men som likevel i praksis kan begrense muligheten for religiøs aktivitet, enn til å legge særlige begrensninger på en særskilt religions uttrykksmåte. Kommisjonen har f.eks. godtatt at et påbud om bruk av motorsykkelhjelm også skulle gjelde for sikkerhet², og at en fengslet sikh, på samme måte som andre måtte rengjøre cellen selv, til tross for at dette stred mot praksis for høykaste sikkerhet³.

Vi antar derfor at en ved generelle innholdsneutrale regler, f. eks. om støybegrensning, vil kunne legge begrensninger på muligheten til å fremføre bønnerop. Dette gjelder selv om et slikt regelverk skulle få større praktiske konsekvenser for moskeers adgang til å framføre bønnerop enn for kirkens adgang til å ringe med kirkeklokker. Forutsetningen er at reglene er saklig begrunnet og nødvendige for å ivareta støyhensyn e.l. og at de er proporsjonale i forhold til dette formålet.

2. RELIGIONSFRIHETEN ETTER GRUNNLOVEN §2

2.1 Innledning

Grunnloven §2 første ledd fastslår prinsippet om religionsfrihet: "Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse."

Bestemmelsen må forstås slik at den ikke bare gir frihet til å ha den religiøse tro man vil, men også frihet til å gi uttrykk for denne troen i ord og handlinger.

I og med at religionsfriheten også innebærer frihet til å gi uttrykk for sin religiøse overbevisning, har den nær sammenheng med ytringsfriheten (Grunnloven §100). Det er naturlig å anse Grunnloven §2 som en særregel i forhold til Grunnlovens ytringsfrihetsbestemmelse slik at det ikke er nødvendig å foreta en selvstendig drøftelse av Grunnloven §100 på de områder der bestemmelsene overlapper hverandre. Den europeiske menneskerettsdomstol har som nevnt lagt et slikt synspunkt til grunn når det gjelder forholdet mellom EMK artikkel 9 og 10 om henholdsvis religions- og ytringsfrihet, se punkt I.1 ovenfor.

Grunnloven §100 omfatter imidlertid i prinsippet alle typer ytringer - også religiøse. Selv om man velger å se Grunnloven §2 som en spesialbestemmelse for religiøse ytringer, kan man i utgangspunktet ikke tolke ytringsfriheten etter Grunnloven §2 snevrere enn det som ville følge av den alminnelige bestemmelsen om

1. Se CCPR General comment 22, 30. juli 1993

2. Se sak nr. 7992/77

3. Se sak nr. 7992/77

ytringsfrihet. Snarere kan det reises spørsmål om religiøse ytringer nyter et sterkere vern enn andre former for ytringer, jf. Rt. 1984 s. 1359 (Bratterud-kjennelsen) der det kan synes som om straffeloven §p135 a ble underkastet en mer innskrenkende tolkning fordi man sto overfor den religiøse ytringsfriheten, enn det som hadde vært tilfellet om man bare skulle vurdert §p135 a opp mot Grunnloven §p100.

Grunnloven §p2 har dessuten selvstendig betydning ved at den også omfatter handlinger som ikke kan karakteriseres som "ytringer" i Grunnloven §p100 sin forstand.

Justisdepartementet anser det på denne bakgrunn tilstrekkelig å ta stilling til om forslaget om et lovforbud mot bønnerop fra moskeer er i strid med Grunnloven §p2. Grunnloven §p100 vil eventuelt komme inn som et moment ved tolkningen.

2.2 Generelt om tolking av Grunnloven

1. Det er vanlig oppfatning at Grunnlovens bestemmelser må tolkes i lys av den samfunnsutvikling som har funnet sted. Dette gjelder særlig for eldre bestemmelser i Grunnloven, og for bestemmelsen om ytringsfriheten i §p100 er det uttrykkelig lagt til grunn av Høyesterett i flertallets votum i Rt. 1997 s. 1821 (1832). Når det gjelder grunnlovsbestemmelser vedtatt i senere tid, kan samfunnsutviklingen få mindre betydning for forståelsen, dels fordi bestemmelsens ordlyd kan fremstå som klarere enn det som er tilfellet med eldre bestemmelser, og dels fordi den faktiske samfunnsutviklingen har vært mindre omfattende enn siden en eldre bestemmelse ble vedtatt. Grunnloven §p2 første ledd om religionsfrihet er en relativt ung bestemmelse, vedtatt i 1964. Dette utelukker likevel ikke at samfunnsutviklingen etter denne tid kan tenkes å ha betydning for hvilket innhold man kan legge i bestemmelsen.

Grunnloven §p110 c, vedtatt i 1994, fastsetter at "[d]et paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne". Bestemmelsens krav kan oppfylles gjennom faktiske tiltak og den alminnelige lovgivning, jf. §p110 c annet ledd, og den medfører ikke i seg selv at rettigheter fastlagt i menneskerettskonvensjonene har grunnlovs rang. Dette fremgår også av menneskerettsloven 22. mai 1999 nr. 30 §p3, som ikke utelukker at Stortinget ved lov fastsetter en regel som går foran en regel i en inkorporert menneskerettskonvensjon.

Menneskerettskonvensjonenes regler kan likevel ha betydning for forståelsen av Grunnlovens bestemmelser. I Rt. 1997 s. 1821 (1832) ledet således det forhold at "vern mot rasediskriminering er akseptert i det internasjonale samfunn som en grunnleggende rettighet" (jf. FN-konvensjonen 7. mars 1966 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, som Norge er tilsluttet) Høyesteretts flertall til en tolking som begrenset rekkevidden av Grunnloven §p100 når det gjelder visse rasediskriminerende ytringer. På den annen side kan menneskerettskonvensjonene også tenkes å få

betydning når det gjelder å fastlegge positivt hvor langt grunnlovsvernet rekker. Men i forhold til lovgivernes frihet kan Grunnloven ha forskjellig rekkevidde som skranke og som tolkingsprinsipp, og menneskerettskonvensjonene kan lettere påvirke rekkevidden som tolkingsprinsipp enn som skranke. Hvilken betydning en menneskerettskonvensjon kan ha for et gitt tolkingsspørsmål, vil også naturlig bero på hvor sikre tolkinger som kan utledes av konvensjonen. Det er liten grunn til at usikre tolkinger av en menneskerettskonvensjon, uten støtte i autoritativ praksis, skal oppnå et grunnlovsværn via fortolkningen av en bestemmelse i Grunnloven. Selv om man legger til grunn at det i utgangspunktet vil være samsvar mellom Grunnloven og menneskerettskonvensjonene når det gjelder innholdet av rettigheter som er forankret begge steder, kan det derfor være forskjell i grensetilfeller, særlig når det er begrenset grunnlag for sikre slutninger fra menneskerettskonvensjonene og det foreligger interne rettskildefaktorer som kan underbygge en noe større frihet for lovgiverne i forhold til Grunnloven. Ved fortolkningen av Grunnloven vil domstolene i grensetilfelle trolig legge vekt på hvilken vurdering Stortinget har gitt uttrykk for i grunnlovsspørsmålet.

2. Til de fleste grunnlovsbestemmelser er forarbeidene av begrenset omfang. Det gjelder også for §p2 første ledd, som opprinnelig ble foreslått av medlemmene i Dissenterlovkomiteen og vedtatt til fremsettelse av representanter for de partier som var med i Stortingets konstitusjonskomité, jf. St. dok. nr. 13 (1959-1960). I stortingsdebatten ble det gitt uttrykk for at religionsfriheten ikke måtte utøves slik at den alminnelige lovgivning ble krenket, dvs. at lovgiverne ville ha en viss frihet til å gi regler så lenge ikke selve prinsippet om religionsfrihet ble gått for nær. Det kan imidlertid ha vært en viss uenighet om hvor stor frihet lovgiverne ville ha (jf. St. forh. (1963-64) s. 2899 flg., særlig innlegg av representantene Lyng og Røiseland). Det kan synes som om det også var delte meninger blant representantene om grunnlovfestingen bare stadfestet gjeldende rett, eller om den endret rettstilstanden, jf. likeledes Innst. S. nr. 184 (1963-1964) s. 427.

Forholdet til menneskerettskonvensjonene - først og fremst Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 9 - ble berørt i Dissenterlovkomiteens innstilling til lov om trossamfunn (1962), som inneholder et eget kapittel VI om grunnlovfesting av religionsfriheten. Utredningen var ennå ikke avgitt da grunnlovsforslaget ble fremsatt, men forelå da det ble behandlet i Stortinget, skjønt det kan ikke ses at den formelt var fremlagt for Stortinget. Det må likevel kunne hentes momenter fra utredningen til å belyse grunnlovsbestemmelsen. Det heter i utredningen (s. 24) at det er naturlig at forpliktelsen til å hevde religionsfriheten som følge av tilslutningen til EMK "også får et høytydelig uttrykk i vår forfatning". Det heter også at det er "åpenbart at så vidt generelle som formuleringene [bl.a. i EMK] er, gir de plass for atskillig forskjell i de enkelte lands utformning og gjennomføring av religi-

onsfriheten i sin lovgivning, likesom det vil kunne være atskillig tolkingstvil i konkrete spørsmål" (s. 19). Ut fra dette er det ikke grunnlag for å anta at en såkalt dynamisk fortolkning av menneskerettskonvensjonene i konvensjonsorganene uten videre skal legges til grunn for forståelsen av Grunnloven. Iallfall kan dette ikke være avgjørende for Grunnlovens rekkevidde som skranke.

2.3 Er bønnerop "Religionsøvelse" i Grunnlovens forstand?

Begrepet "Religionsøvelse" i Grunnloven §p2 første ledd er ikke skarpt i kantene. Den omfatter utvilsomt den religiøse tro og seremonier hvor individet - alene eller sammen med andre likesinnede - gir uttrykk for sin tro. Hvor langt den går i å verne individers og religiøse samfunns utadrettede virksomhet, kan være mer usikkert. I stortingsdebatten om grunnlovsbestemmelsen er det enkelte holdepunkter for at den ikke i samme grad skulle verne "ytte manifestasjoner" av religionsutøvelsen (jf. særlig representanten Lyngs innlegg, St. forh. (1963-1964) s. 2900). Det kan dessuten tenkes et skille mellom det som regnes som religionsutøvelse som er beskyttet av Grunnloven, og det som bare er tradisjoner i tilknytning til religionsutøvelsen. I disse sammenhengene kan det for øvrig komme på tale å skille mellom bestemmelsens betydning som skranke for lovgiverne og som tolkningsfaktor.

For å ta stilling til hvordan bønnerop skal vurderes i forhold til Grunnloven §p2 første ledd, er det av betydning hvilken funksjon og forankring bønneropene har i den muslimske religion. Dette er primært spørsmål av religionsfaglig karakter, hvor Lovavdelingen følgelig må ta forbehold om vurderingen, jf. I.4.6 foran.

Slik Justisdepartementet forstår det, tjener bønneropene dels som innkalling til moskeen for bønn, dels som påminnelse om at det er tid for bønn i henhold til Koranen. Bønneropene selv består av utsagn med religiøst innhold og har lang tradisjon i den muslimske verden. De fremstår som en gjentakelse av samme utsagn, ofte fremført ved hjelp av lydbånd og høyttaler. Det kan dermed hevdes at deres karakter av individuelle religiøse utsagn blir redusert, og at de får en karakter som er mer lik ringing med kirkeklokker i den kristne religion. Såvidt vi forstår, har imidlertid bønneropene sterkere forankring i de religiøse tekster i islam enn ringing med kirkeklokker har i kristendommen.

Utopene kan neppe regnes som en nødvendig del av den muslimske religionsutøvelsen, iallfall ikke i den forstand at det er utelukket å praktisere som muslim uten bønnerop. Det er for så vidt mulig å se dem både som en tradisjon knyttet til religionsutøvelsen, og som en integrert og naturlig del av den. Dette gjør imidlertid at bønnerop - som en innkalling til religionsutøvelse - er en mindre sentral del av religionsutøvelsen enn den direkte og personlige tro og praktisering av den, som vil nyte det sterkeste vern etter Grunnloven.

2.4 Er det forenlig med Grunnloven §p2 å begrense

eller forby adgangen til bønnerop?

1. Ordlyden i Grunnloven §p2 første ledd kan gi inntrykk av at religionsfriheten er absolutt. Det er likevel på det rene at det kan gjøres visse inngrep i friheten for å beskytte andre legitime interesser. Dette fremgår både av debatten i Stortinget 4. mai 1964 og av Dissenterlovkomiteens innstilling.

Dissenterlovkomiteen foreslo en grunnlovsbestemmelse i flere alternativer hvor forskjellen var om begrensningen "inden Løvs og Ærbarheds Grændser" var tatt med. Om betydningen av denne forskjellen heter det i utredningen (s. 26):

"Heller ikke her antar komitéen at det er noen egentlig reell forskjell mellom alternativene. Selv om det ikke er uttalt i Grunnloven, vil det være en selvfølge at religionsfriheten ikke er absolutt, og at lovgivningen må kunne sette grenser for den. Forbeholdet er utvilsomt riktig, men det er på den annen side ikke nødvendig å ha det med i teksten."

Når Stortinget vedtok en grunnlovsbestemmelse uten noe slikt forbehold, synes årsaken å være en frykt for at det kunne bli lagt for mye i forbeholdet, jf. særlig St. forh. (1963-1964) s. 2903 (representanten Røise-land). Dissenterlovkomiteen understreket for sin del at begrensninger i lov "må være lojale overfor religionsfrihetens prinsip", og at det åpenbart ville være i strid med prinsippet om loven bare tillot et begrenset antall religionssamfunn, overlot til Kongen å avgjøre hvilke religionssamfunn som skulle få virke i Norge, eller forbød overgang fra et trossamfunn til et annet (utredningen s. 26). Forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen synes således å bekrefte at Grunnloven §p2 første ledd har en kjerne der den virker som en skranke for lovgiverne, og en randsone der den virker som et tolkningsprinsipp.

2. I flere saker om adgangen til å gjøre inngrep i ytringsfriheten har Høyesterett - i noe forskjellige ordelag - gitt uttrykk for at det bare er en snever adgang til dette etter Grunnloven §p2 første ledd og §p100. I forhold til politiske og forkynnende ytringer har spørsmålet flere ganger vært drøftet i forhold til straffeloven §p135 a, som rammer visse typer ytringer som kan virke truende eller hånende mv. Ved avveiningen mellom hensynet til ytringsfriheten og behovet for å beskytte privatpersoner mot krenkende ytringer, har Høyesterett i slike tilfelle lagt til grunn at det bare er ytringer av kvalifisert krenkende karakter som rammes av straffebestemmelsen (se f.eks. Rt. 1978 s. 1076 og 1997 s. 1821).

Når det særskilt gjelder religionsfriheten, uttalte førstvoterende dommer i Rt. 1984 s. 1359 (Bratterudkjennelsen) at ytringsfriheten er av fundamental betydning i et demokratisk samfunn. Likevel kunne verken nasjonale eller internasjonale bestemmelser om ytrings- og religionsfrihet være til hinder for at det ved lov ble gjort visse inngrep i forkynnesfriheten. Av lovregler som må iakttas også ved religiøs forkynnelse, ble det foruten straffeloven §p135 a bl.a. vist til regler til vern om privatlivets fred. Men på grunn av de spesielle hensyn som gjorde seg gjeldende på dette områ-

det, måtte straffeloven §135 a anvendes med betydelig varsomhet.

Det er imidlertid grunn til å merke seg at de ytringer som har vært vurdert i Høyesteretts praksis, er av en annen karakter enn slike bønnerop som saken her gjelder.

3. Den absolutte religionsfriheten forutsetter at alle religioner er likestilt. Det er et brudd på et slikt likestillingsprinsipp hvis staten gir en religion en preferanse, noe som vil være tilfellet hvis den norske kirke får kalle til messe ved klokkeringing, mens bønnerop fra moskeer forbys. Full religiøs likestilling har vi imidlertid aldri hatt i Norge. Det ligger i selve statskirkeordningen, jf. Grunnloven §§2 annet ledd og 4. Utviklingen har imidlertid gått i retning av stadig større likestilling mellom statskirken og andre trossamfunn, se nærmere Andenæs: Statsforfatningen i Norge (8. utg., Oslo 1998) s. 341.

Forholdet mellom første og annet ledd i Grunnloven §2 ble ikke nærmere avklart da religionsfriheten ble grunnlovfestet i 1964. Dissenterlovkomiteen må imidlertid forstås slik at den nye grunnlovsbestemmelsen ikke ville hindre en helligdagslovgivning som påbød forretninger å holde stengt på søn- og helligdager samtidig som de ble tillatt å holde åpent høyst seks dager i en vanlig uke (utredningen s. 21-22). Men utviklingen har gått i retning av religiøs pluralisme og å motvirke forskjellsbehandling i forbindelse med inngrep i religionsutøvelsen. Det er trolig på denne bakgrunn at Arne Fliflet i Karnovs lovsamling (1999) s. 3 (note 6) antar at Grunnloven §2 annet ledd jf. §4 ikke går særlig lenger enn til å pålegge staten som en forvaltningsoppgave å ta seg av kirkesakene til staten, og at staten for øvrig må søke å stille de ulike kirkesamfunnene likt.

4. Som nevnt under 2.2.1 kan forpliktelsene etter internasjonale konvensjoner - her menneskerettskonvensjonene - ha betydning for fortolkningen av Grunnloven, forutsatt at det er tale om tilstrekkelig sikre og autoritative slutninger fra konvensjonene. I spørsmålet

om å forby eller regulere bønnerop er det imidlertid Lovavdelingens syn at løsningen etter menneskerettskonvensjonene ikke er så klar og autoritativ at den kan få avgjørende betydning for forståelsen av Grunnloven.

5. Justisdepartementet antar etter dette at grunnlovsmessigheten av et forbud mot bønnerop ikke kan besvares generelt.

Justisdepartementet antar for sin del at et forbud mot bønnerop begrunnet i hensynet til andres religionsfrihet, bevaring av kristne verdier eller integrering av innvandrere, vil være i strid med Grunnloven §2 første ledd. Utviklingen i det norske samfunn og internasjonalt i de siste 30 år bidrar til å underbygge en slik konklusjon.

Justisdepartementet antar at Grunnloven §2 ikke er til hinder for å begrense adgangen til å fremføre bønnerop gjennom nøytralt og generelt regelverk som er nødvendig for å ivareta andre samfunnsmessige interesser, f.eks. hensynet til å begrense støy. Vi antar at denne adgangen etter Grunnloven vil være noe videre enn det som EMK og SP trolig tillater (jf. punktene I.6 og I.7 ovenfor).

Vi anser det usikkert om man av Grunnloven kan utlede noen skranke mot den form for forskjellsbehandling at lovgiverne regulerer bønnerop samtidig som man unnlater å regulere innkalling til gudstjeneste med kirkeklokker, dersom det siste er begrunnet i at kirken har en sterkere forankring i norsk kultur enn islam. Iallfall vil en slik betraktning trolig kunne spille inn som et moment i utformingen av regler som har sitt primære formål f.eks. i støybegrensning, jf. ovenfor. En slik forskjellsbehandling kan imidlertid ikke være motivert med ønsket om å fremme den ene eller den annen religion. Det vil neppe være adgang til å begrense muslimske bønnerop i sterkere grad enn man gjør med tilsvarende utrop for andre religiøse livssyn når utropene ikke har noen tradisjonell forankring her i landet.