

Prop. 9 S

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Samtykke til ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017

*Tilråding fra Kulturdepartementet 3. november 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

I denne proposisjonen legger Kulturdepartementet fram forslag til vedtak om samtykke til ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet for 2017 til Islamsk Råd Norge (IRN), i alt 650 000 kroner. Tilskuddet er bevilget under kap. 341 Tilskudd til trossamfunn m.m., post 78. Departementet mener at IRN ikke nå oppfyller de vilkårene som er oppstilt som grunnlag for Stortingets bevilgningsvedtak, og departementet har derfor truffet vedtak om å omgjøre sitt eget tilskuddsvedtak for 2017, slik at andre rate av driftstilskuddet til IRN i 2017 ikke betales ut. Omgjøringsvedtaket er truffet under forutsetning om at Stortinget gir samtykke til dette. Departementet legger på denne bakgrunnen saken fram for Stortinget med forslag som nevnt. Departementet foreslår også at Stortinget gjør vedtak om at midlene som i tilfelle frigjøres, blir kunngjort i 2017 for benyttelse til dialogtiltak på tros- og livssynsfeltet. Under kap. 341, post 78 er det i 2017 bevilget 3,6 mill. kroner til slike tiltak.

2 Bakgrunn

2.1 Bevilgningen under kap. 341 Tilskudd til trossamfunn m.m., post 78

Formålet med bevilgningen under kap. 341, post 78 Ymse faste tiltak er å legge til rette for dialogarbeid, tiltak og aktiviteter som kan fremme gjensidig forståelse og respekt mellom tros- og livssynssamfunn, samt bidra til debatt og kunnskapsutvikling om tros- og livssynspolitiske spørsmål.

For å legge til rette for dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunnene har det vært gitt et årlig driftstilskudd til tre paraplyorganisasjoner på tros- og livssynsfeltet: Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges Kristne Råd og IRN. Driftstilskuddet knytter seg særlig til oppgavene organisasjonene har som brobyggere og paraplyorganisasjoner på tros- og livssynsfeltet, deres arbeid med dialog internt og i relasjon til andre tros- og livssynssamfunn, organisasjoner, sivilsamfunnet og det offentlige.

Bevilgningen på posten er på 11,99 mill. kroner. Stortingets bevilgningsvedtak er basert på at bevilgningen fordeles slik det fremgår av vedlegg 1 til Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet. I vedlegget er beløpet under posten fordelt slik

- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn: 3,66 mill. kroner
- Islamsk Råd Norge: 1,3 mill. kroner
- Norges Kristne Råd: 2,945 mill. kroner
- Kurs for religiøse ledere: 0,475 mill. kroner
- Utlysning av midler til dialogtiltak m.m.: 3,61 mill. kroner

I Prop. 1 S (2017–2018) for Kulturdepartementet foreslås tilskuddene til Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og Norges Kristne Råd videreført, men ikke driftstilskuddet til IRN. Samtidig har departementet informert Stortinget om at andre halvparten av driftstilskuddet til IRN for 2017 er holdt tilbake med bakgrunn i forutsetningene for tilskuddet, og at departementet vil komme tilbake til dette på egnet måte.

2.2 Driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge (IRN) for 2017

IRN er en paraplyorganisasjon for muslimske trosamfunn og muslimske organisasjoner. Organisasjonen ble stiftet i 1993 og har fått driftstilskudd over statsbudsjettet siden 2007. Fram til 30. september 2017 representerte IRN 42 medlemsorganisasjoner, de aller fleste er muslimske trosamfunn, med ca. 82 000 medlemmer til sammen. IRN er medlem i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL).

I budsjettsoknaden for 2017 ble det vist til IRNs tre hovedformål:

1. Være brobygger og dialogpartner som skaper gjensidig forståelse og respekt mellom muslimer og ikke-muslimer i Norge, med hensyn til religion, kultur og moralske verdier.
2. Arbeide for at muslimer kan leve i samsvar med islamsk lære i det norske samfunnet og bidra til å bygge opp en norsk-muslimsk identitet.
3. Fremme samhold blant muslimer i Norge og ivareta medlemsorganisasjonenes rettigheter og interesser.

Om formålet med tilskuddet ble det opplyst følgende i søknaden:

«Tilskuddet fra Kulturdepartementet til Islamsk Råd Norge er bevilget under kap. 310, post 78, hvor målene for tilskudd til IRN er at IRN skal ivareta sin rolle som paraplyorganisasjon for muslimer, bidra til gjensidig respekt, forståelse samt fremme dialog og samarbeid mellom ulike tros- og livssynssamfunn i Norge. Dette sammenfaller med IRNs formål, som

Kulturdepartementet er kjent med og som finnes beskrevet i vedlagte årsrapport (årsberetning for 2015).»

Videre fremkom blant annet følgende under overskriften «Brobygging gjennom kompetanseheving»:

«Fokus på muslimer er stadig økende, særlig i kjølvannet av konflikten i Midtøsten og terrorhandlinger begått i Europa. Under slike omstendigheter der polariseringen øker, er behovet for kompetanseheving gjennom dialog og sameksistens helt nødvendig. IRNs forankring blant muslimer og erfaring som toneangivende aktør i samfunnet er essensielt for å bidra med kompetanseheving og nyansere debatten, som ofte kan virke stigmatiserende og polariserende.

Det har vist at slik polarisering kan hindre integrering, samhold og i verste fall fredelig sameksistens. I en slik krevende situasjon kan IRN spille en nøkkelrolle for å skape gjensidig forståelse gjennom informasjonsarbeid og tilrettelegge for dialog mellom ulike aktører.

Islamsk Råd Norge har en betydelig aktivitet innen dialog og samarbeid med ulike tros- og livssynssamfunn og interesseorganisasjoner. Organisasjonen bidrar med rådgivning, foredragsvirksomhet og generell dialog med aktører innenfor både privat og offentlig sektor.

Mange muslimer har det lett for å skylde på det bildet media maler av muslimer. Vi må slutte å være i offerrolle og det er derfor et stort behov for kompetent(e) talsperson(er) i IRN slik at vi kan få intensivt informasjonsarbeid og opplysningsarbeid som kan dempe muslimfrykten, og kan gi bedre selvfølelse til muslimske ungdommer. Vi tror dette det vil være et preventivt tiltak mot voldelig ekstremisme.»

Driftstilskuddet til IRN i 2017 er på 1,3 mill. kroner. Kulturdepartementet varslet i tilskuddsbrev 8. februar 2017 at tilskuddet ville bli utbetalt i to halvårslige rater på 650 000 kroner. Første rate av tilskuddet ble utbetalt i første halvdel av 2017. I departementets tilskuddsbrev heter det følgende om formålet med tilskuddet:

«Formålet med bevilgningen på kap. 341, post 78 er å legge til rette for dialogarbeid, tiltak og aktiviteter som kan fremme gjensidig forståelse og respekt mellom tros- og livssyns-

samfunn, samt bidra til debatt og kunnskapsutvikling om tros- og livssynspolitiske spørsmål.

Tilskuddet til IRN skal disponeres i samsvar med de formål som fremgår av budsjettsoknaden for 2017. Det skal legges grunnlag for at rådet kan ivareta sin rolle som paraplyorganisasjon for muslimer i Norge, fremme samhold blant muslimer og tilhørighet til det norske samfunnet. Driftsstøtten knytter seg særlig til de oppgaver som IRN har som paraplyorganisasjon og representativt organ for muslimske trossamfunn, organisasjonens arbeid med dialog mellom muslimske trossamfunn og i relasjon til andre tros- og livssynssamfunn, organisasjoner, sivilsamfunnet og det offentlige.

Departementet viser til tilskuddsbrev for 2016 og departementets brev til IRN 08.09.16. Økningen i driftstilskudd innvilget i 2016 er videreført i 2017. Det er en forutsetning for det økte tilskuddet at midlene benyttes til en ekstra stilling i IRNs sekretariat for bedre å kunne imøtekomme de oppgaver organisasjonen skal ivareta.»

I tilskuddsbrevet ble det blant annet opplyst følgende om departementets adgang til å kontrollere om tilskuddet benyttes i tråd med forutsetningene:

«Vi gjør særlig oppmerksom på at departementet i henhold til § 10 2. ledd i Stortingets bevilgningsreglement har adgang til å føre kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene. Regnskapet for 2017 skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor og sendes departementet senest innen 1. mars 2018. Vi minner om at dersom det i ettertid viser seg at tilskuddet ikke er benyttet som forutsatt, kan hele eller deler av tilskuddet kreves tilbakebetalt, jf. punkt 8 i vedlagte retningslinjer.»

2.3 Kulturdepartementets saksbehandling

Seks av IRNs medlemsorganisasjoner, hvorav fem av de største muslimske trossamfunnene i Norge, kom i mars 2017 med en pressemelding der de uttrykte bekymring over utviklingen i IRN. I pressemeldingen ble det blant annet opplyst følgende:

«Undertegnede organisasjoner er dypt bekymret over utviklingen vi ser i IRN.

Vi anser det som viktig at IRN er en sterk aktør i samfunnet og at IRN fremstår som tro-

verdig når den presenterer seg som talerør for brorparten av de muslimske menighetene i Norge. Slik situasjonen har utartet seg det siste året, bekymrer vi oss over at IRN faktisk ikke ser ut til å spille den rollen organisasjonen er ment å spille.

Ifølge § 2.3 av vedtektene til IRN skal IRN være brobygger og dialogpartner som skaper gjensidig forståelse og respekt mellom muslimer og ikke-muslimer i Norge, med hensyn til religion, kultur og moralske verdier.

IRN ser ut til siden i fjor å ha ignorert sitt samfunnsoppdrag, i en tid hvor dialog er viktigere enn noensinne. Det er en urovekkende utvikling, og tjener ikke norske muslimers sak i samfunnet.

Vi ser på utviklingen i IRN som alvorlig. Det har i lang tid hersket usikkerhet rundt IRNs retning, noe som har kommet klart frem i media ved flere anledninger uten at situasjonen har forbedret seg.»

Videre ble det opplyst at enkelte medlemsorganisasjoner hadde signalisert at de vurderte å melde seg ut av IRN som en direkte konsekvens av siste års utvikling i IRN, fordi de ikke opplevde seg representert av IRN.

I 2017 har de fem trossamfunnene som uttalte seg i pressemeldingen, til sammen om lag 27 550 tilskuddstellende medlemmer.

Med bakgrunn i en bekymring for situasjonen i IRN som blant annet ovennevnte pressemelding hadde skapt, innkalte Kulturdepartementet IRN til møte 4. april 2017. Tema for møtet var IRNs rolle som dialogpartner og paraplyorganisasjon for muslimer i Norge. I møtet ble IRN bedt om å redegjøre for hvordan organisasjonen ville ivareta sin rolle som dialogpartner og brobygger fremover. Svaret var i korte trekk at de ville fortsette som før.

Som varslet i møtet 4. april, fremla IRN i brev 26. april 2017 en skriftlig redegjørelse om sitt arbeid. I brevet heter det at «[v]i fører dialog med både våre medlemmer og dialogpartnere, der vi fokuserer på fellesskapet, konfliktløsninger, likeverd og gjensidige forandringer og respekt». Videre redegjorde IRN om blant annet følgende:

- Arbeidet for å inkludere mennesker i utsatte miljøer og få dem reintegrert i storsamfunnet. Mange har selv ofte gitt uttrykk for at samtaler med IRN har forandret deres tankesett og hverdag.
- Planene om et norskkurs for imamer. Imamer og moskéledere skal rustes opp gjennom kurs og opplæring i norsk språk og samfunnskunn-

skap til å kunne håndtere utfordringer som likestilling, likeverd, deltagelse i demokrati, sivilsamfunn, ytringsfrihet osv. Dette er viktige verdier som også skal gjenspeile IRNs medlemmer, moskeer og imamer. IRN ønsker at moskeene skal være åpne, transparente og inkluderende.

- Tjenesten Trygg Muslim. Tjenesten vil i hovedsak ha som mål å kartlegge og vurdere bistand og oppfølging, blant annet juridisk bistand, i alvorlige saker om hatkriminalitet, diskriminering og trakassering av muslimer.
- Ungdomsarbeid. IRN har opprettet et ungdomsråd bestående av ungdomsledere fra 15 medlemsorganisasjoner. Målet med ungdomsrådet er å engasjere flere muslimske ungdommer til å bidra positivt inn i frivilligheten, med dialog og integrering, og å ruste disse til å ta selvstendige valg og eget ansvar.
- Mangfold. I en tid med mye oppmerksomhet om islam og muslimer ser IRN at behovet for en felles plattform er større enn noen gang. Som paraplyorganisasjon har IRN arbeidet i mange år for å legge til rette for sameksistens basert på grunnleggende menneskerettigheter, der også enkeltindividets identitet blir ivaretatt. Om muslimer ikke har en felles plattform, kan det føre til større splittelse, polarisering og mindre forståelse og samarbeid i storsamfunnet.

Departementet avholdt igjen et møte med IRN 22. juni 2017. Tema for dette møtet var ovennevnte redegjørelse for IRNs arbeid, IRNs rolle som paraplyorganisasjon og brobygger, organisasjonens arbeid med tros- og livssynsdialog samt vilkår for driftstilskudd fra departementet. I møtet orienterte IRN om organisasjonens konkrete arbeid overfor medlemsorganisasjoner og eksterne samarbeidspartnere. Det ble videre orientert om IRNs arbeid med dialog, herunder relasjonen til Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og medlemsorganisasjonene som hadde uttrykt at de vurderte å melde seg ut av IRN.

Etter møtet 22. juni 2017 besluttet Kulturdepartementet at andre rate av tilskuddet for 2017 foreløpig ikke skulle utbetales. Departementet hadde etter en helhetsvurdering kommet til at det forelå tvil om IRNs virksomhet og rolleutøvelse som brobygger, paraplyorganisasjon og dialogpartner ble ivaretatt på en slik måte at de organisasjonen er satt til å representere, politikere, myndigheter og samfunnet generelt, oppfattet organisasjonen som tillitsvekkende. IRN ble underrettet om beslutningen ved brev 28. juni 2017.

Departementet opplyste i brevet at IRN ville bli innkalt til et nytt møte over sommeren som et ledd i den videre saksbehandlingen.

I begynnelsen av september i år uttalte STL seg offentlig om samarbeidsproblemer og tillitsutfordringer i forholdet til IRN.

Den 26. september 2017 avholdt departementet et nytt møte med IRN. Tema for dette møtet var i hovedsak det samme som i de tidligere møtene. I møtet orienterte IRN om sin forståelse av situasjonen i og rundt organisasjonen. IRN fremholdt at ingen medlemsorganisasjoner så langt hadde meldt seg ut, at uenighet er en del av det å være paraplyorganisasjon, og at IRN er og vil fortsette å være dialogisk. Representantene for organisasjonen uttalte at det er et forbedringspotensiale i IRN, men knyttet ikke dette opp til kritikken som hadde vært fremmet fra medlemmer eller dialogpartnere.

I en pressemelding 30. september 2017 kunngjorde fire trossamfunn, deriblant Det Islamske Fellesskap Bosnia og Hercegovina, som er det største muslimske trossamfunnet i Norge, og organisasjonen Den Islamske Informasjonsforeningen at de melder seg ut av IRN. I pressemeldingen fremkom følgende:

«Undertegnede moskeer og muslimske organisasjoner har over tid vært bekymret for Islamsk Råd Norges (IRN) retning, preget av en lite hensiktsmessig konfrontasjonell linje og en nedprioritering av eksternt dialog. Dette har resultert i dårlige relasjoner med en rekke dialogpartnere, og manglende tillit fra myndighetene, med sterkt svekket renomme og gjennomslagskraft som resultat.

Vi ser i dag et IRN frontet av en generalsekretær hvis liste av negative skussmål er stadig voksende, hvor den valgte ledelse (styret) virker fraværende og hvor majoriteten av rådsmedlemmene ser ut til enten ikke å erkjenne problemene eller til å mangle vilje eller evne til å gjøre noe med dem.

Vi har forsøkt å få til en retningsendring for bevare det IRN vi var med på å etablere i en form vi kan helhjertet støtte. Dette har ikke ført frem og vi ser dessverre heller ingen utsikter til snarlig forbedring. Under disse omstendighetene kan vi ikke lenger forsvare et fortsatt medlemskap og har derfor informert IRNs styre om oppsigelse av våre medlemskap med øyeblikkelig virkning.

Dette er en beslutning som tas etter lange overveielser og konsultasjoner med andre som deler vår bekymring, og som vi anser som nød-

vendig for å sikre en bedre muslimsk dialog med storsamfunnet. Vi vil nå for alvor ta fatt på det tunge arbeidet for å ivareta dette formålet og ber om tålmodighet og støtte fra alle gode krefter som deler våre bekymringer og forhåpninger.»

De fire trossamfunnene har i alt 19 430 tilskuddstallende medlemmer i 2017.

IRN ble 9. oktober 2017 skriftlig orientert om at det etter Kulturdepartementets vurdering forelå vesentlig tvil om IRN oppfyller forutsetningene som lå til grunn for bevilgningen av driftstilskuddet, og at departementet derfor ville legge saken fram for Stortinget med anbefaling om at Stortinget samtykker i at andre rate av driftstilskuddet til IRN for 2017 ikke utbetales, og at midlene i stedet blir kunngjort for benyttelse til dialogtiltak på tros- og livssynsfeltet. I en pressemelding samme dag kommenterte IRN departementets orientering. Det fremkom at IRN ikke deler Kulturdepartementets syn om at det foreligger vesentlig tvil om vilkårene for driftstilskuddet er oppfylt, og at styret i IRN i flere møter med departementet hadde fremlagt all nødvendig dokumentasjon og konkrete mål for veien videre for IRN. Videre ble det opplyst at driftstilskuddet er av vesentlig betydning for å kunne opprettholde IRNs samfunnsnyttige arbeid, for eksempel for å fremme samhold blant muslimer i Norge, konkrete prosjekter med integrering, ungdomsarbeid, prosjekter for barn, deltakelse på konferanser og seminarer og arbeid mot vold og diskriminering. IRN opplyste også at de vil fortsette sitt arbeid som «en sentral aktør og brobygger i samfunnet, for å styrke samholdet og bidra til gjensidig forståelse og respekt mellom muslimer og ikke-muslimer i Norge».

Den 9. oktober 2017 kunngjorde ytterligere fem medlemsorganisasjoner at de melder seg ut av IRN. Fire av dem er trossamfunn som samlet har 10 260 tilskuddstallende medlemmer i 2017. Ett av disse trossamfunnene, Islamic Cultural Centre Norway (ICC), opplyste offentlig blant annet følgende om bakgrunnen for sin utmelding:

«Islamic Cultural Centre Norway (ICC) har i over lengre periode vært bekymret for Islamsk Råd Norges (IRN) manglende fokus på dialog og unødvendig konfronterende retning, både internt og eksternt. Vi vurderer det dithen at IRN ikke kan ivareta sin rolle som paraplyorganisasjon for muslimer i Norge. Dette anser vi som svært uheldig da det aldri har vært viktigere med en sterk paraplyorganisasjon. ...

Vi har i en lengre periode forsøkt med alle tilgjengelige kanaler å få IRN tilbake på dialogens vei slik at IRN kunne igjen være samlende og forsonende. Men dessverre har ledelsen i IRN valgt å tviholde sin konfronterende retning. Utmelding ble derfor et faktum nå, først og fremst fordi vi ønsker at våre barn skal vokse opp i et harmonisk samfunn, der våre barn er en del av dette samfunnet, og ikke de som motarbeider dette samfunnet. Islams lære er ikke bygget på konfrontasjon, men toleranse, dialog og godt samarbeid med det samfunnet man lever i.»

I en felles pressemelding fra STL og IRN 11. oktober 2017 fremkom følgende:

«Etter samtaler og behandling i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) har Islamsk Råd Norge (IRN) besluttet at de tar pause fra STL-arbeidet i en periode på seks måneder fra dags dato. Samtidig er IRN tilgjengelig for samarbeidspartnere i STL i hele perioden.

STL ønsker denne beslutningen velkommen og opplever at det er konstruktivt at IRN tar dette grepet. Rådet mener at dette er en klok avgjørelse. Det gir STL ro til å arbeide videre med viktige utfordringer som ligger innenfor tros- og livssynsfeltet i tiden framover, ikke minst loven som er på høring.»

IRN ble ved departementets brev 17. oktober 2017 forhåndsvarslet om at departementet, under forutsetning om Stortingets samtykke, ville vurdere omgjøring av departementets eget vedtak 8. februar 2017 om driftstilskudd til IRN i 2017. IRN avga uttalelse til forhåndsvarselet i brev 24. oktober 2017. Departementet traff så 30. oktober 2017 vedtak om å omgjøre sitt tidligere vedtak om tildeling av driftsmidler til IRN i 2017, slik at andre rate (650 000 kroner) av tilskuddet ikke utbetales. Omgjøringsvedtaket ble truffet under forutsetning om at Stortinget gir sin tilslutning til forslagene i denne proposisjonen.

3 Departementets vurderinger

Det konstitusjonelle utgangspunktet er at departementene er pålagt å gjennomføre Stortingets budsjettvedtak. Dette utgangspunktet betyr ikke at departementene automatisk skal foreta utbetalinger i henhold til budsjettvedtakene. Det er blant annet en generell forutsetning at ansvarlig departement

tement skal føre kontroll med at midlene benyttes i tråd med formålet, slik det er fastsatt av Stortinget, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 5 annet ledd første punktum:

«Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget.»

I bevilgningsreglementet § 10 annet ledd fremgår det forutsetningsvis at departementet skal føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene:

«Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.»

Regjeringen har i Reglement for økonomistyring i staten fastsatt regler om hvordan departementene og andre statlige virksomheter skal gjennomføre Stortingets budsjettvedtak. Reglement for økonomistyring i staten § 6 gir generelt departementene både rett og plikt til å treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre Stortingets bevilgningsvedtak. I § 6 annet ledd heter det så:

«Dersom forutsetningene for et stortingsvedtak endres, og endringene medfører vesentlig tvil i departementet om at vedtaket kan eller bør gjennomføres, skal departementet forelegge spørsmålet om å endre vedtaket eller forutsetningene for Stortinget.»

Interreligiøs dialog er et viktig verktøy for å bygge fellesskap, dempe konflikter og minske fordommer i et mangfoldig samfunn. Islam er den nest største religionen i Norge, og det er av avgjørende betydning for tros- og livssynsdialogen at muslimer og muslimske trossamfunn er representert i denne på en konstruktiv måte.

Grunnlaget for driftstilskuddet er at IRN skal være en representativ paraplyorganisasjon for muslimske trossamfunn som kan bidra til samhold blant muslimer og være en brobygger og dialogpartner for andre tros- og livssynssamfunn og offentlige myndigheter. Skal IRN ha en slik rolle, kreves det at IRN har tillit og legitimitet, både blant sine medlemsorganisasjoner, andre tros- og livssynssamfunn og hos myndighetene.

Uroen i og rundt IRN har gitt grunn til bekymring og vært tema i flere møter mellom IRN og Kulturdepartementet. Det som har fremkommet

fra IRNs side i møtene, har ikke beroliget departementet. Etter departementets vurdering har ikke IRN vist tilstrekkelig vilje og/eller evne til å ta innover seg kritikken som har blitt reist mot organisasjonen, og alvoret i situasjonen den befinner seg i.

I juni 2017 kom departementet til at det var tvil om IRNs virksomhet og rolleutøvelse som brobygger, paraplyorganisasjon og dialogpartner ble ivaretatt på en tillitvekkende måte. Utviklingen i ettertid har styrket denne tvilen.

Flere av de største medlemsorganisasjonene i IRN har over tid vært bekymret over utviklingen i IRN, især over manglende prioritering av det eksterne dialogarbeidet. Synspunktene som flere muslimske trossamfunn og organisasjoner har gitt uttrykk for offentlig, knytter seg direkte til forutsetningene for tilskuddet til IRN. Flere av de største muslimske trossamfunnene i Norge mener at IRN ikke oppfyller sitt eget formål – som altså er sammenfallende med formålet med tilskuddet.

Utmeldingene i september og oktober svekker IRN vesentlig som paraplyorganisasjon for muslimske trossamfunn og organisasjoner. Denne svekkelsen av IRNs representativitet virker dessuten negativt inn på organisasjonens funksjon som dialogpartner for andre tros- og livssynssamfunn og offentlige myndigheter.

Fra sentrale dialogpartnere på tros- og livssynsfeltet er det opplyst om svekket tillit til IRN. Departementet har blant annet merket seg STLs offentlige uttalelser om langvarige samarbeidsproblemer med IRN.

IRN synes ikke lenger å være i stand til å ivareta konstruktive samarbeidsrelasjoner med andre organisasjoner på tros- og livssynsfeltet. At IRN har besluttet å ikke delta i STLs arbeid i en periode på seks måneder fra og med 11. oktober 2017, og at STL ønsket beslutningen velkommen, er etter departementets vurdering et uttrykk for dette. STL er det viktigste organet for dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn i Norge.

Departementet er bekymret for at den norske tros- og livssynsdialogen blir skadelidende på grunn av den pågående uroen i og rundt IRN.

Ovennevnte forhold er medvirkende til at tilliten til IRN som dialogpartner for Kulturdepartementet også er svekket.

Kulturdepartementet har nå kommet til at IRN ikke oppfyller de forutsetningene som lå til grunn for bevilgningen av driftstilskuddet, og legger derfor saken fram Stortinget. Etter det som foreligger, anbefaler departementet at Stortinget sam-

tykker i at andre rate av driftstilskuddet til IRN ikke utbetales, jf. forslag til vedtak I.

Som nevnt ble IRN i departementets brev 17. oktober 2017 forhåndsvarslet om at departementet ville vurdere om vilkårene for omgjøring av tilskuddsvedtaket 8. februar 2017 er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 35. IRN avga uttalelse til forhåndsvarselet i brev 24. oktober 2017. Departementet traff så 30. oktober 2017 vedtak om å omgjøre sitt tidligere vedtak om tildeling av driftsmidler til IRN i 2017, slik at 650 000 kroner av tilskuddet ikke utbetales. Omgjøringsvedtaket ble truffet under forutsetning om Stortingets samtykke. Departementets omgjøringsvedtak er tatt inn som vedlegg til denne proposisjonen.

Departementet gjør oppmerksom på at omgjøringsvedtaket kan påklages til Kongen i statsråd, og klagefristen er tre uker fra IRN mottok underretningen om vedtaket.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Et redusert tilskudd i 2017 vil kunne føre til nedbemanning og et lavere aktivitetsnivå i IRN. Dette

kan etter departementets syn ikke tillegges avgjørende vekt for vurderingen av hovedspørsmålet om IRN oppfyller vilkårene for driftstilskuddet.

Statens innsats for å bidra til tros- og livssynsdialog skal uansett ikke trappes ned. Dersom Stortinget samtykker i at andre rate av driftstilskuddet til IRN ikke utbetales, foreslår Kulturdepartementet at de frigjorte midlene kunngjøres for benyttelse til dialogtiltak på tros- og livssynsfeltet, jf. forslag til vedtak II. Departementet tar sikte på at midlene skal være fordelt og utbetalt innen utgangen av 2017.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om samtykke til ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om samtykke til ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017, i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om samtykke til ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017

I

Stortinget samtykker i at Kulturdepartementet ikke utbetaler andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017.

II

Stortinget samtykker i at midlene som frigjøres ved at andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017 ikke utbetales, kunngjøres for benyttelse til dialogtiltak på tros- og livssynsfeltet.

Vedlegg 1

Vedtak om omgjøring av tildeling av driftstilskudd til Islamsk Råd Norge 2017

Brev 30. oktober 2017 fra Kulturdepartementet til Islamsk Råd Norge

Vi viser til forhåndsvarsel 17. oktober 2017 om omgjøring av Kulturdepartementets vedtak 8. februar 2017 om tildeling av driftstilskudd til Islamsk Råd Norge (IRN) for 2017, og til IRNs uttalelse til forhåndsvarselet ved brev 24. oktober 2017.

Kulturdepartementet har nå tatt stilling til omgjøringsspørsmålet.

Vedtak

Kulturdepartementet omgjør sitt eget vedtak 8. februar 2017 om driftstilskudd til IRN for 2017, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Omgjøringsvedtaket består i at tilskuddet halveres fra 1,3 mill. kroner til 650 000 kroner. Andre rate av tilskuddet for 2017 vil dermed ikke bli utbetalt.

Omgjøringsvedtaket er truffet under forutsetning av at Stortinget vedtar Kulturdepartementets forslag i en proposisjon om ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet til IRN for 2017, som etter planen vil bli fremlagt om kort tid.

Sakens bakgrunn

IRNs søknad om tilskudd

IRN søkte om et driftstilskudd for 2017 på 1,9 mill. kroner ved brev 29. april 2016. I søknaden vises det innledningsvis til IRNs tre hovedformål:

1. Være brobygger og dialogpartner som skaper gjensidig forståelse og respekt mellom muslimer og ikke-muslimer i Norge, med hensyn til religion, kultur og moralske verdier.
2. Arbeide for at muslimer kan leve i samsvar med islamsk lære i det norske samfunnet og bidra til å bygge opp en norsk-muslimsk identitet.
3. Fremme samhold blant muslimer i Norge og ivareta medlemsorganisasjonenes rettigheter og interesser.

Om formålet med tilskuddet heter det følgende i søknaden:

«Tilskuddet fra Kulturdepartementet til Islamsk Råd Norge er bevilget under kap. 310, post 78, hvor målene for tilskudd til IRN er at IRN skal ivareta sin rolle som paraplyorganisasjon for muslimer, bidra til gjensidig respekt, forståelse samt fremme dialog og samarbeid mellom ulike tros- og livssynssamfunn i Norge. Dette sammenfaller med IRNs formål, som Kulturdepartementet er kjent med og som finnes beskrevet i vedlagte årsrapport (årsberetning for 2015).»

Videre fremkommer blant annet følgende under overskriften «Brobygging gjennom kompetanseheving»:

«Fokus på muslimer er stadig økende, særlig i kjølvannet av konflikten i Midtøsten og terrorhandlinger begått i Europa. Under slike omstendigheter der polariseringen øker, er behovet for kompetanseheving gjennom dialog og sameksistens helt nødvendig. IRNs forankring blant muslimer og erfaring som toneangivende aktør i samfunnet er essensielt for å bidra med kompetanseheving og nyansere debatten, som ofte kan virke stigmatiserende og polariserende.

Det har vist at slik polarisering kan hindre integrering, samhold og i verste fall fredelig sameksistens. I en slik krevende situasjon kan IRN spille en nøkkelrolle for å skape gjensidig forståelse gjennom informasjonsarbeid og tilrettelegge for dialog mellom ulike aktører.

Islamsk Råd Norge har en betydelig aktivitet innen dialog og samarbeid med ulike tros- og livssynssamfunn og interesseorganisasjoner. Organisasjonen bidrar med rådgivning, foredragsvirksomhet og generell dialog med

aktører innenfor både privat og offentlig sektor.

Mange muslimer har det lett for å skylde på det bildet media maler av muslimer. Vi må slutte å være i offerrolle og det er derfor et stort behov for kompetent(e) talsperson(er) i IRN slik at vi kan få intensivt informasjonsarbeid og opplysningsarbeid som kan dempe muslimfrykten, og kan gi bedre selvfølelse til muslimske ungdommer. Vi tror dette det vil være et preventivt tiltak mot voldelig ekstremisme.»

Avslutningsvis i søknaden opplyses det at «[d]et er store forventninger til IRN, og dersom vi skal kunne klare å være operative i tråd med henvel- deler rettet mot IRN, må IRN sekretariatet styr- kes ytterligere».

Statsbudsjettet for 2017

I Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet heter det blant annet følgende om bevilgningen under kap. 341 Tilskudd til trossamfunn m.m., post 78 Ymse faste tiltak i 2017 (s. 131–132):

«Formålet med midlene på posten er å legge til rette for dialogarbeid, tiltak og aktiviteter som kan fremme gjensidig forståelse og respekt mellom tros- og livssynssamfunn, samt bidra til debatt og kunnskapsutvikling om tros- og livssynspolitiske spørsmål.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges Kristne Råd og Islamsk Råd Norge mottar årlig driftstilskudd fra departementet. Formålet med tilskuddet er å legge til rette for dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunnene. Driftsstøtten knytter seg særlig til de oppgaver som organisasjonene har som brobyggere og paraplyorganisasjoner på tros- og livssynsfeltet, deres arbeid med dialog internt, og i relasjon til andre tros- og livssynssamfunn, organisasjoner, sivilsamfunnet og det offentlige.»

Bevilgningen på posten er på 11,99 mill. kroner. Stortingets bevilgningsvedtak er basert på at bevilgningen fordeles slik det fremgår av vedlegg 1 til Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet. I vedlegget er beløpet under posten fordelt slik

- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn: 3,66 mill. kroner
- Islamsk Råd Norge: 1,3 mill. kroner
- Norges Kristne Råd: 2,945 mill. kroner

- Kurs for religiøse ledere: 0,475 mill. kroner
- Utlysning av midler til dialogtiltak m.m.: 3,61 mill. kroner

Kulturdepartementets vedtak om tildeling av driftstilskudd for 2017

Ved tilskuddsbrev 8. februar 2017 tildelte Kulturdepartementet IRN et driftstilskudd for 2017 på 1,3 mill. kroner. Departementet varslet i tilskuddsbrevet at tilskuddet ville bli utbetalt i to halvårige rater på 650 000 kroner. Det opplyses at «[d]en andre utbetalingen vil bli foretatt innen 1. juli 2017, forutsatt at Kulturdepartementet da har mottatt rapport for 2016 i tråd med kravene i tilskuddsbrevet for 2016»«. Første rate av tilskuddet ble utbetalt i første halvdel av 2017.

I departementets tilskuddsbrev heter det følgende om formålet med tilskuddet:

«Formålet med bevilgningen på kap. 341, post 78 er å legge til rette for dialogarbeid, tiltak og aktiviteter som kan fremme gjensidig forståelse og respekt mellom tros- og livssynssamfunn, samt bidra til debatt og kunnskapsutvikling om tros- og livssynspolitiske spørsmål.

Tilskuddet til IRN skal disponeres i samsvarende med de formål som fremgår av budsjett-søknaden for 2017. Det skal legges grunnlag for at rådet kan ivareta sin rolle som paraplyorganisasjon for muslimer i Norge, fremme samhold blant muslimer og tilhørighet til det norske samfunnet. Driftsstøtten knytter seg særlig til de oppgaver som IRN har som paraplyorganisasjon og representativt organ for muslimske trossamfunn, organisasjonens arbeid med dialog mellom muslimske trossamfunn og i relasjon til andre tros- og livssynssamfunn, organisasjoner, sivilsamfunnet og det offentlige.

Departementet viser til tilskuddsbrev for 2016 og departementets brev til IRN 08.09.16. Økningen i driftstilskudd innvilget i 2016 er videreført i 2017. Det er en forutsetning for det økte tilskuddet at midlene benyttes til en ekstra stilling i IRNs sekretariat for bedre å kunne imøtekomme de oppgaver organisasjonen skal ivareta.»

Videre opplyses blant annet følgende om departementets adgang til å kontrollere om tilskuddet benyttes i tråd med forutsetningene:

«Vi gjør særlig oppmerksom på at departementet i henhold til § 10 2. ledd i Stortingets bevilgningsreglement har adgang til å føre kontroll

med at midlene nyttes etter forutsetningene. Regnskapet for 2017 skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor og sendes departementet senest innen 1. mars 2018. Vi minner om at dersom det i ettertid viser seg at tilskuddet ikke er benyttet som forutsatt, kan hele eller deler av tilskuddet kreves tilbakebetalt, jf. punkt 8 i vedlagte retningslinjer.»

I retningslinjene som var vedlagt til tilskuddsbrevet, heter det blant annet følgende om styrets/ledelsens ansvar:

«Styret/ledelsen har [...] en særskilt plikt til å påse at virksomheten drives i samsvar med de forutsetninger for statens tilskudd som er trukket opp i tilskuddsbrevet og i pkt. 3 nedenfor.»

Under pkt. 3 i retningslinjene, som omhandler forutsetningene for tilskuddet, opplyses blant annet følgende:

«Det er en forutsetning for statlig tilskudd at institusjonen har kontinuerlig drift og kan vise til virksomhet i samsvar med mål/formål for institusjonen. Det er videre en forutsetning at institusjonen bruker ressursene effektivt og følger de lover og regler som gjelder for arbeidslivet.»

Pkt. 8 i retningslinjene gjelder tilbakebetaling av tilskudd, og her heter det blant annet følgende:

«Årlige tilskudd gis til det formål og på de premisser som er angitt i tilskuddsbrevet. Eventuelt ubenyttet tilskudd kan benyttes i senere budsjettermin. ...

Dersom det i ettertid viser seg at tilskuddet ikke er blitt benyttet til det gitte formålet, kan departementet/tilskuddsforvalter kreve hele eller deler av tilskuddet tilbakebetalt.»

Etterfølgende saksforhold

Seks av IRNs medlemsorganisasjoner, hvorav fem av de største muslimske trossamfunnene i Norge, kom 28. mars 2017 med en pressemelding der de uttrykte bekymring over utviklingen i IRN. I pressemeldingen ble det opplyst følgende:

«Undertegnede organisasjoner er dypt bekymret over utviklingen vi ser i IRN. Vi anser det som viktig at IRN er en sterk aktør i samfunnet og at IRN fremstår som troverdig når den presenterer seg som talerør for brorparten av de muslimske menighetene i Norge. Slik situasjo-

nen har utartet seg det siste året, bekymrer vi oss over at IRN faktisk ikke ser ut til å spille den rollen organisasjonen er ment å spille.

Ifølge § 2.3 av vedtektene til IRN skal IRN være brobygger og dialogpartner som skaper gjensidig forståelse og respekt mellom muslimer og ikke-muslimer i Norge, med hensyn til religion, kultur og moralske verdier.

IRN ser ut til siden i fjor å ha ignorert sitt samfunnsoppdrag, i en tid hvor dialog er viktigere enn noensinne. Det er en urovekkende utvikling, og tjener ikke norske muslimers sak i samfunnet.

Vi ser på utviklingen i IRN som alvorlig. Det har i lang tid hersket usikkerhet rundt IRNs retning, noe som har kommet klart frem i media ved flere anledninger uten at situasjonen har forbedret seg. Den siste ansettelsen i disse turbulente tider er enda et eksempel på lite gjennomtenkte avgjørelser.

Vi støtter prinsippet om individets rett til å velge selv hvordan man vil gå kledd. Men vi er likevel bekymret over de signalene Islamsk Råd Norge sender i en turbulent tid med økende islamofobi og muslimhat. De eneste som tjener på slike avgjørelser, er muslimhaterne og ytterliggående muslimer.

Enkelte moskeer i IRN har gitt signal om å melde seg ut av IRN som en direkte konsekvens av siste års utvikling i IRN. Dette begrunner de med at de ikke opplever at IRN representerer dem.»

I 2017 har de fem trossamfunnene som uttalte seg i pressemeldingen, til sammen om lag 27 550 tilskuddstellende medlemmer, se oversikt her.

På grunn av en bekymring for situasjonen i IRN som blant annet ovennevnte pressemelding hadde skapt, innkalte Kulturdepartementet IRN til møte 4. april 2017. I departementets innkallingsbrev 29. mars 2017 ble det opplyst følgende om temaet for møtet: «Med bakgrunn i oppmerksomheten omkring Islamsk Råd Norge de siste dagene ønsker departementet en samtale om rådets rolle som dialogpartner og paraplyorganisasjon for muslimer i Norge.»

IRN ble i møtet bedt om å redegjøre for hvordan organisasjonen ville ivareta sin rolle som dialogpartner og brobygger fremover. Svaret var i korte trekk at de ville fortsette som før. Kulturminister Linda Hofstad Helleland, som ledet møtet, uttalte i møtet at hun ikke hadde blitt beroliget av det som hadde kommet frem fra IRNs side. Uttalelsen ble gjentatt offentlig etter møtet.

Som varslet i møtet 4. april 2017, fremla IRN i brev 26. april 2017 en skriftlig redegjørelse om sitt arbeid. I redegjørelsen opplyses blant annet følgende:

«Måltrettet arbeid

Det norske samfunnet står stadig ovenfor utfordringer. IRN ser på det som sitt ansvar å motarbeide negativ utvikling i samfunnet og har jobbet aktivt på mange områder som er viktig i forhold til ulike utfordringer. Vi gjør det blant annet ved å skape flere møteplasser og delta aktivt på ulike arrangementer, konferanser og seminarer. Gjennom dette kan vi øke kunnskap, samt styrke kompetanse for hvordan vi kan håndtere dagsaktuelle temaer og utfordringer. Gjennom bla prosjekter, kurs og en-til-en samtaler bidrar vi med økt kunnskap, forståelse og toleranse som de vi jobber med videreformidler i sin hverdag og kan dermed være endringsaktører i samfunnet. Vi fører dialog både med våre medlemmer og dialogpartnere, der vi fokuserer på fellesskapet, konfliktløsninger, likeverd og gjensidige forandringer og respekt.

Vi jobber gjennom dialog for å nå ulike målgrupper både med hensyn til alder og kjønn. Vi har gjennom ulike tiltak fokus på å inkludere mennesker i utsatte miljøer og på den måten få dem reintegrert i storsamfunnet. All forskning viser at manglende tilhørighet, utenforskap, lav utdanning og arbeidsledighet er noen av hovedårsaker til rekruttering til for eksempel ekstreme miljøer, og nettopp derfor satser vi på å gi mulighet og jobber med inkludering av unge muslimer i ett fellesskap der de føler seg sett og hørt, samt ivarettatt. Gjennom vårt arbeid de siste årene har vi sett tydelige positive endringer blant unge muslimer som vi har jobbet med. Mange har selv ofte gitt uttrykk for at samtaler med oss, vår tilstedeværelse og inkludering har forandret deres tankesett og hverdag. ...

Norsk kurs for imamer

Gjennom en lengre periode har vi merket oss at norsk språk og kultur, samt samfunnskunnskap blant våre imamer er en gjentakende utfordring, og har derfor engasjert oss også på dette feltet. Vi ønsker å heve språk- og samfunnskompetanse til imamer og moskeledere. Det er forventet at språket i moskeer blir norsk og det er derfor meget viktig at imamer behersker norsk og har svært god kunnskap om samfunnet de jobber i. Imamer og moskeledere må rustes opp gjennom kurs og opplæring til å kunne håndtere dagsaktuelle utfordringer som likestilling, likeverd, deltagelse i demokrati, sivilsamfunn, ytringsfrihet osv. Dette mener vi er viktig[e] verdier som også skal gjenspeile våre medlemmer, moskeer og imamer.

IRN ønsker å føre en konstruktiv dialog med medlemsorganisasjoner og samarbeidspartnere der deltakerne skaper en felles arena og utfordrer hverandre på en god måte. IRN ønsker at våre moskeer skal være transparente, åpne og inkluderende. Vi har satt som mål å gi økt samfunnskunnskap og norskopplæring til imamer og moskeledere. IRN skal igangsette disse kursene i midten av 2017.

IRN ønsker å føre en konstruktiv dialog med medlemsorganisasjoner og samarbeidspartnere der deltakerne skaper en felles arena og utfordrer hverandre på en god måte. IRN ønsker at våre moskeer skal være transparente, åpne og inkluderende. Vi har satt som mål å gi økt samfunnskunnskap og norskopplæring til imamer og moskeledere. IRN skal igangsette disse kursene i midten av 2017.

Trygg Muslim

Videre er IRN kjent med den negative trenden som sprer seg i Europa, som omhandler både ekstremisme, hatkriminalitet, islamofobi og den økte trakasseringen av muslimer som bla *Pew Research Center* har konkludert med i den siste rapporten. Vi har registrert mange av disse utfordringene slå rot i Norge, der muslimer og særlig muslimske kvinner har opplevd trakassering på bakgrunn av sine religiøse overbevisning. Bekymringen for at denne negative trenden vil føre til mer polarisering er unngåelig og vi ønsker dermed å skape en trygghetsfølelse til muslimer bosatt i Norge. Med bakgrunn i dette har IRN iverksatt en tjeneste «Trygg Muslim», som vil i hovedsak ha som mål å kartlegge og vurdere hjelp og oppfølging med blant annet mulighet til juridisk bistand i alvorlige saker i forhold [til] hatkriminalitet, diskriminering og trakassering.

IRN skal gjennom «Trygg Muslim» også fungere som ett bindeledd mellom enkeltpersoner, offentlige etater og myndigheter for kartlegging og mulige tiltak for å bekjempe hatkriminalitet som muslimer rammes av.

Ungdomsarbeid

Ungdom er vår framtid og derfor er nettopp ungdom en av IRNs viktigste satsningsområder. IRN har opprettet et ungdomsråd. Rådet består foreløpig av ungdomsledere, både jenter og gutter fra 15 ulike medlemsorganisasjoner til IRN. I årene framover satser vi på langt flere, og akter å jobbe tettere sammen for å styrke

samfunnsengasjementet til unge muslimer. Målet med ungdomsråd er å engasjere flere ungdommer med muslimsk bakgrunn til å bidra positivt inn i frivilligheten, med dialog og integrering, samt ruste disse til å kunne ta selvstendige valg og eget ansvar. IRN ønsker å bygge opp ungdomsledere og ruste de til å kunne videreføre erfaringer og kunnskap videre til andre unge muslimer samt foreldregenerasjonen. Ulike generasjoner har gode muligheter til å lære fra hverandre og sammen kan vi utvikle tryggere samfunn der alle får en sjanse. I forbindelsen med denne delstatsingen har IRN styre bestemt for å oppmuntre ungdom til å jobbe med dialog og inkludering ved blant annet å gi ut en hederspris hvert år til en av ungdomsgrupper. I desember 2016 var det ungdommer fra ICC moskeen som vant prisen for bemerkelsesverdig arbeid i feltet.

Mangfold

Norge er blitt flerkulturelt og mangfoldig som fører til at samfunnet er i endring, stort sett positivt men det fører også med seg en del utfordringer. Det har i mange år vært en debatt om innvandring generelt, men om muslimer og islam spesielt. I en tid hvor det er mye fokus på islam og muslimer ser vi at behovet for en felles plattform er større enn noen gang.

Som paraplyorganisasjon har vi jobbet i mange år for å legge til rette for sameksistens basert på grunnleggende menneskerettigheter, der også enkeltindivids identitet blir ivaretatt. Fra erfaring vet vi at det medfører utfordringer og interne uenigheter, når 42 forskjellige stemmer skal kunne ut i en stemme så er det viktig for oss å ha en samlende plattform. Om muslimer ikke har en felles plattform, kan det føre til større splittelse, polarisering og mindre forståelse og samarbeid i storsamfunnet.

Vi i IRN og våre samarbeidspartnere må tåle kritikk og at ingen av oss har fasit svar på alt. Vi må forstå at enkelte ganger må man ta valg som der og da kan virke uforståelige, men som i lengden kanskje ikke er det. Ansettelsen av Leyla Hasic som administrasjonskonsulent er et slikt eksempel. Hasic var den best kvalifiserte kandidaten for den utlyste jobben og IRN kunne ikke frarøve henne denne rettigheten, når alle andre kriterier var oppfylt. Hennes niqab ble diskutert nøye i ansettelsesprosessen, men at det kunne skape så store reaksjoner var overraskende. Niqab er nokså frem-

med i norsk kontekst, men ved å ansette en kvalifisert kvinne som bærer dette plagget åpner vi dører for inkludering i arbeidslivet som skaper merverdi, enn å arbeidsledig. Den unødvendige media-stormen har vært litt uheldig, som skaper et feilaktig dystert og negativt bilde av et mangfoldig samfunn.»

Departementet avholdt igjen et møte med IRN 22. juni 2017. Tema for dette møtet var ovennevnte redegjørelse for IRNs arbeid, IRNs rolle som paraplyorganisasjon og brobygger, organisasjonens arbeid med tros- og livssynsdialog samt vilkår for driftstilskudd fra departementet. I møtet orienterte IRN om organisasjonens konkrete arbeid overfor medlemsorganisasjoner og eksterne samarbeidspartnere. Det ble videre orientert om IRNs arbeid med dialog, herunder relasjonen til Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og medlemsorganisasjonene som hadde uttrykt at de vurderte å melde seg ut av IRN.

Etter møtet 22. juni 2017 besluttet Kulturdepartementet at andre rate av tilskuddet for 2017 foreløpig ikke skulle utbetales. Departementet hadde etter en helhetsvurdering kommet til at det forelå tvil om IRNs virksomhet og rolleutøvelse som brobygger, paraplyorganisasjon og dialogpartner ble ivaretatt på en slik måte at de organisasjonen er satt til å representere, politikere, myndigheter og samfunnet generelt, oppfattet organisasjonen som tillitvekkende. IRN ble underrettet om beslutningen ved brev 28. juni 2017. Departementet opplyste i brevet at IRN ville bli innkalt til et nytt møte over sommeren som et ledd i den videre saksbehandlingen.

I begynnelsen av september i år uttalte STL seg offentlig om samarbeidsproblemer og tillitsutfordringer i forholdet til IRN.

Den 26. september 2017 avholdt departementet et nytt møte med IRN. Tema for dette møtet var i hovedsak det samme som i de tidligere møtene. I møtet orienterte IRN om sin forståelse av situasjonen i og rundt organisasjonen. IRN fremholdt at ingen medlemsorganisasjoner så langt hadde meldt seg ut, at uenighet er en del av det å være paraplyorganisasjon, og at IRN er og vil fortsette å være dialogiske. Representantene for organisasjonen uttalte at det er et forbedringspotensiale i IRN, men knyttet ikke dette opp til kritikken som hadde vært fremmet fra medlemmer eller dialogpartnere.

I en pressemelding 30. september 2017 kunngjorde fire trossamfunn, deriblant Det Islamske Fellesskap Bosnia og Hercegovina, som er det største muslimske trossamfunnet i Norge, og

organisasjonen Den Islamske Informasjonsforeningen at de melder seg ut av IRN. I pressemeldingen fremkom følgende:

«Undertegnede moskeer og muslimske organisasjoner har over tid vært bekymret for Islamsk Råd Norges (IRN) retning, preget av en lite hensiktsmessig konfrontasjonell linje og en nedprioritering av eksternt dialog. Dette har resultert i dårlige relasjoner med en rekke dialogpartnere, og manglende tillit fra myndighetene, med sterkt svekket renomme og gjennomslagskraft som resultat.

Vi ser i dag et IRN frontet av en generalsekretær hvis liste av negative skussmål er stadig voksende, hvor den valgte ledelse (styret) virker fraværende og hvor majoriteten av rådsmedlemmene ser ut til enten ikke å erkjenne problemene eller til å mangle vilje eller evne til å gjøre noe med dem.

Vi har forsøkt å få til en retningsendring for bevare det IRN vi var med på å etablere i en form vi kan helhjertet støtte. Dette har ikke ført frem og vi ser dessverre heller ingen utsikter til snarlig forbedring. Under disse omstendighetene kan vi ikke lenger forsvare et fortsatt medlemskap og har derfor informert IRNs styre om oppsigelse av våre medlemskap med øyeblikkelig virkning.

Dette er en beslutning som tas etter lange overveielser og konsultasjoner med andre som deler vår bekymring, og som vi anser som nødvendig for å sikre en bedre muslimsk dialog med storsamfunnet. Vi vil nå for alvor ta fatt på det tunge arbeidet for å ivareta dette formålet og ber om tålmodighet og støtte fra alle gode krefter som deler våre bekymringer og forhåpninger.»

De fire trossamfunnene har i alt 19 430 tilskuddstallende medlemmer i 2017.

IRN ble 9. oktober 2017 skriftlig orientert om at det etter Kulturdepartementets vurdering forelå vesentlig tvil om IRN oppfyller forutsetningene som lå til grunn for bevilgningen av driftstilskuddet, og at departementet derfor ville legge saken fram Stortinget med anbefaling om at Stortinget samtykker i at andre rate av driftstilskuddet til IRN for 2017 ikke utbetales, og at midlene i stedet blir kunngjort for benyttelse til dialogtiltak på tros- og livssynsfeltet. I en pressemelding samme dag kommenterte IRN departementets orientering. Det fremkom at IRN ikke deler Kulturdepartementets syn om at det foreligger vesentlig tvil om vilkårene for driftstilskuddet er oppfylt, og at styret i IRN i

flere møter med departementet hadde fremlagt all nødvendig dokumentasjon og konkrete mål for veien videre for IRN. Videre ble det opplyst at driftstilskuddet er av vesentlig betydning for å kunne opprettholde IRNs samfunnsnyttige arbeid, for eksempel for å fremme samhold blant muslimer i Norge, konkrete prosjekter med integrering, ungdomsarbeid, prosjekter for barn, deltakelse på konferanser og seminarer og arbeid mot vold og diskriminering. IRN opplyste også at de vil fortsette sitt arbeid som «en sentral aktør og brobygger i samfunnet, for å styrke samholdet og bidra til gjensidig forståelse og respekt mellom muslimer og ikke-muslimer i Norge».

Den 9. oktober 2017 kunngjorde ytterligere fem medlemsorganisasjoner at de melder seg ut av IRN. Fire av dem er trossamfunn som samlet har 10 260 tilskuddstallende medlemmer i 2017. Ett av disse trossamfunnene, Islamic Cultural Centre Norway (ICC), opplyste offentlig blant annet følgende om bakgrunnen for sin utmelding:

«Islamic Cultural Centre Norway (ICC) har i over lengre periode vært bekymret for Islamsk Råd Norges (IRN) manglende fokus på dialog og unødvendig konfronterende retning, både internt og eksternt. Vi vurderer det dithen at IRN ikke kan ivareta sin rolle som paraplyorganisasjon for muslimer i Norge. Dette anser vi som svært uheldig da det aldri har vært viktigere med en sterk paraplyorganisasjon. ...

Vi har i en lengre periode forsøkt med alle tilgjengelige kanaler å få IRN tilbake på dialogens vei slik at IRN kunne igjen være samlende og forsonende. Men dessverre har ledelsen i IRN valgt å tviholde sin konfronterende retning. Utmelding ble derfor et faktum nå, først og fremst fordi vi ønsker at våre barn skal vokse opp i et harmonisk samfunn, der våre barn er en del av dette samfunnet, og ikke de som motarbeider dette samfunnet. Islams lære er ikke bygget på konfrontasjon, men toleranse, dialog og godt samarbeid med det samfunnet man lever i.»

I en felles pressemelding fra STL og IRN 11. oktober 2017 fremkom følgende:

«Etter samtaler og behandling i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) har Islamsk Råd Norge (IRN) besluttet at de tar pause fra STL-arbeidet i en periode på seks måneder fra dags dato. Samtidig er IRN tilgjengelig for samarbeidspartnerne i STL i hele perioden.

STL ønsker denne beslutningen velkommen og opplever at det er konstruktivt at IRN tar dette grepet. Rådet mener at dette er en klok avgjørelse. Det gir STL ro til å arbeide videre med viktige utfordringer som ligger innenfor tros- og livssynsfeltet i tiden framover, ikke minst loven som er på høring.»

IRNs uttalelse til forhåndsvarselet om omgjøring

Ved brev fra advokatfullmektig Lisa Eian 24. oktober 2017 ble det på vegne av IRN gitt en uttalelse til forhåndsvarselet om omgjøring. I uttalelsen fremkommer følgende om omgjøring etter alminnelige forvaltningsrettslige regler:

«Adgang til omgjøring til ugunst for den vedtaket gjelder må etter ulovfestede regler bero på en interesseavveining. For at omgjøring skal kunne skje, må hensynet for omgjøring veie vesentlig tyngre enn hensynene mot.

IRN har innrettet seg etter vedtaket. Dette har betydning i vurderingen av forvaltningens omgjøringsadgang. Ansettelsen av ny medarbeider i IRN er knyttet direkte opp mot tilskuddet.

Konsekvensene av omgjøring vil være permitteringer og/eller oppsigelser av ansatte, betydelig svekkelse av sekretariatet med den konsekvens at man ikke har noen operativt sekretariat. Uten et operativt sekretariat vil man ikke kunne utføre de oppgaver som man har satt seg som mål å utføre, hvilket innebærer at hele IRNs eksistens i ytterste konsekvens står i fare. Omgjøring til ugunst vil derfor klart være til skade for IRN.

IRN er ikke enig med Departementet i at det faktiske grunnlaget for Stortingets bevilgningsvedtak og den etterfølgende tildelingen av driftstilskuddet til IRN i ettertid er endret. IRN utfører det samme arbeidet nå som de har gjort foregående år hvor man har ansett vilkårene for tildeling av driftstilskudd som oppfylt. At det er noe uro i en paraplyorganisasjon må forventes, og skal ikke i seg selv være et moment som taler for at de skal miste støtte.

IRN kan heller ikke se at det finnes andre organisasjoner som fyller den sentrale rollen i dagens samfunn som den IRN og har hatt i mange år. Viktigheten av at IRN består er et avgjørende hensyn.»

Når det gjelder omgjøring etter «vedtaket selv», vises det til enkelte punkter i tildelingsvedtaket og retningslinjene som var vedlagt dette, vedrørende

krav om tilbakebetaling dersom tilskuddet ikke benyttes som forutsatt / til det gitte formålet, forutsetningen om at institusjonen (tilskuddsmottakeren) har kontinuerlig drift og virksomhet i samsvar med dens mål/formål og forutsetningen om at tilskuddsmottakeren bruker ressursene effektivt og følger lover og regler som gjelder for arbeidslivet. Det anføres at «IRN mener at tilskuddet er benyttet som forutsatt i tråd med formålet».

Videre refereres det til hva som fremkommer om formålet med tilskuddet i IRNs budsjettsøknad for 2017 og i departementets tildelingsvedtak. Forutsetningen i tildelingsvedtaket om at det økte tilskuddet benyttes til en ekstra stilling i IRN sekretariat, understrekes.

Når det gjelder departementets vurdering i forhåndsvarslet, anføres blant annet følgende:

«Ut i fra Departementets forhåndsvarsel, tidligere korrespondanse med Departementet og Kulturministerens uttalelser om saken i media i oktober 2017, har man fortsatt til gode å få opplyst konkrete eksempler på hvilke oppgaver IRN skal ha forsømt.

Departementets vurdering fremstår som lite konkret og uten tilfredsstillende begrunnelse. Som nevnt over i punkt 3.1. punkt 4, mener departementet at man på overordnet nivå ikke ivaretar rollen som dialogpartner, hovedsakelig begrunnet i urolighetene som har kommet fram i media det siste halve året.

Videre vises det til at formuleringen i tildelingsbrevet om hva tilskuddet skal brukes til er vid. Det er ikke konkretisert hva tilskuddet skal brukes til annet enn at det er vist til formålet i IRNs søknad og at IRNs formål som organisasjon skal ivaretas. I IRNs søknad er styrking av sekretariatet fremhevet som hovedformålet med tilskuddet.

Tilskuddet er brukt til å styrke sekretariatet ved å frigjøre oppgaver generalsekretæren ellers ville hatt. Ansettelsen er i tråd med formålet med tilskuddet om å ansette en person for å styrke sekretariatet. Dette har ført til at generalsekretæren har fått mer tid til dialogarbeid slik at IRN kan innrette organisasjonen sterkere mot de øvrige formål tilskuddet er gitt på bakgrunn av.

Hva gjelder de konkrete oppgavene som fremgår av søknaden, gjengitt i punkt 3.1, er IRNs oppfatning at dette har vært tett fulgt opp. Aktiviteten i IRN har vært høy og arbeidsoppgavene har fylt opp sekretariatet og de ansattes arbeidshverdag med møtevirksomhet, deltakelse i konferanser og seminarer m.v. Nær-

mere beskrivelser av IRNs arbeid ble innlevert som skriftlig redegjørelse til Departementet den 26.04.2017.

Som paraplyorganisasjon skal man favne mange ulike retninger som representerer ulikt syn på mange religiøse spørsmål. Det er ikke mulig at alle retninger til enhver tid vil være enig i de beslutninger som tas av flertallet. Slike uenigheter synes utad å være begrunnelsen til de medlemmene som har meldt seg ut.

Fra IRNs ståsted munner mye av dette ut i enkelte medlemsmoskeers forhold til generalsekretæren, og ikke nødvendigvis til det konkrete arbeidet som gjøres. Det vises til prosessen rundt ugyldig oppsigelse av generalsekretær Afsar som synes å ha hatt en avgjørende betydning for den bekymring som de utmeldte moskeer har gitt uttrykk for. Fra IRNs side fremstår dette som den reelle begrunnelsen for utmeldingene fra medlemsmoskeenes side, mens utmeldingene maskeres som en tillitsvekkelse mot hele organisasjonen.

Når overnevnte konflikt fra Departementets side knyttes opp mot svekket tillitt til organisasjonen som helhet, fremstår dette fra IRNs side som utenforliggende hensyn som ikke kan inngå i forvaltningens avgjørelsesgrunnlag.»

Det fremkommer blant annet følgende om krav til forvaltningens saksbehandling:

«Det er grenser for hvilke hensyn forvaltningen kan legge vekt på ved sin skjønnsutøvelse. Forvaltningen kan bare bygge på hensyn som er saklige eller relevante i relasjon til kompetansegrunnlaget. Dette innebærer at de fakta som trekkes inn i vurderingen må være saklige og relevante.

I forvaltningen gjelder et ulovfestet krav om forsvarlig saksbehandling og en myndighetsmisbrukslære som innebærer forbud mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet, jf. blant annet Høyesteretts uttalelser om dette i Rt. 2009 s. 1356 avsnitt 31.

4.2 Utenforliggende hensyn – nikab-saken

IRN ansatte i 2017 en ny kvinnelig medarbeider (Hasic) i stillingen som administrasjonskonsulent. Kvinnen bruker nikab. Ansettelsen fikk mye oppmerksomhet i media. Utgangspunktet for reaksjonene i media var premisset om at Hasic skulle være Islamsk Råds «ansikt utad». IRN tydeliggjorde at dette ikke var tilfelle. Hun ble ansatt som administrasjonskonsulent for å

gjøre kontorarbeid. Denne misforståelsen i media ble fatal for saken.

I tildelingsbrevet heter det at IRN plikter å følge norsk arbeidsmiljølovgivning. Organisasjonen har også et ansvar for å sørge for at diskrimineringslovgivningen er ivaretatt. Det vises til punkt 3 i retningslinjene om at det er en forutsetning at institusjonen følger *«de lover og regler som gjelder for arbeidslivet»*. Etter arbeidsmiljølovgivningen kan det ikke diskrimineres på bakgrunn av religion. Hasic ble som en av mange søkere ansatt av den grunn at hun var best kvalifisert for stillingen. At Hasic utøver sin religionsfrihet ved å velge og benytte nikab er ikke et forhold som IRN kan vektlegge ved ansettelsen. Beslutningen om at ansettelsen ble fattet ved at alle bortsett fra én medlemsmoske stemte for ansettelse, inkludert de medlemsmoskeer som senere har meldt seg ut.

Ved denne ansettelsen kan det også argumenteres for at man har oppfylt et av IRNs hovedformål, brobygging, ved å gi plass til denne grupperingen av muslimer i arbeidslivet. Ansettelse av en nikab-bærende kvinne kan vanskelig være mindre kontroversielt enn hos en muslimsk paraplyorganisasjon som det IRN er.

Etter at ansettelsen ble kjent, uttalte Kulturminister Linda Hofstad Helleland seg på sin Facebookside og skrev at hun var redd for at IRN bidrar til å skape større avstand, heller enn å være en brobygger, ved ansettelsen av en kvinne som bruker nikab. Hun uttalte at: *«Når Islamsk Råd tillater at de ansatte bruker niqab kan det komme i veien for de gode formålene. Det vil skape større avstand og mindre forståelse.»* Hun begrunner dette blant annet med at: *«I Norge er heldekkende ansiktsplagg fremmed for de aller fleste.»*

På bakgrunn av Kulturministerens uttalelser forstår man det slik at ansettelsen har vært en del av helhetsvurderingen i saken. I Departementets brev av 14.09.2017 fremgår også at møtet med IRN som ble avholdt den 04.04.2017 blant annet var foranlediget av *«oppmerksomheten omkring IRN og ansettelsen av en medarbeider i sekretariatet som bærer nikab»*.

Det stilles spørsmål ved om Departementet i for stor grad har vektlagt denne ansettelsen og om dette i det hele tatt er et relevant hensyn i vurderingen.

For IRN er det påfallende at det fra politisk hold sterkt medvirkes til en negativ medieomtale av IRN. IRN viser da til uttalelser fra Depar-

tementet i anledning Hasic-saken og uttalelser som har bidratt til en generell svekking av tilliten til IRN utad, uten at begrunnelsen er konkretisert. Deretter brukes den svekkede tilliten utad som et springbrett inn i saken om omgjøring av tilskuddet, der man utad vektlegger andre momenter enn de første politiske utspillene.

4.3 Likhetsprinsippet

Den siste tiden har det vært diskutert hvorvidt Human Rights Service (HRS) bør miste sin støtte. HRS får støtte etter tilskudd til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet og for å drive med dialog.

I den sammenheng uttalte statsminister Erna Solberg i trontaledebatten på Stortinget den 11.10.2017 om støtten til HRS at «*Det er litt av demokratiets pris, vi finansierer også våre kritikere*».

En forskjellsbehandling må være saklig begrunnet. IRN har per i dag ikke grunnlag for å anføre at det foreligger usaklig forskjellsbehandling, men kan ikke se på hvilken måte de stiller noe annerledes enn HRS med tanke på statlig støtte i lys av Statsminister Solbergs uttalelser.

Det legges til grunn at dette er forhold som Departementet har tatt i betraktning og at Departementet har iaktatt hensynet til likebehandling på forsvarlig måte.»

I uttalelsen anføres oppsummeringsvis følgende:

«IRN utfører det samme arbeidet nå som de har gjort foregående år, hvor man har ansett vilkårene for tilskudd som oppfylt. Som nevnt over er det fortsatt uklart for IRN hvordan det daglige arbeidet de utfører nå i det hele tatt skiller seg fra virksomhet de har drevet tidligere. I forbindelse med intervju på NRK i oktober i år ble Kulturministeren gjentatte ganger svar skyldig når dette spørsmålet ble stilt fra programlederen. Dette styrker inntrykket IRN har av at personkonflikten og nikab-saken er hovedgrunnen til at Departementet kommer til den beslutningen de gjør, hvilket anses å være utenforliggende hensyn i forvaltningslovens forstand.

Det er IRNs klare oppfatning at tilskuddet er benyttet i tråd med formålet og at vilkårene for omgjøring av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 35 femte ledd ikke er til stede.»

Rettsgrunnlag

Rettslige utgangspunkter for Stortingets budsjettvedtak

Det rettslige innholdet i Stortingets budsjettvedtak fremgår av Grunnloven § 75 d: Vedtakene skal «bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter». Statsbudsjettet inneholder Stortingets fullmakt og pålegg til forvaltningen om å bruke penger til de forutsatte formål. Dersom budsjettvedtakene ikke følges opp lojalt, kan det gi grunnlag for konstitusjonelle konsekvenser. Dette er imidlertid et forhold mellom Stortinget og vedkommende statsråd. Budsjettet etablerer ikke noe rettskrav for private parter.

Det konstitusjonelle utgangspunktet er altså at departementene er pålagt å gjennomføre Stortingets budsjettvedtak. Dette utgangspunktet betyr ikke at departementene automatisk skal foreta utbetalinger i henhold til budsjettvedtakene. Det er blant annet en generell forutsetning at ansvarlig departement skal føre kontroll med at midlene benyttes i tråd med formålet, slik det er fastsatt av Stortinget, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 5 annet ledd første punktum:

«Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget.»

I bevilgningsreglementet § 10 annet ledd fremgår det forutsetningsvis at departementet skal føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene:

«Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.»

Regjeringen har i Reglement for økonomistyring i staten fastsatt regler om hvordan departementene og andre statlige virksomheter skal gjennomføre Stortingets budsjettvedtak. Reglement for økonomistyring i staten § 6 gir generelt departementene både rett og plikt til å treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre Stortingets bevilgningsvedtak. I § 6 annet ledd heter det så:

«Dersom forutsetningene for et stortingsvedtak endres, og endringene medfører vesentlig tvil i departementet om at vedtaket kan eller bør gjennomføres, skal departementet fore-

legge spørsmålet om å endre vedtaket eller forutsetningene for Stortinget.»

Omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 35 lyder som følger:

«Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller
- b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
- c) vedtaket må anses ugyldig.

...

De begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.»

Kulturdepartementets vurdering

Det aktuelle spørsmålet i denne saken er om Kulturdepartementets vedtak kan omgjøres etter § 35 siste ledd, nærmere bestemt om det følger en omgjøringsadgang av «vedtaket selv» og/eller av «alminnelige forvaltningsrettslige regler».

IRNs innsigelser til forhåndsvarselet behandles nedenfor, i hovedsak i tilknytning til departementets vurderinger av omgjøring med rettslig grunnlag i «vedtaket selv» og/eller i «alminnelige forvaltningsrettslige regler».

Følger det en omgjøringsadgang av vedtaket selv?

I lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 3 (1976–77) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)*, heter det i særmerknadene til forvaltningsloven § 35 siste ledd at «endringsgrunnlag kan finnes i samtykke eller i selve vedtaket, f.eks. i de vilkår som er fastsatt» (s. 99).

Ifølge Woxholth kan omgjøringsadgangen «enten fremgå uttrykkelig i form av et forbehold i vedtaket, et vilkår e l, eller i form av en aksept fra den det angår» (Forvaltningsloven med kommentarer, 2011, s. 580). Det er videre en forutsetning at et vilkår eller forbehold gyldig kan tas inn.

I tilskuddsbrevet er det med henvisning til § 10 annet ledd i Stortingets bevilgningsreglement, uttrykkelig vist til departementets adgang

til å føre kontroll med at midlene faktisk benyttes i tråd med forutsetningene.

Departementet er forpliktet etter bevilgningsreglementet § 10 til å føre kontroll med tilskuddsmottakere for å sikre effektiv bruk av midlene. I vedtaket 8. februar 2017 er det også tatt forbehold om slik kontroll. For at kontrollen skal ha effekt, må det også følge en mulighet til å reagere i tilfeller hvor det avdekkes forhold som gir grunn til å tro at vilkårene for tilskuddet ikke lenger er oppfylt. Vedtaket gjør også IRN oppmerksom på at tilskuddet helt eller delvis kan bli krevd tilbakebetalt hvis det ikke benyttes som forutsatt. Et tilbakebetalingskrav kan først stilles etter at tildelingsvedtaket er blitt omgjort. På denne bakgrunn bør det kunne legges til grunn at vedtaket må kunne omgjøres dersom vilkårene for tilskuddet ikke lenger er til stede.

Det fremgår av vedtaket at tilskuddet gis under forutsetning av at IRN er en «paraplyorganisasjon og representativt organ for muslimske trossamfunn» som fremmer «samhold blant muslimer» og arbeider med «dialog mellom muslimske trossamfunn og i relasjon til andre tros- og livssynssamfunn, sivilsamfunnet og det offentlige».

I retningslinjene som var vedlagt vedtaket, er IRN gjort oppmerksom på styrets/ledelsens «plikt til å påse at virksomheten drives i samsvar med de forutsetningene for statens tilskudd som er trukket opp i tilskuddsbrevet», og at det er en forutsetning for statlig tilskudd at mottakeren har «kontinuerlig drift og kan vise til virksomhet i samsvar med mål/formål for institusjonen». Videre heter det at «[å]rlige tilskudd gis til det formål og på de premisser som er angitt i tilskuddsbrevet». Dersom forutsetningene for tilskuddet ikke lenger er til stede, følger det etter vår vurdering av vedtaket 8. februar 2017 at det kan omgjøres.

I juni 2017 kom departementet til det var tvil om IRNs virksomhet og rolleutøvelse som brobygger, paraplyorganisasjon og dialogpartner ble ivaretatt på en tillitvekkende måte. Utviklingen i ettertid har underbygd at forutsetningene for tilskuddet ikke lenger er til stede.

Flere av de største medlemsorganisasjonene i IRN har over tid vært bekymret over utviklingen i IRN, især over manglende prioritering av det eksterne dialogarbeidet.

Utmeldingene i september og oktober 2017 svekker IRN vesentlig som paraplyorganisasjon for muslimske trossamfunn og organisasjoner. Denne svekkelsen av IRNs representativitet virker dessuten negativt inn på organisasjonens

funksjon som dialogpartner for andre tros- og livssynssamfunn og offentlige myndigheter. Med andre ord fremstår IRNs evne til å oppnå formålet med tilskuddet som svekket.

Ovennevnte bekymringsmeldinger og utmeldinger fremstår ikke som utslag av «ulikt syn på mange religiøse spørsmål», slik det antydes på side 5 i uttalelsen til forhåndsvarselet. Etter det opplyste i pressemeldingene/kunngjøringene gjengitt ovenfor, dreier det seg i første rekke om at

- IRN har «ignorert sitt samfunnsoppdrag» og sitt formål om å være brobygger og dialogpartner som skaper gjensidig forståelse og respekt mellom muslimer og ikke-muslimer i Norge (pressemelding 28. mars 2017).
- Bekymring over tid for IRNs retning, preget av «en lite hensiktsmessig konfrontasjonell linje og en nedprioritering av eksternt dialog», som har «resultert i dårlige relasjoner med en rekke dialogpartnere, og manglende tillit fra myndighetene, med sterkt svekket renommé og gjennomslagskraft som resultat» (pressemelding 30. september 2017).
- Bekymring over en lengre periode for IRNs «manglende fokus på dialog og unødvendig konfronterende retning, både internt og eksternt», og en vurdering om at «IRN ikke kan ivareta sin rolle som paraplyorganisasjon for muslimer i Norge» (kunngjøring 9. oktober 2017).

Synspunktene som kommer til uttrykk, knytter seg direkte til forutsetningene for tilskuddet til IRN. Flere av de største muslimske trossamfunnene i Norge mener at IRN ikke oppfyller sitt eget formål – som altså er sammenfallende med formålet med tilskuddet.

Fra sentrale dialogpartnere på tros- og livssynsfeltet er det opplyst om svekket tillit til IRN. Departementet har blant annet merket seg STLs offentlige uttalelser om langvarige samarbeidsproblemer med IRN. IRN synes ikke lenger å være i stand til å ivareta konstruktive samarbeidsrelasjoner med andre organisasjoner på tros- og livssynsfeltet. At IRN har besluttet å ikke delta i STLs arbeid i en periode på seks måneder fra og med 11. oktober 2017, og at STL ønsket beslutningen velkommen, er etter departementets vurdering et uttrykk for dette.

I uttalelsen til forhåndsvarselet anføres det at «IRN utfører det samme arbeidet nå som de har gjort foregående år, hvor man har ansett vilkårene for tilskudd som oppfylt». Det faktum at IRN ikke skal delta i arbeidet til STL, som er det viktigste

organet for dialog mellom tros- og livssynssamfunn i Norge, i en periode på seks måneder fra 11. oktober d.å., innebærer etter departementets vurdering at så ikke er tilfelle. Som nevnt mener vi også at utmeldingene i september og oktober utgjør en vesentlig svekkelse av IRN som representativ paraplyorganisasjon for muslimske trossamfunn og organisasjoner, og at denne svekkelsen av IRNs representativitet også virker negativt inn på IRNs funksjon som dialogpartner for andre tros- og livssynssamfunn og offentlige myndigheter.

Departementet er bekymret for at den norske tros- og livssynsdialogen blir skadelidende på grunn av den pågående uroen i og rundt IRN.

Ovennevnte forhold er medvirkende til at tilliten til IRN som dialogpartner for Kulturdepartementet også er svekket.

Etter departementets vurdering er forutsetningene for tilskuddet ikke lenger til stede, slik at det følger en omgjøringsadgang av tildelingsvedtaket 8. februar 2017. Stortingets bevilgninger skal benyttes etter forutsetningene. Dette er et tungtveiende allment hensyn som etter departementets oppfatning veier tyngre enn de ulempene vedtaket vil kunne innebære for IRN, se nærmere vurdering nedenfor. Departementet har derfor også kommet til at omgjøringsadgangen bør benyttes i dette tilfellet.

Departementets konklusjon innebærer at saken om kort tid vil bli lagt frem for Stortinget, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 6 annet ledd. Etter det som foreligger, vil departementet anbefale at Stortinget samtykker i at andre rate av driftstilskuddet for 2017 ikke utbetales. Tildelingsvedtaket omgjøres derfor under forutsetning av at Stortinget gir sin tilslutning til forslagene i stortingsproposisjonen.

Kan vedtaket omgjøres etter alminnelige forvaltningsrettslige regler?

Omgjøringsadgangen etter alminnelige forvaltningsrettslige regler dreier seg om ulovfestede regler utviklet før forvaltningsloven ble vedtatt. I Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) uttales følgende om dette i særmerknadene til bestemmelsen (s. 99):

«[Nåværende femte] ledd henviser også til alminnelige forvaltningsrettslige regler. På grunnlag av disse regler vil man kunne ta i betraktning endrede forhold vedrørende partens person eller virksomhet, endringer i den ytre situasjon, nye erfaringer m.m.»

Ifølge Woxholth (2011, s. 580 flg.) «står man her som regel overfor spørsmål som nettopp er særpreget ved tilfellenes egenart og forskjellighet», men det lar seg likevel oppstille visse, generelle momenter som alltid har relevans. Det mest sentrale vurderingstemaet er hensynet til private (parten og eventuelt andre) målt mot de offentlige interesser som gjør seg gjeldende i saken. Hensynene som taler for omgjøring, må være vesentlig mer tungtveiende enn dem som taler mot; det må foreligge en kvalifisert interesseovervekt i favør av de offentlige interesser i saken.

Relevante momenter i interesseavveiningen er blant annet partens behov for å kunne innrette seg etter vedtaket, hvor sterk interesse parten har i at vedtaket blir opprettholdt, og hvor vidtrekkelige endring det er tale om.

Grovt kan det sondres mellom omgjøring fordi *tungtveiende allmenne hensyn* taler for det, og omgjøring fordi *de faktiske forhold har endret seg* etter at vedtaket ble truffet. Woxholth gir uttrykk for at sondringen innebærer en viktig praktisk forskjell: Det skal mindre til for at et vedtak kan omgjøres på grunn av tungtveiende allmenne hensyn enn endrede forhold. Samtidig vil det ofte være slik at tungtveiende allmenne hensyn vil være blant hensynene som taler for omgjøring på grunn av endringer i de faktiske forhold (Woxholth, 2011, s. 582).

Departementet mener at det har skjedd vesentlige endringer i faktiske forhold etter at tildelingsvedtaket 8. februar 2017 ble truffet, jf. redegjørelsen og vurderingene ovenfor. Vi vil særlig trekke fram bekymringsmeldingene fra muslimske trossamfunn og organisasjoner, utmeldingene i september og oktober 2017, det som har fremkommet om STLs samarbeidsproblemer med IRN, og beslutningen om å ikke delta i STLs arbeid. Spørsmålet er etter dette om endringene i faktiske forhold er tilstrekkelig tungtveiende til å tilsi omgjøring.

Saken springer ut av departementets plikt til å føre kontroll med tilskuddsmottakere for å sikre at Stortingets bevilgninger benyttes etter forutsetningene. Det er ikke snakk om et rent økonomisk hensyn for det offentlige, men om allmennhetens tillit til at fellesskapets ressurser benyttes på en effektiv måte for å oppnå samfunnsnyttige formål. Det aktuelle dialogarbeidet er et politisk viktig område, og det er av stor betydning for ordningens legitimitet at midlene benyttes i samsvar med formålet. Departementet ser det derfor slik at tungtveiende grunner taler for at tilskuddets annen rate ikke utbetales, slik situasjonen i IRN er per i dag.

Det er på det rene at IRN har innrettet seg etter vedtaket ved å ansette én person til i sekretariatet, og at en omgjøring av vedtaket vil kunne føre til nedbemanning og redusert aktivitetsnivå i IRN. Dette er hensyn som taler for at vedtaket blir stående. Departementet bemerker at Stortinget uansett ikke bevilger penger under tilskuddsordningen for mer enn ett år av gangen. Hvilke tilskudd som skal bevilges, vil til enhver tid være gjenstand for politiske vurderinger. Det er dermed begrenset i hvilken grad IRN eller andre kan innrette sin virksomhet i tillit til fortsatt offentlige tilskudd. I budsjettforslaget for 2018 er ikke driftstilskuddet til IRN videreført, jf. Prop. 1 S (2017–2018) for Kulturdepartementet, s. 109 og 164. Vedtar Stortinget forslaget om ikke å videreføre driftstilskuddet til IRN i 2018, svekkes også interessen IRN har av at tildelingsvedtaket for 2017 blir stående.

Departementet mener etter dette at hensyn som taler for omgjøring, veier vesentlig tyngre enn de ulemper omgjøringen vil kunne medføre for IRN. Konklusjonen om omgjøring trekkes under forutsetning av at Stortinget gir departementet samtykke til ikke å utbetale andre rate av tilskuddet for 2017. Med et slikt samtykke vil omgjøringsvedtaket ha demokratisk forankring i Stortinget.

Andre innsigelser/momenter fra IRN

I uttalelsen til forhåndsvarselet hevder IRN at det er tatt utenforliggende hensyn i departementets saksbehandling. Dette konkretiseres gjennom «inntrykket IRN har av at personalkonflikten og nikab-saken er hovedgrunnen til at Departementet kommer til den beslutningen de gjør, hvilket anses å være utenforliggende hensyn i forvaltningslovens forstand». Til dette vil departementet nøye seg med å peke på at vedtaket om omgjøring er basert på de momenter som det er gjort rede for ovenfor.

IRN synes dessuten å anføre at tilskuddet til IRN står i samme stilling som tilskuddet til Human Rights Service (HRS). Departementet vil bemerke at kravet til likebehandling først aktualiseres ved behandling av tilfeller som rettslig og faktisk sett er like. Tilskuddet til HRS gis over Jus- og beredskapsdepartementets budsjett, og det forvaltes ikke av Kulturdepartementet. Det dreier seg om en ordning med et annet formål og andre kriterier enn driftstilskuddet til IRN. Departementet kan derfor ikke se at det dreier seg om rettslig og faktisk sett like tilfeller. Spørsmålet for Kulturdepartementet er om tilskuddet til IRN bør omgjø-

res, gitt formålet og forutsetningene for tilskuddet til IRN.

Klageadgang m.m.

Omgjøringsvedtaket kan påklages til Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32. Klagefristen er tre uker fra dette brevet er mottatt, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 30. En eventuell klage sendes til Kulturdepartementet.

Vi gjør også oppmerksom på at IRN har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18, med mindre annet følger av reglene i §§ 18–19.

Med hilsen

Steinar Lien

fung. ekspedisjonssjef (e.f.)

Geir Telstø

seniorrådgiver
