

KAPITTEL 8

Religionsrett, norsk lov og menneskerettigheter. Innrettet mot offentlige institusjoner, prestedtjeneste og tros- og livssynstjeneste

Helge Årsheim Professor, Institutt for samfunnsfag, religion og etikk, Høgskolen i Innlandet

Abstract: This chapter provides an account of the Norwegian legal framework on religion, looking in particular at the changes to this framework over the course of the last decades. Building upon this account, the chapter examines and discusses how these changes have affected the legal regulation and administration of religion and belief-related services in prison, paying particular attention to the role of the prison chaplaincy services provided by the Church of Norway, and, increasingly, by the state.

Keywords: prison chaplaincy, human rights, freedom of religion or belief, radicalization and extremism, minority religion, state-church relations

Innledning

Forholdet mellom retten til tros- og livssynsutøvelse og fengselsstraff har i liten grad vært tema for undersøkelse og analyse i norsk sammenheng. I de tilfellene der spørsmål knyttet til de religiøse behovene til innsatte har blitt løftet fram i den bredere offentligheten, har det i hovedsak dreid seg om tilretteleggelsen for religiøse dietter og om frykt for radikaliserings. Begge disse temaene er viktige og fører til vanskelige avveininger i norske fengsler på daglig basis. Samtidig kaster de lange skygger over de overordnede rammene for tros- og livssynsutøvelse i fengslene, som har gjennomgått vesentlige endringer de siste tiårene. Den største og viktigste av disse endringene er den helt overordnede dreiningen i den norske kriminalomsorgen i retning av det som kalles «normalitetsprinsippet» og «rettighetsprinsippet» – kort og godt at soningsforholdene i så lang utstrekning som mulig skal gi de innsatte anledning til å leve så normalt som mulig, samtidig som de får ivaretatt sine menneskerettigheter.¹ Ivaretagelsen av disse prinsippene vil imidlertid hele tiden måtte avveies mot de helt særegne forholdene som råder i et fengsel, og særlig da sikkerheten og de rent materielle ressursene som til enhver tid er til rådighet i det aktuelle fengselet.

Muligheten til å leve så normalt som mulig og i tråd med menneskerettighetene byr på helt særskilte utfordringer når det kommer til ivaretagelsen av tros- og livssynsfriheten: Innsatte i norske fengsler kommer i økende grad fra ulike religiøse og ikke-religiøse tradisjoner, land og kulturer, og de stiller uensartede krav til Kriminalomsorgen om tilretteleggelse og ivaretagelse. Hva som utgjør det «normale» – og når rettigheter brytes – kan være utfordrende nok å avklare utenfor fengselsmurene, og de ansatte i fengslene har begrensede ressurser når det kommer til områder som de naturlig nok ikke kan ha komplett oversikt over. Tradisjonelt har det vært fengselsprester fra Den norske kirke som har hatt ansvaret for denne typen tilretteleggelse. Med skillet mellom kirke og stat og en stadig mer mangfoldig fengselspopulasjon har imidlertid fengselsprestenes arbeidshverdag endret karakter, og mange fengselsprester fungerer i dag vel så mye som sjelesørgere for innsatte fra andre religiøse tradisjoner, og som bindeledd til religiøse ledere fra lokale menigheter som kan inviteres inn til besøk i fengslene.

1 Både normalitets- og rettighetsprinsippet har en lang forhistorie i den kriminologiske og rettsosjologiske faglitteraturen, og har påvirket straffegjennomføringen i en årrekke. Det er imidlertid først på 2000-tallet at det kommer tydelig til uttrykk i styringsdokumentene for Kriminalomsorgen. Se Vollan, 2016 for en oversikt.

Parallelt med framveksten av normalitets- og rettighetsprinsippene og de utfordringene ivaretagelsen av disse prinsippene skaper for de fengselsansatte og fengselsprestene, har det over tid vokst fram en betydelig vilje til å detaljregulere og støtte opp om tros- og livssynsutøvelse i det norske samfunnet. Denne reguleringen omtales gjerne som en «aktivt støttende» tros- og livssynspolitikk og kommer til uttrykk gjennom økonomisk støtte til trossamfunn, tilretteleggelse for tros- og livssynsutøvelse i statlige institusjoner og samfunnet for øvrig, og gjennom et felles og helhetlig religionsfag i grunnskolen. Dette kapittelet presenterer hvordan denne aktivt støttende tros- og livssynspolitikken har vokst fram over tid – hvilke rettslige og politiske grensedragninger den bygger på, og hvilke konkrete tiltak den har ført til på ulike samfunnsområder. Deretter undersøkes betydningen av denne politikken for tros- og livssynsutøvelse i norske fengsler, med særlig fokus på rollen til fengselsprestene og andre religiøse ledere, som nå i økende grad også inviteres inn til fengslene i regi av Kriminalomsorgen.

Religion, rett og menneskerettigheter i Norge

Forholdet mellom religion, rett og menneskerettigheter i Norge har gjennomgått vesentlige endringer i de første to tiårene av 2000-tallet. Fremst og mest omfattende blant disse endringene er skillet mellom kirke og stat, som ble gjennomført ved grunnlovsendringene som ble gjenstand for et forlik mellom alle de politiske partiene på Stortinget i 2008, for så å tre i kraft i 2012, i tide til Grunnlovens tohundreårsjubileum i 2014. Som følge av endringene i Grunnloven er det i etterkant også gjort justeringer og tilpasninger i de øvrige reglene som ordner forholdet mellom staten og trossamfunnene, en prosess som har fått sitt tydeligste resultat i form av den nye trossamfunnsloven (2020), som erstattet flettverket av tidligere reguleringer på området.

En annen endring, som er mindre kjent i den bredere offentligheten, men som har hatt vel så mye å si for hvordan det religionsrettslige regelverket ser ut og håndheves i Norge i dag, er ikrafttredelsen av lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) i 1999. Med menneskerettsloven ble tre sentrale menneskerettsavtaler gjort til en integrert del av det norske lovverket, med forrang for annen lovgivning

utenom Grunnloven i tilfeller av motstrid.² I praksis er det den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) som har blitt viktigst for norske forhold, ettersom dette er den eneste internasjonale menneskerettighetsavtalen som overvåkes av en domstol – Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, EMD – som avsier bindende dommer som konvensjonsstatene er pålagt å rette seg etter.³ Domstolen avgjør årlig en rekke saker på religionsrettens område med direkte betydning for norske forhold, men det kan tidvis være utfordrende for norske domstoler og lovgivere å avklare hva som egentlig er tillatt og ikke etter reglene i konvensjonen.⁴

I tillegg til disse store, overordnede endringene av systemisk art har den norske religionsretten de siste tiårene gjennomgått flere mindre og mer gradvise endringer – vi har fått en ny diskrimineringslov uten særskilte unntak for trossamfunn, en egen lov om rituell omskjæring av guttebarn, forbud mot ansiktsdekkende plagg i undervisningen, forbud mot at utvalgte «hatpredikanter» skal få slippe inn i landet, lovforslag om forbud mot barnehijab og mot konverteringsterapi og nye formålsparagrafer for skoler og barnehager. Parallelt med disse rettslige justeringene har vi hatt store og opprivende religionsrettslige debatter: om forbud mot religiøse og andre hodeplagg på passbilder, om bruken av religiøse symboler i offentligheten, som del av uniformen i politiet og i Forsvaret og blant sikkerhetsvakter, på sykehjem, i domstolene og i skolene, om det er greit for trossamfunn å motta støtte fra andre stater, om muslimske privatskoler, om staten fortsatt skal utdanne prester, og mye mer. Det har også vært en rekke rettssaker på religionsrettens område: om flere titalls asylsøkere er reelle konvertitter til kristendommen eller ikke, om domstolene kan overprøve oppsigelses- eller eksklusjonsvedtak truffet av religiøse organisasjoner, om reservasjonsrett mot abortinngrep av samvittighetsårsaker, om det er lov

2 Avtalene er den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (1950), FN-pakten om sivile og politiske rettigheter (1966) og FN-pakten om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966). Senere har også barnekonvensjonen (2003) og kvinnekonvensjonen (2009) blitt del av norsk lov gjennom menneskerettsloven.

3 Selv om dommene fra EMD i utgangspunktet er bindende, er det høyst varierende hvor mange av dommene som etterlevs. Særlig gjelder dette i Tyrkia og Russland, som er de to landene som har fått avsagt suverent flest dommer mot seg, men det gjelder også land som Norge, som har opprettholdt forbudet mot politisk reklame til tross for dommen i TV Vest og Rogaland Pensjonistparti v. Norge (saksnr. 21132/05), der domstolen kom til at et slikt forbud var i strid med retten til yttringsfrihet etter EMK artikkel 10.

4 I tidsrommet siden menneskerettsloven trådte i kraft, har lovavdelingen i Justisdepartementet, som regelmessig får i oppgave å avklare om nye lovforslag vil være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, vurdert en rekke religionsrettslige lovforslag opp mot avgjørelser i EMD, men har flere ganger måttet erklære en betydelig grad av usikkerhet knyttet til hvordan avgjørelsene skal forstås, fra forbud mot bønnerop og barnehijab til omfanget av økonomisk støtte til Den norske kirke og forbud mot ansiktsdekkende plagg og konverteringsterapi.

å nekte adgang til frisørsalonger på grunn av religiøse hodeplagg, og om statsstøtten til Den katolske kirke og de nordiske folkekirkene.

Sett under ett preges den norske religionsretten av et kontinuerlig samspill mellom de store, systemiske endringene som grunnlovsendringene og menneskerettsloven på den ene siden, og kontinuerlige debatter, rettsprosesser og lovforslag på mer avgrensede områder på den andre siden. Dette samspillet, som kan karakteriseres som en pågående «rettsliggjøring» av religion i det norske samfunnet (Årsheim & Slotte, 2017), har avgjørende betydning også for hvordan norske myndigheter forholder seg til tros- og livssynsspørsmål i straffegjennomføringen og kriminalomsorgen – herunder, men ikke begrenset til, fengselsprestjenesten (Årsheim, 2020).

Tro og livssyn i norske fengsler

I norske fengsler virker det i dag i overkant av 30 fengselsprester fra Den norske kirke (Prop. 130 L (2018–2019), s 110), og siden 2016 har Den katolske kirke hatt en ansatt fengselsprest som arbeider på det sentrale østlandsområdet. Selv om politikere har etterlyst fengselsimamer siden tidlig på 2000-tallet,⁵ er det ingen formelle avtaler mellom muslimske trossamfunn og Kriminalomsorgen om en slik tjeneste, og i praksis er det fengselsprester fra Den norske kirke som formidler kontakt til øvrige trossamfunn der innsatte ber om det. Det finnes ingen systematisk eller helhetlig oversikt over omfanget av slik kontakt.

I likhet med samfunnet for øvrig er norske fengsler i dag preget av tros- og livssynsmessig mangfold. Det føres ikke statistikk over tros- og livssynstilhørighet i Norge,⁶ så den tros- og livssynsmessige tilhørigheten blant innsatte i norske fengsler lar seg ikke tallfeste presist. Noen tall kan imidlertid gi en viss pekepinn – av de ca. 3000 innsatte i norske fengsler i 2022⁷ hadde ca. 25 % utenlandsk statsborgerskap, og blant disse kom det klare

5 *Aftenposten morgen*, 26.11.2000: «Kr.F.-mann vil ha fengselsimam», Utrop.no, 1.8.2006: «Ønsker velkommen forslaget om fengselsimam», TV2 Nettavisen, 19.11.2006: «Vil ha fengsels-imamer», *Aftenposten*, 27.2.2008: «Trosfriheten sperres ute», *Vårt Land*, 18.11.2015, s. 18: «Få ber om imam-besøk».

6 Jf. lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), som gjør EUs personvernforordning – GDPR – til del av norsk rett. Etter GDPR artikkel 9 (1) er opplysninger om religion en av de særlige kategoriene av personopplysninger som krever tillatelse etter artikkel 9 (2) for å kunne samles inn.

7 Tall hentet fra Kriminalomsorgen. *Nøkkeltall fra kriminalomsorgen – juni 2022*. Lest 3.8.2022. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemedling/nokkeltall-fra-kriminalomsorgen---juni-2022?publisherId=17847130&releaseId=17937239&lang=no>

flertallet fra EU-land som Polen, Litauen og Romania,⁸ som alle er land der tilhørigheten til trossamfunn er høyere enn i Norge. Dette indikerer både at det tros- og livssynsmessige mangfoldet i norske fengsler sannsynligvis er høyere i fengslene enn i samfunnet for øvrig, og at en vesentlig andel av de innsatte vil ha et annet behov for tros- og livssynsmessige tjenester enn innsatte fra majoritetsbefolkningen, siden de tilhører andre trossamfunn enn de som er tallmessig dominerende i det norske samfunnet.

Doktriner, praksiser og institusjoner med tilknytning til tro og livssyn i bred forstand har vært sentrale for gjennomføringen av straff i Norge siden middelalderen – både som rettesnor for å skille mellom syndige og tillatelige handlinger, som del av doms- og straffegjennomføringsapparatet, og som sentral begrunnelse for den formynderiske 1800-tallsstatens ambisjoner om å rehabilitere straffedømte ved botsøvelser, bønn og sjelelig fornyelse (Årsheim, 2020). I den moderne norske staten er denne rollen naturlig nok en ganske annen, og i likhet med den øvrige norske forvaltningen er Kriminalomsorgens oppgave på tros- og livssynsfeltet først og fremst å sørge for at statens rettslige forpliktelser på dette området er oppfylt. Innsatte har i utgangspunktet de samme grunnleggende menneskerettighetene som alle andre, men med noen viktige begrensninger knyttet til sikkerhetsspørsmål og forholdene i det enkelte fengsel. Innsattes rettigheter på tros- og livssynsområdet er først og fremst tros- og livssynsfriheten,⁹ men også retten til ikke å bli direkte eller indirekte diskriminert med utgangspunkt i tro eller livssyn.¹⁰

Retten til tros- og livssynsfrihet under soning er omtalt i lov om gjennomføring av straff (Straffegjennomføringsloven, 2001) § 23, som konstaterer kort at «Kriminalomsorgen skal gi innsatte mulighet til å utøve religion og livssyn». I forskriften til loven presiseres det at samtaler med prest, religiøs forstander, sjelesørger eller annen livssynsveileder som hovedregel skal skje under vanlige kontrolltiltak i fengslene, men at både det enkelte fengsel og hver av fengselsregionene kan gi lettelser i slike kontrolltiltak ved

8 Se Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2020 s. 40–41. Lest 3.8.2022. <https://www.kriminalomsorgen.no/statistikk-og-publikasjoner.518716.no.html>

9 Tros- og livssynsfriheten er vernet etter EMK artikkel 9 og FN-pakten om sivile og politiske rettigheter artikkel 18. Begge bestemmelsene gir et absolutt vern av trosoppfatninger (trofrietens «indre» side) og stiller samtidig strenge krav til alle former for begrensninger av «manifestasjoner» av tro, som ritualer, klesdrakt og opplæring (trofrietens «ytre» side).

10 Retten til ikke å bli diskriminert på grunn av tro eller livssyn er vernet både av menneskerettsavtalene som er gjort til del av norsk rett gjennom menneskerettsloven (1999), og av likestillings- og diskrimineringsloven (2017).

behov.¹¹ I et rundskriv som utdyper nærmere hvordan bestemmelsen skal forstås, presiserer Kriminalomsorgen at ønsker om seremonier, sjelesorg eller rådgivning i tros- og livssynsspørsmål skal «så langt det er praktisk mulig tas til følge med nødvendige tiltak», og at det også skal avsettes egnede lokaler i fengslene til denne typen aktiviteter.¹²

Da straffegjennomføringsloven ble vedtatt i 2001, erstattet den lov om fengselsvesenet fra 1958 som ikke hadde noen bestemmelser om tro eller livssyn, utover et generelt krav i § 20 om at «Ved enhver anstalt i fengselsvesenet skal det virke en prest». Selv om ordlyden i de to lovene er ulik, har det inntil helt nylig vært liten reell forskjell mellom de to bestemmelsene, i den forstand at Kriminalomsorgens viktigste innsats for å ivareta de innsattes muligheter til å utøve religion og livssyn, har vært å sørge for at det enten har virket en prest ved det enkelte fengsel, eller at fengslene har hatt avtaler med lokale prester og andre religiøse ledere om å besøke fengslene ved behov. I tråd med Kriminalomsorgens importmodell – et etablert prinsipp om å hente tjenester som ikke har direkte med straffegjennomføringen å gjøre, fra eksterne tilbydere – har ikke fengselsprestene vært tilsatt i fengslene, men i Den norske kirke. Dette innebærer at organiseringen av tros- og livssynstjenester i fengslene på noen sentrale områder skiller seg fra sammenlignbare tros- og livssynstjenester i andre offentlige institusjoner, som sykehus og i Forsvaret, som ansetter, styrer og lønner tros- og livssynsledere selv.

Tros- og livssynstjenester, radikalisering og ekstremisme

Et særpreg ved tros- og livssynsspørsmål i straffegjennomføringen er den vedvarende bekymringen for at fengslene skal fungere som «opplæringsanstalter» for radikalisering og voldsforherligende, ekstremistiske tolkninger av tro og livssyn. I handlingsplaner mot radikalisering og voldelig ekstremisme (2014/2020)¹³ og mot rasisme og diskriminering

11 Straffegjennomføringsforskriften § 6-5 (2002).

12 Rundskriv fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning nr. KSF-2008-9001, 27. oktober 2008. <https://lovdata.no/pro/rundskriv/ksf-2008-9001>

13 Se Regjeringen.no. Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Handlingsplan-mot-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme/id762413/> 10.06.2014 og Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, 17.6.2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-mot-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme/id2711314/>

(2019)¹⁴ ble det foreslått at Kriminalomsorgen bør ansette egne «livssynsmedarbeidere» der representanter fra et mangfold av tros- og livssynssamfunn sammen skal arbeide i team for å møte de innsattes tros- og livssynsbehov. Grunnlaget for disse forslagene ble lagt i Solberg II-regjeringens Granavolden-erklæring, hvor regjeringen forpliktet seg til å sørge for at «mennesker under kriminalomsorgen[sic] gis mulighet for og tilbud om noen å snakke med om åndelige og eksistensielle spørsmål».¹⁵ Forslaget fulgte opp et tidligere initiativ tatt av et flertall av det regjeringsoppnevnte Stålsett-utvalget, som i en offentlig utredning avgitt i 2013 anbefalte en statlig ordning for å sikre likeverdig tros- og livssynsbetjening i fengslene (NOU 2013: 1, s. 171). For å oppfylle ambisjonene om å etablere en statlig tros- og livssynstjeneste i fengslene etablerte Kriminalomsorgen i 2021 et toårig prøveprosjekt med livssynsveiledere ved Kriminalomsorgen region øst. Formålet med slike veiledere er å legge bedre til rette for at innsatte skal kunne praktisere sin tro og sitt livssyn, men også «... å redusere risikoen for at innsatte får religiøs veiledning andre steder og at opplevelsen av diskriminering blir en faktor i en radikaliseringsprosess».¹⁶ Den statlige tros- og livssynstjenesten skal med andre ord både sikre den enkeltes tros- og livssynsutøvelse og sikre samfunnet mot at innsatte mottar religiøs veiledning utenfor statlig kontroll.

Utvidelsen av Kriminalomsorgens ansvar for tros- og livssynsspørsmål i fengselet fra å ha en ren tilretteleggelsesplikt til å bli en aktiv part som også skal drive påvirkningsarbeid for å motvirke ekstremisme og radikalisering, er i tråd med den generelle utvidelsen av statlig involvering i tros- og livssynsspørsmål som har funnet sted både før og etter skillet mellom kirke og stat. Satt til å overvåke et voksende regelverk har norske forvaltningsorganer de to siste tiårene fått gradvis større oppgaver på

14 Regjeringen.no. Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020–2023, 11.12.2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-mot-rasisme-og-diskriminering-pa-grunn-av-etnisitet-og-religion-2020--2023/id2681929/>

15 Se Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti Granavolden, 17. januar 2019, punkt 10, s. 69. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>

16 Kriminalomsorgsdirektoratet. Prosjektbeskrivelse – Pilotprosjekt livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen (jf. Oppdrag 03 i tildelingsbrev 2021). De utvalgte trossamfunnene som skal være med i pilotprosjektet, er representanter fra et muslimsk trossamfunn, den katolske kirke og Human-etisk forbund, et utvalg begrunnet «... med bakgrunn i antatt behov, samt betydningen de tre har for forebygging av radikalisering og voldelige ekstremisme». Målsettingen bak prøveprosjektet og livssynsteamet nevnes også i Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring (Meld. St. 39 (2020–2021), s. 60).

religionsrettens område: Kommuner skal stille livssynsnøytrale seremonirom til rådighet og blir stadig mer involvert i gravferdstjenester; statsforvalteren har fått nye og omfattende retningslinjer for godkjenning, kontroll og tilsyn med støtteverdige tros- og livssynssamfunn; barnevernet skal sørge for å ivareta barns religiøse bakgrunn ved omplassering; Barne- og familiedepartementet, Forsvaret, helseforetakene og Kriminalomsorgen skal ha egne tros- og livssynsavdelinger; helseforetakene skal sikre tilgangen på rituell omskjæring for guttebarn; Universitetet i Oslo skal utdanne både prester, sjelesørgere og religiøse ledere med utenlandsk bakgrunn og skal tilby islamske teologistudier; vigselførelse og vigselførelse bruker, skal godkjennes sentralt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet; Landbruksdirektoratet administrerer egne tollkvoter for halal- og kosher-slaktet kjøtt; utenriksstasjonene er pålagt å arbeide aktivt med tros- og livssynsfriheten internasjonalt, og Utlendingsdirektoratet overvåker en egen liste med religiøse «hatpredikanter» som skal nektes adgang til landet. Disse utvidelsene av forvaltningens ansvar for tros- og livssynsspørsmål har skjedd gradvis og over tid, dels som en nødvendig tilpasning til internasjonale menneskerettsavtaler Norge er bundet av, og dels som følge av at Norge er blitt mer mangfoldig samfunn og der politikerne ønsker å kontrollere utviklingen.

Selv om norske myndigheter alltid har hatt et tett og aktivt forhold til mange ulike tros- og livssynsspørsmål, er situasjonen etter skillet mellom kirke og stat vesentlig endret: Der Den norske kirke tidligere hadde en naturlig plass i forvaltningssamarbeid knyttet til tro og livssyn lokalt, regionalt og nasjonalt, er ansvaret for slike spørsmål nå spredt utover et antall forvaltningsorganer med lite eller ingen felles koordinering – dette til tross for at hovedformålet med at staten tar over et økende antall oppgaver, er den fastlagte målsettingen til påfølgende regjeringer om at norske myndigheter skal føre en «aktivt støttende» og «helhetlig» tros- og livssynspolitik (Prop. 130 L (2018–2019), s. 11, 57). På straffegjennomføringsområdet er det et rundskriv fra 2009 som etablerer arbeidsfordelingen mellom berørte forvaltningsorganer.¹⁷ Rundskrivet omtaler utdatert regelverk og omorganiserte departementer, men er fortsatt det mest sentrale styringsdokumentet for hvordan Kriminalomsorgen og

17 Samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel. Rundskriv fra Justis- og politidepartementet og Kultur- og kirke departementet, G-2009-3, V-2009-13 B.

omkringliggende etater skal forvalte de innsattes tros- og livssynsfrihet etter reglene i straffegjennomføringsloven.¹⁸

I likhet med øvrige samfunnsområder preges tilretteleggelsen for tros- og livssynsutøvelse i norske fengsler av den dobbelte ambisjonen om å sikre alles tilgang på like rettigheter på den ene siden, og å særlig understøtte det som oppfattes som «god» og samfunnsnyttig religion på den andre siden. Dette er en naturlig gjenlevning fra fem hundre år med statlig religionsvesen og gjennomsyrer alle verdivalgene som tas som følge av den aktivt støttende tros- og livssynspolitikken. En slik politikk skaper regelmessig spenninger i tilfeller der staten er forpliktet til å ivareta og hegne om retten til å tro på og leve i tråd med «dårlig» religion – oppfatninger, ståsteder og praksiser som kolliderer med samfunnets fellesverdier – samtidig som den skal bygge opp og oppmuntre de «gode» og samfunnstjenlige religionene. I fengselskonteksten blir denne dobbeltrollen satt særlig på spissen, ettersom det er representanter fra «gode» trossamfunn som allerede har et etablert og velfungerende forhold til staten, som inviteres inn gjennom ordninger som livssynsteam og gjennom de lokale kontaktnettverkene til fengslene og fengselsprestene. Dermed svekkes evnen til Kriminalomsorgen til å legge til rette for også de tros- og livssynspraksisene som eksisterer utenfor denne hovedstrømmen, og som etter tros- og livssynsfriheten har krav på akkurat den samme tilretteleggelsen.

Avveiningen mellom trosutøvelse og sikkerhetshensyn

Denne tvetydigheten – at tro og livssyn både kan være en ressurs og kilde til og en utfordring for samfunnets fellesverdier – har fått gradvis større plass i den politiske samtalen om tro og livssyn i norske fengsler: Potensialet for verdimeisig rehabilitering følges hele tiden av risikoen for radikaliseringsring og mottakelighet for forkynnelse som fremmer radikale holdninger eller ekstremisme.¹⁹ Dette er ikke et særnorsk fenomen, men henger nøye

¹⁸ Se nedenfor for en nærmere omtale av retningslinjene i rundskrivet.

¹⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet har laget egne retningslinjer for håndteringen av radikaliseringsring og ekstremisme i fengsel, herunder etableringen av egne radikaliseringskoordinatorer på regionnivå, se Rundskriv KDI 5/2015 – Retningslinjer om forebygging og håndtering av radikaliseringsring og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen (2015, oppdatert 2018). Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS publiserte i 2016 en egen håndbok om radikaliseringsring og voldelig ekstremisme med særskilt fokus på håndtering i fengsel. Håndboken var et konkret resultat av regjeringens første handlingsplan mot radikaliseringsring og voldelig ekstremisme (2014). Se også note 13 over.

sammen med parallelle diskusjoner i andre europeiske land, hvor diskusjonen om risikoen for radikaliserings i fengslene har økt i omfang gjennom de to siste tiårene.²⁰

Denne balansegangen håndteres på daglig basis i norske fengsler, der behovet for sikkerhet og kontroll hele tiden må avpasses mot de innsattes rett til å utøve tro og livssyn slik de selv ønsker det. Religionsfriheten, slik denne er utformet i EMK og dermed i norsk rett, setter strenge krav til proporsjonalitet, rettsgrunnlag og nødvendighet i tilfeller der rettigheten skal innskrenkes. EMD har behandlet flere saker knyttet til utøvelsen av tro og livssyn i europeiske fengsler: Avgjørende for disse sakene har vært balansegangen mellom de aktuelle formene tros- og livssynsutøvelsen har tatt på den ene siden, og fengslenes behov for å ivareta sikkerheten og den praktiske gjennomføringen av fengselshverdagen på den andre siden. I den viktige prinsipp-saken Jakóbski mot Polen (18429/06, 2010) kom eksempelvis domstolen til at polske myndigheter hadde krenket religionsfriheten til en buddhistisk innsatt som ikke hadde fått tilbud om vegetarmat, både fordi vegetarmat ble oppfattet av domstolen som sentralt for buddhister, og fordi det stilte få krav til fengselet å sørge for tilretteleggelsen. Også i Korostelev mot Russland (29290/10, 2020), hvor en muslimsk innsatt hadde fått disiplinærstraff for å be om natten når fengselsreglementet påla de innsatte å sove, kom domstolen til at den innsattes religionsfrihet var krenket, både fordi reglementet tilsynelatende ikke hadde noe formål, og fordi bønn er sentralt for muslimer.

I andre tilfeller har domstolen vært mer restriktiv: I *Indelicato mot Italia* (31143/96, 2000) hadde en innsatt blitt nektet utlåsning i forbindelse med en katolsk messe, men hadde likevel anledning til å følge messen via fjernsyn fra cella. Domstolen kom til at fengselet hadde foretatt en rimelig balansering mellom religionsfriheten og sikkerhetshensynene i fengselet. I denne saken var det en sentral faktor at den innsatte befant seg på en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, og domstolen mente at fengselet hadde foretatt den nødvendige avveiningen mellom rettigheter og sikkerhet. I *Kovalkovs mot Latvia* (35021/05, 2012) kom domstolen

20 Det er ikke plass i et kapittel som dette til å gjøre rede for hovedstrømningene i denne litteraturen, som har utviklet seg på tvers av ulike fagfelt, fra kriminologi og retts sosiologi til juss, sosiologi, sosialantropologi og statsvitenskap. Et fellestrekk i litteraturen er forsøk på å problematisere og/eller forbedre økt innsats fra europeiske myndigheter for å motarbeide radikaliserings, herunder en gjennomgående problematisering av hva radikaliserings er, og i hvilken grad det lar seg adressere gjennom offentlige tiltak. For eksempler knyttet spesifikt til forholdet mellom tros- og livssynsutøvelse og radikaliserings, se Khosrokhavar, 2013; Rushchenko, 2019; Vellenga & De Groot, 2019; Awan, 2013.

til at en innsatt som var utøvende medlem av Hare Krishna ikke kunne kreve å meditere og lese religiøs litteratur i enerom siden han delte celle med andre, og at han heller ikke hadde krav på å få bruke røkelsespin-ner i fengselet, både fordi de kunne ha en sjenerende lukt for andre, men også fordi den lokale avdelingen av Hare Krishna opplyste at bruken av røkelse i bevegelsens ritualer var situasjonsbestemt, og ikke obligatorisk. Saker knyttet til tros- og livssynsfriheten har heller ikke vært avgrenset til konvensjonelle religioner og trosretninger: I C. W. mot Storbritannia (18187/91, 1993) hadde en innsatt fått disiplinærstraff for å nekte å arbeide i fengselstrykkeriet av samvittighetsårsaker, fordi han som veganer ikke kunne arbeide med fargestoffer som var unødig testet på dyr. Domstolen kom til at hverken arbeidet eller disiplinærstraffen var så inngripende at det krenket den innsattes religionsfrihet.²¹

I norsk sammenheng har det ikke vært rettssaker om tros- og livssynsutøvelse i straffegjennomføringen. Diskrimineringsombudet²² og Diskrimineringsnemnda har imidlertid behandlet et knippe saker som i stor grad har fulgt samme linje som EMD: I sak 21/258 hadde en innsatt ved flere anledninger fått servert mat som inneholdt svinekjøtt, herunder desserter med gelatin som inneholder svineproteiner, selv om han uttrykkelig hadde opplyst om at han som muslim ikke kunne spise svin på grunn av sin religion. Han mente også at han hadde blitt dårligere behandlet enn andre fanger i tilfeller der han hadde fått alternativ mat, da disse alternativene flere ganger hadde vært gamle eller i ferd med å gå ut på dato. Nemnda kom til at de forskjellige forholdene krenket den innsatte på ulike måter: Fengselet hadde utsatt den innsatte for direkte diskriminering ved å servere ham matvarer med svin, mens matvarer med gelatin og servering av noe dårligere mat ikke nådde opp til terskelen for diskriminering.²³

I sak 15/2355 måtte Diskrimineringsombudet foreta en avveining mellom en innsatts tros- og livssynsutøvelse og arbeidet mot radikalisering i ekstremisme i fengslene, da en varetektsfengslet mann klaget på at han ble fratatt et avisutklipp som inneholdt et utdrag fra Koranen på arabisk

21 For en bredere og dypere redegjørelse for EMD-saker knyttet til tro og livssyn i fengsel, se Temperman, 2017.

22 Diskrimineringsombudet behandlet klagesaker i tidsrommet 1996–2017, med Diskrimineringsnemnda som klageinstans. Fra 2018 ligger klagesaksbehandlingen til Diskrimineringsombudet alene.

23 Diskrimineringsnemnda. Klagesak 21/258. <https://www.diskrimineringsnemnda.no/media/3134/offentlig-versjon-av-nemndas-avgjoerelse-vedtak-21-258.pdf>

som lignet på symbolet for Den islamske staten (IS), men uten at teksten handlet om gruppen. Fengselet viste til Kriminalomsorgens rundskriv om forebygging og håndtering av radikalisering og voldelig ekstremisme, og straffegjennomføringsforskriften § 3-19, som forbyr «symboler eller effekter som er egnet til å skape frykt hos andre innsatte eller ringeakt for dem, eller som på annen måte er uheldig for miljøet i fengselet» (sak 15/2355). Ombudet kom til at reaksjonen fra fengselet var rimelig – både fordi den innsatte hadde tilgang til å ha Koranen på cella dersom han ønsket det, og fordi symbolet på avisutklippet kunne assosieres med IS og dermed skape frykt hos andre innsatte. I sak 15/723 måtte ombudet ta stilling til hvordan tilretteleggelsen for religionsutøvelsen til et mindretall påvirket flertallet av de innsatte, da kontaktutvalget i Trondheim fengsel klaget på at de innsatte som ikke ville delta under regelmessige gudstjenester i fengselet, ble låst inne under arrangementet av sikkerhetsmessige hensyn. Ombudet kom til at innlåsing utgjorde indirekte diskriminering på grunn av tro og livssyn, men mente samtidig under noe tvil at sikkerhetsmessige forhold gjorde forskjellsbehandlingen akseptabel.

Sett under ett viser praksis både fra EMD og norske overvåkingsorganer at Kriminalomsorgen har relativt bredt spillerom i vurderingen av hva slags tilretteleggelse for utøvelse av tro og livssyn som er nødvendig og rimelig gitt de særskilte praktiske og sikkerhetsmessige spørsmålene som gjør seg gjeldende under ulike former for soning. Bare i tilfeller der fengslene klart og utvetydig legger begrensninger på etablerte former for tros- og livssynsutøvelse uten å kunne vise til hverken praktiske eller sikkerhetsmessige årsaker til slike begrensninger, har overvåkingsorganene konstatert brudd på diskrimineringsforbudet og/eller tros- og livssynsfriheten til de innsatte.

Verdigrunlaget for tros- og livssynsutøvelse i fengslene

Selv om Kriminalomsorgen skal legge til rette for de innsattes tros- og livssynsutøvelse under straffegjennomføring, er det ikke snakk om en verdinøytral tilretteleggelse. I rundskrivet om tros- og livssynstjenester i fengsel presiseres det hva slags verdimessige kriterier som skal legges til grunn i tilretteleggelsen:

Kriminalomsorgen bygger på et humanistisk menneskesyn, som poengterer at mennesket er unikt og ukrenkelig. Dette innebærer at tros- og livssynstjenesten i fengsel skal utøves med respekt for individet og menneskerettighetene uavhengig av innsattes bakgrunn. Leder av fengselet kan nekte representanter adgang til fengselet dersom tjenesten ikke samsvarer med kriminalomsorgens etiske verdier, målsettinger og regler.²⁴

Rundskrivet oppgir ikke noen framgangsmåte for hvordan de ansatte i Kriminalomsorgen skal sikre at de aktuelle tjenestene utføres i tråd med disse kriteriene. Av ordlyden kan det virke som om det først og fremst er formen tros- og livssynsutøvelsen tar som skal underlegges vurdering, ikke innholdet: Tros- og livssynsfriheten avskjærer i utgangspunktet myndighetene fra å gjøre innholdsmessige vurderinger av en tro eller et livssyn, men de særskilte omstendighetene rundt straffegjennomføring vil likevel kunne åpne for slike vurderinger i tilfeller der sikkerhetsspørsmål gjør seg gjeldende.

En parallell innholdsmessig vurdering av tros- og livssynssamfunns trosgrunnlag opp mot sentrale fellesverdier i samfunnet inngår i dag som del av statsforvalternes nye oppgaver etter trossamfunnsloven: Etter den nye loven begrenses retten til å registrere og drive tros- og livssynssamfunn med økonomisk støtte fra det offentlige i tilfeller der tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, bryter mot slike verdier.²⁵ Et tenkelig eksempel på en tilsvarende innholdsmessig vurdering av tro og livssyn i Kriminalomsorgen vil være dersom innsatte ber om å få besøk fra religiøse ledere som klart og tydelig har tatt til orde for holdninger og handlinger som bryter mot fellesverdier i samfunnet, og/eller skaper risiko for sikkerheten, en forespørsel som klart vil være i strid med Kriminalomsorgens sentrale oppgave.

24 Rundskriv fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning nr. KSF-2008-9001, 27. oktober 2008. <https://lovdata.no/pro/rundskriv/ksf-2008-9001>

25 Kravene i trossamfunnsloven § 6 lyder i sin helhet: «Dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd eller tilskudd kan avkortes. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til krenkelser som er nevnt i dette leddet. Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd». Forslaget om å stille denne typen tilleggskrav til trossamfunn som ønsker å la seg registrere og motta statlig støtte, ble først lansert av Stålstett-utvalget i NOU 2013: 1, og har siden vært gjenstand for gjentatte justeringer og modifikasjoner. For en gjennomgang av disse justeringene, se Årsheim, 2021.

Parallelt med sikkerhets- og verdimessige vurderinger av tros- og livssynstjenester i norske fengsler har Kriminalomsorgen i en årrekke drevet samarbeid med aktører som tilbyr ulike verdibaserte besøks- og rehabiliteringsopplegg. Frelsesarmeen har hatt et utstrakt tilbud i norske fengsler siden 1920-tallet, og tilbyr både opplegg under soning og egne programmer for å støtte innsatte med tilbakeføringen til samfunnet.²⁶ Særlig populært er tilbudet om «retreat» i fengsel, et program der innsatte deltar i et opplegg som går over flere uker, der «konsentrasjon, meditasjon eller bønn» står i sentrum. Programmet er åpent for alle uansett bakgrunn og livssyn, men har like fullt et tydelig kristent innhold der kristne tekster og symboler, samtaler med fengselsprest, morgenbønn og kveldsmesse daglig inngår i opplegget.²⁷ Denne typen opplegg har en lang forhistorie både i norske fengsler og internasjonalt, og er på mange måter en gjenlevning fra tiden da religiøs og moralsk rehabilitering sto helt sentralt i straffegjennomføringen. I dagens fengselshverdag representerer rehabiliteringsopplegg av denne typen motpolen til trusselen fra radikalisering og ekstremisme ved å utnytte religionenes kapasitet til å bidra til å oppfylle straffegjennomføringens sentrale formål.

Samtidig innebærer denne typen verdibasert rehabilitering en risiko for å legge så mye til rette for «god», samfunnsnyttig og samarbeidsvillig religiøsitet at det går over i en form med et forkynnende og indoktrinerende preg. Selv om straffegjennomføringsloven ikke har noe særskilt punkt som forbyr forkynnelse i fengselskonteksten, tilsier normalitets- og rettighetsprinsippene at Kriminalomsorgen må utvise betydelig forsiktighet for ikke å komme i strid med det generelle forbudet med forskjellsbehandling med utgangspunkt i religion i likestillings- og diskrimineringsloven. Selv om verdibaserte rehabiliteringstilbud sjelden eller aldri tilbys på en slik måte at tilhørighet til en tro eller et livssyn er et kriterium for deltakelse, er det likevel en betydelig risiko for at denne typen tilbud skaper indirekte diskriminering, ved at innsatte uten tilhørighet til det aktuelle livssynet vil avstå fra deltakelse, og dermed bli dårligere stilt enn deltakerne fra den aktuelle tradisjonen.

26 For en oversikt over Frelsesarmeens tilbud i fengslene, se Frelsesarmeen: Fengselsarbeid. <https://frelsesarmeen.no/fengselsarbeid>

27 Frelsesarmeen. Sammen i stillhet – retreat i fengsel. <https://frelsesarmeen.no/fengselsarbeid/retreat-halden-fengsel>

Konklusjon og oppsummering

Håndteringen av tro og livssyn i norske fengsler bærer preg av en kontinuerlig balansegang mellom tilretteleggelse for de innsattes rettighetsfestede krav på å få utøve sitt tros- og livssyn på den ene siden, og de særegne kravene til sikkerhet og rehabilitering som helt sentrale komponenter i straffegjennomføringen på den andre siden. Denne balansegangen er ikke unik for fengselsvesenet, men speiler tilsvarende prosesser på andre samfunnsområder, der statlige aktører gradvis har blitt mer og mer involvert i forvaltningen av tros- og livssynsmessige spørsmål, og der særlige forhold ved det aktuelle forvaltningsområdet får avgjørende betydning for utøvelsen av tro og livssyn.

Også i fordelingen mellom de aktuelle tros- og livssynssamfunnene danner fengslene et speil av storsamfunnet, ved at det er Den norske kirke og aktører knyttet til denne som står for brorparten av tilbudet i norske fengsler, enten det dreier seg om sjelesorg, gudstjenester eller ulike behandlings- og rehabiliteringsopplegg. På samme måte som i samfunnet for øvrig er dette et resultat av at Den norske kirke fortsatt har status som lovpålagt landsdekkende folkekirke, av at kirken har i overkant av 60 % av befolkningen som medlemmer, og at administrative, praktiske, historiske og kulturelle bånd mellom kirken, staten og befolkningen forblir dype og tett sammenvevde. Denne særstatusen skaper både praktiske problemer, ved at innsatte utenfor dette ene trossamfunnet må finne seg i å bli låst inne når fengselspresten forretter gudstjeneste, og mer prinsipielle problemer, ved at det er fengselsprestene som fungerer som portvoktere for å gi innpass til religiøse ledere fra andre trosretninger. Dette fører nødvendigvis til at det blir både kvalitative og kvantitative skiller mellom hva slags tilbud man har for tros- og livssynsutøvelse ved gjennomføring av straff i Norge.

Det er et åpent spørsmål om initiativet med «livssynsteam» vil kunne løse noen av disse utfordringene – ved å gå bort fra importmodellen vil Kriminalomsorgen måtte opprette en helt ny organisasjon for håndtering av et komplekst og omstridt forvaltningsområde. Slike livssynsteam vil underlegges direkte statlig styring, ved at det er Kriminalomsorgen som skal beslutte behovet, utarbeide stillingsbeskrivelser og -instrukser og følge opp ordningen på lang sikt. Et særtrekk ved de foreslåtte teamene er at de er motivert ikke bare av behovet for tilretteleggelse for utøvelse av tro og livssyn, men også av en bekymring for radikalisering og ekstremisme. Dermed risikerer de å bli oppfattet av de innsatte som en ytterligere kontrollinstans i et allerede strengt regulert miljø, heller enn som samtalepartnere som kan bidra til å gjøre soningsforholdene lettere.

Referanser

- Awan, I. (2013). Muslim prisoners, radicalization and rehabilitation in British prisons. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 33(3), 371–384. <https://doi.org/10.1080/13602004.2013.853979>
- EMK – Den europeiske menneskerettskonvensjonen (1950). *Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter – ETS nr. 5* (04-11-1950). <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1950-11-04-1?q=Den%20europeiske%20menneskerettskonvensjonen>
- Khosrokhavar, F. (2013). Radicalization in prison: The French case. *Politics, Religion & Ideology*, 14(2), 284–306. <https://doi.org/10.1080/21567689.2013.792654>
- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51?q=Diskrimineringsloven>
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30?q=Menneskerettsloven>
- NOU 2013: 1. (2013). *Det livssyns åpne samfunn. En helhetlig tros- og livssyns politikk*. Kulturdepartementet.
- Personopplysningsloven. (2018). *Lov om behandling av personopplysninger* (LOV-2018-06-15-38). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>
- Prop. 130 L (2018 –2019). *Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)*. Barne- og familiedepartementet.
- Rundskriv fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning nr. KSF-2008-9001, 27. oktober 2008. Lovdata. https://lovdata.no/pro/rundskriv/ksf-2008-9001/KAPITTEL_4-5-17
- Rushchenko, J. (2019). Terrorist recruitment and prison radicalization: Assessing the UK experiment of «separation centres». *European Journal of Criminology*, 16(3), 295–314. <https://doi.org/10.1177/1477370819828946>
- Straffegjennomføringsforskriften. (2002). *Forskrift om straffegjennomføring* (FOR-2002-02-22-183). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-02-22-183?q=Straffegjennomf%C3%B8ringsforskriften>
- Straffegjennomføringsloven. (2001). *Lov om gjennomføring av straff* (LOV-2001-05-18-21). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-05-18-21>
- Temperman, J. (2017). Freedom of religion or belief in prison. *Oxford Journal of Law and Religion*, 6(1), 48–92. <https://doi.org/10.1093/ojlr/rww062>
- Trossamfunnsloven. (2020). *Lov om tros- og livssynssamfunn* (LOV-2020-04-24-31). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-04-24-31>
- Vellenga, S. & De Groot, K. (2019). Securitization, Islamic chaplaincy, and the issue of (de) radicalization of Muslim detainees in Dutch prisons. *Social Compass*, 66(2), 224–237. <https://doi.org/10.1177/0037768619833313>
- Vollan, M. (2016). «Mot normalt»? Normalitetsprinsippet i norsk straffegjennomføring. *Tidsskrift for Strafferett*, 16(4), 447–461. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9537-2016-04-06>
- Årsheim, H. (2020). Norway: Religion in the prison system. I J. Martínez Ariño & A.-L. Zwillig (Red.), *Religion and prison: An overview of contemporary Europe* (s. 285–298). Springer.
- Årsheim, H. (2021). Fra rett og moral til trusler og rettigheter. En beretning om folkeviljens makt og vilkårene for økonomisk støtte til trossamfunn i Norge. I K. Graff-Kallevåg, S. T. Kloster & S. J. Stålsett (Red.), *Populisme og kristendom* (s. 102–117). Cappelen Damm Akademisk.
- Årsheim, H. & Slotte, P. (2017). *The juridification of religion?* Brill.