



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat 25. september 2017

**Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn
(trossamfunnsloven)**

Høringsfrist 31. desember 2017

1.	Innledning og sammendrag	11
1.1	Innledning	11
1.2	Sammendrag	11
2.	Bakgrunn for forslag om endringer i lovgivningen om tros- og livssynssamfunn	17
2.1	Utviklingstrekk	17
2.2	Felles lov – likebehandling, fornying og forenkling av regelverket.....	19
3.	Historisk bakgrunn	21
3.1	Statskirken og religionsfriheten.....	21
3.1.1	De lange linjene gjennom tusen år	21
3.1.2	Hundre år med kirke- og religionslovreformer	21
3.1.3	Utviklingen av religionsfrihet	22
3.2	Gjennomføringen av et historisk skille – ved starten av et nytt årtusen.....	22
3.2.1	Kirkelig og offentlig utredningsarbeid.....	22
3.2.2	Stortingsmelding, kirkeforlik og grunnlovsendring.....	23
3.3	De senere årenes offentlige utredninger	23
3.3.1	NOU 2013: 1 <i>Det livssynsåpne samfunn</i>	23
3.3.2	NOU 2013: 4 <i>Kulturutredningen 2014</i>	25
3.3.3	NOU 2014: 2 <i>Lik og likskap</i>	26
3.4	Den norske kirke som eget rettssubjekt.....	27
3.4.1	Endringer i 2017 i kirkeloven.....	27
3.4.2	Varslet videre utvikling.....	27
3.5	Stortingets anmodningsvedtak.....	28
3.5.1	Anmodningsvedtak 237.....	28
3.5.2	Anmodningsvedtak 407 og 408.....	29
3.5.3	Anmodningsvedtak 442.....	29
3.5.4	Anmodningsvedtak 443.....	29
3.5.5	Anmodningsvedtak 929.....	30
4.	Oversikt over gjeldende lovgivning	31
4.1	Innledning	31
4.2	Overordnet rammeverk.....	31
4.3	Kirkeloven	31

4.4	Lov om Opplysningsvesenets fond.....	32
4.5	Trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn	32
4.6	Ekteskapsloven	33
4.7	Gravferdsloven	34
5.	Ordninger i andre nordiske land.....	36
5.1	Sverige	36
5.2	Finland.....	38
5.3	Danmark	40
5.4	Island.....	42
6.	Grunnlag, rammer og mål for rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn	44
6.1	Innledning	44
6.2	Rettslig rammeverk for statens tros- og livssynspolitikk	44
6.2.1	Utgangspunkter	44
6.2.2	Nærmere om relevante konvensjoner og konvensjonsbestemmelser.....	45
6.2.3	Nærmere om Grunnloven § 16.....	47
6.3	Mål for rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn.....	50
6.3.1	Innledning.....	50
6.3.2	Aktivt støttende tros- og livssynspolitikk.....	51
6.3.3	Særlig om vilkår for tilskudd – departementets prinsipielle utgangspunkter....	55
6.3.4	Særlig om understøttelse av Den norske kirke som folkekirke.....	57
6.4	Hovedinnretningen av departementets lovforslag	58
7.	Lovens formål og virkeområde. Registrering av tros- og livssynssamfunn.....	60
7.1	Innledning	60
7.2	Formålsbestemmelse for loven.....	60
7.2.1	Innledning.....	60
7.2.2	Departementets vurderinger	60
7.3	Saklig virkeområde: begrepene trossamfunn og livssynssamfunn.....	61
7.3.1	Gjeldende rett	61
7.3.2	NOU 2013: 1	62
7.3.3	Departementets vurderinger	63

7.4	Registrering av tros- og livssynssamfunn.....	65
7.4.1	Innledning.....	65
7.4.2	Departementets vurderinger	65
7.5	Særlig om antallskrav for registrering av tros- og livssynssamfunn	67
7.5.1	Gjeldende rett	67
7.5.2	NOU 2013: 1	67
7.5.3	Departementets vurderinger	68
7.6	Etablering av ny registreringsordning og overgangsbestemmelser	71
8.	Rammeloavgivning for Den norske kirke.....	72
8.1	Innledning	72
8.2	Bakgrunn.....	73
8.2.1	NOU 2006: 2 <i>Staten og Den norske kirke</i>	73
8.2.2	Vedtak fattet av Kirkemøtet 2015	74
8.3	Departementets vurderinger.....	75
8.3.1	Den norske kirkes læregrunnlag og ny lovgivning	75
8.3.2	Formålsbestemmelse om identitet og organisasjon.....	76
8.3.3	Liturgimyndigheten	77
8.3.4	Rettslig handleevne	78
8.3.5	Medlemskap og tilhørighet.....	79
8.3.6	Stemmerett og valg.....	80
8.3.7	Prestenes, prostenes og biskopens tjeneste m.m.	81
8.3.8	Saksbehandlingsregler – forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova	82
8.3.9	Økonomiske forhold.....	83
8.3.10	Kirkebygg.....	83
8.3.11	Rett til permisjon fra arbeid mv.	84
8.3.12	Egen kirkelov eller særlige bestemmelser om Den norske kirke i en felles lov? 85	
9.	Finansieringen av Den norske kirke.....	86
9.1	Innledning	86
9.2	Kirkens finansiering i dag.....	86
9.3	Bakgrunn og utgangspunkter	89

9.4	Den norske kirkes lokale organisering, inndelingen i sokn og lovkravene til kirkebygg	90
9.4.1	Bakgrunn	90
9.4.2	Gjeldende rett	91
9.4.3	Departementets vurderinger	92
9.5	Forvaltningen og finansieringen av kirkebyggene	94
9.5.1	Situasjonen i dag	94
9.5.2	Departementets vurderinger	95
9.6	Den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene	97
9.6.1	Innledning.....	97
9.6.2	Tidligere forslag om endringer i oppgavefordelingen.....	98
9.6.3	Kirkemøtets uttalelse i 2015.....	99
9.6.4	Utgangspunkter for departementets drøftinger	99
9.6.5	Spørsmålet om å videreføre det kommunale utgiftsansvaret	100
9.6.6	Spørsmålet om statlig overtakelse av finansieringsansvaret	102
9.6.7	Departementets drøfting av alternativene	104
9.7	Visse spørsmål vedrørende regnskapsføring og merverdiavgift	109
9.8	Finansiering av Den norske kirke etter medlemstall	110
10.	Medlemskontingent i Den norske kirke	112
11.	Kulturhistorisk verdifulle kirkebygg.....	114
11.1	Innledning.....	114
11.2	Norges kirkebygg – kategorier	114
11.3	Istandsettingsbehov	115
11.4	Forslag fra KS, KA og Riksantikvaren om bevaringsprogrammer	116
11.4.1	Forslag fra KS og KA.....	116
11.4.2	Riksantikvarens forslag om bevaringsprogram.....	117
11.5	Den <i>kyrkoantikvariska ersättningen</i> i Sverige	117
11.6	Departementets vurderinger	118
12.	Opplysningsvesenets fond og eierskapsspørsmålet	120
12.1	Innledning.....	120
12.2	Om Opplysningsvesenets fond.....	120

12.2.1	Lovgrunnlaget og forvaltningsordningen.....	120
12.2.2	Fondets økonomiske stilling	121
12.3	Eierskapsspørsmålet	123
12.3.1	Bakgrunn	123
12.3.2	Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 om eierskapsspørsmålet.....	124
12.3.3	Departementets vurderinger	126
13.	Statlig overtakelse av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke	128
13.1	Innledning.....	128
13.2	Dagens regelverk.....	128
13.3	Forslag i NOU 2013: 1 <i>Det livssynsåpne samfunn</i>	129
13.4	Departementets vurderinger	130
14.	Tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.....	132
14.1	Innledning.....	132
14.2	Tilskudds- eller beregningsgrunnlaget (budsjetterte utgifter til Den norske kirke)	132
14.2.1	Bakgrunn	132
14.2.2	Medlemstallet i Den norske kirke og departementets vurderinger	136
14.2.3	Medlemstallet i tros- og livssynssamfunnene	137
14.3	Forslag til nye bestemmelser for utmåling og tildeling av støtte	140
14.4	Pensjonsstøtten til enkelte trossamfunn utenom Den norske kirke.....	142
15.	Vilkår for tilskudd	143
15.1	Innledning.....	143
15.2	"Rett og sømd" – virksomhet i samsvar med norsk lov og grunnleggende verdier	143
15.2.1	Gjeldende rett	143
15.2.2	NOU 2013: 1	144
15.2.3	Stortingets anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016.....	146
15.2.4	Departementets vurderinger	146
15.3	Særlig om krav til kjønnslikestilling	149
15.3.1	Gjeldende rett	149
15.3.2	NOU 2013: 1	150
15.3.3	Departementets vurderinger	152

15.4	Forbud mot utenlandsk finansiering.....	152
15.4.1	Stortingets anmodningsvedtak 12. januar 2016	152
15.4.2	Departementets vurderinger	154
15.5	Erklæring ved krav om tilskudd.....	155
15.5.1	Innledning.....	155
15.5.2	Departementets vurderinger	155
15.6	Særlige hjemler for straff	155
16.	Bruk av tilskudd og rapportering	157
16.1	Bruk av tilskudd	157
16.1.1	Innledning.....	157
16.1.2	Departementets vurderinger	157
16.2	Rapporteringskrav	158
16.2.1	Innledning.....	158
16.2.2	Departementets vurderinger	158
17.	Forvaltningsordning	160
17.1	Innledning.....	160
17.2	NOU 2013: 1	160
17.3	Departementets vurderinger	160
18.	Medlemskap og tilhørighet	162
18.1	Gjeldende rett	162
18.2	Bakgrunn	162
18.3	NOU 2013: 1 og høringen.....	163
18.4	Departementets vurderinger	164
18.4.1	Innledende betraktninger.....	164
18.4.2	Regler om inn- og utmelding	165
18.4.3	Regler om innsending og kontroll av medlemslister.....	165
18.4.4	Regler om hvem samfunnet kan kreve tilskudd for – tilskuddstellende medlemskap.....	166
18.4.5	Særlig om Den norske kirke.....	167
18.4.6	Særlig om barn	168
18.5	Oppheving av enkelte andre bestemmelser i trossamfunnsloven.....	168

18.6	Oppsummering og lovforslag.....	169
19.	Vigselsmyndighet.....	170
19.1	Gjeldende vigselsordninger for tros- og livssynssamfunn	170
19.2	Forslag i NOU 2013: 1 <i>Det livssyns åpne samfunn</i>	171
19.3	Departementets vurderinger	173
19.3.1	Videreføring av vigselsrett for tros- og livssynssamfunn	173
19.3.2	Registrering og medlemstall som vilkår for vigselsrett	173
19.3.3	Samordning av regelverk	173
19.3.4	Stedlig avgrenset vigselsrett.....	174
19.3.5	Krav til vigsler og vigselsritual	174
19.3.6	Nektingsgrunnene.....	175
19.4	Lovforslag	176
20.	Andre lovspørsmål	177
20.1	Navnebruk og enerett til navn	177
20.2	Tilskudd til religionsopplæring	177
20.3	Arkivering og avlevering	177
20.3.1	Innledning.....	177
20.3.2	Departementets vurderinger	178
20.4	Rett til fri (permisjon) ved religiøse høytider.....	178
20.4.1	Gjeldende rett	178
20.4.2	NOU 2013: 1	179
20.4.3	Departementets vurderinger	181
20.5	Politiattest.....	181
20.6	Endring i annen lovgivning.....	182
21.	Livssynsavgift	183
21.1	Innledning.....	183
21.2	Livssynsavgiften i Italia og på Island.....	184
21.2.1	Island	184
21.2.2	Italia.....	184
21.3	Livssynsavgift som finansieringsordning i Norge	185
21.4	EY Norges rapport – konsekvensutredning av livssynsavgiften.....	186

21.4.1	Innledning.....	186
21.4.2	Utformingen av avgiften	186
21.4.3	Innkrevning av avgiften	188
21.4.4	Innberetning av medlemsopplysninger	189
21.4.5	Øremerking.....	191
21.4.6	EY Norges konklusjoner og anbefalinger	192
21.5	Departementets vurderinger	193
21.5.1	Innledning.....	193
21.5.2	Livssynsavgiften som modell.....	194
21.5.3	Konsekvenser for Den norske kirke – støtte per medlem og full statlig finansiering.....	197
21.5.4	Vurderinger av EYs anbefalte løsning og hovedfunnene i rapporten	198
21.5.5	Oppsummering	200
22.	Gravplassene – forvaltningsansvaret og avgiftssystemer	201
22.1	Innledning.....	201
22.2	Forvaltningsansvaret for gravplassene	201
22.2.1	Gjeldende ordning.....	201
22.2.2	Overføring av forvaltningsansvaret til kommunen?.....	202
22.3	Brukerbetaling på gravferdslovens område.....	209
22.3.1	Fjerning av kremasjonsavgiften	210
22.3.2	Innføring av 20 års fri grav for alle	211
22.3.3	Rett til fri grav utenfor bostedskommunen	213
22.3.4	Fylkesmannen som regional gravplassmyndighet.....	214
22.3.5	Lovhjemmel for statistikkopplysninger	215
22.3.6	Trossamfunn og egne gravplasser	215
23.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	217
23.1	Innledning.....	217
23.2	Den norske kirke	217
23.3	Finansieringen av tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.....	217
23.3.1	Statens overtakelse av finansieringsansvaret	217
23.3.2	Tilskuddsordningen.....	218

23.3.3	Organiseringen av statens oppgaver.....	222
23.4	Ansaret for gravplassforvaltningen	222
23.5	Departementets samlede vurdering	222
	Utkast til lov om tros- og livssynssamfunn	223

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Kulturdepartementet sender med dette på høring forslag om endringer som innebærer en samlet revisjon av hele tros- og livssynslovgivningen og de tilknyttede tilskuddsordningene. De gjeldende tre lovene (kirkeloven, trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven) foreslås opphevet og erstattet av en felles lov. Forslaget innebærer samordning og forenkling av lovgivningen og de lovregulerte finansieringsordningene. Det fremmes også forslag om justeringer i ekteskapsloven og gravferdsloven. En særskilt lovgivning for Den norske kirke foreslås videreført i samsvar med Grunnloven § 16, nå i form av et eget lovkapittel med rammelovbestemmelser for Den norske kirke.

I sin høringsuttalelse til NOU 2013:1 *Det livssyns åpne samfunn* uttalte Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn: *Rapportens navn "Det livssyns åpne samfunn" viser vei inn i fremtiden. Rapporten tar på alvor at Norge i dag er et pluralistisk samfunn preget av religiøs mangfold, og preget i større grad av ulikhet i bakgrunn og kultur, enn landet var bare for en generasjon siden. Økningen av medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke (Dnk) utfordrer det norske samfunn til å se gamle problemstillinger med nye øyne. Det gjør NOU 2013:1, når den så tydelig understreker at samfunnet må åpne opp og tilrettelegge for ulike synlige trosuttrykk, minoriteter og majoriteter, sekulære og religiøse trospraksiser.*

I lovproposisjonen om omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt (Prop. 55 L (2015–2016)) varslet departementet en helhetlig gjennomgang av tros- og livssynsfeltet, der blant annet finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skulle vurderes i sammenheng. Utover en gjennomgang av finansieringsordningene for alle tros- og livssynssamfunn, mente departementet at også de andre delene av lovgivningen for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn burde gjennomgås samlet. Departementet varslet at en ville komme tilbake til dette som egen sak når den kirkelige forvaltningsreformen med omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt var gjennomført, og uttalte at målet var én helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet har tidligere gjort vedtak om at dannelsen av et nytt, selvstendig rettssubjekt for Den norske kirke måtte følges opp av en ytterligere selvstendigjøring av kirken ved at statens særskilte lovregulering ble innskrenket til en kortfattet rammelov.

Kulturdepartementet sikter mot å legge fram en lovproposisjon i samsvar med dette. I det foreliggende høringsnotatet er det gjort rede for de problemstillingene en slik reform reiser og de lovforslagene den aktualiserer.

1.2 Sammendrag

Den rettslige reguleringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn følger i dag av lov om trdomssamfunn og ymist anna fra 1969, lov om tilskott til livssynssamfunn fra 1981 og lov om Den norske kirke fra 1996. Den offentlige finansieringen av Den norske kirke og den særlige økonomiske støtteordningen for andre tros- og livssynssamfunn er også regulert der. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at denne lovgivningen erstattes av en felles lov om tros- og livssynssamfunn som også omfatter Den norske kirke.

Lovforslaget bygger for en stor del på forslag fremmet av Stålsett-utvalget i NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*. Målet for utredningen var å legge grunnlaget for en mer helhetlig tros-

og livssynspolitik. Utvalget utredet og belyste en rekke spørsmål som berører det tros- og livssynspolitiske feltet, og la blant annet fram et forslag til en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Departementets høringsnotat om en felles lov om tros- og livssynssamfunn er avgrenset til å omhandle den rettslige reguleringen og de særlige finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Forholdet mellom stat, samfunn, religion og livssyn har de siste tiårene fått stadig større oppmerksomhet, i Norge som i andre land. Den kristne enhetskulturen er i løpet av det siste hundreåret avløst av et stadig større mangfold i trosforestillinger og livssyn, i religiøse kulturuttrykk, tradisjoner og skikker. En økende andel av befolkningen regner seg som ikke-religiøse og har ingen tilknytning til et bestemt tros- eller livssynssamfunn. Behovet for en mer helhetlig tros- og livssynspolitik har sin vesentlige bakgrunn i det tros- og livssynsmangfoldet som det norske samfunnet kjennetegnes av i dag. En felles lov om tros- og livssynssamfunn skal bidra til likebehandling, større helhet og sammenheng i lovgivningen for samfunnene. Et sentralt mål er at lovgivningen om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir mer samordnet og ensartet enn den er i dag, og at bestemmelser om Den norske kirke får mer karakter av rammelovgivning. Et annet viktig mål er å fornye og forenkle økonomiske støtteordninger. I høringsnotatets *kapittel 2* er motivene for ny lovgivning nærmere beskrevet, med en gjennomgang av samfunnsmessige og andre utviklingstrekk som begrunner behovet for fornying og forenkling av regelverk og støtteordninger.

Behovet for ny lovgivning om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er ikke bare aktualisert som følge av samfunnsmessige utviklingstrekk, men også av de siste tiårenes utvikling av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen ble grunnleggende endret i 2012, og Den norske kirke er i 2017 etablert som eget rettssubjekt, skilt fra staten. Høringsnotatets *kapittel 3* gir en kort historisk oversikt over den religionspolitiske utviklingen og de siste tiårenes reformer av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Også hovedpunkter i Ståsett-utvalgets utredning NOU 2013: 1 er inntatt i kapitlet.

En oversikt over dagens lovgivning om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er gitt i høringsnotatets *kapittel 4*. Også tilgrensende lovgivning (lov om Opplysningsvesenets fond, ekteskapsloven og gravferdsloven) er kort omtalt der.

De nordiske folkekirkene er historisk alle evangelisk-lutherske kirkesamfunn med en nær tilknytning til staten. Stat–kirke-relasjonene er imidlertid ulikt utformet i lovgivning og finansielle ordninger. Lovreguleringen av andre trossamfunn og de økonomiske støtteordningene for disse er også ulike de nordiske landene imellom. Situasjonen i de andre nordiske landene er omtalt i høringsnotatets *kapittel 5*.

I høringsnotatets *kapittel 6* drøfter departementet visse grunnleggende spørsmål som reises ved den rettslige reguleringen av tros- og livssynssamfunn og ved offentlig finansiering av deres virksomhet. Først drøftes de rettslige rammene som følger av internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. Dernest drøfter departementet bestemmelsene i Grunnloven § 16, som forplikter staten til å understøtte Den norske kirke som folkekirke og å understøtte alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Departementet ser den offentlige finansieringen av Den norske kirke og de økonomiske støtteordningene til andre tros- og livssynssamfunn som uttrykk for understøttelsesplikten og likebehandlingsprinsippet som

følger av Grunnloven § 16. Departementet mener at også andre hensyn begrunner offentlige støtteordninger til tros- og livssynssamfunn. Departementet legger til grunn at en offentlig finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn føres videre. Den konkrete utformingen av finansieringsordningene er blant hovedtemaene i høringsnotatet.

I *kapittel 7* drøfter departementet hvilke formål en felles lov om tros- og livssynssamfunn bør ivareta, og hva som skal være lovens virkeområde. Departementet mener at det fortsatt bør være en ordning med registrering av tros- og livssynssamfunn. Departementet foreslår at et samfunn må ha minst 500 medlemmer over 15 år for å bli registrert, kunne få vigselsmyndighet og motta økonomisk støtte etter loven. Mange samfunn vil ikke i dag oppfylle antallskravet, men likeartede samfunn skal kunne gå sammen i en organisatorisk overbygning for å oppfylle antallskravet. Det foreslås også en hjemmel for å kunne fravike antallskravet i helt særlige tilfeller.

Egne lovbestemmelser om Den norske kirke er foreslått inntatt som et eget kapittel i forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn. Grunnloven § 16 forutsetter særlig lovgivning om Den norske kirkes "ordning". Forslaget innebærer en nedbygging av dagens lovregulering av kirken og er av rammekarakter. At den gjeldende kirkeloven oppheves og erstattes av en rammelovgivning, reiser en del kirkerettslige spørsmål som er nærmere gjennomgått i høringsnotatets *kapittel 8*. Blant annet drøftes soknets (menighetens) rettslige stilling i lys av forslaget til ny lov. Soknet er den organisatoriske grunnenheten i Den norske kirke, med en rettslig og økonomisk selvstendighet (eget rettssubjekt).

Høringsnotatets *kapittel 9* omhandler den offentlige finansieringen av Den norske kirke. Den norske kirke blir i dag finansiert dels over statsbudsjettet, dels over kommunebudsjettene. Departementet reiser spørsmålet om denne to-delte finansieringsordningen bør føres videre eller om staten bør ta det fulle finansieringsansvaret. Drøftingen av finansieringsordningene tar utgangspunkt i at departementet mener Den norske kirke bør ha stor frihet til selv å bestemme myndighets- og ansvarsfordelingen mellom kirkens ulike organer, og at staten blant annet ikke lenger bør lovregulere et fellesorgan for soknene i hver kommune.

Lovbestemmelser om kirkelig fellesråd foreslås derfor opphevet, men organet vil kunne videreføres etter beslutning av Kirkemøtet. Fellesrådet har i dag ansvaret for forvaltningen av Den norske kirkes kirkebygg og disponerer de kommunale bevilgningene til kirkebyggene, gravplassene og kirkens øvrige virksomhet i kommunen. Kirkebyggenes forvaltning og deres finansiering er viktige sider ved finansieringsordningene og drøftes særskilt. Departementet har ikke konkludert i spørsmålet om den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område bør føres videre eller om staten bør ta det fulle finansieringsansvaret. Departementet legger spørsmålet fram i høringen som to alternativer.

Når det spesielt gjelder forvaltningen av gravplassene, som er en oppgave kirken utfører på vegne av det norske samfunnet, foreslås det at dagens bestemmelser om kommunal finansiering med kirken som lokal gravplassmyndighet, i hovedsak føres videre, jf. omtalen til *kapittel 22* nedenfor.

Departementet ser det ikke som aktuelt å pålegge Den norske kirke å innføre en pliktig medlemskontingent, men mener det i lovgivningen bør gå klart fram at Kirkemøtet kan treffe vedtak om dette. Spørsmålet er omtalt i *kapittel 10*.

Nær 1 630 kirkebygg eies av Den norske kirke, hvorav nesten 1 000 er fredet eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle. Etterslepet i vedlikeholdet er betydelig. Betydningen av

kirkebyggene som kulturminner, omfanget av dem og de utfordringene som er knyttet til forvaltningen av dem, er viktige perspektiver ved utformingen av lovgivning og finansieringsordninger for Den norske kirke. De kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene er særskilt omtalt i *kapittel 11*.

Opplysningsvesenets fond omfatter eiendommer og kapital som har et særskilt vern i Grunnloven § 116. Fondet har sin opprinnelse i kirkelige eiendommer fra langt tilbake i tid. Eierskapet til fondet har lenge vært omstridt. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i en nylig avgitt uttalelse konkludert med at staten har eiendomsretten. I *kapittel 12* omtales fondet og uttalelsen fra Lovavdelingen. Departementet tar sikte på å utarbeide en stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond. Sentrale spørsmål i meldingen vil blant annet være om fondet i sin helhet bør overføres til Den norske kirke, om fondets eiendommer bør fordeles på staten og Den norske kirke og om fondets finanskapital bør brukes for istandsetting av kirkebygg. Også spørsmålet om å oppheve eller endre Grunnloven § 116 vil bli drøftet i meldingen.

For tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke foreslår departementet at dagens finansiering av samfunnene innordnes i én tilskuddsordning som i sin helhet finansieres over statsbudsjettet. Det kommunale finansieringsansvaret på området vil da falle bort. Forslaget om statlig overtakelse av finansieringsansvaret er omtalt i *kapittel 13*.

Departementets forslag til innretning av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er omtalt i *kapittel 14*. Utmålingen av tilskudd til det enkelte samfunnet foreslås gitt etter en tilskuddssats per medlem av vedkommende samfunn, slik som i dag, men samfunnet må – som nevnt over – ha minst 500 medlemmer over 15 år for å kunne få støtte. Tilskuddssatsen foreslås i framtiden regulert i takt med statens bevilgninger til Den norske kirke og uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke. Departementet tar ikke opp forslag om vesentlige endringer med hensyn til hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal inngå i grunnlaget for fastsettelsen av tilskuddssatsen, men mener at det bør gå klarere fram i loven hvilke tilskudd som skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget. Dette vil gjelde tilskudd til utgiftsformål som gjelder alle og som egentlig er offentlige formål, og tilskudd som følger av kirkens særlige stilling. Blant annet av forenklingshensyn foreslås det at tilskudd begrunnet i kulturminnevern og som derfor skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget, avgrenses til å omfatte investeringer i kirkebygg fra før år 1900.

I *kapittel 15* tar departementet opp forslag om klarere og noe mer omfattende vilkår enn de som gjelder og har vært praktisert i dag, for at et tros- eller livssynssamfunn skal kunne motta støtte. Vilkår for støtte vil etter forslaget også gjelde Den norske kirke. Kravet om at tros- og livssynssamfunn skal følge alminnelig norsk lov, og mulige konsekvenser for tilskudd av lovbrudd, er tydeliggjort. Også andre forhold, for eksempel oppfordring eller støtte til handlinger som alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan føre til tap av tilskudd. Barns rettigheter er særlig løftet fram. Kapitlet inneholder også forslag om hvordan det kan settes som vilkår for tilskudd at samfunnet ikke mottar støtte fra stater som ikke praktiserer religionsfrihet. Det er ikke stilt særlige, rettslige vilkår som gjelder kjønnslikestilling i tros- og livssynssamfunn, men departementet varsler at en vil vurdere andre virkemidler for å stimulere til kjønnslikestilling i trossamfunn.

Med vilkårene for støtte som foreslås, kreves det en tettere oppfølging av hvert enkelt samfunn. I dag er det rundt 785 samfunn som er tilskuddsberettiget. Ved kravet om at samfunnet må ha minst 500 medlemmer over 15 år for å være tilskuddsberettiget, vil færre

samfunn komme inn under tilskuddsordningen, og det vil være mulig å ha en tettere oppfølging av det enkelte samfunnet.

Krav til samfunnene om innsending av årlige regnskaper og rapporter om sin virksomhet er omtalt i *kapittel 16*.

I *kapittel 17* tar departementet opp forslag om at forvaltningen av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke samles hos én statlig instans. De faglige og utvidede oppfølgingsoppgavene overfor samfunnene som departementets forslag innebærer, tilsier dette. Departementet mener dessuten at det i statsforvaltningen er behov for å bygge opp en faginstans på tros- og livssynsfeltet. Departementet foreslår at det etableres en egen forvaltningsenhet ved ett fylkesmannsembete, med et nasjonalt ansvar på feltet.

I dag inneholder lovgivningen ulike bestemmelser om medlemskap og tilhørighet for henholdsvis Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Departementet foreslår lik regulering av området, i praksis ved at det ikke lenger gis bestemmelser i lovgivningen om barns tilhørighet til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Medlemskap og tilhørighet er behandlet i *kapittel 18*, der også alderskravet på 15 år er nærmere omtalt.

Nærmere bestemmelser om tros- og livssynssamfunnenes vigselfmyndighet er drøftet i *kapittel 19*. Grunnvilkåret for at samfunnene (egentlig enkeltpersoner i samfunnene) kan få vigselfrett, vil være registrering (krav om 500 medlemmer over 15 år). Departementet foreslår samordning og forenkling av regelverket for vigsel. Både vigselfritualet og konkrete vigslere skal etter forslaget godkjennes av offentlig myndighet (BLD, Bufdir etter forslaget). Det foreslås at også Den norske kirkes vigsselfrituale skal godkjennes. Nærmere vilkår foreslås regulert i ekteskapsloven.

Visse enkeltspørsmål, blant annet om samfunnenes enerett til navn, krav til arkivering og avlevering av arkivmateriale og permisjon fra undervisning under religiøse høytidsdager, er behandlet i *kapittel 20*.

Til erstatning for dagens offentlige tilskuddsordninger til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, har det i samfunnsdebatten og i enkelte kirkelige og offentlige utredninger vært tatt til orde for en obligatorisk livssynsavgift for alle skatteyttere. En slik finansieringsløsning har ikke vært utredet tidligere. Departementet har funnet det hensiktsmessig å få utredet løsningen nærmere, og konsulentfirmaet EY Norge har på oppdrag fra departementet gjennomgått tekniske, økonomiske og administrative konsekvenser ved en slik løsning. Blant annet med bakgrunn i utredningen fra EY mener departementet det ikke er aktuelt å ta opp forslag om omlegging til en slik finansieringsform. Livssynsavgift som finansieringsmodell og rapporten fra EY er gjennomgått i *kapittel 21*.

I *kapittel 22* drøftes spørsmålet om forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene bør være en lovregulert oppgave for soknene i Den norske kirke, slik som i dag, eller om oppgaven bør overføres til kommunene, som i alle tilfeller bør finansiere oppgaven. Departementet er kommet til at hovedreglene i dagens lovgivning bør føres videre, men at Fylkesmannen kan treffe vedtak om overføring av oppgaven til kommunen dersom kommunen ønsker det. Fylkesmannen foreslås ellers tillagt de oppgaver på gravferdslovens område som bispedømmerådene har i dag.

I *kapittel 22* har departementet også særskilt vurdert spørsmålet om å gjøre endringer i dagens bestemmelser om kremasjonsavgift, om betaling for gravfeste når reservert grav tas i bruk og

om betaling for gravfeste i annen kommune enn der avdøde var bosatt. I NOU 2014: 2 *Lik og likskap* (Lae-utvalget) ble det tatt opp forslag om forbud mot å kreve avgifter i disse tilfellene. Bortfall av slike avgifter ville i tilfelle bety en vesentlig reduksjon i inntektsgrunnlaget for gravplassforvaltningen. Etter en samlet vurdering har departementet ikke funnet grunn til å følge opp Lae-utvalgets forslag om slike avgiftslettelse.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i høringsnotatet er sammenfattet i *kapittel 23*. Begge de omtalte alternativene for den offentlige finansieringen av Den norske kirke bygger på at de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke føres videre på dagens nivå. Ved eventuell statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke vil utgangspunktet være at statens økte rammeoverføring til Den norske kirke skal dekkes gjennom tilsvarende uttrekk av statens rammetilskudd til kommunene.

Forslaget om at staten tar over finansieringsansvaret for de offentlige tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, foreslås på samme måten finansiert ved uttrekk av statens rammetilskudd til kommunene, slik at den samlede effekten for staten og kommunesektoren av omleggingen er budsjettmessig nøytral.

Den budsjettmessige virkningen av forslaget om at tros- og livssynssamfunn må ha minst 500 medlemmer over 15 år for å ha krav på tilskudd, innebærer i utgangspunktet en budsjettmessig innsparing på 98 mill. kroner sammenliknet med dagens bevilgninger til samfunnene. Som følge av den organisasjonsmessige tilpasningen som likeartede samfunn ventes å gjennomføre for å innfri antallskravet, vil innsparingen bli lavere. Etter departementets syn kan det vurderes å disponere en del av den innsparingen som vil oppstå, til særlige tiltak som kan komme tros- og livssynssamfunnene til gode, for eksempel i form av dialogtiltak og selektiv, særskilt begrunnet tilleggsstøtte. Forslaget om en aldersgrense på 15 år for tilskuddstellende medlemskap vil innebære en viss omfordeling av støtten samfunnene imellom, siden aldersfordelingen er noe ulik i de enkelte samfunnene.

Organiseringen av en egen forvaltningsenhet for tros- og livssynsområdet ved ett fylkesmannsembete foreslås finansiert ved den innsparingen som følger av at de øvrige fylkesmennenes oppgaver på området faller bort, og ellers ved den innsparingen som kommer ved innføringen av et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år.

Ved en eventuell statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke må det på nasjonalt nivå i kirken bygges opp en større administrasjon enn i dag. Det er særlig oppgavene som knytter seg til fordelingen av de statlige overføringene til soknene og forvaltningsnivåene i kirken som vil kreve økte administrative ressurser.

Forslaget om statlig overtakelse av finansieringsoppgaven overfor tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, med en samling av de statlige forvaltningsoppgavene ved ett fylkesmannsembete, innebærer en betydelig administrativ forenkling, både for det offentlige og for de enkelte samfunnene. De meroppgavene for staten og samfunnene som følger av at det stilles noe mer omfattende vilkår til samfunnene for å motta støtte, vil være beskjedne sammenliknet med de administrative lettelsene som oppnås i kommunesektoren og i de enkelte tros- og livssynssamfunnene.

2. BAKGRUNN FOR FORSLAG OM ENDRINGER I LOVGIVNINGEN OM TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN

2.1 Utviklingstrekk

Forholdet mellom stat, samfunn, religion og livssyn er på den politiske agendaen i flere land. Mange av de samme spørsmålene diskuteres derfor innenfor ulike modeller eller systemer for offentlig tros- og livssynspolitikk og for rettslig regulering av tros- og livssynssamfunn og deres virksomhet. I kapittel 5 er ordningene i de nordiske landene nærmere beskrevet. I Danmark og Sverige ble det i henholdsvis 2014 og 2016 igangsatt statlige utredninger på tros- og livssynsfeltet. Den danske utredningen forelå i mars 2017.

Det norske samfunnet er vesentlig endret siden arbeidet med trossamfunnsloven startet i 1957, og siden loven trådte i kraft i 1970. Mange samfunnsmessige utviklingstrekk er relevante i en vurdering av statens forhold til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Spørsmål om stat, samfunn, religion og verdier er kompliserte, og de aktualiseres på mange samfunnsområder.

Dette høringsnotatet er avgrenset til å omhandle rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn. Departementet vil særlig framheve to sentrale utviklingstrekk som har betydning for en vurdering av disse spørsmålene. For det første har det skjedd vesentlige endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke, og organiseringen av Den norske kirke mer generelt. Denne utviklingen har også medført endringer i det rettslige grunnlaget for statens forhold til alle tros- og livssynssamfunn. For det andre har det religiøse og kulturelle mangfoldet i det norske samfunnet økt vesentlig. Flere religioner har fått en tydeligere tilstedeværelse i samfunnet, først og fremst på grunn av økt innvandring, og det har skjedd en stor vekst i antallet tros- og livssynssamfunn i Norge. Dessuten er det stadig flere personer som ikke er medlem i noe tros- eller livssynssamfunn.

Utviklingen av forholdet mellom staten og Den norske kirke er beskrevet nedenfor i kapittel 3. Denne prosessen har skjedd skrittvis, blant annet for å legge til rette for at endringer skal ha bred politisk og kirkelig oppslutning, og fordi en har ønsket å vektlegge kontinuitet. Med bakgrunn i kirkeforliket fra 2008 ble det i 2012 vedtatt omfattende endringer i grunnlovsbestemmelsene som etablerte og regulerte statskirkeordningen. Endringene i Grunnloven la et nytt grunnlag for statens relasjoner til både Den norske kirke og til andre tros- og livssynssamfunn, og de pekte i retning av større selvstendighet for Den norske kirke og tydeligere likebehandling mellom alle tros- og livssynssamfunn. Et nytt skritt ble tatt da de "statskirkelige" virksomhetene ble utskilt fra staten og overført til et selvstendig kirkelig rettssubjekt med virkning fra 1. januar 2017. I dette høringsnotatet foreslås det ytterligere nedbygging av lovgivningen om Den norske kirke. Det overordnede rettslige rammeverket for statens forhold til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er framstilt nærmere nedenfor i kapittel 6.

På slutten av 1950-tallet og gjennom 1960-tallet da trossamfunnsloven var under forberedelse, var 96 pst. av befolkningen medlemmer av Den norske kirke. En tilsvarende prosentdel døpte barna sine i Den norske kirke, 94 pst. ble konfirmert i Den norske kirke og 84,5 pst. av ekteskapsinngåelsene skjedde i Den norske kirke. Rundt 25 000 personer i Norge var omfattet av SSBs kategorier "innvandrere" og "norskfødte med innvandrerforeldre", mens rundt 130 000 personer sto utenfor "statskirken". De som var medlemmer i andre trossamfunn, tilhørte nesten bare protestantisk kristne menigheter. I 1971 ble det gitt støtte for 110 000 personer

under den nye trossamfunnsloven, og av disse tilhørte ca. 100 000 slike menigheter. Ulike pinsemenigheter var den største gruppen. Den romersk-katolske kirken fikk støtte for ca. 10 000 personer.

Vel 50 år senere er 73 pst. av befolkningen medlemmer av Den norske kirke, mens andelen som velger kirkelig vigsel, dåp og konfirmasjon ligger på henholdsvis 38 pst., 58 pst. og 63 pst. Om lag 850 000 personer er omfattet av SSBs kategorier "innvandrere" og "norskfødte med innvandrerforeldre", og det er registrert nærmere 800 tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn, med til sammen ca. 600 000 tilskuddstellende medlemmer. Kommunene og fylkesmennene treffer i løpet av året rundt 23 000 enkeltvedtak om tilskudd.

Medlemmer av trossamfunn utenom Den norske kirke er heller ikke lenger nesten utelukkende protestantisk kristne. I 2016 hadde de muslimske trossamfunnene nærmere 150 000 medlemmer, buddhistene nærmere 19 000 medlemmer og hinduistene ca. 9 000 medlemmer. I tillegg stod nærmere 90 000 oppført som medlemmer av "livssynssamfunn". De kristne trossamfunnene utenom Den norske kirke hadde nærmere 350 000 medlemmer, hvorav om lag 160 000 ifølge SSB sine tall stod oppført som medlemmer av den romersk-katolske kirken og ortodokse kirker.

Endringer i befolkningens tilhørighet og holdninger til tro og livssyn skyldes ikke at antallet medlemmer i Den norske kirke har blitt redusert. Tvert imot har realtallet økt i denne perioden, fra 3,6 millioner i 1970 til nærmere 3,8 millioner ved inngangen til 2016. Den norske kirke har med andre ord vel så mange kirkemedlemmer å betjene som den hadde da trossamfunnsloven kom og nær sagt alle tilhørte statskirken. Men tallet på innbyggere i Norge har økt, og en lavere andel av dem er medlemmer av Den norske kirke – både som følge av økt innvandring og som følge av mer generelle endringer i samfunnet som får innvirkning på folks religiøse holdninger og praksis.

I 2012 oppga 14 pst. av befolkningen at de ikke stod som medlemmer av noe tros- eller livssynssamfunn, og verdiundersøkelser viser at færre opplyser at de tror på noen form for gud. Forskere har også pekt på utviklingen av en såkalt autentisitetskultur, der egne, tradisjonsuavhengige valg får større plass, og på at ikke-religiøse overgangsritualer har blitt mer akseptert og vanlige, også blant Den norske kirkes medlemmer. Det førstnevnte har antakelig særlig betydning for nedgangen en ser i dåpstallene i Den norske kirke (kilde: SSB, KIFO).

Selv om en ikke skal overdrive geografiske forskjeller når det kommer til religiøs tilhørighet, er det klart at befolkningens etniske og religiøse sammensetning varierer mye i landet. Mens flere små tettsteder og byer i for eksempel Nord-Trøndelag har en medlemsandel i Den norske kirke på mellom 85 og 95 pst. av befolkningen, har Østre Aker prosti i Oslo en medlemsandel på rundt 40 pst. Den lave andelen i Oslo skyldes i all hovedsak innvandring og en stadig mer flerkulturell befolkning, men er også forårsaket av utmeldinger og at færre medlemmer av Den norske kirke velger dåp av barna sine. Nærmere ¼ av alle medlemmer i tros- eller livssynssamfunn utenom Den norske kirke er bosatt i Oslo.

Den offentlige støtten fra staten og kommunene til tros- og livssynssamfunnene gjennom den særlige finansieringsordningen var i 2016 på ca. 600 mill. kroner. Hvert samfunn mottok rundt 1 000 kroner per medlem gjennom denne ordningen.

Departementet mener at dagens lovgivning på tros- og livssynsfeltet ikke er godt nok tilpasset det religiøse og kulturelle mangfoldet vi har i dag. Bare utviklingen i tallet på registrerte

trossamfunn og antallet enkeltvedtak som hvert år må treffes av kommunene, tilsier etter departementets syn at det er behov for forenkling.

Endringene i retning av større religiøs og kulturelt mangfold har også bragt ny oppmerksomhet til tros- og livssynsfeltet. Særlig er det religionens rolle som fremmer eller hemmer av god integrering som har blitt tillagt større vekt. Disse spørsmålene kommer departementet tilbake til nedenfor i kapittel 6.

2.2 Felles lov – likebehandling, fornying og forenkling av regelverket

Det sentrale formålet med forslaget om ny og felles lovgivning for tros- og livssynssamfunn er å oppdatere, forenkle og effektivisere dagens rettslige regulering og finansiering av Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene. I tillegg er det et mål å sørge for at regelverket i større grad likebehandler samfunnene.

Departementet legger til grunn at lovgivningen om Den norske kirke bør reduseres i omfang, blant annet for å gi Den norske kirke større frihet til å organisere seg og fastsette kirkeordningen på et mer selvstendig grunnlag enn i dag. Ny lovgivning om Den norske kirke bør innpasses i en felles lov for alle tros- og livssynssamfunn. Dette vil være et nytt steg i retning likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, men det vil – i tråd med Grunnloven § 16 – forbli et særlig forhold mellom staten og Den norske kirke som folkekirke. Etter departementets oppfatning bør også finansieringsordningen for Den norske kirke innrettes slik at den i mindre grad enn i dag begrenser Den norske kirkes frihet til å organisere seg.

Departementet mener at den rettslige reguleringen av tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke ikke er godt nok tilpasset dagens virkelighet og utfordringer. Den gjeldende tilskuddsordningen ble til i en tid hvor både antallet tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke og medlemstallet i disse samfunnene var beskjedent sammenliknet med dagens situasjon. Veksten i antallet tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn og veksten i samfunnenes medlemstall, med tilhørende vekst i de offentlige bevilgningene, har medført en til dels dramatisk endring i de administrative oppgavene som er knyttet til tilskuddsforvaltningen.

Forenkling, forbedring og avbyråkratisering er generelle mål for denne regjeringen. Regjeringen er opptatt av at mulighetene som ligger i moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi, skal brukes til å skape et enklere møte med offentlig sektor og høyere kvalitet på tjenestene. Det bør være et mål at slike forenklingshensyn gjøres gjeldende også for myndighetenes forhold til tros- og livssynssamfunnene. Det er flere sider ved dagens ordninger som kan forenkles for å redusere ressursbruk både i tros- og livssynssamfunnene og i det offentlige.

Tilskuddsordninger og lovregler skal være enkle å forstå og lette å finne fram i. Dette er hensyn som har betydning for mange sektorer, men har etter departementets syn særlig betydning på sivilsamfunnssektoren. For mange tros- og livssynssamfunn, med begrensede ressurser og ofte en begrenset intern administrasjon, er det krevende å sette seg inn i og forholde seg til kompliserte tilskuddsordninger. Det er derfor viktig at regelverket for tros- og livssynssamfunnene ikke er unødvendig komplisert og ikke pålegger samfunnene større ressursbruk enn nødvendig. På den andre siden mener departementet at dette hensynet må balanseres mot myndighetenes behov for innsyn i tros- og livssynssamfunnenes virksomhet.

For noen tros- og livssynssamfunn kan også norsk språk være en utfordring, og dette tilsier at regelverket har en klar og lett tilgjengelig språkform.

I regjeringens politiske plattform heter det at regjeringen vil utarbeide en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Å samle de tre lovene som i dag finnes på feltet – trossamfunnsloven, loven om tilskott til livssynssamfunn og kirkeloven – i én, felles lov vil i seg selv være et vesentlig grep for forenkling og likebehandling.

Departementet mener dermed at det ligger til rette for en betydelig modernisering og forenkling av tilskuddsordninger og regelverk for øvrig. Målsettingen bør være at regelverket gjøres mer oversiktlig, lettere tilgjengelig og enklere å administrere, men samtidig gir offentlige myndigheter større muligheter for aktiv oppfølging og dialog med de enkelte tros- og livssynssamfunnene. Også for tros- og livssynssamfunnene foreligger det et stort behov for endringer som kan forenkle og lette søknads- og utbetalingsprosesser, og blant annet frigi ressurser til aktivitet.

3. HISTORISK BAKGRUNN

3.1 Statskirken og religionsfriheten

3.1.1 De lange linjene gjennom tusen år

Kristen tro og tradisjon har gjennom tusen år gitt avgjørende impulser til Norges kulturelle og politiske liv. Siden reformasjonen har det vært et nært forhold mellom stat og kirke, og Grunnloven av 1814 videreførte ordningen med Kongen som kirkestyre.

Samtidig har et religiøst og livssynsmessig mangfold langsomt vokst fram, og i stadig stigende grad er denne pluralismen blitt sett på som et gode. Religionsfriheten er blitt utviklet og styrket, også rettslig, gjennom internasjonale konvensjoner og en tilsvarende utvikling av intern norsk rett.

Gjennom disse århundrene har staten, kirken og det religiøse Norge vært i stadig endring. Den konfesjonelle staten, den embetsstyrte kirken og det kristne enhetssamfunnet er blitt avløst av andre grunnleggende forutsetninger for den rollen religion og livssyn spiller i det moderne velferdssamfunnet. Dette er endringsprosesser som har gått over svært lang tid, og der ulike forhold har spilt sammen og påvirket hverandre. Departementet vil særlige peke på fire slike forhold som har preget statskirken og religionsfrihetens utvikling.

Det dreier seg for det første om en utvikling av den særlige kirkelige lovgivningen der Den norske kirke skrittvis er blitt utstyrt med valgte organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå. I stadig større omfang er kirkelige oppgaver og myndighet som tidligere lå til allmenne politiske organer, blitt overført til denne lovregulerte kirkestrukturen.

For det annet har en rekke oppgaver av mer allmenn art blitt overført fra kirken og kirkelige instanser til stat og kommune. Det gjelder ansvar innenfor områder som skole og helse, sosialomsorg og folkeregistrering.

For det tredje har det finansielle grunnlaget for kirken og kirkelig virksomhet blitt lagt om ved at de særlige kirkelige beskatnings- og avgiftsordningene er blitt avviklet, i motsetning til den utvikling man har sett i de øvrige nordiske landene. Fondsmidler med opprinnelse i kirkelige eiendommer, og da i særlig grad Opplysningsvesenets fond, har i stadig minkende grad kunnet bidra til finansiering av kirken. Som erstatning for dette har det kommunale og det statlige finansieringsansvaret blitt formet og utviklet.

Dette har så for det fjerde ledet til utviklingen av lovgivning og tilskuddsformer for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Disse endringene har dels vært preget av et ønske om i økende grad å likebehandle Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene.

3.1.2 Hundre år med kirke- og religionslovreformer

Utredningsarbeid vedrørende de grunnleggende spørsmålene om forholdet mellom staten og Den norske kirke ble igangsatt fra slutten av 1800-tallet, både på statlig og kirkelig side. Arbeidet ble intensivert i etterkrigstiden. Vi fikk da *Kirkeordningsnemnda av 1945*, *Reformkommisjonen av 1965* (Birkeli-kommisjonen), *Utredningskommisjonen av 1969* (Støylen-kommisjonen), Det offentlige stat–kirke-utvalget av 1971 (Sivertsen-utvalget) og *Kirkelovutvalget av 1989*. Utredningene la grunnlag for en gradvis organisering og

selvstendigjøring av Den norske kirke gjennom lovgivning og utvikling av den kirkelige forvaltningen.

Det har på mange måter vært en sammenhengende reformprosess gjennom de siste drøyt hundre årene når det gjelder religions- og kirkelovgivningen. Kirkeloven av 1897, menighetsrådsloven av 1920 og loven om bispedømmerådene av 1933 er viktige milepæler for kirkelovgivningen før andre verdenskrig. Deretter fulgte kirkeordningsloven av 1953 og den geistlige lønningsloven fra 1959, som begge var viktige for Den norske kirke. På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke* ble det i de etterfølgende årene gjennomført en rekke reformer. Kirkemøtet ble etablert i 1984 og Den norske kirkes lærenemnd i 1987. Utover på 1990-tallet ble den kirkelige forvaltningen modernisert, ikke minst gjennom delegasjon fra statlige til valgte kirkelige organer. Blant annet på bakgrunn av forslagene i NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* ble det i 1996 gjort vedtak om ny kirkelov, ny gravferdslov og ny lov om Opplysningsvesenets fond.

3.1.3 Utviklingen av religionsfrihet

Det første viktige skrittet i retning av religionsfrihet etter 1814 ble tatt ved opphevelsen av den såkalte konventikkelplakaten i 1842.

I 1845 ble det vedtatt og sanksjonert en lov om "Kristne, som ikke ere Medlemmer av Statskirken". Loven fastslo fri offentlig religionsutøvelse "innenfor lov og ærbarhets grenser" for alle som bekjenner seg til den kristne religion. Loven ga også adgang til utmelding av statskirken uten overgang til noe annet trossamfunn.

Jøders adgang til landet, embetsmennes trosfrihet og opphevelsen av grunnlovens forbud mot munkeordener var sentrale enkelttemaer i annen halvdel av 1800-tallet. Ny "dissenterlov" ble vedtatt i 1891. Det striden da stod om, var om loven fortsatt bare skulle gjelde for kristne, eller om den skulle omfatte alle som ikke sto i statskirken. Resultatet ble at den bare skulle gjelde for kristne og jøder. I 1889 ble det vedtatt en lovendring som innebar at også unitarer fikk rettigheter som dissenterer.

Først i 1956 ble bestemmelsen i Grunnloven § 2 som nektet jesuitter adgang til riket, opphevet. Religionsfriheten ble grunnlovfestet i 1964.

På bakgrunn av forslag fra *Dissenterlovkomiteen av 1957* ble lov om trudemssamfunn og ymist anna vedtatt i 1969. De nye, og fortsatt gjeldende, bestemmelsene om tilskudd til registrerte trossamfunn avløste da ordningen med redusert kommuneskatt for medlemmer av ordnede dissentermenigheter i dissenterloven av 1891. Med opphevelsen av loven fra 1891 forsvant dissenterbegrepet fra norsk lovgivning. I 1981 ble det gjort en tilføyelse i trossamfunnsloven som innebar at også uregistrerte trossamfunn kunne kreve tilskudd fra stat og kommune. Samtidig ble det ved egen lov om tilskudd til livssynssamfunn bestemt at også livssynssamfunn skulle kunne kreve tilskudd fra stat og kommune til sin virksomhet.

3.2 Gjennomføringen av et historisk skille – ved starten av et nytt årtusen

3.2.1 Kirkelig og offentlig utredningsarbeid

Kirkerådet nedsatte i 1998 et utvalg (Bakkevig-utvalget) som skulle utrede forholdet mellom kirke og stat. Utredningen *Samme kirke – ny ordning* forelå i 2002. Den la til grunn at staten

burde føre en aktivt støttende religionspolitikk, og at det burde legges til rette for likebehandling av tros- og livssynssamfunnene.

I 2002 vedtok et enstemmig Storting å be regjeringen oppnevne et bredt sammensatt offentlig utvalg for å vurdere forholdet mellom stat og kirke. Utvalget (Gjønnes-utvalget) framla sin utredning i NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*. Utvalgsflertallet foreslo at Den norske kirke ble organisert som en "lovforankret folkekirke", at Grunnlovens gjeldende bestemmelser om statskirkeordningen ble opphevet, og at kirkens særlige forhold ble regulert gjennom en kortfattet rammelov.

3.2.2 Stortingsmelding, kirkeforlik og grunnlovsendring

Gjønnes-utvalgets utredning ble sendt på bred høring, og saken ble deretter fremmet for Stortinget i St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*.

10. april 2008 ble det inngått en politisk avtale mellom samtlige partier på Stortinget om det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke. Avtalen ble gjengitt i stortingsmeldingen, og meldingens forslag var i samsvar med denne.

Avtalen innebar at det skulle gjennomføres en demokratireform i kirken, blant annet med sikte på å overføre tilsettingsmyndighet for proster og biskoper til kirkelige organer. På dette grunnlaget skulle det gjennomføres avtalte endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen. Avtalen gjaldt ut stortingsperioden 2009–2013 og omfattet også blant annet videreføring av finansieringsordningene og revisjon av gravferdsforvaltningen for å ivareta religiøse og livssynsmessige minoriteters særskilte behov ved gravlegging.

På bakgrunn av Gjønnes-utvalgets utredning, kirkeforliket og Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008), se Innst. S. nr. 287 (2007–2008), ble det i Dokument nr. 12:10 (2007–2008) lagt fram forslag til endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen. Endringene ble vedtatt 21. mai 2012, se Innst. 233 S (2011–2012).

I 2012 ble det foretatt slike endringer i kirkeloven som grunnlovsendringene i 2012 umiddelbart krevde. Etter at det med hjemmel i endringer i 2009 i kirkeloven var prøvd ut nye ordninger for de kirkelige valgene i 2009 og 2011 for å styrke kirkens demokratiske grunnlag, ble hovedelementene i demokratireformen lovfestet i 2012.

Endringene som med det ble gjennomført, innebar blant annet at Kongens særskilte kirkestyre ble avviklet. Det ble overlatt til kirkelig valgte organer, henholdsvis bispedømmerådene og Kirkerådet, å tilsette proster og biskoper.

3.3 De senere årenes offentlige utredninger

3.3.1 NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*

I 2010 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som fikk i oppgave å gjennomgå statens tros- og livssynspolitikk og fremme forslag som kunne bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet (Stålsett-utvalget).

Utvalget skulle ta utgangspunkt i at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten. Videre skulle utvalget legge til grunn at staten fortsatt skulle føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, og komme med forslag

innenfor rammene av den politiske avtalen 10. april 2008 mellom partiene på Stortinget om statskirken. Dagens finansieringsordning for Den norske kirke skulle dermed ligge som premiss for utvalgets forslag.

Utvalget skulle blant annet vurdere ordninger for tilskudd, registrering av trossamfunn og offentligrettslige funksjoner, behovet for samordning av regelverk, hvilken plass religion og livssyn bør ha i offentlige institusjoner og hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i vårt samfunn. Som tilleggsbestillinger 3. februar 2011 og 9. juli 2012 fikk utvalget også i oppgave å utrede lovendringer og andre tiltak som kan bidra til å begrense omfanget av dobbeltmedlemskap i tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke (en person som står oppført i flere tros- eller livssynssamfunn kan bare være tilskuddstellende ett sted), og å vurdere forvaltningsansvaret for gravplassene og departementets særskilte fagkonsulent på gravplassområdet.

Utvalget leverte sin innstilling NOU 2013:1 *Det livssyns åpne samfunn* 7. januar 2013. Til grunn for forslagene utvalget kom med, lå åtte prinsipper som utvalget mente burde være førende for en helhetlig tros- og livssynspolitikk:

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

Med dette som utgangspunkt fremmet utvalget forslag om endringer på flere departementers ansvarsområder. Utvalget anbefalte blant annet at

- skolens formålsparagraf endres for å gi større vekt på verdier som samler på tvers av livssyn enn på verdienes opprinnelse eller begrunnelse.
- uniformstilpassede religiøse hodeplagg tillates sammen med politiuniformen,
- det opprettes offentlig finansierte stillinger for en bredere tros- og livssynsbetjening i Forsvaret, kriminalomsorgen og helse- og omsorgsinstitusjonene,
- sivil ekteskapsinngåelse innføres som generell ordning.

I tillegg kom utvalget med flere enkeltforslag på Kulturdepartementets område, blant annet at kommunene burde overta forvaltningsansvaret for gravplassene og at det ble innført krav om barns skriftlige samtykke fra fylte 12 år for inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn.

Utvalget kom også med forslag til en felles tilskuddslov for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, der det blant annet ble foreslått å oppheve skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn og å innføre et antallskrav på 100 medlemmer eller aktivt registrerte

tilhørige for å kunne være tilskuddsberettiget samfunn. Utvalget gikk inn for at tilskuddsordningen ble fullt ut finansiert av staten.

NOU 2013: 1 ble sendt på høring 11. februar 2013 til rundt 3 000 instanser. Høringsfristen var 30. august 2013, og Kulturdepartementet mottok svar fra 287 høringsinstanser. I overkant av 60 pst. av disse var hørings svar fra instanser innen Den norske kirke (menighetsråd, fellestråd m.m.). Gjennomgående var det mellom 15 og 30 pst. av instansene som uttalte seg om enkeltforslagene i innstillingen.

Forslagene i NOU 2013: 1 og utfallet av høringen knyttet til enkelte tema som berøres i dette høringsnotatet, vil bli referert til der det er relevant.

3.3.2 NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*

I 2011 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som fikk i oppdrag å gjennomgå kulturpolitiske mål, virkemidler og tiltak i perioden etter 2005 (Enger-utvalget). Utvalget skulle også komme med konkrete forslag til endringer i mål, virkemidler og tiltak, samt behandle begrunnelsen for en kulturpolitikk og se på sammenhengen mellom kulturpolitikk og samfunnsutvikling. Utvalget leverte sin innstilling NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014* i mars 2013.

I Kulturutredningen 2014 er det særlig to aspekter som har betydning for tros- og livssynspolitikken og en felles lov for tros- og livssynssamfunn. Det første er knyttet til utvalgets betraktninger om Den norske kirkes rolle som del av "den kulturelle grunnmuren". Det andre er knyttet til utvalgets betraktninger om det kulturelle mangfoldet.

Den norske kirke ble av utvalget regnet som del av den kulturelle grunnmuren på grunn av sin rolle som materiell og immateriell kulturbærer. Utvalget mente at kirken, gjennom sin historiske og nåværende funksjon av å være folkekirke, hadde en særlig rolle som formidler av kulturarven, slik denne er innvevd i kirkebyggene og i menneskers livsriter, og i dens landsdekkende kulturelle infrastruktur. Utvalget pekte blant annet på at kirken er en viktig arena for kirkemusikk, visuell kunst og andre kulturaktiviteter – både profesjonell virksomhet og amatørkultur, som kor, fritidsklubber, danse- og teatergrupper. Utvalget viste også til at kirkemusikeren flere steder er den eneste profesjonelle kunstneren i kommunen, og at kirken derfor måtte trekkes aktivt inn i arbeidet med de lokale kulturutviklingsstrategiene som utvalget foreslo kulturloven burde åpne for.

Ifølge utvalget var slike kulturinstitusjoner og kulturvirksomheter som var etablert over tid i Norge, og som dermed utgjorde den kulturelle grunnmuren, en nødvendig infrastruktur for demokratiet. Det samme gjaldt det kulturelle mangfoldet. Utvalget omtalte dette som et "kulturelt medlemskap", der alle borgere har en rett til å utøve og utvikle egen kultur og en rett til å delta i og påvirke samfunnets felleskultur. Et slikt mangfoldig kulturliv ville ifølge utvalget bidra til å motvirke at folk fikk delte erfaringer og referanser. Det ville også gi tilgang på en rik variasjon av yringer og uttrykksformer.

Utvalget mente at det var et offentlig ansvar å videreføre og utvikle det norske samfunnets felles kulturarv (den kulturelle grunnmuren), men det måtte gjøres som en del av det globale kultur mangfoldet og med anerkjennelse av delkulturer. Den kulturelle grunnmuren og det kulturelle mangfoldet var med andre ord to nødvendige sider av et demokratihensyn som legitimerte offentlig finansiering av kultur som et felles gode for samfunnet.

NOU 2013: 4 ble sendt på høring 11. mars 2013 til 800 instanser. Departementet mottok 280 høringssvar, der flere sluttet seg til at den kulturelle grunnmuren og mangfold burde være mål og begrunnelse for kulturpolitikken, og at det var viktig å bidra til kulturelt medlemskap og mulighet for deltakelse for alle.

3.3.3 NOU 2014: 2 *Lik og likskap*

Gravferdsavgiftsutvalget (Lae-utvalget) ble oppnevnt i 2012. Bakgrunnen for oppnevningen var at departementet i forbindelse med endringene i gravferdsloven i 2011 så at det var behov for å avklare "en rekke forhold av økonomisk karakter" før en eventuelt kunne foreslå endringer knyttet til avgiftssystemet for gravplassforvaltningen, jf. Prop. 81 L (2010–2011) s. 25.

Utvalget fikk på denne bakgrunn blant annet i oppdrag å utrede:

- økonomisk likestilling mellom gravferdsformene (kremasjon og kistegravlegging)
- utvidelse av retten til grav utenfor bostedskommunen
- ordningen med feste av grav
- behovet for endringer i avgiftssystemet knyttet til gravferdssektoren

Utvalget leverte sin innstilling NOU 2014: 2 *Lik og likskap* i 2014. I den ble det foreslått flere endringer i gravferdsavgiftssystemet som innrettet seg mot en avvikling av brukerbetaling og større grad av likebehandling mellom gravferdsformene, blant annet:

1. Oppheve adgangen til å kreve kremasjonsavgift, slik at gravferdsformene kremasjon med urnenedsettelse og kistegravlegging likestilles.

Etter gjeldende rett er kistegravlegging kostnadsfritt for de etterlatte, mens det er kommunal frihet til å kreve avgift for kremasjon. Utvalget la til grunn at bortfall av adgangen til å kreve kremasjonsavgift vil gi et inntektstap for gravplassforvaltningen på 40 mill. kroner årlig.

2. Innføre 20 års fri grav for alle.

Etter gjeldende rett vil en tilvist grav fra gravplassmyndigheten utløse 20 betalingsfrie år, mens det ved en festet grav betales festeavgift fra første dag. Utvalget la til grunn at de foreslåtte endringene vil utgjøre et tap av festeavgift for gravplassforvaltningen på 52,2 mill. kroner årlig.

3. Rett til fri grav utenfor bostedskommunen.

I dag er retten til fri grav i tilvist grav knyttet til den kommunen avdøde står folkeregistrert i. Utvalget foreslo rett til fri grav også utenfor bostedskommunen, og la til grunn at dette ville gi et årlig inntektstap for gravplassforvaltningen på 12,1 mill. kroner.

Utvalget foreslo at gravferdsforvaltningen ble kompensert for inntektstapene gjennom rammeoverføringer til kommunene. Årlig ville dette utgjøre 104,3 mill. kroner.

NOU 2014: 2 ble sendt på høring 29. april 2014 med frist for å avgi uttalelse 1. oktober 2014. I høringen var det stor grad av tilslutning til utvalgets forslag, men da med den forutsetning at

tapet av inntektene fra avgiftene ble kompensert gjennom økte overføringer fra staten til kommunene.

Utfallet av høringen og departementets vurderinger av utvalgets forslag er nærmere behandlet i kapittel 22.

3.4 Den norske kirke som eget rettssubjekt

3.4.1 Endringer i 2017 i kirkeloven

I Prop. 55 L (2015–2016) la Kulturdepartementet fram forslag til lov om endringer i kirkeloven med sikte på omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt. Endringene ble vedtatt i Stortinget 18. mai 2016 og sanksjonert ved kongelig resolusjon 27. mai 2016. Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2017.

Det sentrale formålet med endringene var å gi Den norske kirke en rettslig selvstendig handleevne, slik de enkelte soknene allerede hadde. Ved reformen ble det dannet et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. Arbeidsgiveransvaret for prestene, prostene, biskopene, de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner, andre som var tilsatt og lønnet av bispedømmerådene eller Kirkerådet, samt tilsatte ved Kirkelig utdanningscenter i nord og ved Svalbard kirke, ble på dette grunnlaget overført fra staten til kirken.

Et hovedsynspunkt i reformen var at soknenes selvstendighet skulle føres videre. Hvert av de 1 200 soknene ville dermed fortsatt være den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ha en selvstendig rettslig stilling. Soknet skulle fortsatt være arbeidsgiver for sine tilsatte og ha sin selvstendige økonomi. Også kommunenes finansieringsansvar for kirkens lokale virksomhet ble ført videre.

De kirkelige organene er fortsatt regulert i lov. Kirkemøtet ble bekreftet som Den norske kirkes øverste organ. Kirkemøtet opptrer på det nye rettssubjektets vegne i alle saker der det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ. Kirkerådet fikk en tydelig rolle som utøvende organ for Kirkemøtet, og dermed for rettssubjektet. Kirkemøtet og andre nasjonale og regionale kirkelige organer kan bare gripe inn i soknets selvstendige myndighet når dette er hjemlet i lov.

Reformen innebar en virksomhetsoverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Statens finansiering av de virksomhetene som ble overført, er opprettholdt gjennom rammetilskudd som er stilt til Kirkemøtets rådighet. Statens finansieringsansvar overfor kirken er det samme som før, og den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område er ført videre.

3.4.2 Varslet videre utvikling

Kirkemøtet har klargjort at det arbeider ut fra et mål om at dannelsen av et nytt rettssubjekt for kirken skal følges opp av en reformfase to. Kirkemøtet 2015 uttalte:

Kirkemøtet ser på de foreslåtte endringene som et viktig skritt videre i relasjonen mellom stat og kirke. Samtidig vil Kirkemøtet uttrykke tilfredshet med at departementet har lagt vekt på at de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammelovgivning for Den norske kirke. I et neste skritt vil færre bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken.

Departementet antok i lovproposisjonen (Prop. 55 L (2015–2016) side 14)

at kirken under denne reformfasen bl.a. vil gjennomgå kirkens organisering og soknenes plass i kirkeordningen, kirkens forvaltningsnivåer og de kirkelige organenes innbyrdes myndighetsfordeling, med sikte på at slike spørsmål blir regulert i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En rekke bestemmelser i kirkeloven vil da kunne oppheves og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammelovgivning for kirken. En slik rammelovgivning for Den norske kirke vil reise spørsmål om en omlegging av dagens finansierungsordninger for kirken, slik at kirken også på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Det er særlig spørsmålet om endringer i dagens bestemmelser i kirkeloven § 15 om kommunenes økonomiske oppgaver overfor Den norske kirke som da er aktuelle å ta opp. I dag innebærer kirkeloven § 15 begrensninger i kirkens myndighet til blant annet å treffe vedtak om kirkens organisering, den kirkelige inndelingen og om kirkebyggene. Dette er bestemmelser som ikke foreslås endret ved de lovforslagene som nå legges fram. Ved en framtidig vurdering av kirkens finansierungsordninger antar departementet at en omlegging for eksempel i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form vil være naturlig å vurdere.

Slike ytterligere reformer på kirkens område bør etter departementets syn innpasses i en helhetlig gjennomgang av tros- og livssynsfeltet, der bl.a. finansierungsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn vurderes i sammenheng. Utover en gjennomgang av finansierungsordningene for alle tros- og livssynssamfunn, mener departementet at også de andre delene av lovgivningen for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn bør gjennomgås samlet. Etter at den foreslåtte forvaltningsreformen er gjennomført, vil departementet komme tilbake til dette som egen sak. Målet er én helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn.

3.5 Stortingets anmodningsvedtak

Stortinget har ved ulike anledninger truffet flere anmodningsvedtak som har sammenheng med de forslagene som nå sendes på høring.

3.5.1 Anmodningsvedtak 237

I Prop. 12 L (2015–2016) foreslo Kulturdepartementet endringer i trossamfunnslovens og livssynsamfunnslovens tilskuddsregler i forbindelse med avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke i 2015. Endringen innebar at bevilgninger til Den norske kirke som følger av at boplikten er avviklet, ikke skal regnes med i grunnlaget for statstilskuddet til tros- og livssynssamfunnene.

Stortinget sluttet seg til forslagene, og gjorde samtidig, ved behandlingen av Innst. 111 L (2015–2016), følgende vedtak (anmodningsvedtak nr. 237 av 11. desember 2015):

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til nytt finansierungs-system for tros- og livssynssamfunn, sett i lys av endringer i Den norske kirke og prinsippet om likebehandling.

Av Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet framgikk det at anmodningsvedtak nr. 237 "vil bli fulgt opp under arbeidet med en helhetlig lov for tros- og livssynssamfunn" (side 122).

3.5.2 Anmodningsvedtak 407 og 408

Ved Stortingets behandling av Innst. 72 S (2015–2016) vedrørende representantforslag fra Marit Arnstad, Geir Jørgen Bekkevold, Anders Tyvand og Anne Tingelstad Wøien, gjorde Stortinget følgende vedtak (vedtak nr. 407 og 408 av 18. desember 2015):

Stortinget ber regjeringen, i henhold til sektorprinsippet, utarbeide en forsterket strategi for hvordan steinkirker fra middelalderen, fredede etter-reformatoriske kirker og særlig viktige kirker fra etter 1650 kan sikres et forsvarlig vedlikeholds nivå.

Stortinget ber regjeringen i strategiarbeidet vurdere om det bør opprettes bevaringsprogrammer etter inspirasjon fra Riksantikvarens «stavkirkeprogram», innenfor rammen av dagens sektoransvar.

I Prop. 1 S (2016–2017) bemerket Kulturdepartementet til anmodningsvedtakene 407 og 408 at de "berører finansieringsordningene for Den norske kirke. Vedtakene vil bli fulgt opp under arbeidet med ny lovgivning og finansieringsordninger" (side 122).

3.5.3 Anmodningsvedtak 442

Etter et representantforslag fra Harald T. Nesvik, Jonas Gahr Støre, Knut Arild Hareide, Marit Arnstad, Trond Helleland og Trine Skei Grande om et felles løft for god integrering, Dokument 8:37 S (2015–2016), fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak den 12. januar 2016 (nr. 442):

Stortinget ber regjeringen utrede en ordning som gjør at kun stater som praktiserer religionsfrihet tillates å bistå med finansiering av trossamfunn i Norge. Regjeringen anmodes videre om å arbeide for å tette alle smutthull i regelverket, herunder bruk av stiftelser.

Anmodningsvedtak nr. 442 ble fulgt opp med en utredning i samarbeid mellom Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Stortinget ble orientert om utredningsfunnene i Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet s. 132–134. Departementet viste der

til omtalen av anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016 om tilbaketrekking av statlig støtte til trossamfunn, jf. Meld. St. 30 (2015–2016) og Innst. 399 S (2015–2016), i programkategori 08.40. Det nevnte anmodningsvedtaket tar også opp spørsmålet om utenlandsk finansiering av trossamfunn. Vedtaket har imidlertid en noe annen innretning og gjelder flere forhold enn anmodningsvedtak 442. Vedtak nr. 929 ber om en utredning av en mulighet til å trekke tilbake økonomisk støtte til trossamfunn på visse grunnlag, blant annet dersom trossamfunnet mottar utenlandsk finansiering fra stater som bryter fundamentale menneskerettigheter. Departementet vil, som nevnt ovenfor, følge opp anmodningsvedtak nr. 929 i forbindelse med gjennomgangen av finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn i arbeidet med en helhetlig lov for tros- og livssynssamfunn.

3.5.4 Anmodningsvedtak 443

Ved behandlingen av ovennevnte representantforslag (Dokument 8:37 S (2015–2016)) fattet Stortinget også anmodningsvedtak nr. 443 om utdanning av religiøse ledere:

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for en offisiell, norsk utdanning av religiøse ledere fra relevante trossamfunn etter mal fra måten dette gjøres ved norske utdanningsinstitusjoner

Kulturdepartementet viste i Prop. 1 S (2016–2017) side 134 til at det har

foretatt en innledende utredning med bakgrunn i departementets sektoransvar for tros- og livssynssamfunn, samt at departementet har gitt tilskudd til kurset «Å være religiøs leder i Norge.» Utredningen er oversendt Kunnskapsdepartementet som rette vedkommende for videre oppfølging av anmodningsvedtaket.

Kulturdepartementet har videre identifisert et behov for å utrede et lokalt eller regionalt kurstilbud for ledere i tros- og livssynssamfunn. Kurset skal være et lavterskeltilbud som gir en grunnleggende innføring i norske samfunnsforhold, med et særlig fokus på religionsrelatert lovgivning i Norge og forholdet mellom sekulære og religiøse verdier.

I forbindelse med arbeidet med en ny helhetlig lov for tros- og livssynssamfunn vil departementet vurdere kompetansekrav for ledere i tros- og livssynssamfunn som skal ivareta lovpålagte oppgaver. Det er videre behov for å utrede hvordan et slikt mulig kursopplegg for å møte kompetansekravet kan innrettes, samt rettslige rammer for, og økonomiske og administrative konsekvenser av, et slikt kompetansekrav. Stortinget vil bli orientert om dette arbeidet på egnet måte.

3.5.5 Anmodningsvedtak 929

Under behandlingen av Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* og et representantforslag fra Karin Andersen og Audun Lysbakken om å sikre integrering (Dokument 8:29 S (2015–2016)) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016:

Stortinget ber regjeringen utrede en mulighet for å trekke tilbake økonomisk støtte til trossamfunn som:

- 1) oppfordrer til lovbrudd,*
- 2) tar imot utenlandsk finansiering fra stater som bryter fundamentale menneskerettigheter,*
- 3) andre alvorlige forhold som kan medføre tilbaketrekking av statlig støtte.*

Regjeringen bes utrede retningslinjer for når slik støtte kan trekkes tilbake.

I Prop. 1 S (2016–2017) bemerket Kulturdepartementet at vedtaket "vil bli fulgt opp i gjennomgangen av finansieringsordningene for tros- og livssynssamfunn i arbeidet med en helhetlig lov" (side 122).

4. OVERSIKT OVER GJELDENE LOVGIVNING

4.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kortfattet oversikt over aktuell lovgivning og finansieringsordninger for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene.

Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene er som annen virksomhet underlagt den alminnelige lovgivningen. I noen tilfeller er det der også gitt særlige bestemmelser som uttrykkelig retter seg mot tros- og livssynssamfunn eller deres prester, forstandere eller tilsvarende. Framstillingen i det følgende er likevel begrenset til å gi en framstilling av lovgivningen som vil være direkte berørt av forslaget om en felles lov for tros- og livssynssamfunn. I de senere, tematiske kapitlene utdypes regelverket ytterligere.

4.2 Overordnet rammeverk

Lovgivningen om tros- og livssynssamfunn har en felles forankring i Grunnloven § 16. Paragrafen inneholder for det første bestemmelsen om religionsfrihet, den gir for det andre særlige bestemmelser om Den norske kirke og den uttaler for det tredje at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

Bestemmelsen om religionsfrihet følger allerede av internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av. De sentrale bestemmelsene i denne sammenheng er gitt i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (SP). Ved lov 9. mai 2014 nr. 14 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) er disse konvensjonene gjort gjeldende som norsk lov, og går ved motstrid foran bestemmelser i annen lovgivning.

Grunnloven § 16 og relevante internasjonale konvensjonsbestemmelser er nærmere behandlet nedenfor i kapittel 6.

4.3 Kirkeloven

Særlige bestemmelser om Den norske kirke er gitt i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven).

Loven inneholder forholdsvis omfattende bestemmelser om Den norske kirkes organisering og organer. På flere områder er det overlatt til kirkelige organer, hovedsakelig Kirkemøtet, å gi nærmere regler i medhold av loven. Dette gjelder blant annet bestemmelser om myndighetsforholdene mellom de ulike kirkelige organene, om organenes sammensetning, oppgaver og virkemåte, om stemmerett og valg, fremgangsmåten ved inn- og utmelding m.m. Bestemmelser og avgjørelser som gjelder kirkelig inndeling og kirkebygg, og som har direkte følger for kommunens finansieringsansvar, gis imidlertid av departementet.

Soknet (menigheten) er etter loven den grunnleggende enheten i Den norske kirke og et selvstendig rettssubjekt. Det er menighetsrådet, og på nærmere angitte områder det kirkelige fellesrådet (fellesorgan for soknene i en kommune) som opptrer på vegne av soknet. Soknet kan ikke løses fra Den norske kirke.

Den norske kirke, som representeres av kirkens nasjonale og regionale organer, er også et selvstendig rettssubjekt.

Den norske kirke nasjonalt og regionalt er etter kirkeloven § 2 a finansiert ved tilskudd fra staten. For 2017 er tilskuddet om lag 2 mrd. kroner. Det omfatter i første rekke tilskudd til prestetjenesten og til bispedømmerådene, biskopenes, Kirkerådets og Kirkemøtets virksomhet, men staten gir også tilskudd til andre kirkelige formål, særlig til kirkens trosopplæring. Kirkemøtet bestemmer fordelingen av statens rammetilskudd på formål og oppgaver. Ansvar for den videre budsjett- og økonomioppfølgingen ligger til Kirkerådet.

Virksomheten i soknene er i hovedsak finansiert av kommunen. Finansieringsansvaret er regulert i kirkeloven § 15 og omfatter utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker, lokalkirkelige stillinger, og administrative kostnader knyttet til soknets organer og deres virksomhet. Også gravplassvirksomheten er finansiert av kommunen, se punkt 4.7.

De samlede overføringene fra kommunene til Den norske kirke utgjorde i 2016 om lag 3,7 mrd. kroner.

4.4 Lov om Opplysningsvesenets fond

Eiendommer som fra gammelt av har tilhørt det enkelte presteembete – prestegårdene – ble etter reformasjonen og helt fram til nyere tid beholdt som inntektsgrunnlag for prestene. I 1814 fikk denne eiendomsmassen et særskilt vern i Grunnloven. Bestemmelser om dette er gitt i Grunnloven § 116 første punktum:

Så vel kjøpesummer som inntekter av det gods som er benefisert geistligheten, skal bare anvendes til geistlighetens beste og til opplysningens fremme.

Den eiendomsmassen som er omtalt i grunnlovsbestemmelsen, ble ved lovregulering i 1821 organisert som Opplysningsvesenets fond. Fondet er nå nærmere regulert i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Loven skal sikre at fondet kommer Den norske kirke til gode, og at verdiene blir bevart og gir avkastning i samsvar med Grunnlovens bestemmelse. Fondet er et selvstendig rettssubjekt og blir etter loven forvaltet av Kongen, som fastsetter hvordan det skal organiseres og avgjør rettslige disposisjoner av fondets eiendommer.

Fondsforvaltningen er i dag lagt til et statlig forvaltningsorgan under Kulturdepartementet. Forvaltningsorganet har egne ansatte og et eget styre oppnevnt av departementet. Driftsutgiftene dekkes av fondet. Departementet har fastsatt bestemmelser om forvaltningen i en egen instruks. Det vises ellers til nærmere omtale i kapittel 12 nedenfor.

4.5 Trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn

Lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn (i dette høringsnotatet omtalt som livssynssamfunnsloven) er en kortfattet lov som i all hovedsak gir regler om utmåling av støtte fra stat og kommune og hvilke vilkår som må være oppfylt for å kunne få offentlig støtte som livssynssamfunn.

Lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna (i dette høringsnotatet omtalt som trossamfunnloven) er også en tilskuddslov, men gir i tillegg mer omfattende bestemmelser om det å tilhøre et trossamfunn og hvilke rettigheter og plikter som følger av dette.

Lovens første kapittel gir bestemmelser som skal sikre trosfriheten. Her gis også regler om medlemskap og tilhørighet til trossamfunn. Formålet med tilhørighetsbestemmelsene er først og fremst å legge grunnlag for beregning av tilskudd til trossamfunn utenom Den norske

kirke. Bestemmelsen i lovens første kapittel gjelder også for Den norske kirke, når ikke annet er sagt i trossamfunnsloven eller i kirkeloven.

Lovens annet kapittel retter seg utelukkende mot trossamfunn utenom Den norske kirke. Her fastsettes en ordning for registrering av trossamfunn og hvilke rettigheter og plikter som er knyttet til statusen som registrert trossamfunn, blant annet retten til å kreve tilskudd.

Det er videre tatt inn en bestemmelse om at retten til tilskudd også omfatter "andre organiserte trossamfunn", dvs såkalte uregistrerte trossamfunn.

Trossamfunnsloven inneholder også bestemmelser om rett til fri fra arbeid, skolegang mv. ved religiøse høytider.

Trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven gir tros- og livssynssamfunn en lovbestemt rett til å kreve tilskudd fra både stat og kommune. Tilskuddet skal være så stort at det "etter måten svarer om lag" til det som henholdsvis staten og kommunen har budsjettet til Den norske kirke. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke får etter dette et tilskudd per medlem som svarer til de bevilgninger Den norske kirke mottar fra stat og kommune per kirkemedlem, med enkelte unntak. Blant annet skal utgifter til Den norske kirke som gjelder alle innbyggere, ikke medregnes i tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn.

I medhold av trossamfunnsloven er det i forskrift 19. april 2005 nr. 345 om registrerte og uregistrerte trossamfunn gitt nærmere regler blant annet om tildeling av tilskudd. Det er overlatt til Fylkesmannen å utbetale statstilskudd etter loven. Det er med hjemmel i lov fastsatt en ordning som innebærer at Brønnøysundregistrene kontrollerer innsendte medlemslister fra tros- og livssynssamfunn, blant annet for dobbeltmedlemskap. Når den årlige kontrollen er gjennomført, skal Brønnøysundregistrene og Fylkesmannen fysisk slette alle oversikter som inneholder fødselsnummer, og stadfeste dette skriftlig overfor Kulturdepartementet. Tilsvarende bestemmelser er gitt for livssynssamfunn i forskrift 19. april 2005 nr. 346 om tilskott til livssynssamfunn.

Kulturdepartementet meddeler hvert år i rundskriv til fylkesmennene hvilken sats som skal brukes ved utregningen av statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn. Samtidig gis en redegjørelse for beregningen av den fastsatte tilskuddssatsen.

4.6 Ekteskapsloven

Bestemmelser om ekteskap er gitt i lov 7. april 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven). Nærmere regulering av vigselforholdene for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene er i tillegg til ekteskapsloven plassert i kirkeloven, trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven. Ansvar for regelverket er dermed fordelt på Kulturdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

Etter ekteskapsloven § 6 er det folkeregistermyndigheten som har ansvar for å prøve om ekteskapsvilkårene etter loven er oppfylt. Vilkårene, og hvilke bevis som skal legges fram om at de er oppfylt, er nærmere beskrevet i lovens kapittel 2.

Det framgår av ekteskapsloven § 12 a at, i tillegg til notarius publicus og norske utenriksstasjoner, kan følgende utføre vigselforholdene: "prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap".

Hvem som er «prest i Den norske kirke», følger av kirkeloven og bestemmelser gitt i medhold av denne. Hvilke samfunn som er «registrert trossamfunn» eller «livssynssamfunn som mottar tilskudd», og hvem som er «prest eller forstander» eller «seremonileder eller tilsvarende» i disse, avgjøres etter henholdsvis trossamfunnsloven, lov om tilskott til livssynssamfunn og ekteskapsloven.

Regler om forstandere og deres oppgaver er gitt i trossamfunnsloven. Regler om vigselfrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn er gitt i forskrift med hjemmel i ekteskapsloven § 12 annet ledd.

Etter ekteskapsloven § 12 er det et vilkår for vigsel at «Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap». Kongens myndighet er delegert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Den norske kirkes vigselfritual har vært fastsatt av Kongen, i senere år og fram til 2012 av Kirkemøtet etter delegasjon fra Kongen.

4.7 Gravferdsloven

Gravplassforvaltningen er regulert i lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven), og i tilhørende forskrift 22. januar 2014 nr. 41.

I lovgivningen er det blant annet gitt bestemmelser om gravplasser og krematorier, om gravlegging og kremasjon, gravminner, feste av grav og spredning av aske.

Den grunnleggende bestemmelsen er at ansvaret for forvaltningen og driften av de offentlige gravplassene er tillagt kirkelig fellesråd. Gravlegging skal som hovedregel skje på en slik offentlig gravplass. Den skal gjennomføres med respekt for avdødes religion eller livssyn. Utformingen av religiøse eller livssynsbaserte seremonier ved gravferd er ikke lovregulerte spørsmål.

Avdøde personer har etter § 6 første ledd rett til fri grav på gravplass i bostedskommunen.

Gravplassene er etter gravferdsloven § 1 fjerde ledd soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag.

Kommunen har etter gravferdsloven § 3 annet ledd og kirkeloven § 15 første ledd bokstav b ansvar for å utrede utgiftene til drift og forvaltning av gravplassene. Det er kommunen som fastsetter avgifter for bruk av gravkapell, kremasjon og feste av grav etter forslag fra fellesrådet. Kommunen avgjør også ved uenighet hvem det er som sørger for, og beslutter om, gravferden. Dersom ingen sørger for gravferden, skal den besørges av avdødes bostedskommune.

Etter kirkeloven § 15 fjerde ledd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning etter avtale med kirkelig fellesråd. Det innebærer at kommunen i stedet for å overføre budsjettmidler til fellesrådet, selv kan ivareta deler av drifts- og vedlikeholdsarbeidet gjennom kommunens egne ansatte.

Fellesrådets ansvar og myndighet etter gravferdsloven kan i medhold av gravferdsloven § 23 etter avtale mellom fellesrådet og kommunen, og med departementets godkjenning, overføres til kommunen. Slik avtale er inngått i fem av landets kommuner.

Enkeltvedtak som kirkelig fellesråd har truffet etter gravferdsloven, kan påklages til bispedømmerådet, som også gir tillatelse til anlegg av ny gravplass, godkjenner plan for gravplassen mv. Denne myndigheten ligger til Fylkesmannen når lokal gravplassmyndighet

etter avtale utøves av kommunen. Saker om askespredning og privat gravsted avgjøres i alle tilfeller av Fylkesmannen, jf. gravferdsloven § 20. I den praktiske forvaltningen er den særskilte, nasjonale fagstillingen på gravplassområdet (gravplassrådgiveren), som departementet har opprettet og som er tilknyttet ett av bispedømmerådene, en vesentlig faglig ressurs i enkeltsaker.

Etter trossamfunnsloven § 18 første ledd kan "Kongen eller den han gjer fullmakt, (-) samtykkja i at registerført trdomssamfunn får ha eigen gravplass og setja vilkår for dette", jf. gravferdsloven § 1 annet ledd. Det er svært få slike gravplasser i dag.

Gravferdsloven ble sist endret i 2011 for bedre å ivareta minoritetenes behov ved gravferd, i samsvar med kirkeforlikets forutsetninger (St.meld. nr. 17 (2007–2008) side 108f). De endringene som da ble foreslått i Prop. 81 L (2010–2011), jf. Innst. 393 L (2010–2011), innebar i hovedsak at det ble tydeliggjort at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn og at muligheten for gravlegging i særskilt tilrettelagt grav ble styrket. Tros- og livssynssamfunnene ble likestilt når det gjelder å gjennomføre seremonier ved åpning av gravfelt eller ny gravplass, og det ble etablert et kontaktforum vedrørende gravferd for de ulike tros- og livssynssamfunnene i den enkelte kommune.

5. ORDNINGER I ANDRE NORDISKE LAND

5.1 Sverige

Ved årtusenskiftet ble det gjennomført endringer i grunnlov, kirkelov og trossamfunnslov i Sverige som medførte endrede relasjoner mellom kirke og stat. Bakgrunnen for endringene var at Svenska kyrkan, dens menigheter og bispedømmer, hadde hatt beskatningsrett som kirkelige «kommuner», og at Kyrkomötet hadde vært tillagt formell lovgivningsmyndighet på det kirkelige området. Utgangspunktet for forslagene var prinsippbeslutningen om endrede relasjoner mellom staten og Svenska kyrkan som riksdagen fattet i 1995.

Med *Lag (1998:1593) om trossamfund* ble det innført en ny rettslig form eller status («associationsform») som benevnes «registrerat trossamfund». Med trossamfund i lovens forstand menes «en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst» (§ 2). Sekulære livssynsorganisasjoner, slik som Human-Etisk Forbunds søsterorganisasjon, Humanisterna, kan ikke få status som registrert trossamfund.

Med registreringen følger blant annet status som rettssubjekt: I loven § 9 heter det at «[e]tt trossamfund som har registrerats enligt 7 § får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter» (ikke-registrerte trossamfund som oppfyller de formelle kravene til organisasjonsdannelse, kan også få status som rettssubjekt, men ikke etter lag om trossamfund).

Etter loven § 5 er Svenska kyrkan og trossamfund som registreres i samsvar med loven, «registrerte trossamfund». Selvstendige organisatoriske deler av registrerte trossamfund kan også etter loven § 13 registreres og med det gis samme rettslige status. Svenska kyrkans menigheter, kyrkliga samfälligheter (sammenslutninger av menigheter) og bispedømmer er etter loven § 13 organisatoriske deler av Svenska kyrkan.

For å bli registrert må trossamfunnet ha statutter med bestemmelser om dets formål og om hvordan det tas avgjørelser i samfunnet, samt et styre eller tilsvarende organ. Videre må trossamfundets navn være egnet til å skille virksomheten fra andres. Loven fastslår også at aksjeselskap, økonomiske foreninger og stiftelser ikke kan registreres etter loven. Kammarkollegiet, som er et forvaltningsorgan under Finansdepartementet, avgjør saker om registrering av trossamfund og fører registeret over trossamfund.

Det er videre gitt en egen kortfattet rammelov om Svenska kyrkan. Hovedinnholdet i *Lag (1998:1591) om Svenska kyrkan* er at kirken og dens bispedømmer, menigheter og sammenslutninger av menigheter har selvstendig rettslig handleevne. Det er fastsatt at Svenska kyrkan er en «öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet» (2 §). Videre inneholder loven blant annet bestemmelser om grunnleggende organisatoriske forhold – om bispedømmene og kirkemötet, og om kirkelig eiendom. Loven fastslår også at den som tilhører kirken, skal betale lokal og regional *kyrkoavgift* (medlemsavgift). Beslutningsmyndigheten om lokal og regional avgift ligger etter loven hos henholdsvis menighetene og bispedømmene.

Lag om trossamfund § 16 gir Svenska kyrkan rett til statlig hjelp med blant annet å fastsette og inndrive kyrkoavgiften fra dem som tilhører kirken. Regjeringen kan beslutte at også andre registrerte trossamfund skal få slik bistand.

Lag (1999:932) om stöd till trossamfund har som formål å skape forutsetninger for at registrerte trossamfund utenom Svenska kyrkan kan drive en aktiv og langsiktig religiøs virksomhet i form av gudstjenester, sjelesorg, undervisning og omsorg.

I *Förordning om statsbidrag till trossamfund* er trossamfund definert som «en sammanslutning för religiös verksamhet i vilken det ingår att anordna gudstjänst, eller en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund (samverkansorgan)».

Etter loven er det bare trossamfund som bidrar til å opprettholde og styrke de grunnleggende verdiene som samfunnet hviler på, og som er stabilt og har en egen livskraft, som kan få statsstøtte. I *Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund* er det fastsatt nærmere regler om vilkår for støtte, blant annet må trossamfunnet ha hatt virksomhet i Sverige i minst fem år, det må betjene minst 3000 personer (samfund som er en del av et stort internasjonalt trossamfund, kan få unntak fra kravet), virksomheten skal i hovedsak være finansiert av medlemmer som er bosatt i Sverige, og trossamfunnet må disponere lokaler for sin virksomhet. For at en person skal anses betjent av trossamfunnet og dermed som en «bidragsgrundande person» (tilskuddsutløsende person), stiller forskriftene krav om at vedkommende er et medlem som er innført i trossamfundets register eller er en registrert, jevnlig deltaker i trossamfundets aktiviteter.

Regjeringen avgjør hvilke trossamfund og sammenslutninger som kan få statsstøtte. I dag er det 22 støtteberettigede trossamfund og sammenslutninger av trossamfund, som alle er listet opp i ovennevnte forordning.

Statsstøtte kan etter loven gis i to former: som direkte tilskudd og som bistand til innkreving av medlemsavgift. Ved fordeling av direkte tilskudd skal det tas i betraktning om trossamfunnet får bistand til innkreving av medlemsavgift.

Forordningen om statstilskudd skiller mellom tre typer tilskudd: organisasjons-, virksomhets- og prosjekttilskudd.

Organisasjonstilskudd gis til trossamfund og forsamlinger for at de skal kunne drive en aktiv og langsiktig innrettet religiøs virksomhet sentralt og lokalt. Formålet med tilskudd til lokal virksomhet er å sette forsamlinger i stand til å holde gudstjenester, gi sjelesorg samt drive undervisning og omsorg. Tilskudd til sentral virksomhet skal ikke overstige 10 pst. av trossamfundets samlede organisasjonstilskudd i løpet av ett år. Mottar trossamfunnet statlig bistand til innkreving av medlemsavgift, skal statens kostnader ved innkrevingen trekkes fra organisasjonstilskuddet.

Virksomhetstilskudd gis til bestemte teologiske utdanninger og til åndelig omsorg i sykehus.

Prosjekttilskudd gis til forsamlinger som behøver midlene for å kunne holde lokaler til religiøs virksomhet. Tilskudd til lokaler kan gis til anskaffelser gjennom nybygg eller kjøp av lokaler, til ombygging eller istandsetting av lokaler, til tilpassing for personer med nedsatt funksjonsevne, og til sikkerhetstiltak.

Trossamfund og forsamlinger som i hovedsak betjener innvandrere, kan få prosjekttilskudd i maksimum tre år for å bygge opp en sentral eller lokal virksomhet i Sverige. Videre kan det gis prosjekttilskudd til utdanning og videreutdanning av personell i trossamfund som mangler utdanningsinstitusjoner i Sverige.

Tilskuddsordningene for trossamfunnene utenom Svenska kyrkan ble inntil nylig forvaltet av en nemnd, Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). Organisasjonsformen ble 1. juli 2017 endret fra nemnd til enrådgighetsmyndighet (ledes av en direktør). Organet fikk samtidig et nytt navn: Myndigheten för stöd till trossamfund. I tillegg til å forvalte forannevnte tilskuddsordninger skal organet være et ekspertorgan og fremme dialog mellom staten og trossamfunnene.

Ifølge SST ble det i 2015 utbetalt totalt ca. 92,6 millioner svenske kroner i statstilskudd til trossamfunnene og sammenslutningene. Samlet var det 795 482 «bidragsgrundande personer». Den samlede statstilskuddet i 2015 tilsvarte dermed i snitt om lag 116 svenske kroner per tilskuddsutløsende person.

På grunn av tilskuddsordningenes innretning får ikke samtlige trossamfund det samme beløpet per tilskuddsutløsende person. Beløpene varierer også innen den enkelte tilskuddstypen. For eksempel mottok Evangeliska Frikyrkan et organisasjonstilskudd på 3 518 544 svenske kroner i 2015, hvilket utgjorde 176 kroner per tilskuddsutløsende person. Pingströrelsens organisasjonstilskudd var til sammenligning på 77 kroner per tilskuddsutløsende person.

Statlig bistand til innkreving av medlemsavgift i Svenska kyrkan og andre registrerte trossamfund er særskilt regulert i *Lag (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund*.

Flere av de tilskuddsberettigede trossamfunnene er omfattet av ordningen med statlig innkreving av medlemsavgiften. Medlemsavgiften fastsettes av de enkelte trossamfunnene og betales fullt ut av de enkelte medlemmene. Vanligvis velger trossamfunnene samme prosentsats som Svenska kyrkan, det vil si 1 pst. av inntekten. De statlige skattemyndighetene sørger for at medlemsavgiften blir innkrevd, og dekker utgiftene i den forbindelse. Andre registrerte trossamfund enn Svenska kyrkan må fremlegge skriftlig samtykke fra personene medlemsavgiften skal innkreves fra. Samtykket skal både gjelde plikten til å betale avgiften og at staten skal innkreve den. Inneholder trossamfundets statutter regler om plikt til å betale avgift til trossamfunnet under ordningen som gjelder for skatter og avgifter etter *skatteförfarandelagen*, anses medlemmet å ha samtykket. Svenska kyrkan og de øvrige trossamfunnene må hvert år innlevere til Skatteverket opplysningene som er nødvendige for innkrevningen, dvs. hvem som er forpliktet til å betale *kyrkoavgift* etter loven om Svenska kyrkan, eller som har eller anses å ha samtykket til å betale medlemsavgift til trossamfunnet, på et medium for automatisk databehandling.

Rettstvist om statens avslag på Jehovas Vitners søknad om støtte har vært ført fram til Sveriges høyeste forvaltningsdomstol. Blant annet på bakgrunn av dette ble det 30. juni 2016 iverksatt et arbeid for utrede et nytt regelverk om statstøtte til trossamfund med «förtydligade krav på demokratiske värderingar». Utredningen skal legges fram i januar 2018.

5.2 Finland

Grunnloven fastslår i § 11 at enhver har religionsfrihet, og at friheten innbefatter «rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund». Videre heter det at «[i]ngen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning».

To kirker har tradisjonelt hatt en særlig stilling og kan betegnes som Finlands folkekirker: Den evangelisk-lutherska kyrkan og Ortodoxa kyrkosamfundet. Nær 75 pst. av befolkningen

tilhører førstnevnte, mens ca. 1 pst. tilhører sistnevnte (2015). Grunnloven og annen lovgivning gir de to kirkene en særskilt tilknytning til staten ved at de har offentligrettslig status (øvrigt trossamfunn kan kun oppnå privatrettslig status).

Etter den finske grunnloven § 76 fastsettes «bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning» i kyrkolagen. Kirkeloven er omfattende, men gir kirken stor grad av selvstyre. Kirkemøtet har initiativrett når det gjelder endring i kirkeloven. Det innebærer at riksdagen bare kan slutte seg til eller avvise de endringsforslag som kirkemøtet vedtar. Finsk kirkerett har samme inndeling som den svenske med en kirkelov og en mer indrekirkelig kirkeordning. Vesentlig på grunn av den omtalte initiativretten, er imidlertid den finske kirkeloven betydelig større og mer detaljert enn den svenske. Den evangelisk-lutherske kirken har beskatningsrett hjemlet i kirkeloven. Lignende lovgivning finnes også for den ortodokse kirken, men ikke med tilsvarende initiativrett.

Medlemmene i de to folkekirkene betaler en *kyrkoskatt* på 1–2 pst. av inntekten (skattesatsens størrelse varierer menighetene imellom), som staten krever inn sammen med inntektsskatten. En liten del av kirkeskatten går til dekning av statens innkrevingskostnader. For å slippe skatten må en melde seg ut av kirken.

I forbindelse med grunnlovsreformen i år 2000 ble det gjort endringer i bestemmelsene om kirker og trossamfunn. Presidenten utnevner ikke lenger biskoper. Religionslovgivningen ble endret slik at det ble gjennomført større grad av likebehandling av alle trossamfunn.

Formålet med religionsfrihetslagen er å «trygga utövandet av den religionsfrihet som föreskrivs i grundlagen». Etter loven kan andre trossamfunn enn folkekirkene søke om å bli registrert og dermed få adgang til å søke om vigselmyndighet og økonomisk støtte fra staten. Støtten beregnes på grunnlag av trossamfunnets medlemstall. Ikke-religiøse livssynssamfunn kan ikke bli registrert etter loven.

Loven stiller krav til registrerte trossamfunns formål, som skal være å «ordna och stöda den individuella, gruppbaseade samt offentliga verksamhet som hör till bekännandet och utövandet av religion och som baserar sig på trosbekännelse, skrifter som betraktas som heliga eller på andra sådana särskilt angivna inarbetade grunder för verksamheten som betraktas som heliga». Videre heter det i loven at trossamfunnet skal realisere formålet «med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna». Trossamfunnet kan ikke ha økonomisk vinning som formål eller i hovedsak drive økonomisk virksomhet.

For å bli registrert må trossamfunnet ha minst 20 medlemmer over 18 år og en *samfundsordning* (vedtekter/statutter). Loven stiller spesifikke krav til hva statuttene skal inneholde eller omhandle, deriblant trossamfunnets formål og virksomhet, hvordan medlemmer opptas, utøvelse av beslutningsmyndighet i trossamfunnet, antall styremedlemmer, plikt til å betale medlemsavgift, statuttendringer og oppløsning.

Trossamfunnet må også ha en «styrelse med en eller flera medlemmar». Loven stiller flere formelle krav til styringsorganet: «Den som är omyndig eller försatt i konkurs kan inte vara styrelsemedlem. Styrelsen har en ordförande. Ordföranden och minst hälften av styrelsens övriga medlemmar skall ha hemort i Finland, om inte undervisningsministeriet beviljar tillstånd att avvika från detta.» Det er også et registreringsvilkår at trossamfunnets navn klart skiller seg fra navnene til trossamfunn som allerede er registrert, og at navnet ikke er misvisende.

Patent- og registerstyrelsen avgjør saker om registrering av trossamfunn og fører registeret over trossamfunn. Før Patent- og registerstyrelsen fatter vedtak om registrering, skal det innhentes en uttalelse fra en sakkyndig nemnd nedsatt av Undervisningsministeriet. Nemnden, som består av tre medlemmer, skal uttale seg om hvorvidt formålet og virksomheten er i tråd med lovens krav. Blant nemndsmedlemmene skal det være «sakkunnskap i fråga om religioner samt en samhällelig och en juridisk sakkunnskap». Nemnden har et sekretariat bestående av tjenestemenn utpekt av Undervisningsministeriet.

Med registreringen følger status som rettssubjekt: Ifølge lovens § 17 kan et registrert trossamfunn «förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt uppträda som part vid domstol och hos andra myndigheter».

Registrerte trossamfunn kan søke om årlige statstilskudd til sin virksomhet. Tilskuddet beregnes på grunnlag av medlemstall. Undervisnings- og kulturministeriet opplyser blant annet følgende om tilskuddet:

Understöd beviljas registrerade religionssamfund på kalkylmässiga grunder som baserar sig på medlemsantalet. Bidrag beviljas dock inte till sådana samfund som de facto inte har någon verksamhet eller bedriver verksamhet i synnerligen liten skala.

Statsunderstödet får inte vara samfundets enda eller huvudsakliga finansieringskälla. Största delen av finansieringen bör komma från andra källor, till exempel från medlemsavgifter, donationer eller egen medelanskaffning.

23 trossamfunn fikk tilskudd i 2016. Tilskuddene utgjorde til sammen 532 000 euro eller ca. 5 millioner norske kroner. Beløpet tilsvarer ca. 6 kroner per medlem (i 2015).

Etter religionsfrihetslagen er det forbudt å være medlem i flere registrerte trossamfunn samtidig, og opplysninger om medlemskap i trossamfunn registreres i folkeregisteret. Medlemsregisterføring i folkekirkene og i de registrerte trossamfunnene er regulert i en egen lov, *Lag om trossamfundens medlemsregister*.

5.3 Danmark

Etter den danske grunnloven § 4 er «Den evangelisk-lutherske kirke [...] den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten». Etter § 66 ordnes «Folkekirkens forfatning [...] ved lov». Denne bestemmelsen har ikke ledet til at det ved lovgivning er etablert egne organer for ledelse av kirken på nasjonalt nivå. De alminnelige øverste statsorganene er derfor også de øverste myndigheter i kirkelige anliggender. Danmark har ikke en kirkelov; folkekirkens forhold reguleres i alminnelig rett og ved 17 særlige lover.

Grunnloven § 67 slår fast at borgerne har rett til «at forene sig i samfund for at dyrke gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden». Etter grunnloven § 69 ordnes de «fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold [...] ved lov». Slik lovgivning foreligger ikke, men regler for andre trossamfunn er utformet gjennom retningslinjer fra Kirkeministeriet og gjennom religionspolitisk praksis.

Etter grunnlovens § 68 er ingen «pligtige at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen».

Folkekirkens utgifter dekkes gjennom skattlegging av kirkens medlemmer og ved statstilskudd (til lønn, pensjon og bevaringsverdige kirker). Utgiftene til innkrevingen av

kirkeskatt dekkes av staten. Den kirkelige beskatningen består dels av landsligning, dels av lokal ligning. Ved overføringer til og fra «fællesfondet» og ved fordelingen av statstilskuddet utjevnes de økonomiske forskjellene mellom lokalmenighetene.

Andre trossamfunn enn folkekirken får verken støtte til innkreving av medlemsavgift eller direkte statstilskudd. «[E]n gruppe af myndige borgere (dvs. over 18 år), som tilhører en bestemt religion», kan imidlertid søke om godkjenning som trossamfunn og dermed få tildelt visse oppgaver og rettigheter. Det gjelder vigselfmyndighet, fritak for selskaps- og eiendomsskatt, skattefradrag for medlemmer som betaler til trossamfunnet, og innreisetilattelse for utenlandske forkynnere. Søknadene avgjøres av Kirkeministeriet. Rundt 160 trossamfunn har statlig godkjenning.

Trossamfunn som ønsker godkjenning, må fylle en rekke vilkår. Vilkårene, som opprinnelig ble fastlagt i forarbeidene til ekteskapsloven, er nedfelt i retningslinjer utarbeidet av Det Rågivende Udvalg vedr. Trossamfund. I retningslinjene heter det at «[b]egrebet ‘trossamfund’ består [...] af to dele, nemlig ‘tro’, som er specificeret som ‘gudsdyrkelse ... efter en nærmere udformet lære’ og ‘samfund’, som er nærmere bestemt som en sammenslutning eller forsamling (og hverken en ‘bevægelse’ eller ‘filosofisk forening’), hvis primære formål er ‘gudsdyrkelse (kult) efter en nærmere udformet lære og ritus’».

Ifølge retningslinjene innebærer definisjonen blant annet at det må foreligge en trosbekjennelse eller annen tekst som oppsummerer eller henviser til religionens læregrunnlag og/eller -tradisjon, og at det må være snakk om en felles tro som gir retningslinjer for menneskers handlinger, og som uttrykkes gjennom ritualer. Videre må samfunnet ha en «en sådan organisatorisk struktur, at det kan danne et tilgængeligt grundlag for offentlig kontrol og godkendelse». Det skal foreligge vedtekter som «kan gøres til genstand for vurdering efter dansk retsopfattelse», og «vedtægtsmæssigt udpegede repræsentanter, som kan stå til ansvar over for myndighederne». Samfunnet må også ha «formelt medlemskab med retningslinjer for såvel optagelse af medlemmer som for såvel frivilligt som ufrivilligt ophør af medlemskab».

Videre betraktes det som en forutsetning at godkjente trossamfunn «respekterer *menneskerettighederne*, navnlig religions- og trosfrihed, herunder retten til at skifte religion eller til at fravælge religiøs tilknytning».

Trossamfunn må ha minst 150 myndige medlemmer (over 18 år) for å bli godkjent. Grupper innen verdensreligionene, dvs. kristendom, jødedom, hinduisme, buddhisme og islam, kan søke om godkjenning som menighet. En menighet må bestå av minst 50 myndige medlemmer, men det kan gjøres unntak for menigheter i tynt befolkete områder.

Kirkeministeriet videresender søknader om godkjenning av trossamfunn og menigheter til Det Rågivende Udvalg vedr. Trossamfund. Utvalget vurderer søknadene og gir en innstilling om utfallet til ministeriet, som deretter treffer en avgjørelse. Det rådgivende utvalget har fire medlemmer som er «uvildige og sakkyndige og representerer ikke noget bestemt trossamfund, ej heller den danske folkekirke». Utvalgsmedlemmene er sakkyndige innenfor religionsvitenskap, teologi og rettsvitenskap.

I desember 2014 ble det nedsatt et offentlig utvalg, *Trossamfundsudvalget*, som fikk i mandat å utrede en «sammenhengende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken». Utredningen ble avgitt i mars 2017. Utvalget la fram forslag til en ny lov, *Lov om trossamfund uden for folkekirken*. Lovforslaget inneholder en definisjon av begrepet trossamfunn samt regler om blant annet trossamfunnenes grunnleggende friheter og

rettigheter, statlig godkjenning av trossamfunn, tilsyn og tilbakalling av godkjenning, vigselsmyndighet, fradragsrett for gaver til trossamfunn og oppholdstillatelse for utenlandske forkynnere. Utvalget foreslo følgende vilkår for å få status som godkjent trossamfunn:

Et trossamfund registreres som anerkendt trossamfund, såfremt det:

- 1) *Har mindst 50 myndige medlemmer, der enten har fast bopæl i Danmark eller dansk indfødsret,*
- 2) *ikke opfordrer til eller foretager noget, der strider mod bestemmelser i lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, og*
- 3) *er organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligestilling, herunder ligestilling mellem kønnene.*

5.4 Island

Den islandske grunnloven fastslår i artikkel 62 at Den evangelisk-lutherske kirke skal være Islands folkekirke, og at den som sådan skal støttes og beskyttes av staten. I henhold til artikkelens andre ledd kan dette endres ved lov. Det er imidlertid fastsatt i artikkel 79 at en slik lovendring skal gjøres til gjenstand for folkeavstemning.

Retten til religionsfrihet er nedfelt i grunnlovens artikler 63 og 64. Artikkel 63 gir alle rett til å danne religiøse foreninger og til å utøve sin religion. I artikkel 64 er det blant annet fastslått at enhver er fri til å stå utenfor religiøse foreninger, og at ingen skal være forpliktet til å gi noen form for personlig støtte til en religiøs forening som vedkommende ikke er medlem av.

Kirkeloven er omfattende, men anses likevel som en rammelov. Lovgivningen definerer Den evangelisk-lutherske kirke som et selvstendig trossamfunn og som en egen juridisk enhet med eiendomsrett. Det årlige kirketinget er ifølge loven den øverste kirkelige myndighet, noe Alltinget var tidligere.

Den evangelisk-lutherske kirke og andre, registrerte tros- og livssynssamfunn får et årlig statstilskudd beregnet ut fra antall medlemmer over 16 år (den religiøse myndighetsalderen på Island). En andel av inntektsskatten til medlemmene over 16 år (samme sum for alle) fordeles videre som tilskudd. I 2016 var beløpet på 898 islandske kroner per måned, hvilket tilsvarer ca. 792 norske kroner i året.

Staten yter i tillegg en særskilt økonomisk støtte til folkekirken. Den evangelisk-lutherske kirke mottar blant annet statlige midler via to fond. Fondsmidlene utgjør ca. 30 pst. av tilskuddet til kirken under ovennevnte, generelle ordning. Fra fondet for kirkelige anliggender får kirken midler til kirketinget, kirkerådet, bispegården, kirkens familierådgivning, koraktiviteter, musikkutdanning m.m. Fra fondet for utjevning mellom soknene får kirken midler som skal jevne ut forholdet mellom ulike kirkesokn og tilrettelegge for etablering av nye sokn. Mange av folkekirkens prester er statsansatte med lønn betalt direkte fra staten.

For å komme inn under ovennevnte ordning med statstilskudd etter medlemstall, og for å kunne søke om vigselsmyndighet, må andre tros- og livssynssamfunn enn folkekirken være registrert etter *Lög um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög* (lov om registrerte trossamfunn og livssynssamfunn).

Lenge var det bare trossamfunn (religiøse) som kunne bli registrert, men ved en lovendring i 2013 ble den utvidet til også å omfatte livssynssamfunn (sekulære).

Loven oppstiller flere vilkår for registrering. Tros- eller livssynssamfunnet må være veletablert, aktivt og stabilt. Det kan ikke ha et formål som er lovstridig eller skadelig for god moral eller offentlig orden. Samfunnet må videre ha en kjerne av medlemmer som deltar i dets aktiviteter og støtter dets verdier. Loven forutsetter også at tros- eller livssynssamfunnet utfører visse handlinger, for eksempel begravelser, vigslor, dåp, konfirmasjon, navnefest eller lignende. Det er i tillegg forskriftsfestet et krav om minst 25 medlemmer i samfunnet.

Søknader om registrering av tros- og livssynssamfunn avgjøres av Innenriksdepartementet. Registreringssøknadene forelegges en rådgivende komitee eller nemnd med fire medlemmer utnevnt av innenriksministeren etter nominasjoner fra det juridiske fakultetet, det samfunnsvitenskapelige og humanistiske fakultetet, det teologiske og religionsvitenskapelige fakultetet og fra det historiske og filosofiske fakultetet ved Universitetet på Island. Medlemmet fra det juridiske fakultetet leder komiteen og har dobbeltstemme ved stemmelikhet.

I 2015 utgjorde de samlede statlige overføringene til Den evangelisk-lutherske kirke 5,11 milliarder islandske kroner, tilsvarende ca. 420 millioner norske kroner. Statens tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn beløp seg til totalt 324 millioner islandske kroner (ca. 27 millioner norske kroner).

Medlemskap i Den evangelisk-lutherske kirke og registrerte tros- og livssynssamfunn registreres i det islandske folkeregisteret. Opplysningene danner grunnlag for tildelingen av tilskudd til tros- og livssynssamfunnene. Det er kun mulig å være registrert som medlem i ett tros- eller livssynssamfunn (inklusive Den evangelisk-lutherske kirke) om gangen. Det er mulig å melde seg inn i og ut av tros- og livssynssamfunn via folkeregisteret. På folkeregisterets nettsider er det lagt til rette for elektronisk inn- og utmelding.

6. GRUNNLAG, RAMMER OG MÅL FOR RETTSLIG REGULERING OG FINANSIERING AV TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN

6.1 Innledning

Som framstillingen i kapittel 3 har vist, er den rettslige reguleringen av tros- og livssynssamfunn i Norge utviklet over en lang periode, og de gjeldende ordningene har sin historiske bakgrunn i Grunnlovens opprinnelige statskirkesystem. Også finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er bygget på den tidligere statskirkeordningen, supplert med et prinsipp om likebehandling. Det økonomiske støttesystemet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke som vi har i dag, ble innført i 1969 (og 1981) som kompensatoriske ordninger. Det er grunnlag for å si at det er lang tradisjon for offentlig finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn i Norge, og at de gjeldende finansieringsordningene er unike sammenlignet med situasjonen i andre land. Dette har dels sammenheng med at det i motsetning til de øvrige nordiske landene ikke er noen kirkeskattordning i Norge. Den statlige og kommunale finansieringen av Den norske kirke har sammen med ønsket om kompensatorisk likebehandling ledet til en rettighetsregulering av tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Etter grunnlovsendringene i 2012, og etter at Den norske kirke er skilt ut fra staten som et selvstendig rettssubjekt fra 2017, er grunnlaget for statens regulering og finansiering av både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn prinsipielt endret. Den nye bestemmelsen i Grunnloven § 16 foreskriver kontinuitet, men legger samtidig et nytt rettslig grunnlag og nye rammer for lovregulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn. Den nye grunnlovsparagrafen signaliserer at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken fortsatt skal være å beskytte individuell og kollektiv tros- og livssynsfrihet. Ordlyden verner om "religionsutøvelse". Grunnlovsparagrafen er dessuten et uttrykk for at staten fortsatt har en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk: Den norske kirke skal understøttes som folkekirke, og alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

I tråd med dette forutsetter regjeringens politiske plattform at det offentlige fremdeles skal gi økonomiske tilskudd til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Den politiske plattformen sier videre at de økonomiske tilskuddene skal være basert på prinsippet om likebehandling, og at staten ikke skal bruke økonomiske virkemidler for å styre lovlig aktivitet i regi av tros- og livssynssamfunn.

I dette kapitlet gjennomgås det overordnede rettslige rammeverket som forslag til ny lovgivning om tros- og livssynssamfunn, herunder finansieringsordninger, må forholde seg til. Departementet drøfter dessuten mål for den aktivt støttende tros- og livssynspolitikken og hvordan slike mål bør søkes realisert gjennom rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn.

6.2 Rettslig rammeverk for statens tros- og livssynspolitikk

6.2.1 Utgangspunkter

Prinsippet om tros- og livssynsfrihet (religions- eller trosfrihet), og andre tilknyttede rettigheter som for eksempel organisasjonsfrihet og ytringsfrihet, er omhandlet i flere av de internasjonale menneskerettskonvensjonene som Norge har sluttet seg til. Særlig sentralt står beskyttelsen av tanke-, samvittighets- og religionsfriheten i Den europeiske

menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 9 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18. Av spesiell betydning for temaene i dette høringsnotatet er dessuten diskrimineringsvernet, som har rettslig grunnlag i flere konvensjoner, blant annet i EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (KDK). EMK, SP, KDK og dessuten Barnekonvensjonen (BK) er dessuten gjort til intern rett med forrang gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Den sentrale, internrettslige rammebestemmelsen for statens tros- og livssynspolitikk er Grunnloven § 16.

6.2.2 Nærmere om relevante konvensjoner og konvensjonsbestemmelser

Den i vår sammenheng viktigste konvensjonsbestemmelsen om tros- og livssynsfrihet finnes i EMK artikkel 9, som i norsk oversettelse lyder:

Artikkel 9. Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet

1. Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

2. Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i sin praksis framholdt at religionsfriheten, tankefriheten og samvittighetsfriheten er en forutsetning for et demokratisk samfunn, og at pluralismen som nødvendigvis må opptre i et demokratisk samfunn, er avhengig av denne rettigheten (se for eksempel Jehovas vitner i Moskva vs. Russland, dom 10.06.2010, avsnitt 99).

Tros- og livssynsfrihet omfatter både religion og sekulære livssyn. Staten har plikt til å respektere og til en viss grad sikre tros- og livssynsfriheten til alle som oppholder seg i landet. Tros- og livssynsfrihet innebærer både frihet fra tvang og frihet til religion. Den er også en kollektiv rettighet fordi tro og livssyn også er kollektive fenomener, ved at mennesker kommer sammen i fellesskap og handler sammen. Et tros- eller livssynssamfunn er dermed også beskyttet.

EMK artikkel 9 krever at trossamfunn skal kunne organisere seg rettslig for å kunne stifte rettigheter og plikter på vegne av fellesskapet. Staten kan likevel sette vilkår om at samfunnene må organisere seg på bestemte måter, for eksempel for å kunne få tildelt vigselmyndighet eller motta økonomisk støtte.

Verken EMK eller andre konvensjoner pålegger staten å føre en "aktivt støttende tros- og livssynspolitikk". Staten står fritt til å avgjøre om den skal støtte tros- og livssynssamfunn økonomisk, men støtten til ulike tros- og livssynssamfunn må oppfylle eventuelle krav til objektivitet eller ikke-diskriminering som måtte følge av EMK artikkel 9 og artikkel 9 sett i sammenheng med artikkel 14, se nærmere nedenfor. Det er ikke konvensjonsstridig at staten bruker alminnelige skatter til å støtte tros- og livssynssamfunn selv om skatteinntekter da

brukes til å finansiere formål som vil være i strid med enkelte skattebetalers overbevisning (se for eksempel EMD i saken *C mot UK*, 10358/83, avgjørelse 15.12.1983).

Tros- og livssynsfriheten er ikke absolutt. Hovedregelen er at staten ikke skal gripe inn i trossamfunnenes indre organisering eller virksomhet, men staten kan gjøre inngrep i tros- og livssynsfriheten når andre tilstrekkelig tungtveiende hensyn gir grunn til det. Etter EMK artikkel 9 nr. 2 kan staten begrense friheten når det er nødvendig av hensyn til offentlig trygghet, offentlig orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Inngrep må ha hjemmel i lov eller forskrift, og dessuten må inngrep være nødvendige i et demokratisk samfunn. Dette siste er et krav om forholdsmessighet (proporsjonalitet) mellom mål og midler. I EMD-praksis finnes eksempler på tilfeller der statlige inngrep kan være berettiget, for eksempel "polygamous or underage marriage ... or a flagrant breach of gender equality" eller handlinger som påtvinges medlemmer av et trossamfunn mot deres vilje (Jehovas vitner i Moskva vs. Russland, avsnitt 119).

Generelt er det lagt til grunn at en statskirkeordning ikke i seg selv er i strid med internasjonale menneskerettsbestemmelser som Norge er bundet av. Dette prinsippet ble senest bekreftet av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i avvinningsavgjørelsen *Ásatrúarfélagið mot Island* (snr. 22897/08, avgjørelse 18.9.2012). EMK er heller ikke til hinder for at staten kan ha et særlig forhold til ett eller flere trossamfunn, uten at dette er karakterisert som en "statskirkeordning". Et slikt særlig forhold kan for eksempel komme til uttrykk gjennom særskilte finansieringsordninger eller særskilt lovgivning.

EMK artikkel 14 gir vern mot å bli diskriminert på bakgrunn av blant annet tro eller livssyn. Artikkelen har følgende ordlyd:

Artikkel 14. Forbud mot diskriminering

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

Flere vilkår må alle være oppfylt for at artikkel 14 skal komme til anvendelse, blant annet er inngangsvilkåret at forskjellsbehandlingen må gjelde en rettighet som er omhandlet i konvensjonen, eksempelvis artikkel 9. Det vil måtte vurderes konkret om for eksempel ulikheter i finanseringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er forenlige med EMK artikkel 9 jf. artikkel 14. Departementet viser i denne forbindelsen til de to grundige uttalelsene fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling som er tatt inn i henholdsvis Prop. 12 L (2015–2016) s. 7 flg. og Prop. 9 L (2016–2017) s. 11 flg.

Departementet legger til grunn at det for drøftelsene i dette høringsnotatet ikke er nødvendig å gå nærmere inn i SP artiklene 18 og 26. Det vises ellers til de nevnte uttalelsene fra Lovavdelingen og Prop. 9 L (2016–2017) s. 40–41.

Tros- og livssynsfrihet kan komme i konflikt med andre rettigheter som har vern etter andre konvensjonsbestemmelser. Diskrimineringsvernet er allerede nevnt, og i økende grad er det nødvendig å avveie den kollektive tros- og livssynsfriheten mot andre beskyttede rettigheter, for eksempel kvinners rett til vern mot diskriminering. Som nevnt har kvinner en særlig beskyttelse mot diskriminering i FNs kvinnekonvensjon. Den norske lovgivningen om vern mot diskriminering på grunnlag av kjønn er også utformet innenfor rammen av forpliktelser etter EØS-avtalen. FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK) gir barn og unge under 18 år

et særlig menneskerettsvern. Barn har en selvstendig tros- og livssynsfrihet, men denne må blant annet avveies mot foreldreretten.

Menneskerettighetene utgjør et sammenhengende system, og i ulike sammenhenger må en foreta vanskelige avveininger og vurdere ulike rettigheter og verdier opp mot hverandre. Internasjonale konvensjonsbestemmelser legger utvilsomt visse rammer for statens handlingsrom i slike avveiningsspørsmål. Men staten har en viss frihet (skjønnsmargin) til å regulere forholdet mellom stat og religion, mellom offentlige myndigheter og tros- og livssynssamfunn, og mellom ulike rettigheter og verdier. Dette betyr at menneskerettighetene ikke alltid gir klare svar i slike avveiningsspørsmål, og at det er rom for ulike politiske vurderinger innenfor rammen av menneskerettighetene.

6.2.3 Nærmere om Grunnloven § 16

6.2.3.1 Utgangspunkter

Grunnloven § 16 har følgende ordlyd:

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

Paragrafen inneholder for det første bestemmelsen om religionsfrihet (tros- og livssynsfrihet). Denne bestemmelsen må tolkes i samsvar med blant annet EMK artikkel 9, og departementet viser til framstillingen ovenfor. For det andre gir § 16 særlige bestemmelser om Den norske kirke. Den norske kirke skal forbli "Norges folkekirke" og understøttes "som sådan" av staten. Nærmere bestemmelser om kirkens ordning skal fastsettes ved lov. For det tredje heter det at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

Som nevnt ble Grunnloven § 16 vedtatt i 2012, som en oppfølging av det såkalte "kirkeforliket" mellom alle de politiske partiene på Stortinget i 2008. Forhistorien og forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen gir noe tolkningshjelp. Lovavdelingen har i to uttalelser, jf. ovenfor, gått grundig inn i tolkningen av først og fremst bestemmelsens fjerde punktum om understøttelse av tros- og livssynssamfunn "på lik linje".

6.2.3.2 Særlig understøttelse og lovregulering av Den norske kirke som folkekirke

Statens plikt til å understøtte Den norske kirke som evangelisk-luthersk folkekirke må først og fremst være å legge de økonomiske, rettslige og organisatoriske forholdene til rette for at Den norske kirke "forblir" Norges folkekirke. Selv om statens plikt mot Den norske kirke må sees i sammenheng med bestemmelsens siste punktum om understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje, etablerer Grunnloven § 16 en særlig relasjon mellom staten og Den norske kirke. Staten har særskilte forventninger til Den norske kirke, og som en refleks av dette har staten også en særskilt understøttelsesplikt.

Departementet legger til grunn at Grunnloven § 16 forplikter staten til understøttelse av Den norske kirke i form av offentlig finansiering, men at det må være opp til nærmere lovgivning og statsbudsjettet (og kommunebudsjettene) å konkretisere understøttelsens omfang og karakter, se nedenfor i punkt 6.3.4.

Videre forutsetter Grunnloven § 16 tredje punktum særskilt lovgivning om Den norske kirkes "ordning". Stortinget kan dermed gå lenger i å lovregulere Den norske kirke enn andre tros- og livssynssamfunn, men det vil være visse rammer for lovgivningsmyndigheten. Grunnloven § 16 setter selv opp en skranke gjennom den saklige angivelsen "ordning", dvs. kirkens ytre organisering. Dessuten vil tros- og livssynsfriheten, sammen med andre relevante, menneskerettslige normer, være en generell skranke for lovgiveren. De rettslige grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet, og for statens styring av Den norske kirke mer generelt, kan være vanskelige å bestemme presist. Etter departementets syn er det blant annet i lys av tredje punktum i § 16 naturlig at den særlige lovgivningen om Den norske kirke bygges ned i retning rammelovgivning. På den andre siden kan hensynet til kontinuitet og stabilitet, som grunnlovsbestemmelsen selv vektlegger ved ordet "forblir", være et argument for fortsatt lovgivning av et visst omfang, eller i alle fall om visse saksforhold. Lovgivningen vil antakelig kunne gå noe lenger inn i kirkelige forhold dersom Den norske kirke selv ber om eller gir tilslutning til konkret lovregulering. Utformingen av ny lovregulering for Den norske kirke må samtidig vurderes i lys av § 16 siste punktum om likebehandling (ikke-diskriminering).

Grunnloven § 16 tredje punktum forutsetter ikke at lovbestemmelser om Den norske kirke nødvendigvis må plasseres i en egen lov, slik tilfellet er i dag. Etter departementets syn bør særlige lovbestemmelser om Den norske kirke heller inngå i en felles lov for alle tros- og livssynssamfunn.

6.2.3.3 Understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje

Fra 2012 har Grunnloven inneholdt en bestemmelse som direkte angår statens forhold til andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Isolert sett gir ordlyden i § 16 fjerde punktum staten en plikt til lik understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn, men bestemmelsen må leses i forlengelsen av statens særlige plikter overfor Den norske kirke. Hva slags organisasjoner eller virksomheter som omfattes av uttrykket "tros- og livssynssamfunn", er ikke entydig. Departementet legger til grunn at det må være opp til den alminnelige lovgivningen å nærmere definere hva som skal regnes som et tros- eller livssynssamfunn, herunder om det skal settes vilkår for registrering, for økonomisk støtte eller lignende, jf. også ovenfor om EMK artikkel 9.

Det framgår av forarbeidene (St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 73–74) at Grunnloven § 16 fjerde punktum skal understreke statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Samtidig framheves det at bestemmelsen ikke er slik å forstå at den etablerer et grunnlovbeskyttet rettskrav på at finansieringsordningene i framtiden skal være som de var på tidspunktet for grunnlovsendringen. Lovavdelingen har blant annet uttalt følgende om hvordan bestemmelsen i § 16 fjerde punktum må tolkes (Prop. 9 L (2016–2017) s. 15):

Det ligger i grunnlovsbestemmelsen, lest i lys av forarbeidene, at staten har et «ansvar» for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Hva dette rettslig sett nærmere innebærer, kan være uklart. «Understøttelse» kan skje gjennom tildeling av materielle goder, herunder økonomisk støtte, men det kan også skje på andre måter. Det ligger nær å si at grunnlovsbestemmelsen, lest i lys av forarbeidene, bygger på en forutsetning om at staten ikke helt kan la være å bidra materielt, herunder i form av tilskudd, til de ulike tros- og livssynssamfunnenes virksomhet. På dette punktet kan Grunnloven § 16 sies å bygge på en annen tilnærming enn EMK artikkel 9.

Slik vi ser det, fører ordlyden i § 16 fjerde punktum og forarbeidene videre til at staten i sin finansiering av ulike tros- og livssynssamfunn har plikt til å oppfylle visse grunnleggende krav til likebehandling av de ulike samfunnene. Dette kravet til likebehandling gjelder også for spørsmålet om tilskudd til ulike tros- og livssynssamfunn. Verken ordlyden i Grunnloven § 16 fjerde punktum eller forarbeidene sier noe mer konkret om hva som ligger i et slikt krav til likebehandling. Etter vårt syn følger det neppe mer av bestemmelsen enn at staten har et ansvar for ikke å diskriminere ulike tros- og livssynssamfunn. Dette må etter vårt syn blant annet innebære at forskjellsbehandling som forfølger lovlige formål og som har en objektiv og rimelig begrunnelse, normalt vil være forenlig med grunnlovsbestemmelsen. Bestemmelsen må dessuten ses i lys av de øvrige bestemmelsene som finnes i § 16 første til tredje punktum: dels et generelt utgangspunkt om religionsfrihet for alle, dels en anerkjennelse av at Den norske kirke fortsatt har en særlig stilling. På dette punktet har vi med andre ord vanskelig for å se at Grunnloven § 16 fjerde punktum, på det området den gjelder, bygger på en grunnleggende annen tilnærming enn det som følger av de internasjonale konvensjonene. Vi viser særlig til drøftelsen foran av EMK artikkel 9, samt artikkel 9 og artikkel 14 sett i sammenheng. ...

Forbudet mot diskriminering etter Grunnloven § 16 fjerde punktum gjelder ved «understøttelse» av tros- og livssynssamfunn, herunder gjennom tildeling av tilskudd. Hva begrepet «understøttelse» nærmere omfatter i rettslig sammenheng, er det ikke nødvendig å utdype her. Tildeling av økonomiske midler over statsbudsjettet vil uansett klart nok være omfattet.

Det kravet til likebehandling (ikke-diskriminering) som Grunnlovens § 16 fjerde punktum oppstiller, må gjelde både i forholdet mellom Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, og mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene innbyrdes. Dette følger av ordlyden, og det kommer særskilt til uttrykk i St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 73 med sikte på relasjonen mellom Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene.

I tråd med dette legger departementet til grunn at staten etter Grunnloven § 16 er rettslig forpliktet til å materielt understøtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, også med økonomisk støtte. Som det framgår av Lovavdelingens uttalelse, legger Grunnloven § 16 på dette punktet mer vidtgående plikter på staten enn det som følger av konvensjonsforpliktelsene. Samtidig vil departementet hevde at staten har et betydelig rom til å vurdere hvilket nivå den økonomiske støtten skal ligge på, og hvordan støtten skal innrettes.

Kravet om understøttelse på lik linje i § 16 fjerde punktum må, slik Lovavdelingen uttaler, forstås som et forbud mot diskriminering, både mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn og mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dette innebærer at staten må ivareta visse grunnleggende krav til likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn, slik at eventuell forskjellsbehandling av tros- og livssynssamfunn som "forfølger lovlige formål og som har en objektiv og rimelig begrunnelse, normalt vil være forenlig med grunnlovsbestemmelsen". I dette ligger blant annet at økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunn ikke nødvendigvis må skje på den måten som er foreskrevet i dagens tilskuddsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, der medlemstall i Den norske kirke og i andre tros- og livssynssamfunn utgjør sentrale faktorer. Også andre kriterier vil kunne bringes inn i en vurdering av hva som er rimelig og legitim likebehandling. Dette gjelder både når en skal ta stilling til hva som er nødvendig likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, og når en skal vurdere kravet til likebehandling mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene innbyrdes. Lovavdelingen har for eksempel uttalt følgende (Prop. 9 L (2016–2017) s. 20):

Vi kan ikke utelukke at en grunnleggende annen innretning av det samlede tilskuddssystemet i praksis kan føre til en annen forholdsmessig fordeling av tilskudd mellom ulike tros- og

livssynssamfunn, og at ordningen vil kunne være fullt ut lovlig (grunnlovmessig). Det diskrimineringsforbudet som ligger i Grunnloven § 16 fjerde punktum kan åpne for ulike utfall i så måte.

6.3 Mål for rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn

6.3.1 Innledning

Statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken skal være å sikre individuell og kollektiv tros- og livssynsfrihet. Tros- og livssynsfriheten er ikke bare en rett til å ha en overbevisning, men også til å praktisere sin overbevisning individuelt eller i fellesskap med andre. Det betyr at også den rettslige reguleringen av tros- og livssynssamfunn skal bidra til å beskytte og sikre tros- og livssynsfriheten.

Som nevnt ovenfor, er den individuelle og kollektive tros- og livssynsfriheten ikke uten begrensninger. Tros- og livssynsfriheten kan kollidere med andre tungtveiende interesser, noen ganger også andre menneskerettslig beskyttede rettigheter. Derfor må staten også veie ulike rettigheter og interesser mot hverandre i utformingen av regelverk for tros- og livssynssamfunn, og i annen relevant lovgivning, men terskelen for inngrep i tros- og livssynsfriheten skal være høy.

Gjennom Grunnloven § 16 har staten påtatt seg en forpliktelse til fortsatt positiv understøttelse av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, blant annet gjennom offentlig finansiering. Offentlig støtte til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn har lang tradisjon i Norge, og grunnlovsbestemmelsen bekrefter at staten fortsatt skal ha en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Grunnlovsbestemmelsen etablerer et særlig forhold mellom staten og Den norske kirke, og andre tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Både finansieringsordningene og den rettslige reguleringen av Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene må dermed ivareta nødvendige hensyn til likebehandling.

Statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk har først og fremst som formål å bidra til at tros- og livssynsfriheten skal kunne utøves i praksis. Økonomisk støtte fra det offentlige er med på å legge materielt til rette for individenes og tros- og livssynssamfunnenes religiøse og livssynsmessige praksis.

Den offentlige finansieringen av Den norske kirke er i hovedsak innrettet som rammetilskudd, men med tilskuddene fra staten følger det visse målformuleringer. Både statens og kommunenes finansieringsansvar overfor Den norske kirke er knyttet til konkrete, lovregulerte formål. Dagens særlige støtteordning til andre tros- og livssynssamfunn fra stat og kommune har mindre tydelige føringer knyttet til seg, ut over at støtten skal finansiere tros- og livssynsmessig virksomhet, og slik bidra til å tilrettelegge for utøvelse av tro og livssyn i praksis. Målet med den særskilte støtteordningen strekker seg i og for seg ikke lenger enn til at tros- og livssynsmessig virksomhet skal finne sted (innenfor rammen av "rett og sømd"). Men dette hviler nødvendigvis på en forutsetning om at virksomheten generelt har positiv verdi for den enkelte og for samfunnet.

Tros- og livssynssamfunn kan, i tillegg til midler fra den særlige tilskuddsordningen, få offentlig støtte gjennom en rekke andre ordninger for frivillige organisasjoner i Norge. Det finnes også mange tros- og livssynsbaserte organisasjoner, for eksempel barne- og ungdomsorganisasjoner, som har en mer eller mindre klar forbindelse til ett eller flere tros-

eller livssynssamfunn. Disse støtteordningene til frivillige organisasjoner i sivilsamfunnet varierer både med hensyn til støtteform – for eksempel skatte- og avgiftsfordeler, tillatelser til å drive spill og lotterier, infrastrukturstøtte, direkte støtteordninger mv. – og med hensyn til innretning og vilkår, for eksempel krav om et minste antall medlemmer, krav om geografisk utbredelse, grunnstøtte, vekting av medlemmer ut fra organisasjonens størrelse, vekting ut fra medlemmenes aldersfordeling, organisatoriske kjennetegn, aktivitetsbasert mv. Det varierer også mye mellom tros- og livssynssamfunnene hvor økonomisk avhengige de er av offentlige tilskudd gjennom den særlige støtteordningen og eventuelt andre ordninger. Departementet går ikke nærmere inn på de ulike støtteordningene i sivilsamfunnet her, men avgrenser framstillingen i det videre til å gjelde den særlige, offentlige finansieringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

I samfunnsdebatten har legitimiteten til den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn i økende grad vært diskutert. Det har blant annet vært pekt på at det offentlige ved denne ordningen kan bidra til finansiering av trossamfunn som i lære eller praksis bryter med sentrale verdier i det norske samfunnet, for eksempel når det gjelder kjønnslikestilling, barns rettigheter eller forebygging av radikaliserings og ekstreme holdninger. Denne debatten har åpenbart berøringspunkter med blant annet barne- og likestillingspolitikken og integreringspolitikken, og den aktualiserer spørsmål om statens tros- og livssynspolitikk tydeligere enn i dag bør være instrumentell, at den mer aktivt skal søke å realisere ulike politiske målsettinger. I sammenhengen her har slike spørsmål i første rekke betydning for den nærmere utformingen av finansieringsordningen for tros- og livssynssamfunn.

6.3.2 Aktivt støttende tros- og livssynspolitikk

6.3.2.1 Bakgrunn

Ovenfor er det slått fast at Grunnloven § 16 forplikter staten til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, men også at staten, både etter Grunnloven og konvensjonsbestemmelser, har en viss frihet til å nærmere utforme den konkrete politikken overfor Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Betegnelsen 'aktivt støttende tros- og livssynspolitikk' er først blitt tatt i bruk de senere årene, men kan i og for seg sies også å uttrykke en politikk som, med bred oppslutning, har vært praktisert gjennom lang tid i Norge. Den nye betegnelsen ble lansert av det kirkelig oppnevnte Bakkevig-utvalget i 2002 (utredningen *Samme kirke – ny ordning*), og den er også brukt av Gjønnnes-utvalget (NOU 2006: 2), i forarbeidene til Grunnloven § 16 (St.meld. nr. 17 (2007–2008)) og i Stålsett-utvalgets utredning (NOU 2013: 1).

At staten skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, betyr i denne sammenhengen at det offentlige fortsatt skal bidra med lovgivning om og finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn som understøtter utøvelse av religion og livssyn. Den nærmere innretningen av slik lovgivning og offentlig finansiering er hovedtemaet for dette høringsnotatet.

6.3.2.2 NOU 2013: 1 og statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk

Statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk lå som en premiss i mandatet til Stålsett-utvalget, og utvalgets utredning har grundige drøftelser av denne betegnelsen og hvilke implikasjoner et slikt aktivt støttende ståsted bør ha for statens tros- og livssynspolitikk på ulike områder, blant annet for rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn, se særlig NOU 2013: 1 s. 108 flg. Flertallet i Stålsett-utvalget (13 medlemmer) la til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, mens et mindretall på to var prinsipielt uenig i dette.

Flertallet mente at den aktivt støttende politikken blant annet skulle gi seg utslag i økonomisk støtte til drift av tros- og livssynssamfunn. Utvalgsflertallet pekte på at staten bør bidra til å gi et materielt grunnlag for tros- og livssynsfriheten, og at tro og livssyn dessuten kan gi grunnlag for, og bidra til å videreutvikle, verdier som er av fundamental betydning for den enkelte og for hele samfunnet (NOU 2013: 1 s.109):

Også bidrag til driften av et mangfold av tros- og livssynssamfunn bidrar til å sikre realiseringen av reell tros- og livssynsfrihet. Utvalget vil trekke en sammenlikning med offentlig støtte til kultur. Selv om et kulturliv kan overleve og blomstre uten offentlig støtte, kan offentlig støtte bidra til et jevnere og mer mangfoldig tilbud i hele landet. Utvalget vil understreke at tros- og livssynsaktivitet også er et viktig kulturelt uttrykk som bør sikres i hele landet. I en utviklet velferdsstat med ambisjoner om sosial utjevning og et mangfoldig kultur- og åndsliv er en aktiv og støttende tros- og livssynspolitikk et viktig element. ...

Utvalget mener at tros- og livssynssamfunnene kan ha positiv verdi for den enkelte og for storsamfunnet ved at de løfter fram spørsmål om mening i tilværelsen og motiverer til grunnleggende verdivalg. Tros- og livssynsmessig fellesskap gir mange identitet og tilhørighet og representerer en arena for å drøfte spørsmål om tro, tvil og etikk. Tros- og livssynssamfunnene forvalter dessuten ritualer i viktige faser av livet. Utvalget mener at dette er sentrale verdier for å skape fellesskap og tilhørighet, og som begrunner en aktiv og støttende tros- og livssynspolitikk. Dette har positiv betydning for samfunnet utover den enkelte borgers aktive deltakelse i disse fellesskapene. Et levende engasjement i og refleksjon om tros- og livssynsspørsmål kan gjøre at sentrale begreper og verdier brynes og holdes i hevd. Dette er i seg selv et viktig bidrag til en rikere offentlig samtale og et bedre samfunn. Menneskelivets ukrenkelighet, menneskets verdighet og ideen om at noe er hellig, er eksempler på begreper og verdier som har utviklet seg i en religiøs og/eller humanistisk tradisjon, og som danner grunnlag og motivasjon for sentrale fellesverdier som ivaretagelse av menneskerettigheter, demokrati og ansvar for fellesskapet. At slike fellesverdier videreutvikles i og utenfor tros- og livssynssamfunnene, har positiv betydning for samfunnet utover den enkelte borgers aktive deltakelse i disse fellesskapene. Utvalget mener dette kan beskrives som samfunnets verdimeslige infrastruktur som er av felles verdi for alle, uavhengig av tro, livssyn, engasjement eller interesse. Det er derfor rimelig at alle bidrar gjennom skattefinansiering til å opprettholde slike viktige kvaliteter ved det norske samfunnet.

Flertallet i utvalget pekte også på at det kan reises innvendinger mot at staten skal ha en aktivt støttende rolle, og flertallet drøftet noen slike forhold (NOU 2013: 1 s. 110). Blant annet ble det pekt på at en aktiv stat kan få større utfordringer knyttet til likeverdig behandling av ulike tros- og livssynsretninger, for eksempel når en skal utforme finansieringsordninger for ulike tros- og livssynssamfunn, men framholdt at en "pragmatisk tilnærming og ikke finregnet nøyaktig økonomisk likebehandling vil [...] være tilfredsstillende". En annen innvending som ble tatt opp, var faren for inngrep i tros- og livssynssamfunnenes autonomi, men flertallet mente at det generelt vil være rimelig å kombinere støtte med en viss form for kontroll.

Flertallet pekte dessuten på at offentlige midler kan bli brukt til å finansiere, og dermed legitimere, holdninger og praksis som oppfattes problematisk. Dette tilsier, ifølge flertallet, at det bør være visse grenser for støtteverdig virksomhet, men flertallet framholdt at staten i et åpent og pluralistisk samfunn ikke fullt ut kan sikre at offentlige midler ikke blir anvendt til ulike forhold og aktiviteter som det vil være delte meninger om.

Mindretallet i utvalget var uenig i at staten skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk og mente at staten heller skal innta en passiv, nøytral og beskyttende rolle, blant annet ved å avvikle den særskilte økonomiske støtteordningen for tros- og livssynssamfunn (NOU 2013: 1 s. 111):

En passiv og nøytral stat vil stå overfor færre utfordringer i likebehandlingen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, og når det gjelder interne og organisatoriske forhold i tros- og livssynssamfunn. Staten skal aktivt ivareta legale og menneskerettslige hensyn, men vise stor respekt for tros- og livssynssamfunnenes egenart og læremessige autonomi.

I tråd med prinsippet om en nøytral beskyttende politikk tilrår disse medlemmene å avvikle den særskilte økonomiske støtteordningen for tros- og livssynssamfunn som sådanne. De må ha mulighet til å søke støtte og tilskudd på linje med, og på samme vilkår som, andre frivillige organisasjoner i det sivile samfunn.

6.3.2.3 Departementets vurderinger

Grunnloven § 16 første punktum betyr at staten ikke selv skal krenke tros- og livssynsfriheten gjennom for eksempel lovgivning. Staten har dessuten, også etter konvensjonsbestemmelsene, en begrenset plikt til positivt å sikre tros- og livssynsfrihet. Særlig er det viktig at medlemskap i tros- og livssynssamfunn er frivillig, og at det er reelt rom for å melde seg ut av tros- eller livssynssamfunn. Barns rettigheter må også ivaretas. Dette er noe av bakgrunnen for at departementet foreslår noen lovbestemmelser om blant annet inn- og utmelding og barns rett til medbestemmelse, se nærmere nedenfor i kapittel 18.

Grunnloven § 16 pålegger staten en understøttelsesplikt som går lenger enn konvensjonsbestemmelsene om tros- og livssynsfrihet. Som nevnt har staten en særlig understøttelsesplikt overfor Den norske kirke som folkekirke og særlige forventninger er rettet mot Den norske kirke. Understøttelsen av andre tros- og livssynssamfunn kan dels fortsatt sees som en kompensasjon for statens understøttelse av Den norske kirke, begrunnet i likebehandling. Men etter endringene i Grunnloven i 2012 har både statens særlige understøttelse av Den norske kirke som folkekirke og den generelle understøttelsen fått et nytt og felles rettslig grunnlag i prinsippet om en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk.

Formålet med understøttelsen av tros- og livssynssamfunn er først og fremst at staten skal bidra til at tros- og livssynsfriheten kan utøves i praksis. Staten vil positivt støtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet ved aktivt å legge til rette for at tros- og livssynsfriheten kan virkeligjøres individuelt og kollektivt – privat og offentlig.

Departementet deler dessuten Stålsett-utvalgets vurdering av at tros- og livssynsutøvelse kan ha positiv betydning for både den enkelte og for samfunnet. Tros- og livssynsfellesskap gir mening, tilhørighet og identitet til mange mennesker. Organisert tros- og livssynsutøvelse gir møteplasser som kan bidra til trivsel og læring, og samfunnene etablerer arenaer for samtaler omkring tro, tvil og etikk som er grunnleggende for den enkelte og for samfunnet. Mange

tros- og livssynssamfunn bidrar med rammer for ritualer i viktige livsfaser. Tros- og livssynssamfunnene kan dessuten bidra til vedlikehold, debatt om og utvikling av sentrale verdier i og for samfunnet. Innsikt i og toleranse for mangfold er viktig kompetanse i vår tid, og mangfold gir mulighet for dialog om hvilke verdier som har preget og bør prege samfunnet. Økonomisk støtte til et mangfold av tros- og livssynssamfunn kan være med på å skape en bedre offentlig samtale om hva slags samfunn vi er og skal være. Som flertallet i Stålnett-utvalget framhever (NOU 2013: 1 s. 109), kan tros- og livssynssamfunn bidra til videreutvikling av en sammenbindende verdimesig infrastruktur, og dermed samhold og tillit, i samfunnet. Departementet vil imidlertid peke på at en ikke bare bør tilstrebe likhet og harmoni i verdispørsmål. Motsetninger og interessekamp har i alle tider vært med på å prege utviklingen av vårt samfunn. Også religiøse grupper som utfordrer etablerte strukturer og verdier, må kunne inngå i den felles refleksjonen. Det er viktig at en tar opp verdikonflikter, og en mangfoldig, noen ganger motsetningsfylt, debatt kan ha stor verdi i seg selv – til tross for at den også kan oppleves ubehagelig. Etter departementets oppfatning er behovet for verdimesig refleksjon og brytning tydeligere til stede i dag enn tidligere, blant annet på grunn av globaliseringsutviklingen og det økte tros- og livssynsmessige og kulturelle mangfoldet i Norge.

Det er åpenbart slik at tro og livssyn, og virksomheten til tros- og livssynssamfunn, også kan være konfliktskapende. Tros- eller livssynssamfunn kan bidra til svakere oppslutning om eller tillit til fellesskapets normer, eller de kan medvirke til polariseringstendenser. Virksomhet i regi av tros- og livssynssamfunn kan i noen tilfeller også bidra til å aktivt fremme verdier eller praksiser som går på tvers av det staten ønsker å fremme. Etter departementets syn må en generelt akseptere at offentlige midler anvendes til formål som det vil være delte meninger om de etiske vurderingene av. Slik vil det også være på mange andre samfunnsområder, for eksempel på kulturfeltet. Offentlig finansiering trenger ikke nødvendigvis bety at staten i ett og alt står inne for aktiviteten som bedrives.

En tilskuddsordning kan være et vesentlig virkemiddel for å komme i dialog med tros- og livssynssamfunnene, også om spørsmål som ikke gjøres til eksplisitte vilkår i støtteordningen. Støtteordningen bidrar til kontakt og samhandling mellom staten og tros- og livssynssamfunnene. Den kan bidra til innsyn i og åpenhet rundt tros- og livssynssamfunns virksomhet og økonomi, og den gir staten mulighet for påvirkning. For enkelte trossamfunn kan tilskuddsordningen i seg selv gi verdifull kontakt med og innsikt i offentlig virksomhet, den kan legge til rette for samfunnsdeltakelse, ansvarliggjøring og demokratibyggning.

Etter departementets syn kan det være en fordel for dialogen at den ikke er rammet inn av et for stramt sanksjonsregime. Inngripende vilkår for støtte kan bidra til tilbaketrekning, for eksempel slik at tros- og livssynssamfunn velger å ikke benytte seg av tilskuddsordningen for å unngå kontroll mv. og heller søke finansiering fra andre kilder i inn- og utland. Med en slik utvikling ville staten miste kontakten med og innblikket i tros- og livssynssamfunnene som tilskuddsordningen gir. Departementet vil også framheve at en tilskuddsordning som skal gjelde for alle, ikke bør utformes på en måte som primært sikter mot å motvirke uheldige praksiser etc. i små og marginale miljøer. Dersom tilskuddsordningen utformes for stramt, kan den i verste fall få uheldige konsekvenser for samfunns mål tilskuddsvilkårene i utgangspunktet var ment å skulle ivareta.

6.3.3 Særlig om vilkår for tilskudd – departementets prinsipielle utgangspunkter

Tros- og livssynsfriheten er ikke prinsipielt til hinder for at staten kan knytte vilkår til eventuell økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn. Slike vilkår kan gjelde både formelle og innholdsmessige forhold, for eksempel krav til organisering av et tros- eller livssynssamfunn eller regler om hva som skal regnes som organisert utøvelse av religion eller livssyn. Vilkår kan også knytte seg tydeligere til etisk innhold eller verdier i den religiøse eller livssynsmessige virksomheten som samfunnet utøver.

De gjeldende tilskuddsordningene stiller i praksis få og lite inngripende krav til tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke. Som nevnt stilles det flere og mer konkrete krav til Den norske kirke, se nærmere nedenfor i punkt 6.3.4.

Ståsett-utvalget framholdt blant annet følgende i sine prinsipielle vurderinger om økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn (NOU 2013: 1 s. 331):

Et viktig argument for å gi støtte til tros- og livssynssamfunn er at det er viktig å sikre livssynsfriheten. Vektleggingen av livssynsfriheten, blant annet muligheten til å uttrykke sitt livssyn i fellesskap med andre, tilsier at en ikke bør stille krav til tros- og livssynssamfunn knyttet til resultater og effekter på samfunnsverdier. Tros- og livssynssamfunnenes organisering og indre liv er i utgangspunktet beskyttet av menneskerettighetskonvensjonene, jf. drøfting i kapittel 8.3. Selv om tros- og livssynssamfunn ikke har rett til økonomisk støtte, og staten kan stille betingelser for å gi støtte (så lenge de ikke virker diskriminerende) uten at dette er inngrep i livssynsfriheten, mener utvalget at en bør anerkjenne tros- og livssynssamfunns indre autonomi og ikke sette resultatbaserte krav til den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn.

Departementet er enig i dette, men vil presisere at tros- og livssynsfriheten innebærer en reell skranke for adgangen til å sette vilkår som kan påvirke tros- og livssynssamfunnenes indre forhold, også når det offentlige velger å gi økonomisk støtte til samfunnene. Dette gjelder i særlig grad en generell tilskuddsordning som i utgangspunktet skal gjelde for alle tros- og livssynssamfunn på like linje.

Av de tros- og livssynspolitiske målsettingene i regjeringens politiske plattform, jf. ovenfor i punkt 6.1, framgår det at regjeringen vil være forsiktig med å styre i tros- og livssynssamfunnenes indre forhold. En lignende tilnærming har regjeringen også i sine mer generelle frivillighetspolitiske mål:

Regjeringen vil bidra til at frivilligheten vokser frem nedenfra, og blir friere fra politisk styring. Frivilligheten skal ha en selvstendig stilling i samfunnet. [...] Fradragsordningen for gaver til frivillige organisasjoner må styrkes, og byråkratiet overfor frivillige organisasjoner reduseres.

Det vil være ulike syn på om det i den særlige tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn bør stilles klare vilkår for støtten, og hvilke vilkår som i tilfellet skal stilles. Departementet vil gjenta at hovedformålet med ordningen er å gi et materielt grunnlag for utøvelse av tro og livssyn, og departementet mener dette fortsatt bør være hovedtilnærmingen når tilskuddsordningen skal utformes. Støtten skal primært bidra til tros- og livssynsmessig virksomhet. Dette er også perspektivet for noen av de statlige støtteordningene til frivillige organisasjoner, og det kan i og for seg sies å gjelde for støtte til kultur mer generelt, slik Ståsett-utvalget også påpekte (se sitatet ovenfor i punkt 6.3.2.2). Dette tilsier, etter departementets syn, at en i utgangspunktet bør være forsiktig med å stille inngripende krav til tros- og livssynssamfunnenes virksomhet gjennom tilskuddsordningen. Etter departementets oppfatning bør eventuelle statlige krav utformes i respekt for tros- og livssynssamfunnenes

indre autonomi og hensynet til ikke-diskriminering mellom samfunnene. Departementet vil likevel understreke at det på dette feltet må gjøres vanskelige avveininger mellom ulike hensyn.

På denne bakgrunnen er departementet prinsipielt skeptisk til – og kan heller ikke se at det er påtrengende behov for – å innføre vesentlig skjerpede tilskuddsvilkår og en mer utstrakt lovregulering av aktivitetene i tros- og livssynssamfunn. Likevel mener departementet det er grunn til å presisere det grunnleggende vilkåret om å ikke krenke "rett og moral" eller "rett og sømd" som lovene i dag stiller.

Departementet mener for det første at det grunnleggende vilkåret om at tros- og livssynssamfunnenes virksomhet skal skje innenfor rammen av "rett", dvs. at samfunnene skal følge alminnelig lov, bør tydeliggjøres. Kontrollen med og oppfølgingen av tros- og livssynssamfunnene bør skjerpes, og konsekvenser for tilskuddet av kvalifiserte lovbrudd i tros- og livssynssamfunn bør presiseres i loven og eventuelt i forskrift. Etter departementets oppfatning er det for det andre også behov for å tydeliggjøre vilkåret om å følge "moral" eller "sømd". Departementet mener det bør stilles mer presise verdimeslige vilkår i tilskuddsordningen enn det som er gjort i dagens ordning. Også på dette punktet bør oppfølgingen av samfunnene styrkes og konsekvenser av vilkårsbrudd tydeliggjøres.

Ovenfor har departementet pekt på at økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn kan bidra til refleksjon om verdier i samfunnet, og i alle fall indirekte, til å fremme viktige fellesverdier i samfunnet. Selv om slike hensyn inngår i grunnlaget for tilskuddsordningen, ser departementet ikke tilstrekkelig grunn til å stille eksplisitt krav om *faktisk* bidrag til verdidebatt, utvikling av fellesverdier etc. som vilkår for støtte. Et slikt krav ville i praksis kreve vanskelige vurderinger av grensene for inngrep i religionsfriheten, og det ville være svært krevende å håndheve på en ikke-diskriminerende måte. Etter departementets syn bør en i stedet vurdere vilkår som handler om at tros- og livssynssamfunnene ikke aktivt skal bidra til å *undergrave* eller *svekke* viktige fellesverdier i samfunnet. Dette er også tilnærmingen i gjeldende rett: Tros- og livssynssamfunn skal ikke *krenke* "sømd" eller "moral". Av hensyn til likebehandling og forutsigbarhet bør slike vilkår utformes mest mulig presist, og de bør ikke overlate for stort rom for skjønnsutøvelse til tilskuddsforvalteren.

Departementet vil peke på at staten dessuten bør vurdere andre virkemidler enn *rettslige* vilkår som knyttes til den særlige støtteordningen, for å påvirke tros- og livssynssamfunn. Positive tiltak for aktivisering kan ofte egne seg bedre for å oppnå et resultat enn sanksjonerte vilkår. For eksempel kan dialog med tros- og livssynssamfunnene, selektiv tilleggsstøtte, krav til rapportering på konkrete områder mv. være mer effektive påvirkningsredskaper i praksis. På områder der aktivitet i tros- og livssynssamfunn påvirker andres rettigheter, er det størst grunn til å vurdere andre tiltak. For eksempel bør staten ha særlig oppmerksomhet rettet mot kvinners og barns situasjon, rettigheter og interesser i tros- og livssynssamfunn. Men også andre forhold, for eksempel bruk av tvang, tilbaketrekking fra alminnelig samfunnsliv osv., kan gis særlig oppmerksomhet og følges opp med særlige tiltak.

Spørsmål om vilkår for tilskudd, kontroll mv. er nærmere behandlet nedenfor i kapitlene 15 og 16.

6.3.4 Særlig om understøttelse av Den norske kirke som folkekirke

Ovenfor er det redegjort for at Grunnloven § 16 etablerer et fortsatt særlig forhold mellom staten og Den norske kirke. Staten har en særlig plikt til å understøtte Den norske kirke som folkekirke, og staten skal gi særlig lovgivning om Den norske kirke. En kan si at Grunnloven forplikter staten til en særlig, aktivt støttende politikk overfor Den norske kirke, slik at Den norske kirke "forblir Norges folkekirke".

Betegnelsen "folkekirke" har i forskjellige sammenhenger vært brukt om Den norske kirke, også før folkekirkebetegnelsen kom inn i Grunnloven i 2012. Folkekirkekaraktistikken har ikke et klart definert innhold, og den har blitt brukt i ulike betydninger og med ulike siktemål. Ofte har folkekirkebetegnelsen påpekt både kvalitative og kvantitative kjennetegn ved Den norske kirke, for eksempel at Den norske kirke som folkekirke er landsdekkende, demokratisk, har dåpen som eneste medlemskriterium etc. Betegnelsen har også vist til kirkens rolle som særlig tradisjons- og verdiformidler. Den norske kirke formidler som folkekirke kunnskap, forståelse og også dannelse i en viss betydning av ordet. Dette skjer primært gjennom kirkens ordinære virksomhet nettopp som kirke, i gudstjenester og kirkelige handlinger og ved formidling av kristen kunnskap i forkynnelse, undervisning og sjelesorg. Det er altså ikke bare som offentligrettslig regulert størrelse Den norske kirke framstår som særeren i sitt forhold til staten og det norske samfunnet. Det er snarere omvendt: Det er Den norske kirkes institusjonelle rolle som tradisjonsbærende folkekirke som gjør den støtteverdig ("understøttes som sådan"), og som også kan tilsi at den bør omfattes av en særbestemt regulering og finansiering.

I et av forarbeidene til Grunnloven § 16 (St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 19) viste departementet til en målsetting om å sikre at

Den norske kirke kan videreføres og styrkes som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke, med dåpen som eneste medlemskriterium, bred kontaktflate og rom for ulike grader av trosengasjement, ulike kulturer og tradisjoner og ulike teologiske retninger. Den norske kirke skal over hele landet kunne tilby kirkelig betjening, invitere folk til tro og fellesskap og være en verdibærer som bidrar til å styrke lokalsamfunn og storsamfunn, menneskeverd, miljøvern og internasjonal solidaritet.

I Innst. 111 L (2015–2016) uttalte Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite følgende:

Komiteen vil videre påpeke at prinsippet om likebehandling av trossamfunn er viktig i et pluralistisk demokrati. Komiteen vil samtidig understreke at både historisk og kulturelt står Den norske kirke i en særstilling i Norge. Gjennom grunnlovsendringene i 2012 ble det slått fast at den skal være Norges folkekirke. Komiteen vil påpeke at dette innebærer en forventning om at Den norske kirke formidler kristen kunnskap, ikke bare som et grunnlag for menneskers religiøse tro, men også fordi slik kunnskap inngår i en alminnelig dannelse ved siden av å være en kilde til å forstå norsk historie og kultur.

Slike perspektiver på Den norske kirke var også vektlagt i NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*, jf. ovenfor i kapittel 3. Utvalget regnet Den norske kirke som del av den kulturelle grunnmuren på grunn av sin rolle som materiell og immateriell kulturbærer, og utvalget pekte på at Den norske kirke, både gjennom sin historiske og nåværende funksjon som folkekirke, har en særlig rolle som formidler av kulturarven, slik denne blant annet er innvevd i kirkebyggene og i menneskers livsriter, og i kirkens landsdekkende kulturelle infrastruktur.

Den norske kirkes særlige rolle har også medført at kirken i dag utfører oppgaver på vegne av staten eller samfunnet, som andre tros- og livssynsamfunn ikke er pålagt. Den lokale kirken har for eksempel ansvaret for forvaltningen av de felles gravplassene og mange kirkebygg som er viktige kulturminner.

Departementet legger til grunn at statens særlige forventninger og plikter som retter seg mot Den norske kirke, er begrunnet både i kirkens historiske og aktuelle rolle, og først og fremst at den skal føres videre som en "folkekirke". Det betyr at Grunnloven § 16 gir et grunnlag for at lovgivningen om og finansieringsordningen for Den norske kirke til dels kan vurderes og utformes ut fra andre hensyn enn ordningene for andre tros- og livssynssamfunn. Staten kan fortsatt stille særlige krav til Den norske kirke. I statsbudsjettet for 2017, jf. Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet s. 123, er det for eksempel med utgangspunkt i Grunnloven § 16 utledet mer konkrete mål for tilskuddet til Den norske kirke, blant annet at Den norske kirke skal være landsdekkende og lokalt forankret, og at Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier. Den gjeldende kirkeloven legger klare føringer for hvordan Den norske kirke skal organisere og drive sin virksomhet.

Etter departementets syn er det imidlertid behov for å vurdere på hvilken måte den rettslige reguleringen og finansieringen av Den norske kirke bør endres for blant annet å gi Den norske kirke større myndighet til å organisere sin egen virksomhet.

6.4 Hovedinnretningen av departementets lovforslag

Ut fra hensyn til forenkling og likebehandling mener departementet at trossamfunnsloven, livssynssamfunnsloven og kirkeloven bør slås sammen til én, felles lov om tros- og livssynssamfunn. Dette betyr at trossamfunnsloven, livssynssamfunnsloven og kirkeloven foreslås opphevet og erstattet av en ny lov om tros- og livssynssamfunn.

Departementet mener loven i hovedsak bør innrettes slik at den gjelder nettopp for tros- og livssynssamfunn. Lovens formål skal være å konkretisere og operasjonalisere statens grunnlovsforankrede plikt til å understøtte tros- og livssynssamfunn.

Departementet legger til grunn at ordningen med offentlig finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal føres videre, men mener at tilskuddsordning(e) til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke bør innrettes annerledes enn i dag.

Departementet mener blant annet at staten, for å oppnå forenkling, bør overta kommunenes finansieringsansvar for de offentlige tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Dessuten ser departementet behov for å stille tydeligere vilkår for at et samfunn skal motta økonomisk støtte og for å skjerpe kontrollen med samfunnens virksomhet.

Departementet har særskilt vurdert spørsmålet om å innføre en form for pliktig livssynsavgift for alle skatteyttere, uavhengig av deres medlemskap i et tros- eller livssynssamfunn. En slik avgift vil i så fall erstatte dagens finansieringsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Etter en samlet vurdering har departementet ikke funnet grunn til å ta opp forslag om en slik finansieringsordning. I et eget kapittel i høringsnotatet, jf. kapittel 21, er det gitt en bred omtale og vurdering av livssynsavgift som finansieringsmodell.

I lys av Grunnloven § 16, og at Den norske kirke fra 2017 er etablert som et eget rettssubjekt, mener departementet at lovgivningen om Den norske kirke bør reduseres i omfang og innpasses i den felles loven om tros- og livssynssamfunn. Dette vil gi Den norske kirke større selvstendighet, og det vil bidra til tydeligere likebehandling av tros- og livssynssamfunn. Den

nye lovgivningen om Den norske kirke har likevel et særlig grunnlag i Grunnloven § 16, og den skal bidra til å understøtte Den norske kirke som "Norges folkekirke". Departementet drøfter, ut fra statens særskilte understøttelsesplikt, også forslag om endringer i dagens finansieringsordninger for Den norske kirke, blant annet i lys av at Den norske kirke bør få myndighet til å fastsette kirkens organisering på et mer selvstendig grunnlag enn i dag.

I de følgende kapitlene drøfter departementet hvordan lovgivningen om og finansieringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn nærmere bør innrettes i lys av disse hovedpremissene.

7. LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE. REGISTRERING AV TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN

7.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter departementet hva som bør være det saklige virkeområdet for ny lov om tros- og livssynssamfunn, og om loven bør inneholde en formålsbestemmelse.

Departementet foreslår at registrering skal være et grunnvilkår for at et tros- eller livssynssamfunn kan kreve økonomisk tilskudd, og for at samfunnet skal kunne få vigselsmyndighet. I forbindelse med dette drøfter departementet innholdsmessige og organisasjonsmessige krav som skal stilles til et tros- eller livssynssamfunn for at samfunnet skal kunne registreres. For å kunne kreve tilskudd, og for å kunne få vigselsmyndighet, må samfunnet, etter departementets forslag, oppfylle flere vilkår enn registrering. Slike vilkår drøftes nedenfor i henholdsvis kapittel 15 og 19.

Departementet vil allerede her gjøre det klart at tros- og livssynssamfunn fritt kan etableres uten registrering. Men registrering vil altså være et grunnvilkår for at visse rettsvirkninger skal inntre.

7.2 Formålsbestemmelse for loven

7.2.1 Innledning

Verken trossamfunnsloven eller loven om tilskott til livssynssamfunn har i dag en tydelig formålsbestemmelse. Det har derimot kirkeloven.

Ståsett-utvalgets lovforslag var rendyrket til å omhandle tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Utvalget foreslo følgende formålsbestemmelse i loven:

Formålet med denne loven er å sikre offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn på likeverdig nivå som Den norske kirke.

Et mindretall i utvalget mente at loven dessuten skulle regulere spørsmål om utføring av vigslar i tros- og livssynssamfunn, og mindretallet foreslo at formålsbestemmelsen også skulle dekke dette ved et tillegg til formuleringen som er sitert ovenfor, om vigsel (se lovforslaget i NOU 2013: 1 s. 422).

7.2.2 Departementets vurderinger

Departementets lovforslag omhandler flere temaområder enn Ståsett-utvalgets forslag. Blant annet skal lovforslaget i høringsnotatet her omhandle ny rammelovgivning om Den norske kirke, og dette innebærer med nødvendighet at ulike bestemmelser (kapitler) i en felles lov vil måtte ha ulike virkeområder. Departementets lovforslag legger også opp til at noen bestemmelser skal gjelde alle tros- og livssynssamfunn, også samfunn som ikke er registrert, se nedenfor i kapittel 18, og at visse bestemmelser skal angå individrettigheter, se nærmere nedenfor i kapittel 18 og kapittel 20.4.

En formålsbestemmelse for hele loven bør i utgangspunktet dekke alle bestemmelsene i loven. Departementet mener at det i tillegg bør gis en egen, og mer avgrenset, formålsbestemmelse for kapitlet om Den norske kirke. Denne bestemmelsen må derfor kunne føres inn under

lovens overordnede formålsbestemmelse. Departementet har fremmet forslag til en lovbestemmelse om formålet med lovgivningen om Den norske kirke nedenfor i kapittel 8.

Utgangspunktet for lovforslaget er først og fremst Grunnloven § 16 andre til fjerde punktum, som angår statens forhold til tros- og livssynssamfunn. Etter departementets syn bør lovens formålsbestemmelser tydelig referere til dette utgangspunktet, både lovens kapitteloverskridende formål og det særlige formålet for lovreguleringen av Den norske kirke.

Som nevnt tar loven derfor i hovedsak sikte på å regulere statlig understøttelse av tros- og livssynssamfunn, og formålsbestemmelsen bør etter departementets syn reflektere dette. Dette er ikke til hinder for at enkeltbestemmelser har betydning for individers tros- og livssynsfrihet. Reglene om inn- og utmelding har en viktig side til individuell religionsfrihet, og den særlige bestemmelsen om individuell rett til fri (permisjon) fra blant annet arbeid i dagens lovgivning er foreslått videreført.

Departementet foreslår følgende formålsbestemmelse for hele loven i lovutkastet § 1:

Formålet med loven er å understøtte tros- og livssynssamfunn.

7.3 Saklig virkeområde: begrepene trossamfunn og livssynssamfunn

7.3.1 Gjeldende rett

Det grunnleggende vilkåret som må være oppfylt for at et samfunn blant annet skal ha rett til tilskudd etter gjeldende lovgivning, er at samfunnet er et «registerført trdomssamfunn» (trossamfunnsloven § 19), tilhører gruppen av «andre organiserte trdomssamfunn» (trossamfunnsloven § 19 a) eller er et "livssynssamfunn" (livssynssamfunnsloven § 1).

Begrepene «trossamfunn» og «livssynssamfunn» er ikke definert i henholdsvis trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn. Heller ikke i lovenes tilhørende forskrifter er det gitt noen definisjoner. Utviklingen og forvaltningen av tilskuddsordningene har derfor vært basert på en alminnelig forståelse av begrepene og på den veiledningen som finnes i lovenes forarbeider.

Når det gjelder trossamfunnsbegrepet, viste Dissenterlovkomiteen til «vanlig språkbruk» og la til at «[i] ordet ligger forutsetningen om at det er tale om en positiv religiøs tro. Et humanitært selskap, eller en forening for antireligiøs propaganda er ikke trossamfunn i lovens forstand» (s. 166). Komiteen karakteriserte for øvrig trossamfunn på følgende vis (s. 28):

Etter sin egenart tar trossamfunn sikte på en mer dyptgående, varig og omfattende påvirkning av sine medlemmer. Det oppfattes som noe annet og mer betydningsfullt å gå inn i et trossamfunn enn å bli medlem av en eller annen slags forening.

I det videre lovforarbeidet ble det vektlagt at det neppe var praktisk behov for en definisjon av begrepet, jf. Ot.prp. nr. 27 (1967–68) s. 25. I Ot.prp. nr. 59 (1980–81) framhevet Justis- og politidepartementet at "[k]jernen i trossamfunnsbegrepet er at det er et fellesskap basert på religiøs tro, og at det derfor oftest, men ikke alltid, er eksklusivt, dvs. at en person kan bare tilhøre ett trossamfunn." I rundskriv G-200/88 uttalte Justis- og politidepartementet følgende om hva som er et trossamfunn i lovens forstand:

Etter trossamfunnsloven kreves vanligvis at et religiøst trossamfunn må være fast organisert som en menighet som driver jevnlig møtevirksomhet og at menigheten har en fast prest/forstander som er bosatt her i landet. Videre må menigheten føre medlemsfortegnelse.

Når det gjelder livssyn og livssynssamfunn, bemerket Justis- og politidepartementet i Ot.prp. nr. 59 (1980–81) at begrepene er nokså vage og upresise. Departementet mente at det ville være vanskelig å gi et klart og presist uttrykk for innholdet i begrepene i en relativt kort lovtekst og fant ikke grunn til å innføre en definisjon av begrepet livssynssamfunn i loven.

Forarbeidene gir imidlertid noe veiledning om hva som ligger i "livssyn" og "livssynssamfunn". Det framkommer at livssynssamfunn etter norsk rett – i motsetning til trossamfunn – er sekulære eller ikke-religiøse sammenslutninger. Videre heter det følgende i Ot.prp. nr. 59 (1980–81) på s. 9:

Et livssyn kjennetegnes først og fremst av to forskjellige forhold.

For det første at det tar opp de mer sentrale spørsmål knyttet til menneskelivet. De religiøse samfunnene, iallfall de kristne, vil gjerne knytte dette til Guds eksistens. De ikke-religiøse livssyn vil søke andre veier.

For det andre vil det være et kriterium på et livssyn at det tar standpunkt til sentrale etiske spørsmål og prøver å se disse i sammenheng.

Et livssynssamfunn vil omfatte sammenslutninger organisert rundt medlemmenes felles livssyn. Det vil ofte prøve å systematisere og videreutvikle dette, eventuelt også utbre det.

Departementet vil i denne sammenheng særlig understreke en felles etisk grunnholdning som kriterium på et livssynssamfunn. Rene filosofiske sammenslutninger vil det ikke være naturlig å kalle livssynssamfunn i denne sammenheng. Det samme gjelder for organisasjoner som først og fremst tar sikte på å bekjempe andre livssyn.

Det vil heller ikke være naturlig å gi støtte til organisasjoner som vel kan ha et enhetlig syn på de spørsmål som er nevnt ovenfor, men som i det vesentlige driver virksomhet av annen art, f. eks. politisk eller forretningsmessig.

7.3.2 NOU 2013: 1

Ståsett-utvalget foreslo en felles tilskuddslov for alle tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Disse skulle ha like rettigheter og plikter. Lovforslaget videreførte ikke skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn. Utvalget vektla at det gjenstår små forskjeller i plikter mellom de to kategoriene trossamfunn.

I utvalgets lovforslag var det tatt inn definisjoner av begrepene tros- og livssynssamfunn (utkastet § 2-2 om vilkår for tilskudd):

For å få statstilskudd, må tros- eller livssynssamfunnet oppfylle følgende vilkår:

- 1. Et trossamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om tilværelsen der mennesket ser seg selv i relasjon til en gud eller en eller flere transendente makter.*
- 2. Et livssynssamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og holdning til sentrale etiske spørsmål.*
- 3. Samfunnet må ikke være dannet eller drives ut fra økonomisk egeninteresse, eller ha som hovedformål humanitært virke, personlig selvutvikling eller helse, kulturell virksomhet eller politisk aktivitet.*

I spesielle merknader til forslaget til lovbestemmelse ga utvalget en omtale av innholdskravet og påpekte blant annet at det var "knyttet til oppfatninger om tilværelsen" (s. 420):

Vilkårene er noe forskjellige for trossamfunn og livssynsamfunn. Med formuleringen «felles forpliktende oppfatninger» som felles karakteristikk av både tros- og livssynsamfunn, uttrykkes at oppfatningene er ment å være retningsgivende for medlemmenes liv, og at de er ment å være gyldige eller sanne. Dette innebærer ikke et krav om en test av det enkelte medlems forhold til de felles oppfatningene.

Utvalget foreslo dessuten en eksplisitt avgrensning mot visse typer virksomhet. Støtteordningen skulle ikke omfatte organisasjoner som primært dannes eller drives ut fra økonomisk egeninteresse, organisasjoner som primært har selvutviklingskarakter og organisasjoner som først og fremst har kulturell, humanitær, politisk eller helsemessig karakter.

I høringen var de få instansene som uttalte seg om definisjonsforslaget, delte i sitt syn på dette. Norges Kristne Råd (NKR), Kirkerådet og Det teologiske fakultet ved UiO (TF) var blant instansene som var negative. Både NKR og Kirkerådet advarte mot at kortfattede definisjoner i en lovtekst kan innskrenke tros- og livssynsfriheten. Begge bemerket at begrepene "gud" og "transendente makter" ikke nødvendigvis er dekkende for alle religioner. De var også enige om at formuleringen "felles forpliktende oppfatninger" er problematisk, blant annet fordi enkelte trossamfunn kjennetegnes av at de ikke har et nærmere definert trosgrunnlag. TF anmodet departementet om å ikke innføre essensialistiske kriterier for registrering av trossamfunn, fordi det kan medføre at religioner og trossamfunn utelukkes fra ordningen. Fakultetet mente også at sontringen mellom tros- og livssynsamfunn er et kunstig og tilsynelatende tilfeldig skille mellom ulike typer trosinnhold. Fylkesmannen i Rogaland, Norsk Råd for Misjon og Evangelisering og Human-Etisk Forbund uttrykte støtte til forslaget.

7.3.3 Departementets vurderinger

Utgangspunktet for lovgivningen om tros- og livssynsamfunn er at statens fremste oppgave på tros- og livssynsfeltet er å styrke og beskytte tros- og livssynsfriheten. Det å kunne etablere et tros- eller livssynsamfunn er i prinsippet noe alle er og skal være fri til å gjøre, uten statlig innblanding og regulering. Lovgivningen bør ikke gi inntrykk av at den har ordninger for godkjenning av tros- og livssynsamfunn som sådanne.

Tros- og livssynsfeltet er i konstant endring, og mangfoldet av religioner, trosretninger og livssyn i Norge er økende. Å fastsette i lov definisjoner av begrepene *trossamfunn* og *livssynsamfunn*, vil langt på vei måtte innebære at også *religion* og *livssyn* defineres fullt ut. Det er etter departementets oppfatning en lite egnet måte å møte dette dynamiske feltet på. I verste fall kan slike definisjoner i form av en knapp lovtekst gi seg utslag i diskriminering av trossamfunn som er dannet med grunnlag i en ny religion. Både kontroll- og likebehandlingshensyn taler for at loven likevel bygger på en forståelse av hva henholdsvis tros- og livssynsamfunn er.

Kjernen i begrepet trossamfunn er at det er et fellesskap basert på en bestemt religion eller trosretning. Med religiøs tro menes en overbevisning om at det finnes en overjordisk virkelighet, det vil si en virkelighet som går utover grensene for det allment sansbare, med avgjørende betydning for mennesket. Religiøs tro avspeiler seg i følelsesmessige opplevelser i møte med det som anses som hellig, i oppfatninger av rett og galt og i syn på mennesket og

verden. Det er også et grunnleggende fellestrekk at troen kommer til uttrykk i ritualer og annen atferd.

Trossamfunn er sammenslutninger av fysiske personer, og de kjennetegnes av at virksomheten prinsipalt handler om kollektiv religionsutøvelse. I trossamfunn utøves den religiøse troen i fysiske sammenkomster og felleshandlinger, ofte på en rituell eller seremoniell måte (virtuelle fellesskap, for eksempel Facebook-grupper, kan dermed ikke anses som trossamfunn i lovens forstand). Trossamfunn vil ofte også søke å utbre troen. Det kreves ikke at et flertall av medlemmene slutter opp om alle sider ved trossamfunnets lære eller praksis, ei heller at et flertall kan sies å være aktive medlemmer.

Et livssynssamfunn er et fellesskap basert på et bestemt sekulært livssyn. Med livssyn menes et sammenhengende sett av oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og sentrale etiske spørsmål. Livssynssamfunn er sammenslutninger av fysiske personer, og de kjennetegnes av at virksomheten prinsipalt handler om å utøve og utvikle livssynet. Livssynet kommer til uttrykk i fysiske sammenkomster. Det kreves ikke at et flertall av medlemmene slutter opp om alle sider ved samfunnets livssyn og standpunkter i konkrete spørsmål, ei heller at et flertall kan sies å være aktive medlemmer.

Organisasjoner som i det vesentlige driver politisk, humanitær, kulturell eller forretningsmessig virksomhet, regnes ikke som tros- eller livssynssamfunn. Heller ikke organisasjoner som primært skal fremme helse eller selvutvikling, eller organisasjoner som har bekjempelse av religion eller livssyn som hovedformål, anses som tros- eller livssynssamfunn. Det samme gjelder rene filosofiske organisasjoner, f.eks. der medlemmene kun deler en filosofisk grunnholdning, eller som i hovedsak handler om å diskutere filosofiske spørsmål.

Departementet vil i denne sammenheng understreke at også andre organisasjoner enn tros- og livssynssamfunn kan være vernet av tros- og livssynsfriheten, og at enhver sammenslutning selvsagt har rett til å drive sin virksomhet så lenge den er lovlig.

Enkelte bestemmelser i loven vil gjelde alle tros- og livssynssamfunn, noen vil være avgrenset til å gjelde registrerte tros- og livssynssamfunn mens andre bare vil gjelde Den norske kirke. Departementet foreslår derfor at loven deles inn i kapitler, og at kapitlenes ulike rekkevidde angis i bestemmelsen om lovens virkeområde.

I lys av drøftingen ovenfor vil departementet foreslå følgende bestemmelse om saklig virkeområde, dvs. hva som menes med tros- og livssynssamfunn etter loven, i lovutkastet § 1:

Med tros- og livssynssamfunn menes i denne loven sammenslutninger for felles utøvelse av en religiøs tro eller et sekulært livssyn.

Som tros- eller livssynssamfunn regnes ikke sammenslutninger som

- a) primært framstår som virtuelle fellesskap*
- b) har politisk, humanitær, kulturell eller forretningsmessig virksomhet som hovedformål*
- c) har helse eller selvutvikling som hovedformål*
- d) har bekjempelse av religion eller livssyn som hovedformål*
- e) har et rent filosofisk formål*

Loven gjelder for alle tros- og livssynssamfunn. Kapittel 2 gjelder ikke for Den norske kirke, og kapittel 3 gjelder bare for Den norske kirke.

7.4 Registrering av tros- og livssynssamfunn

7.4.1 Innledning

Gjeldende lovgivning om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke rommer, som det har framgått, i prinsippet tre tilskuddsordninger med til dels ulike vilkår: én for registrerte trossamfunn, én for andre organiserte eller såkalte uregistrerte trossamfunn og én for livssynssamfunn. Registrerte trossamfunn har flere rettigheter og plikter enn uregistrerte trossamfunn, og derfor stilles det flere og strengere krav til førstnevnte. Den vesentligste forskjellen mellom de to kategoriene er at bare trossamfunn som er registrert, kan få vigselmyndighet etter ekteskapsloven. Det er i dag dessuten et vesentlig høyere krav til antall medlemmer for å få tilskudd som livssynssamfunn enn som trossamfunn.

Etter gjeldende rett må tros- og livssynssamfunn være fast organisert for å kunne kreve tilskudd. Det betyr at samfunnene må ha en fastlagt organisasjons- og styringsstruktur med klare ansvarsforhold. Selve organisasjonsformen varierer imidlertid mellom dagens tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn.

Stålsett-utvalget foreslo en ny, felles tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn, med samme rettigheter og plikter for alle samfunnene. Forslaget innebar også at skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn ble avvirket (NOU 2013: 1 s. 332).

Utvalget vektla at de fremmet forslag om en *tilskuddslov*. Dette innebar at blant annet forslaget om lovregulert definisjon av tros- og livssynssamfunn og kravene til organisasjon, medlemstall, innhold osv. primært var utformet som vilkår for tilskudd. Likevel inneholdt lovforslaget en bestemmelse om "godkjenning" av tros- og livssynssamfunn som tilskuddsberettigede, ev. krav til "førstegangsregistrering", se henholdsvis utkastet § 2-3 (NOU 2013: 1 s. 423) og utredningen s. 355–356.

Utvalget drøftet særskilt om det bør stilles krav til organisering som vilkår for tilskudd til tros- og livssynssamfunn (NOU 2013: 1 s. 326–328 og s. 350 flg. og lovforslaget § 2-2 nr. 4, jf. § 2-3). Utvalget kom til at tilskudd bør forbeholdes "tros- og livssynssamfunn som gjennom sitt tros- og livssynsinnhold og det fellesskap som tilbys, kan sies å bidra med noe ut over det som hver enkelt i sin uorganiserte tros- og livssynssøken kan oppnå". I utvalgets forslag til ny tilskuddslov inngikk det derfor som et vilkår for tilskudd at tros- og livssynssamfunnene må ha vedtekter som fastsetter hvem som kan være medlem av samfunnet, styringsstrukturen i samfunnet og hvem som representerer og forplikter samfunnet utad, hvordan vedtekter kan endres og hvordan midler skal disponeres ved endringer, sammenslåinger mv.

7.4.2 Departementets vurderinger

Departementet mener, i tråd med Stålsett-utvalget, at en ny, felles lov bør gjelde både tros- og livssynssamfunn. Som nevnt omfatter departementets lovforslag i tillegg særlige bestemmelser om Den norske kirke.

Dessuten mener departementet at skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn, slik det i dag er regulert i loven, bør oppheves. Spørsmålet om å oppheve lovens sonndring mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn ble reist allerede ved framleggelsen av lovforslaget om å gi livssynssamfunn og uregistrerte trossamfunn rett til å kreve tilskudd. I Ot.prp. nr. 59 (1980–81) s. 5 pekte Justis- og politidepartementet på en rekke forhold som tilsa at skillet

burde videreføres. Nesten samtlige forhold som departementet pekte på i 1981, er i dag endret, i hovedsak på grunn av utviklingen av Folkeregisterets oppgaver og den tilsvarende nedbyggingen av den offentligrettslige betydningen av kirkebokføringen i Den norske kirke. Vigselsmyndigheten er dessuten ikke lenger begrenset til registrerte trossamfunn. Livssynssamfunn som mottar tilskudd, har kunnet få vigselsmyndighet siden 2004. Den rettslige prøvingen av om vilkårene for ekteskapsinngåelse foreligger, foretas i dag av folkeregistermyndigheten (Skatteetaten).

Departementet mener likevel at det i loven bør videreføres en ordning med registrering av tros- og livssynssamfunn. Formålet med registreringen er først og fremst å etablere et grunnvilkår for at samfunnet får rett til å kreve statstilskudd og et grunnlag for at enkeltpersoner i samfunnet kan tildeles vigselsmyndighet. For å kunne bli registrert må samfunnet oppfylle nærmere bestemte vilkår. Departementet mener at samfunnet må være fast organisert og ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer over 15 år. Antallskravet er drøftet særskilt i punkt 7.5 nedenfor.

Etter departementets syn bør bare tros- og livssynssamfunn som er fast organisert, kunne registreres. Departementet legger derfor til grunn at det bør stilles krav om at søknaden redegjør for organisasjons- og styringsstruktur mv. Redegjørelsen skal blant annet inneholde opplysninger om hvem som representerer og kan forplikte samfunnet utad, herunder overfor staten i forvaltningen av ordningene for registrering, tilskudd og vigsel. Departementet legger ikke opp til at det i eller i medhold av loven skal stilles spesifikke kompetansekrav til sistnevnte person(er).

Det finnes en rekke ulike organisasjonsformer blant dagens tilskuddsberettigede trossamfunn, og departementet mener at det neppe er hensiktsmessig å oppstille et eksplisitt krav om at tros- og livssynssamfunn skal ha vedtekter i en foreningsrettslig forstand.

Vilkårene for registrering vil bety at tros- eller livssynssamfunn som for eksempel ikke oppfyller kravet om et visst antall medlemmer, verken vil kunne kreve statstilskudd eller få vigselsrett etter ekteskapsloven. Bestemmelsene i lovforslaget om inn- og utmelding vil gjelde for alle tros- og livssynssamfunn, også slike som ikke er registrert.

Registreringssøknader skal behandles av Fylkesmannen, se nærmere nedenfor i kapittel 17. Det betyr blant annet at det vil måtte vurderes om en konkret sammenslutning kan regnes som et tros- eller livssynssamfunn, jf. lovutkastet § 1, og om samfunnet oppfyller de ytterligere registreringsvilkårene om fast organisering og medlemstall.

Departementet foreslår at nærmere krav til blant annet søknaden om registrering fastsettes i forskrift.

Ved endringer i opplysninger som ligger til grunn for registreringen, skal tros- eller livssynssamfunnet straks gi melding om endringene.

Når registreringsvilkårene ikke lenger er oppfylt, vil det kunne fattes vedtak om tap av registrering. At medlemstallet faller under minstegrensen på 500, skal imidlertid ikke nødvendigvis medføre at samfunnet uten videre fratras registreringen, se nærmere drøfting i punkt 7.5 nedenfor.

Videre mener departementet at brudd på tilskuddsvilkårene som foreslås i kapittel 15 nedenfor, ikke bare skal kunne medføre at tilskudd nektes og eventuelt kreves tilbakebetalt, men at vedkommende tros- eller livssynssamfunn også kan nektes eller fratras registrering.

Tap av registrering vil bety at godkjente vigslere i tros- eller livssynssamfunnet mister vigselfretten etter ekteskapsloven, jf. kapittel 19 om vigselfmyndighet. Departementet foreslår imidlertid ikke at brudd på vilkår for tilskudd automatisk skal medføre tap av vigselfrett.

Registrering bør også kunne fratras tros- og livssynssamfunn som begår brudd på lovens regler om bruk av tilskudd og rapportering, se nærmere omtale i kapittel 16.

7.5 Særlig om antallskrav for registrering av tros- og livssynssamfunn

7.5.1 Gjeldende rett

Det er i dag ikke fastsatt en minstegrense for hvor mange medlemmer et trossamfunn må ha for at det skal ha rett til tilskudd fra det offentlige. I trossamfunnsbegrepet, som forutsetter en sammenslutning av mennesker, ligger det imidlertid innforstått et krav om minimum to medlemmer. Etter livssynssamfunnsloven § 2 annet ledd kan departementet gi «føresegner om kor mange medlemmer eit samfunn må ha for å få tilskot». Med hjemmel i denne paragrafen er det fastsatt et krav om at livssynssamfunn må ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer for å ha rett til tilskudd.

Dissenterlovkomiteen foreslo at trossamfunn måtte ha minst 100 medlemmer over 18 år for å kunne bli registrert og motta tilskudd etter loven. Komiteen begrunnet kravet med at det ikke var ønskelig å spre offentlige funksjoner til «små trossamfunn hvis levetid ofte er kort» (s. 167). Justisdepartementet fant i det videre lovforarbeidet at et slikt krav etter forholdene i Norge ville virke urimelig. Kravet ble derfor utelatt fra departementets lovforslag, se Ot.prp. nr. 27 (1967–68) s. 56.

Antallet små trossamfunn som mottar tilskudd, øker stadig. I perioden 2005–2015 steg antallet trossamfunn som har færre enn 100 tilskuddstellende medlemmer, fra 244 til 327.

7.5.2 NOU 2013: 1

Stålsett-utvalget mente prinsipielt at det må være et krav om organisert tros- og livssynsaktivitet som forutsetning for å ha en støtteordning til tros- og livssynssamfunn og mente at det er rimelig å stille visse minstekrav til samfunnets størrelse, stabilitet og livskraft for økonomisk støtte (NOU 2013: 1 s. 354):

Utøvelse av religion eller utvikling av livssyn i et organisert fellesskap må oppfattes som særlig støtteverdig, enten ut fra en vurdering av samfunnsverdi eller som et bidrag til å realisere en grunnleggende tros- og livssynsfrihet. Gitt et slikt syn på verdien av samfunnsdannelse, virker det rimelig å stille visse minstekrav til samfunnets størrelse, stabilitet og livskraft.

Utvalget foreslo at det ble satt samme minstegrense for tros- og livssynssamfunn og mente at grensen burde heves for trossamfunnene. Det ble påpekt at et høyere krav til medlemstall ville virke administrativt forenkling og gi større muligheter for myndighetene til å ha en reell dialog med samfunnene. Flertallet i utvalget foreslo at antallskravet ble satt til 100 medlemmer, mens mindretallet foreslo et krav om minst 10 medlemmer.

Det ble framholdt at «[...] mulighetene for å organisere seg i en felles virksomhet i forhold til tilskuddsordningen, ikke krever at den enkelte menighet i en religiøs bevegelse fratras selvstendighet».

Utvalget mente at hensynet til forsvarlig håndtering av vigseloppgavene kunne tilsi et høyere antallskrav for vigselrett enn for tilskudd. Det prinsipale forslaget var at Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene ble fratatt vigselretten, og at det ble innført sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning. Men utvalget vurderte også hvilke krav som burde stilles ved en eventuell videreføring av vigselretten til tros- og livssynssamfunn. Et flertall i utvalget foreslo en minstegrense på 500 medlemmer for å få vigselrett (NOU 2013: 1 s. 207–208).

I høringen var et flertall av de relativt få instansene som uttalte seg om å innføre et felles antallskrav for tilskudd, positive, inkludert Oslo kommune, Borg biskop og bispedømmeråd, Human-Etisk Forbund (HEF) og LIM (Likestilling, integrering, mangfold). Noen av instansene mente at 100 medlemmer var for høyt, men støttet et lavere krav. TF og NKR var blant instansene som var kritiske.

NKR viste til at FNs spesialrapportør for religionsfrihet samt OSSE og Venezia-kommisjonen hadde frarådet antallskrav for registrering av tros- og livssynssamfunn. Ifølge NKR vil et krav om 100 medlemmer medføre at frittstående menigheter som er organisert som lokale, selvstendige trossamfunn, ikke lenger vil få tilskudd, og være distriktsfiendtlig. Siden pinsemenighetenes organisering i selvstendige menigheter er forankret i et teologisk begrunnet kirkesyn, vil kravet oppleves som en forskjellsbehandling på grunn av teologi. NKR hevdet at kravet også vil vanskeliggjøre etablering av religiøs virksomhet blant etniske og språklige minoritetsgrupper samt nyetablering av selvstendige menigheter som ikke hører inn under noen etablert sammenslutning. NKR mente at antallskravet var motivert ut fra statens behov, ikke trossamfunnenes, og at det kan bidra til å presse trossamfunn inn i uønskede og praktisk krevende administrative overbygninger.

7.5.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig med Stålsett-utvalget i at det bør settes et høyere antallskrav for trossamfunn enn i dag, og at kravet bør være det samme for tros- og livssynssamfunn.

I likhet med utvalget mener departementet at tros- og livssynssamfunn som skal understøttes av staten fordi organisert tros- og livssynsutøvelse anses særlig støtteverdig, bør oppfylle visse minstekrav til størrelse, stabilitet og livskraft, jf. også departementets generelle drøftinger i kapittel 6 om en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Også administrative hensyn, mulighetene for å kunne følge opp de enkelte samfunnene m.m. tilsier at det i framtiden bør settes en minstegrense for samfunnets størrelse for at støtte skal kunne gis.

I kapittel 18 nedenfor drøfter departementet hvilke regler loven bør gi om medlemskap og tilhørighet i tros- og livssynssamfunn. Av forenklings- og likebehandlingshensyn mener departementet at bare medlemmer som har fylt 15 år, bør telle med når statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn skal beregnes. Videre mener departementet at tilskuddstellende medlemskap bør forbeholdes personer som selv har meldt seg inn eller blitt innmeldt av foreldre eller verge, som er bosatt i riket, og som ikke er medlem i Den norske kirke eller annet registrert tros- eller livssynssamfunn.

For at vedkommende fylkesmann skal kunne føre en mer effektiv og inngående kontroll av om tros- og livssynssamfunnene oppfyller lovbestemte krav og vilkår enn det fylkesmannssembetene har forutsetninger for å gjøre i dag, må antallet tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn etter departementets oppfatning reduseres vesentlig fra dagens 783.

Med en minstegrense på 1 000 tilskuddstellende medlemmer over 15 år, vil antallet tilskuddsberettigede tros- og livssynsamfunn reduseres fra 783 til 55 samfunn, ifølge tall fra Brønnøysundregistrene (2016-tall). Samfunnene som i 2016 hadde færre enn 1 000 tilskuddstellende medlemmer over 15 år, i alt 728 samfunn, hadde samlet sett ca. 130 000 tilskuddstellende medlemmer.

Et antallskrav på 500 tilskuddstellende medlemmer over 15 år vil bety at antallet tilskuddsberettigede tros- og livssynsamfunn synker fra 783 til 123 samfunn. Samfunnene som i 2016 hadde færre enn 500 tilskuddstellende medlemmer over 15 år, hadde til sammen ca. 81 000 tilskuddstellende medlemmer. I kapittel 18 er alderskravet på 15 år nærmere omtalt, og det vises til omtalen der. Det vises ellers til kapittel 23 om økonomiske og administrative konsekvenser, der virkningen av antallskravet på 500 medlemmer over 15 år er nærmere omtalt. Også virkningene ved antallskrav som er lavere eller høyere enn 500 er illustrert i kapittel 23.

Ved innføringen av et antallskrav vil mindre samfunn kunne gå sammen med andre samfunn i en organisatorisk overbygning for å møte kravet. Departementet understreker at dette ikke innebærer at samfunnene må slå seg sammen og oppgi sin selvstendighet. Imidlertid må det finnes en felles instans som kan fremme søknad om registrering og kreve tilskudd, og som kan stilles til ansvar for at krav og plikter etter loven oppfylles. Fellesinstansen behøver ikke være landsdekkende. Tros- eller livssynsamfunnene som inngår i en slik overbygning, trenger heller ikke være geografisk tilstøtende eller nære hverandre. Departementet mener det bør være et krav at samfunnene som vil samordne seg, skal være likeartede i den forstand at de tilhører samme religion eller livssyn.

Muligheten for organisatoriske tilpasninger betyr at virkningen av antallskravene ikke vil bli så sterk som tallene ovenfor indikerer.

Departementet mener at loven av rimelighetsgrunner bør åpne for unntak fra antallskravet, men bare i helt særlige tilfeller. Departementet mener derfor at antallskravet bare skal kunne fravikes for trossamfunn som tilhører en veletablert religion eller trosretning internasjonalt, som har lang historie i Norge, og som ikke har likeartede samfunn som det er mulig å møte antallskravet i fellesskap med.

En unntaksregel som skissert ovenfor, vil kunne by på vanskelige grensdragninger, og det er derfor departementets forutsetning at den skal anvendes svært restriktivt og på en ikke-diskriminerende måte.

Departementet viser til regulering av tilsvarende forhold i Sverige. Etter den svenske forskriften om statsbidrag til trossamfunn (Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund, antagna av SST 2015-02-17, rev. 160217), må samfunnet blant annet oppfylle et vilkår om å "ha egen livskraft" for å ha krav på tilskudd. Dette vilkåret anses som hovedregel oppfylt om samfunnet betjener minst 3 000 personer. Dette antallskravet kan fravikes etter følgende unntaksbestemmelse: "Om samfundet betjänar färre än 3 000 personer bör det ändå anses ha egen livskraft, om det utgör en del av ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning, samt att man tillsammans med andra samfund inom samma samfundsfamilj bildar ett organ för samverkan om fördelning av statsbidrag."

Med en minstegrense på 500 medlemmer over 15 år, og en svært begrenset adgang til å gi unntak, vil en oppnå betydelige fordeler for det offentlige. Forslaget vil gi administrative lettelser ved at det blir færre samfunn å forholde seg til, kontrollere og følge opp.

Departementet foreslår at antallsgrensen formelt knyttes til registrering. Den vil imidlertid da også fungere som et vilkår for tilskudd og for å kunne få vigselfrett, se nedenfor i kapitlene 15 og 19. Departementet vil presisere at antallskravet som foreslås, ikke vil begrense adgangen til å etablere tros- og livssynssamfunn som selvstendige rettssubjekter.

Hensynet til en forsvarlig håndtering av vigselfoppgavene taler for et antallskrav. Det samme gjør forenklings- og effektiviseringshensyn for det offentlige. En felles minstegrense på 500 tilskuddstellende medlemmer vil gi administrative forenklinger for staten; det vil bli færre samfunn og formodentlig også færre vigselfere å forholde seg til, kontrollere og følge opp. En utvikling der stadig flere små trossamfunn som nyopprettes og ofte kan ha en kort levetid, gis vigselfrett, er ikke ønskelig. At tros- og livssynssamfunn må ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer for å kunne få vigselfrett, er i tråd med Ståsett-utvalgets anbefalinger.

Etter departementets syn bør ikke tros- og livssynssamfunn nødvendigvis tape statusen som registrert og dermed også tilskudds- og vigselfretten hvis medlemstallet faller under minstegrensen. Undertalligheten kan være midlertidig. Det vil være uheldig om tros- og livssynssamfunn hvis medlemstall fra år til år veksler mellom om å være like over og like under antallskravet, skal slettes det ene året og nyregistreres i det neste.

Det vil ikke være hensiktsmessig å fastsette en særskilt minstegrense for når et undertallig samfunn skal fratras registreringsstatusen, blant annet fordi det kan få uheldige konsekvenser for likebehandling av samfunnene. Departementet mener at både undertallighetens årsak(er), størrelse og varighet kan være relevante momenter i vurderingen av om tros- eller livssynssamfunnet bør slettes fra registeret. Nærmere regler om dette kan fastsettes i forskrift.

Departementet foreslår følgende regler om registrering i lovutkastet § 3:

Et tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert når det er fast organisert og har minst 500 medlemmer som

- a) har fylt 15 år,*
- b) selv har meldt seg inn, eller som har blitt innmeldt av foreldre eller verge,*
- c) er bosatt i riket, og som*
- d) ikke er medlem i Den norske kirke eller annet registrert tros- eller livssynssamfunn.*

Antallskravet kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap.

Dersom muligheten etter annet ledd er uttømt, kan kravet om mer enn 500 medlemmer etter første ledd fravikes når helt særlige forhold tilsier at det bør gis tilskudd eller vigselfmyndighet til et trossamfunn som tilhører en veletablert religion eller trosretning internasjonalt, og som har vært virksom i Norge i mange år.

Samfunnet skal uten opphold gi melding om endringer i opplysningene som lå til grunn for registreringen.

Når registreringsvilkårene ikke lenger er oppfylt, eller ved vesentlige brudd på andre krav i denne loven eller forskrifter gitt i medhold av loven, kan tros- eller livssynssamfunnet fratras registreringen.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om krav til søknad om registrering, plikten til å opplyse om endringer og om tap av registrering.

7.6 Etablering av ny registreringsordning og overgangsbestemmelser

Etter departementets mening taler likebehandlings- og forutsigbarhets hensyn for at alle tros- og livssynssamfunn som i dag er registrert og/eller mottar tilskudd etter gjeldende lovgivning, og som ønsker å bli registrert etter den nye loven, må fremme en ny registreringsøknad – ikke bare samfunn som etableres etter lovens ikrafttreden. Hver søknad skal undergis en reell prøving mot samtlige registreringsvilkår.

Departementets syn i dette spørsmålet har støtte i Stålsett-utvalgets vurderinger og forslag. I utvalgets forslag til ny tilskuddslov inngikk en ordning for godkjenning av tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn. Utvalget la opp til at alle tros- og livssynssamfunn måtte ha en ny godkjenning (s. 356–357):

Utvalget vurderer det slik at det er behov for en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. I tillegg til en lovteknisk opprydding, er det etter utvalgets mening behov for å markere at en ønsker å etablere en ny ordning med tydeligere avgrensninger. Utvalgets inntrykk er at det kan være betydelig fare for forskjellsbehandling både mellom ulike fylkesmannsembeter og mellom vedtak som er gjort for en tid tilbake og avgjørelser av nyere dato.

[...] I en egen lovbestemmelse om forholdet mellom gammel lov og ny lov bør det slås fast at godkjenninger som er foretatt under hjemlene i lov om trdomssamfunn, ikke vil gjelde uten ny vurdering etter nye regler. [...] Utvalget mener det må foretas en reell ny prøving av de ulike tros- og livssynssamfunnene og legger ikke til grunn at alle de knapt 660 tros- og livssynssamfunnene vil få godkjenning under ny ordning.

Når det gjelder tilslutning til de konkrete kravene for oppfyllelse av forutsetninger for støtte (tros- eller livssynsinnhold og forholdet til lov og etiske verdier), er det ingen grunn til å ha en lang overgangsperiode. Krav om antall kan tilsi en lenger overgangsperiode. Utvalget foreslår at en legger til grunn at godkjenninger under nåværende lov prolongeres i 3 år før alle krav etter ny lov må være tilfredsstillt.

Spørsmål om forlengelse av «godkjenning» etter gjeldende lovgivning, herunder lengden på en eventuell overgangsperiode, vil departementet komme tilbake til i forskriftsarbeidet. Departementet antar at det kan være behov for en overgangsperiode på to-tre år for de som har rett til tilskudd etter dagens regler.

Departementet er enig med utvalget i at et tilskuddstellende medlemskap som er etablert etter gjeldende lovgivning, ikke behøver å etableres på nytt når den nye loven har trådt i kraft.

Det vil også være behov for å kunne gi overgangsbestemmelser om utøvelse av vigselmyndighet etter dagens trossamfunnslov og ekteskapslov. Utgangspunktet vil være at vigselmyndighet etter nå gjeldende rett videreføres i en viss periode.

Departementet foreslår følgende bestemmelse i lovutkastet § 21 annet ledd:

Kongen gir nødvendige overgangsbestemmelser.

8. RAMMELOVGIVNING FOR DEN NORSKE KIRKE

8.1 Innledning

Kirkeloven inneholder i dag relativt omfattende lovgivning om Den norske kirke. Loven ble vedtatt i 1996 og markerte den gangen en foreløpig avslutning av reformarbeidet som hadde utgangspunkt i Stortingets behandling av St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke*.

Den gjeldende kirkeloven ble dermed vedtatt innenfor de grunnlovsmessige rammene i den gamle statskirkeordningen, som blant annet omfattet Kongens kirkestyre. Loven er imidlertid justert noe i forbindelse med grunnlovsendringene i 2012 (regler om tilsetning av biskoper og proster og kirkevalg) og i 2016/2017 for å etablere Den norske kirke som et eget rettssubjekt, se nærmere ovenfor i kapittel 3.

Den gjeldende kirkeloven er nødvendigvis forenlig med rammene som Grunnloven nå legger for lovgivning om Den norske kirke. Etter departementets syn er det likevel behov for å gjøre endringer i kirkeloven, først og fremst for å gi Den norske kirke større frihet til å fastsette egen organisering mv. på et mer selvstendig grunnlag.

I dette høringsnotatet foreslår departementet en relativt omfattende nedskalering av lovbestemmelsene om Den norske kirke, slik at lovgivningen tydeligere skal begrense seg til å fastsette de sentrale bestemmelsene om Den norske kirkes "ordning", jf. Grunnloven § 16 tredje punktum. Formålet med lovgivningen skal først og fremst være å legge ordningsmessig til rette for at Den norske kirke "forblir Norges folkekirke". Dessuten vil en slik nedbygging av den særlige lovgivningen om Den norske kirke innebære større selvstendighet for Den norske kirke og dermed mer lik behandling med andre tros- og livssynssamfunn. Departementet viser til framstillingen av rammene for regulering av Den norske kirke i kapittel 6 ovenfor, særlig punktene 6.2.3 og 6.3.4.

Den norske kirke er i dag en særlovregulert størrelse. Som nevnt legger kirkeloven relativt klare føringer for hvordan Den norske kirke skal organiseres, og hvordan den skal drive sin virksomhet.

Soknene er egne rettssubjekter, og Den norske kirke er fra 2017 etablert som et selvstendig rettssubjekt. Soknene kan ikke løses fra Den norske kirke. Kirkeloven – supplert av regelverk som er vedtatt av Kirkemøtet – holder sammen og balanserer ulike elementer i kirkens selvforståelse. Den gjeldende loven regulerer for eksempel forholdet mellom de ulike kirkelige rettssubjektene og relasjonene mellom lokale og nasjonale kirkelige organer. Den har også regler av betydning for forholdet mellom Den norske kirke som demokratisk størrelse og som trossamfunn (blant annet samvirket mellom det "allmenne prestedømme" som alle døpte har del i, og den særskilt innrettede lære- og prestetjenesten).

Nedbygging av lovgivningen om Den norske kirke, som dette høringsnotatet foreslår, innebærer en betydelig forenkling av det statlige regelverket om Den norske kirke. Departementet har ikke et mål om å forrykke den gjeldende balansen mellom ulike elementer i kirkeordningen. Som nevnt er statens primære interesse å legge til rette for at Den norske kirke kan videreføres som en evangelisk-luthersk kirke, og som "Norges folkekirke". Ut over dette bør lovgivningen, inkludert finansieringsordningen, ha som mål at Den norske kirke kan treffe beslutninger om kirkens organisering på et mer selvstendig grunnlag enn i dag. Da er det heller ikke til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens

organisering, eller eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Etter departementets syn er det Kirkemøtet som vil måtte ha myndighet til å regulere myndighetsfordelingen i Den norske kirke, men innenfor visse rammer som lovgivningen bør angi. Departementet kommer tilbake til dette i punkt 8.3.4.

Som det er antydnet ovenfor i punktene 6.2.3.2 og 6.3.4, kan det være krevende å utforme en lovgivning om Den norske kirke som fra statens side angir et adekvat rettslig grunnlag for at Den norske kirke kan videreføres som folkekirke, som samtidig tar tilbørlig hensyn til Den norske kirkes selvstendighet, tros- og livssynsfrihet og selvforståelse, og som bidrar til tilstrekkelig likebehandling med andre tros- og livssynssamfunn. For å finne fram til en hensiktsmessig balanse mellom ulike perspektiver på reguleringen vil departementet legge vekt på signaler om lovgivning som Den norske kirke har gitt gjennom vedtak i Kirkemøtet. Høringen vil naturligvis også legge et vesentlig grunnlag for utforming av lovgivningen.

I det følgende gjøres det først rede for forslag som har vært framsatt om framtidig rammeloavgivning for Den norske kirke, med særlig vekt på ulike vedtak som Kirkemøtet gjorde om dette i 2015. Og i kapitlet videre drøftes, og fremmes det forslag om, ny lovregulering av Den norske kirkes "ordning".

8.2 Bakgrunn

8.2.1 NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*

Gjønnnes-utvalget fremmet i sin utredning forslag til kirkelige lovreformer som langt på vei er i samsvar med det som departementet foreslår her, eller som allerede er gjennomført som følge av kirkeforliket eller i den kirkelige forvaltningsreformen som er gjennomført fra 2017.

Utvalget anbefalte at den daværende kirkeloven skulle erstattes av en mer kortfattet rammeloavgivning etter – eller i forbindelse med – endringer i Grunnlovens statskirkeordning. Det ble ikke utformet et detaljert forslag til ny rammeloavgivning, men flertallet i utvalget mente at loven burde inneholde følgende elementer:

- en formålsbestemmelse som tydeliggjorde at det var den samme kirken som ble videreført
- en bekreftelse om at kirken som selvstendig trossamfunn avgjør alle spørsmål som har med lære, organisasjon, utnevning av ledere og virksomhet for øvrig
- en bestemmelse om at soknet er den grunnleggende enheten i kirken og forblir et eget rettssubjekt
- en bestemmelse om at Den norske kirke er et selvstendig rettssubjekt
- bestemmelser om at nærmere bestemt lovgivning for offentlige forvaltning fortsatt skal gjelde for kirken og dens organer
- bestemmelser om kommunens finansieringsansvar, om dette videreføres
- særskilte restriksjoner og prosedyrer for endringer av lovverket og for kirkeordningen som skal vedtas av kirkelige organer

8.2.2 Vedtak fattet av Kirkemøtet 2015

8.2.2.1 Den norske kirke som eget rettssubjekt – KM sak 10/15

Kirkemøtet behandlet i 2015 Kulturdepartementets forslag til lovendringer om omdanning av Den norske kirke til et eget rettssubjekt (KM sak 10/15). I all hovedsak ga Kirkemøtet sin tilslutning til forslagene. Kirkemøtets uttalelse inngikk som grunnlag for forslagene som ble framsatt i Prop. 55 L (2015–2016), og som ledet til endringene i kirkeloven med virkning fra 1. januar 2017, jf. omtalen i kapittel 3.

Kirkemøtet uttalte samtidig følgende:

Kirkemøtet ser på de foreslåtte endringene som et viktig skritt videre i relasjonen mellom stat og kirke. Samtidig vil Kirkemøtet uttrykke tilfredshet med at departementet har lagt vekt på at de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammelovgivning for Den norske kirke. I et neste skritt vil færre bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken.

8.2.2.2 Den norske kirkes grunnlag – KM sak 4/15

På bakgrunn av Kirkemøtets behandling av departementets lovforslag og kirkens eget arbeid med framtidig kirkeordning traff Kirkemøtet samme år vedtak om ulike teologiske spørsmål vedrørende Den norske kirkes "grunnlag" (KM sak 4/15). Her drøftet Kirkemøtet hvilke elementer i kirkens teologiske og organisasjonsmessige basis som man mente det ikke uten videre ville være naturlig at ble regulert i lov, og som Kirkemøtet eventuelt selv ville kunne fastsette på selvstendig grunnlag, uten hjemmel i lov.

I vedtaket bekreftet Kirkemøtet "at Den norske kirkes læregrunnlag, som består av Bibelen, Den apostoliske, Den nikenske og Den athanasianske trosbekjennelse, Den augsburgske bekjennelse av 1530 og Luthers lille katekisme videreføres og forutsetter at dette inkluderes i Den norske kirkes grunnlag". Kirkemøtet ba videre om at Kirkerådet, i samarbeid med Bispemøtet, arbeidet videre med Den norske kirkes "grunnlag" ut fra konkrete føringer.

8.2.2.3 Det framtidige behovet for lovgiving om Den norske kirke – Stortingets rolle i kirkestyret – KM sak 11/15

I en egen sak (KM sak 11/15) drøftet Kirkemøtet dessuten behovet for ny lovgivning om Den norske kirke, og i denne saken traff Kirkemøtet vedtak om hva en framtidig rammelovgivning burde inneholde:

1 Kirkemøtet legger til grunn at det føres en tett dialog med staten om den framtidige kirkelige lovgivningen for å avklare hvilke rammebetingelser som samsvarer med forståelsen av Den norske kirke som Norges folkekirke i tråd med Grunnloven § 16.

2 Kirkemøtet mener utgangspunktet for dialogen må være at lovgivningen inneholder nødvendige bestemmelser for å ivareta statlige og kirkelige behov.

3 Kirkemøtet mener det bør reguleres i en egen lov for Den norske kirke at:

- Den norske kirke er en evangelisk-luthersk folkekirke.*
- Soknet som geografisk enhet og organisatorisk ramme for menigheten, skal være den grunnleggende enhet i Den norske kirke og ha status som selvstendig rettssubjekt slik som i dag.*

- *Soknet skal som i dag være uløselig knyttet til trossamfunnet Den norske kirke.*
- *Hvert sokn skal ha minst én kirke og være betjent av prest.*
- *Det enkelte kirkemedlem skal kunne medvirke i styringen av Den norske kirke gjennom demokratiske ordninger.*
- *Kommunens ansvar for å finansiere den lokale kirke videreføres.*
- *Åpenhet, likebehandling og god forvaltningsskikk skal kjennetegne Den norske kirkes forvaltning på alle organisasjonsnivåer. Relevant innhold i dagens forvaltningslov, offentliglova og annet statlig lovverk videreføres og innlemmes i Den norske kirkes regelverk. Det samme gjelder ordninger for klagebehandling.*
- *Den norske kirke har et nasjonalt rettssubjekt med Kirkemøtet som det øverste organ, og loven avklarer forholdet mellom dette rettssubjektet og soknene. Det vises til pkt. 5 nedenfor hva gjelder videre arbeid med denne problemstillingen.*
- *Den norske kirke skal ha rett til å kreve medlemskap for kirkelig tilsatte og ombud og barneomsorgsattest i henhold til politiregisterloven for personer som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.*
- *Demokratisk valgte representanter i Den norske kirkes organer gis rett til fri fra arbeid for å ivareta sine verv.*

4 Som viktige aspekter ved Den norske kirkes samfunnsoppdrag videreføres ansvaret for gravferdsforvaltningen, og vigselsretten opprettholdes.

5 Kirkemøtet ber Kirkerådet utrede alternativer for hvordan forholdene mellom rettssubjektene i kirken skal reguleres og hvordan Kirkemøtets lovgivningsmyndighet overfor soknet skal forankres og avgrenses.

8.3 Departementets vurderinger

8.3.1 Den norske kirkes læregrunnlag og ny lovgivning

Opplistingen av bekjennelsesskrifter i *Kong Christian den Femtis Norske Lov fra 1687 Anden Bog, 1 Cap.* (NL 2-1) har vært regnet som den rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag. Bestemmelsen ble ikke endret i forbindelse med grunnlovsendingene i 2012.

Det har historisk vært ulike oppfatninger om, og i tilfelle på hvilken måte, bekjennelsesgrunnlaget i NL 2-1 kan endres. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i NL 2-1 ikke har grunnlovs rang, jf. Prop. 71 L (2011–2012) side 27. I proposisjonen antok departementet at den rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag burde vurderes på et senere tidspunkt og viste til at Kirkemøtet hadde sluttet seg til dette.

Når Den norske kirke fra 1. januar 2017 er blitt et selvstendig rettssubjekt med Kirkemøtet som øverste representative organ, forutsetter departementet videre at Kirkemøtet har myndighet til å beslutte om kirkens læremessige grunnlag. I samsvar med en slik oppfatning traff Kirkemøtet i KM-sak 4/15 vedtaket om Den norske kirkes grunnlag som er gjengitt ovenfor. Dersom Kirkemøtet vedtar en regel om hva som skal være kirkens læregrunnlag, slik det nevnte vedtaket legger opp til, vil departementet komme tilbake til spørsmålet om NL 2-1 bør oppheves, og i tilfelle på hvilken måte det formelt skal skje.

8.3.2 Formålsbestemmelse om identitet og organisasjon

Kirkemøtet pekte i det foreløpige vedtaket om kirkens grunnlag (KM sak 4/15) også på noen andre elementer som burde inngå i et regelverk som Kirkemøtet fastsetter på eget grunnlag. Kirkemøtet uttalte at regelverket bør inneholde "et uttrykk for Den norske kirkes visjon om å være en bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende folkekirke", at kirken skal være "lokalt forankret og landsdekkende" og at kirken skal "organiseres etter demokratiske prinsipper og som et samvirke mellom valgte representanter for medlemmene og representanter for den vigslede tjeneste med Ord og sakrament".

Noen av disse elementene kan, etter departementets syn, vurderes som spørsmål om kirkens "ordning", og som dermed faller inn under det saksområdet som Stortinget kan og bør regulere ved lov. Dette har Kirkemøtet selv uttrykt ved at enkelte forhold er omtalt både i Kirkemøtets vedtak om kirkens grunnlag (KM sak 4/15) og i vedtaket om hva Kirkemøtet mener bør fastsettes i lovgivning om Den norske kirke (KM sak 11/15): karakteristikken av Den norske kirke som en evangelisk-luthersk folkekirke, demokrati i kirken og at kirken skal være landsdekkende.

Etter departementets oppfatning kan blant annet hensyn til kontinuitet; at Den norske kirke fortsatt skal være en evangelisk-luthersk kirke og "forbli Norges folkekirke", tale for at lovgivningen om kirkens ordning inneholder en overordnet beskrivelse av Den norske kirkes identitet og organisasjon. Departementet viser også til målformuleringene i statsbudsjettet (Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet s. 123), utledet fra Grunnloven § 16, som blant annet uttrykker at Den norske kirke skal være landsdekkende og lokalt forankret, og at Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier, jf. også ovenfor i punkt 6.3.4. Disse målformuleringene er dessuten i samsvar med den kirkelige selvforståelsen som Kirkemøtet har gitt uttrykk for.

Departementet mener på denne bakgrunnen at det, med utgangspunkt i rammene i Grunnloven § 16, kan være ønskelig fra statens side å beskrive Den norske kirkes identitet og organisasjon i en lovbestemmelse. Etter departementets syn kan bestemmelsen mest hensiktsmessig formuleres som en formålsbestemmelse for rammelovgivningen. Departementet viser også til at den gjeldende kirkeloven har en overordnet formålsbestemmelse i § 1.

Etter departementets syn bør bestemmelsen for det første omtale Den norske kirke som en evangelisk-luthersk folkekirke. Dette følger allerede av Grunnloven § 16.

For det andre bør formålsbestemmelsen beskrive Den norske kirke som demokratisk. Kirkens demokratiske struktur er et viktig element i folkekirkebetegnelsen og, etter departementets syn, er et levende og velfungerende demokrati en viktig premisse for at Den norske kirke skal kunne forbli folkekirke. Departementet viser til at kirkeforliket fra 2008 forutsatte at det skulle gjennomføres en demokratireform i Den norske kirke som grunnlag for endringer i Grunnloven. Det var bred politisk og kirkelig enighet om at selvstendigjøring av kirken måtte sees i sammenheng med styrking av det kirkelige demokratiet. Departementet vil peke på at valgordninger og oppslutning om kirkelige valg er sentrale elementer i et velfungerende kirkedemokrati. Derfor mener departementet også at det bør gis visse lovbestemmelser om kirkevalg, som følger opp og konkretiserer demokratiformuleringen i forslaget til formålsbestemmelse, se nedenfor i punkt 8.3.6.

For det tredje mener departementet formålsbestemmelsen bør karakterisere Den norske kirke som landsdekkende. Det innebærer at den parokiale (geografisk avgrensede) sokne- eller

menighetsstrukturen videreføres. Som hovedregel tilhører ethvert kirkemedlem det soknet (den menigheten) der vedkommende er bosatt. Landet er dekket av sokn i den forstand at ethvert sted i landet er innenfor et sokns geografiske grenser. Størrelsen på soknene og grensene mellom dem fastsettes etter egne regler, som etter forslaget her vil bli gitt av Kirkemøtet. Et sokn kan imidlertid "ikke nedlegges på annen måte enn ved å bli en del av ett eller flere andre sokn. Heller ikke kan et sokn opprettes på annen måte enn ved å skilles ut fra allerede eksisterende sokn" (Prop. 55 L (2015–2016) s. 52).

På denne bakgrunnen foreslår departementet følgende formålsbestemmelse for den særlige lovgivningen om Den norske kirke (§ 8 i utkastet):

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.

8.3.3 Liturgimyndigheten

Liturgier for Den norske kirke ble tidligere fastsatt av Kongen med hjemmel i den da gjeldende bestemmelsen i Grunnloven § 16. Myndigheten ble på 1990-tallet delegert til Kirkemøtet.

Da Grunnloven § 16 ble opphevet i 2012, ble det gitt en ny lovbestemmelse om at Kirkemøtet fastsetter alle gudstjenstlige bøker i kraft av å være "øverste representative organ i Den norske kirke". I Prop. 71 L (2011–2012) framholdt departementet (s. 34) følgende:

Departementet legger til grunn at en ny lovbestemmelse om gudstjenstlig myndighet i prinsippet ikke trenger å bety at det er Stortinget som utstyres Kirkemøtet med denne myndigheten. Lovbestemmelsen sikter mot å tydeliggjøre og bekrefte at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ.

Den gjeldende lovbestemmelsen er dermed utformet slik at liturgimyndigheten ikke tildeles Kirkemøtet av Stortinget. Liturgiene er uttrykk for kirkens lære, og Stortinget kan neppe regulere i slike indre forhold i trossamfunnet Den norske kirke, heller ikke ved å tildele et kirkelig organ myndighet i slike saker.

Departementet ser det ikke som nødvendig å videreføre lovbestemmelsen om Kirkemøtets liturgimyndighet, men mener det heller ikke er nødvendig å oppheve den. Når det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet, kan det, etter departementets oppfatning, være grunn til å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet. Departementet anser det imidlertid ikke som nødvendig å videreføre den særlige formuleringen om at Kirkemøtet har denne kompetansen "som det øverste representative organ i Den norske kirke". Det vil kunne gjelde for flere av Kirkemøtets myndighetsområder at organet ikke får sin kompetanse fra loven, uten at departementet har sett det som nødvendig å avklare dette i alle enkeltheter.

Departementet foreslår videre at bestemmelsen utvides til også å presisere at Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære på trossamfunnets vegne. Dette er ikke til hinder for at Kirkemøtet fastsetter særlige regler for behandling av læresaker, som for eksempel involverer og legger myndighet til biskopene eller Bispemøtet. En slik bestemmelse er tatt inn i lovutkastet § 10 første ledd:

Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker.

8.3.4 Rettslig handleevne

Soknet er etter gjeldende rett den grunnleggende enheten i Den norske kirke og et selvstendig rettssubjekt. En fundamental innskrenkning i soknets rettslige selvstendighet er at det ikke kan løses fra Den norske kirke.

Soknets rettslige stilling ble klargjort da kirkeloven ble vedtatt i 1996. Det var særlig forholdet til kommunen og soknets rolle som arbeidsgiver som loven gjorde tydelig. Kirkeloven *etablerte* imidlertid ikke soknet som selvstendig rettssubjekt. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 64 (1994–95) følgende (s. 19):

Departementet er i hovedsak enig i Kirkelovutvalgets vurdering av soknets uklare rettsstilling i gjeldende lovgivning. Selv om den faktiske utviklingen har gått i retning av anerkjennelse av soknet som selvstendig rettssubjekt, særlig på det tjenestemannsrettslige området, men også med hensyn til eiendoms- og formuesforhold, bør dette komme tydeligere til uttrykk i lovgivningen, med bestemmelser om soknets offentligrettslige og privatrettslige handleevne.

Soknets århundrelange historie, og særlig den faktiske utviklingen av kirkelig forvaltning de siste 20 årene, kan hevdes å innebære at soknet ikke lenger er avhengig av en særskilt lovbestemmelse for å opprettholde og hevde rettigheter og plikter som selvstendig rettssubjekt. Om soknet i alle tilfeller vil være å regne som et selvstendig rettssubjekt, kan det være grunn til likevel å videreføre lovbestemmelser som bekrefter dette, for ikke å skape usikkerhet.

Den norske kirkes rettslige selvstendighet har en vesentlig kortere historie. Rettssubjektet Den norske kirke ble etablert ved lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2017. Dette innebærer ikke at Den norske kirke først da ble etablert som trossamfunn. Den norske kirke som korporasjon var heller ikke før 2017 helt uten rettslig handleevne, se Prop. 55 L (2015–2016) s. 8–9.

Departementet mener at bestemmelsene om både Den norske kirkes rettslige status og handleevne og den tilsvarende reguleringen av soknet bør føres videre i ny lovgivning. Likedan bør bestemmelsen om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke føres videre. Disse bestemmelsene er tatt inn i lovforslaget § 9 første og annet ledd:

Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne.

Den norske kirke, så vel som det enkelte sokn, er et eget rettssubjekt og har rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partisstilling overfor domstol og andre myndigheter.

En fundamental premiss for departementet er dermed at soknet skal føres videre som selvstendig rettssubjekt. Departementet viser også til Kirkemøtets vedtak i sak KM 11/15. Det er, etter departementets oppfatning, derfor ikke aktuelt å innlemme soknene i rettssubjektet Den norske kirke. En kunne teoretisk tenke seg at soknet ble videreført som et rettssubjekt innenfor det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke, slik ordningen for eksempel er i Svenska kyrkan, jf. *lag (1998:1591) om Svenska kyrkan* 1 § og 4 §, men departementet har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å foreslå en slik konstruksjon i loven her. Departementet har ellers merket seg at Kirkemøtet i sak KM 11/15 har bedt Kirkerådet "utrede alternativer for

hvordan forholdene mellom rettssubjektene i kirken skal reguleres og hvordan Kirkemøtets lovgivningsmyndighet overfor soknet skal forankres og avgrenses".

Departementet foreslår videre at loven skal fastsette at Kirkemøtet som hovedregel opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og at menighetsrådet opptrer på vegne av rettssubjektet soknet. Lovforslaget overlater for øvrig til Kirkemøtet å fastsette hvilke organer Den norske kirke og soknet skal ha, både lokalt, regionalt og sentralt.

Departementet har ikke tatt stilling til om Kirkemøtet allerede i kraft av sin representative kompetanse, uten særskilt hjemmel i lov, kunne fastsette regler for den kirkelige organiseringen og virksomheten, jf. synspunktet om liturgimyndigheten i punkt 8.3.3. ovenfor. Dersom den foreslåtte hovedregelen om at Kirkemøtet representerer Den norske kirke, og at menighetsrådet representerer soknet, skal kunne fravikes (altså at andre organer som for eksempel kirkelig fellesråd og bispedømmeråd på nærmere angitte saksområder skal kunne opptre på et kirkelig rettssubjekts vegne), bør Kirkemøtet i det minste ha lovhjemmel for å gi bestemmelse om dette.

Departementet antar at Kirkemøtet bør gis en generell hjemmel i lov til å fastsette nærmere regler om kirkens organisering, om kirkelig inndeling, om kirkelige organer og om valg til disse. En nærmere drøfting av spørsmål omkring kirkens organisering og kirkelig inndeling er ellers gjort i kapittel 9, som det vises til.

Etter kirkeloven § 16 er det gitt bestemmelser om opptak av lån på soknets vegne og om at et sokn ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven.

Bestemmelsen om konkursvern er utformet etter mønster av tilsvarende bestemmelse for kommunene i kommuneloven.

Bestemmelsen om konkursvernet i § 16 foreslås videreført, men ellers foreslås ingen bestemmelser i kirkeloven § 16 ført videre i ny lov. Bestemmelser som regulerer soknets låneopptak og hvilke prosedyrer som skal følges dersom et sokn kommer i økonomiske vanskeligheter, må da gis av Kirkemøtet, i medhold av sin myndighet til å gi regler om kirkelige organer. Dersom kommunene fortsatt skal finansiere soknenes virksomhet, vil det være nærliggende at oppståtte betalingsproblemer søkes løst i et samarbeid med kommunen.

8.3.5 Medlemskap og tilhørighet

I kapittel 18 nedenfor legger departementet til grunn at lovbestemmelser om medlemskap bør være felles for alle tros- og livssynssamfunn. Bare unntaksvis kan det være aktuelt å innta særlige lovbestemmelser om dette for Den norske kirke. Den norske kirke, som andre tros- og livssynssamfunn, skal kunne fastsette egne regler om medlemskap, innmelding etc.

Den gjeldende bestemmelsen i kirkeloven § 3 nr. 5 om at medlemskap i kirken forutsetter dåp, er et eksempel på en regel som trossamfunnet Den norske kirke nå bør kunne gi på eget grunnlag. Det samme gjelder "bestemmelser" om oppdragerplikter for foreldre som nå er gitt blant annet i dåpsliturgien, og som knapt har egentlig rettslig karakter. Denne typen uttrykk for forventninger til medlemmer bør Den norske kirke fortsatt kunne gi på eget grunnlag, og det vil være et poeng at slike bestemmelser ikke gis med hjemmel i lov.

Det kan likevel være behov for å ta inn en særskilt bestemmelse om medlemsregister i Den norske kirke. For de øvrige tros- og livssynssamfunnene vil det å føre et medlemsregister kunne være ønskelig for å dokumentere et krav om tilskudd. Selv om tilskuddet til Den norske

kirke ikke beregnes på grunnlag av Den norske kirkes medlemstall, og selv om også tilskudd til andre skulle bli fastsatt uavhengig av hvor mange som tilhører Den norske kirke, se nedenfor i kapittel 14, kan det være grunn til å lovfeste registreringen av medlemmer og kirkelige handlinger i et sentralt medlemsregister for Den norske kirke. Dette er blant annet begrunnet i registreringens omfang og forholdet til personopplysningsloven. Departementet foreslår følgende bestemmelser i § 15:

Personer som er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister.

Det skal føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet ved prest i Den norske kirke samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Disse opplysningene kan inntas i medlemsregisteret.

Nærmere regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.

Når det gjelder spørsmålet om å innføre medlemskontingent i Den norske kirke, vises til kapittel 10 og forslaget til lovtekst som er tatt inn i § 12.

8.3.6 Stemmerett og valg

Departementet legger til grunn at det i Den norske kirke ikke vil være aktuelt å kreve annet enn dåp og en viss alder for å kunne bli medlem med stemmerett og valgbarhet. Andre tros- og livssynssamfunn vil naturligvis kunne stille flere eller andre vilkår for å kunne delta i styringsorganer i samfunnet. Spørsmålet er om staten skal lovregulere stemmerett, og ev. valgbarhet, i Den norske kirke.

Departementet vil be høringsinstansene vurdere spørsmålet, og departementet har utformet et forslag til lovbestemmelse som er begrenset til å fastsette at medlemmer har stemmerett fra det året medlemmet fyller 15 år. Etter forslaget § 11 vil Kirkemøtet kunne gi nærmere regler om valg som utfyller lovens bestemmelser.

Dersom stemmeretten lovfestes, antar departementet at Kirkemøtet, i tillegg til den alminnelige hjemmelen i § 11, bør ha særskilt lovhjemmel for å fastsette regler som begrenser valgbarhet og regulerer uttreden av kirkelige organer, jf. de gjeldende bestemmelsene i kirkeloven § 4 første ledd og § 7. Det er særlig saker vedrørende personer som er fradømt stemmerett i offentlige anliggender og saker vedrørende rådsmedlemmer som siktes, tiltales eller dømmes for straffbare forhold, det kan være aktuelt å gi regler om. Departementets utkast til lovbestemmelse (§ 11 første ledd) har følgende ordlyd:

Hvert medlem av Den norske kirke som bor i soknet, og som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har kirkelig stemmerett. Kirkemøtet kan gi bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer.

I forbindelse med den omtalte demokratireformen i Den norske kirke ble det tatt inn en ny bestemmelse i kirkeloven § 4 fjerde ledd om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Storting eller fylkesting og kommunestyre. Det ble også vedtatt enkelte andre lovendringer for å ivareta kirkeforlikets forutsetning om at demokratireformen skulle inneholde "etablering av reelle valgmuligheter" og "økt bruk av direktevalg", se Prop. 78 L (2012–2013) s. 7. Endringene ble sett på som viktige tiltak for å øke valgdeltakelsen og de valgte kirkelige organenes demokratiske legitimitet.

I høringen av lovforslaget argumenterte noen høringsinstanser på prinsipielt grunnlag mot at kirkelige valg skulle holdes samtidig med og i nærheten av offentlige valg, se proposisjonen s. 5–6.

Departementet har ikke sett det som naturlig at det i en rammelovgivning fortsatt skal lovreguleres hvordan de kirkelige organene skal sammensettes.

Når det derimot gjelder gjennomføringen av valget antar departementet at det bør kunne gis slike bestemmelser som er nødvendige forutsetninger for at hensynet til det kirkelige demokratiet ivaretas. Departementet mener derfor det kan være grunn til å gi ordningen med nærhet til offentlige valg et klart rettslig grunnlag dersom en ønsker å føre den videre.

Lovbestemmelsen om dette er foreslått videreført i utkastet § 11 annet ledd:

Kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg.

Det vises for øvrig til drøftingen av demokratihensyn under punkt 9.6.7.5.

8.3.7 Prestenes, prostenes og biskopens tjeneste m.m.

Arbeidsgiveransvaret for prestene i Den norske kirke ble overført fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke fra 1. januar 2017. Utgangspunktet for lovendringene som da ble gjort, var at det ikke var ønskelig å regulere Den norske kirkes arbeidsgivermyndighet mer omfattende enn det som følger av alminnelig lovgivning. Samtidig ble det vedtatt visse særregler i lov for å sikre prestatjenestens relative selvstendighet og for å gi Kirkemøtet lovhjemmel til å vedta visse regler om prestatjenesten som også gjelder for prester i Den norske kirke som ikke er tilsatt i det nye rettssubjektet.

Etter departementets syn er forutsetningene for de særlige reglene om prestatjenesten ikke vesentlig endret, og departementet mener i utgangspunktet derfor at de fleste av disse bestemmelsene bør føres videre i en rammelovgivning for Den norske kirke.

I lovutkastet § 14 er det foreslått bestemmelser som i hovedsak tilsvarer den gjeldende kirkeloven § 31. Departementet viser til merknadene til bestemmelsene i Prop. 55 L (2015–2016) s. 57–58. Forslaget innebærer blant annet et fortsatt krav i lov om at all prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser. Departementet har imidlertid kommet til at det ikke er nødvendig med hjemmel i lov for at Kirkemøtet kan gi regler om at en prest kan fratras retten til å utføre prestatjeneste, og heller ikke for at Kirkemøtet kan vedta tjenesteordninger (instrukser) som også kan gjelde prester som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver.

For å sikre kirkens landsdekkende karakter bør loven, etter departementets syn, inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop. Denne regelen finnes i dag i kirkeloven § 2 fjerde ledd.

Ved de endringer i kirkeloven som ble fastsatt ved opprettelsen av Den norske kirke som et selvstendig rettssubjekt, ble det i kirkeloven § 40 fjerde ledd tatt inn en overgangsregel om rett til avtalefestet pensjon. Retten gjelder fram til 1. januar 2021, og av hensyn til dette kan det være nødvendig å videreføre bestemmelsen i en overgangsperiode.

Det kan også være behov for – i en overgangsperiode – å videreføre departementets gjeldende hjemmel til å pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for prest, selv om boplikten for prester er avviklet. Den gjeldende bestemmelsen er gjengitt i forslaget til § 14.

Departementet vil i arbeidet med lovproposisjonen vurdere ulike andre lovtekniske løsninger for i en overgangsperiode å videreføre realitetene i de aktuelle bestemmelsene. De er derfor satt i parentes i lovforslaget.

Departementet foreslår etter dette følgende bestemmelser om prestatjenesten mv. i utkastet § 14:

Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.

All prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.

(Departementet kan pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for prest i Den norske kirke. Staten dekker i tilfelle kommunens utgifter etter regler fastsatt av Kongen.

Kirkelig tilsatte som er overført fra staten til Den norske kirke, har rett til uttak av avtalefestet pensjon tilsvarende ordningen i Hovedtariffavtalen i staten, i samsvar med det som er fastsatt i lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Retten til uttak forutsetter medlemskap i Statens pensjonskasse og gjelder fram til 1. januar 2021.)

Kirkemøtet har i saken om Den norske kirkes grunnlag (KM sak 4/15) pekt på at Den norske kirke skal være "organisert etter demokratiske prinsipper og som et samvirke mellom representanter for medlemmene og representanter for den vigslede tjeneste med Ord og sakrament". Dette prinsippet om organisering og styring gjennom et samvirke mellom "embete og råd" er imidlertid ikke omtalt som et forhold som bør lovreguleres i Kirkemøtets vedtak i KM sak 11/15. Samvirkeprinsippet er tatt inn i *lag om Svenska kyrkan* 2 §. Departementet antar at Kirkemøtet eventuelt kan fastsette regler om dette på eget grunnlag, og departementet har ikke foreslått at dette forholdet lovreguleres.

8.3.8 Saksbehandlingsregler – forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova

Også etter lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2017, er forvaltningsloven og offentleglova gjort gjeldende for virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer, jf. kirkeloven § 38. Når det gjelder forvaltningsloven, kommer bare lovens kapitler II og III til anvendelse i personalsaker, blant annet ved tilsetting og oppsigelse. Den gjeldende kirkeloven bestemmer i tillegg at også reglene om offentlige organer i arkivlova skal gjelde.

Kirkemøtet har ment at "(r)elevant innhold i dagens forvaltningslov, offentleglova og annet statlig lovverk (bør) videreføres og innlemmes i Den norske kirkes regelverk. Det samme gjelder ordninger for klagebehandling" (KM sak 11/15).

Med unntak for Kirkemøtet og menighetsrådet vil kirkelige organer etter forslaget her ikke lenger være bestemt direkte i lov. De vil imidlertid være opprettet av Kirkemøtet *i medhold av lov*.

Den norske kirkes særskilte karakter og kirkens rolle i det norske samfunnet kunne tilsi at reglene for det offentliges saksbehandling fortsatt burde gjøres gjeldende for virksomheten i kirkens organer. Departementet vil imidlertid peke på at en slik regulering vil være såpass inngripende i kirkens virksomhet, at det bare kunne forsvares om det var tungtveiende saklige hensyn som tilsa en lovbestemmelse om dette.

Departementet har merket seg at Kirkemøtet ønsker at slike regler "videreføres og innlemmes i Den norske kirkes regelverk", og har kommet til at det bør overlates til Kirkemøtet å fastsette regler om dette. For at det ikke skal være noen tvil om Kirkemøtets kompetanse til å fastsette at slike regler skal gjelde også for soknets organer, foreslår departementet at Kirkemøtets myndighet hjemles i lov.

Dette innebærer at Kirkemøtet vil kunne beslutte at hovedtrekkene i den gjeldende bestemmelsen i kirkeloven § 38 videreføres. Følgende bestemmelse foreslås (utkastet § 16):

Kirkemøtet bestemmer om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for virksomheten som drives av kirkelige organer.

Kirkeloven § 24 inneholder i dag en bestemmelse om at "Kirkemøtet gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige området". Etter departementets oppfatning følger en slik regel uansett av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og annet regelverk.

Departementet mener det likevel kan være grunn til å vurdere om den nye loven bør gi en uttrykkelig regel om at Kirkemøtet skal uttale seg om forslag til endringer i de særlige bestemmelsene om Den norske kirke. Grunnlaget for statens lovgivning om Den norske kirke har en spesiell karakter, blant annet gjennom den saklige avgrensningen til "ordning" i Grunnloven § 16 tredje punktum. Departementet har ovenfor i punkt 6.2.3.2 pekt på at grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet om Den norske kirke kan være uklare, blant annet i lys av Den norske kirkes tros- og livssynsfrihet, og at Den norske kirkes syn på aktuell lovgivning på en kvalifisert måte kan være med på å påvirke hva Stortinget kan eller bør gi lovgivning om. Etter departementets syn gir dette grunn til å ta inn en særlig saksbehandlingsregel som sikrer at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til endringer i den særlige lovgivningen om Den norske kirke. Departementet legger til grunn at det er nødvendig at saken faktisk forelegges Kirkemøtet, og at det ikke er tilstrekkelig at for eksempel Kirkerådet gis anledning til å uttale seg. Det bør imidlertid være tale om endringer av vesentlig karakter. Endringer av mer lovteknisk karakter eller som ikke har noen vesentlig betydning for Den norske kirke, bør Kirkerådet kunne uttale seg om. Uavhengig av en slik særlig regel om uttalelse fra Kirkemøtet, skal lovforslag naturligvis sendes på alminnelig høring, blant annet slik at andre tros- og livssynssamfunn kan gi uttalelse i saken. Departementet foreslår følgende bestemmelse i utkastet § 16 annet ledd:

Forslag til vesentlige endringer i bestemmelsene i dette kapitlet skal forelegges Kirkemøtet.

8.3.9 Økonomiske forhold

Departementet viser til drøftingene av finansieringsordningene for Den norske kirke i kapittel 9 og forslaget til lovbestemmelser om finansiering. De vilkårene som er gitt for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, gjelder tilsvarende for Den norske kirke. Alternative lovforslag om finansiering av Den norske kirke er inntatt i utkastet til lov §12.

8.3.10 Kirkebygg

Kirkeloven § 17 tredje ledd fastslår at kirkene er "soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag". Denne regelen er ført videre fra eldre lovgivning. Etter gjeldende rett har soknet eiendomsrett til kirkebygget og hele den matrikulerte eiendommen som kirken står på.

Etter departementets oppfatning kan denne lovbestemmelsen i dag vurderes som overflødig. Hovedregelen om at kirken er i soknets eie, er ikke omtvistet, heller ikke at andre løsninger kan følge av særskilt rettsgrunnlag.

Departementet er derfor i tvil om det er nødvendig å videreføre en slik bestemmelse, men har foreslått at den tas inn i utkastet § 13. I tillegg har departementet foreslått en eksplisitt hjemmel for at Kirkemøtet kan gi "regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond og om betaling for bruk av kirke". Dette gir Kirkemøtet hjemmel for å fastsette regler som kan avløse ulike regler om forvaltning og bruk av kirker, jf. den gjeldende kirkeloven §§ 18–21 og regler gitt i medhold av disse bestemmelsene. Departementet foreslår følgende bestemmelse om kirkebygg:

Kirkene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Kirkemøtet gir regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende kirkefond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

Forslaget om Kirkemøtets myndighet til å gi regler om krav til kirke m.m., er nærmere kommentert også i kapittel 9.4.

Departementet har ved delegasjon av egen myndighet etter gjeldende regler fastsatt at saker blant annet om ombygging og utvidelse av kirker skal forelegges Riksantikvaren før det treffes vedtak, og at Riksantikvaren eventuelt vil kunne klage vedtaket inn for departementet. Dette omfatter også kirker som ikke uten videre reguleres gjennom kulturminnelovens bestemmelser. Miljøverndepartementet og det daværende Kirke departementet har utarbeidet et eget rundskriv om saken (T-3/2000).

Med den hjemmel som foreslås gitt til Kirkemøtet, vil Kirkemøtet i samarbeid med Riksantikvaren kunne fastsette ordninger og saksbehandlingsregler som fortsatt sikrer en kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker, ut over det som kan pålegges i medhold av kulturminnelovens gjeldende bestemmelser. Departementet mener det er viktig at det kommer på plass systemer som kan sikre kirkenes kulturhistoriske verdier, og er derfor i likhet med det berørte fagdepartementet opptatt av at det er en god dialog mellom kirken og Riksantikvaren knyttet til dette temaet. Det vises ellers til kapittel 11 nedenfor om de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene.

8.3.11 Rett til permisjon fra arbeid mv.

Kirkemøtet (KM sak 11/15) mente at en framtidig rammelovgivning bør sikre at "demokratisk valgte representanter i Den norske kirkes organer gis rett til fri fra arbeid for å ivareta sine verv".

En slik rett til permisjon fra arbeid har valgte medlemmer i kirkelige organer i dag etter regelen i arbeidsmiljøloven § 12–13. Bestemmelsen her gir arbeidstaker "rett til permisjon fra arbeid i det omfang det er nødvendig for å oppfylle lovbestemt møteplikt i offentlige organer". Bestemmelsen er gjentatt i kirkeloven § 30 første ledd annet punktum, og den er i kirkeloven utvidet til også å omfatte "utvalg oppnevnt av slikt organ". Møteplikten i et lovbestemt kirkelig organ følger av kirkeloven § 30 første punktum, og plikten til å ta imot valg følger av kirkeloven § 6.

Kirkemøtet vil med hjemmel i departementets forslag til § 10 kunne fastsette hvilke organer Den norske kirke skal ha, og også gi bestemmelser om møteplikt og stemmerett som avløser de gjeldende bestemmelsene i kirkeloven.

Ut fra hensynet til likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn mener departementet at det ikke bør videreføres særbestemmelser om rett til permisjon fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer. Og departementet mener det ikke bør innføres slike regler for valgte ombud i alle tros- eller livssynssamfunn.

8.3.12 Egen kirkelov eller særlige bestemmelser om Den norske kirke i en felles lov?

Kirkemøtet har ment at det bør gis en egen lov om Den norske kirke, jf. blant annet vedtaket i KM sak 11/15.

Som det har framgått, foreslår departementet at den særlige lovgivningen om Den norske kirke tas inn som et eget kapittel i en felles lov om tros- og livssynssamfunn. Spørsmålet om det heller skal gis en egen lov for Den norske kirke, har – slik departementet ser det – primært lovteknisk karakter. Det kan naturligvis ha en viss symbolsk betydning, men departementet mener at de materielle vurderingene av reguleringsbehovet vil være de samme enten "kirkeparagrafene" gis i en egen lov eller i en felles lov.

Hensynet til forenkling og likebehandling taler for den løsningen som er foreslått her.

9. FINANSIERINGEN AV DEN NORSKE KIRKE

9.1 Innledning

Departementet viser til kapittel 6, blant annet om forståelsen av den understøttelsesplikten som staten har overfor Den norske kirke etter Grunnloven § 16 og verdien av en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Drøftingene der gir bakgrunnen for at departementet i forslaget til felles lov om tros- og livssynssamfunn går inn for å føre videre en offentlig finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Hovedspørsmålet som drøftes i det følgende, er innretningen av den offentlige finansieringen av Den norske kirke, særlig om dagens økonomiske ansvarsdeling mellom staten og kommunene på kirkens område bør føres videre. Slik departementet ser det, er alternativet til dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene at staten tar over det offentlige finansieringsansvaret. Departementet har ikke tatt stilling i dette spørsmålet. For å legge et godt grunnlag for høringen er de to alternativene drøftet relativt inngående.

Departementet viser ellers til kapittel 10, der spørsmålet om medlemskontingent i Den norske kirke er særskilt drøftet, og til kapittel 11 om kulturhistorisk verdifulle kirkebygg. Opplysningsvesenets fond og eierskapsspørsmålet er behandlet i kapittel 12, mens spørsmålet om landets offentlige gravplasser bør forvaltes av kirkelige organer eller overføres til kommunene, er drøftet i kapittel 22. Spørsmålene som drøftes i disse kapitlene, angår finansieringsordningene for Den norske kirke, men har etter departementets syn ikke avgjørende betydning for den generelle innretningen av den offentlige finansieringsordningen for kirken. Det vises ellers til kapittel 21 om å innføre livssynsavgift som en alternativ finansieringsmodell for alle tros- og livssynssamfunn. Som nevnt ser ikke departementet en slik finansieringsordning som aktuell.

9.2 Kirkens finansiering i dag

Den norske kirke disponerer i dag rundt 5,5 mrd. kroner i offentlige overføringer fra staten og kommunene. Den offentlige finansieringen er i hovedsak innrettet mot kirkebyggene, gudstjenestene og de kirkelige handlingene som finner sted i kirkebygget, foruten kirkens forvaltning av landets offentlige gravplasser. Statens tilskudd er på rundt 2 mrd. kroner, hvorav nær halvparten finansierer prestedtjenesten.

Antallet lønnede årsverk i Den norske kirke er ca. 6 000. Omtrent 65 pst. av kirkens driftsutgifter er lønnsutgifter.

Nær 1 630 kirkebygg tilhører Den norske kirke. Et stort antall kirkebygg har kulturhistorisk verdi og mange er fredet. Det vesentlige av de kommunale tilskuddene finansierer vedlikeholdet og driften av kirkebyggene og de offentlige gravplassene med tilhørende lønnsutgifter.

I historisk perspektiv har kirkens økonomi vært dominert av henholdsvis prestenes og kirkebyggenes økonomiske forhold. De økonomiske ordningene for Den norske kirke i dag representerer langt på vei en videreføring av disse opprinnelige to systemene, som hadde sitt utspring i prestegården og kirkebygget.

På 1900-tallet ble det en stadig klarere økonomisk ansvarsdeling mellom staten og kommunene på kirkens område. Etter hvert som prestegårdene under Opplysningsvesenets

fond var utilstrekkelige som finansieringskilde for prestelønningene, fikk staten i økende grad det økonomiske ansvaret for prestene, mens kommunene fikk ansvaret for kirkebyggene, kirkegårdene og de kirkelige stillingene det var behov for utover presten (klokker, organist, kirketjener, kirkegårdsbetjening).

Statens oppgaver har de siste tretti årene blitt utvidet til å finansiere oppbyggingen av kirkens regionale og nasjonale organer (bispedømmerådene, Kirkerådet, Kirkemøtet). Det siste tiåret har staten i tillegg gitt betydelige tilskudd til kirkens trosopplæring. Det kommunale finansieringsansvaret har i disse årene i hovedsak ligget fast.

Bestemmelser om statens økonomiske ansvar på kirkens område er gitt i kirkeloven § 2 a som lyder:

§ 2 a. Statens økonomiske ansvar

Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål.

Bestemmelsen kom inn ved endringene i kirkeloven i 2016. Statens bevilgninger til Den norske kirke gis fra 2017 som et rammetilskudd, som i 2017 er på 1,97 mrd. kroner. Det er Kirkemøtet som disponerer og fordeler tilskuddet på kirkens sentrale og regionale administrasjon, prestatjenesten, kirkens trosopplæring og andre formål som Kirkemøtet ønsker å støtte. Tilskuddet kan ikke benyttes til formål som kommunene har et lovfestet ansvar for.

Utover rammetilskuddet til Den norske kirke gir staten et særskilt driftstilskudd til Sjømannskirken. I 2017 er tilskuddet på 92 mill. kroner. Sjømannskirken betjener nordmenn i utlandet og regnes som en del av Den norske kirke. Dessuten gis det over Svalbardbudsjettet et tilskudd øremerket for Svalbard kirke, nær 5 mill. kroner i 2017. Videre har Kulturdepartementet gjennom mange år gitt et årlig tilskudd på rundt 10 mill. kroner til KA til særskilte oppgaver innen kirkebyggfeltet. KA er en arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, og har bygget opp et særlig kompetansemiljø innen kirkebyggfeltet.

Siden restaureringen av Nidarosdomen ble påbegynt i 1869 har staten ved Nidaros domkirkes restaureringsarbeider (NDR) hatt det økonomiske ansvaret for domkirkens restaurering og det antikvariske vedlikeholdet. Driftsbudsjettet for NDR i 2017 er på rundt 65 mill. kroner, men regnes ikke som bevilgning til Den norske kirke.

Kommunenes økonomiske ansvar overfor Den norske kirke framgår av kirkeloven § 15, som lyder:

§ 15. Kommunenes økonomiske ansvar

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellestråd:

- a) utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,*
- b) utgifter til anlegg og drift av kirkegårder,*
- c) utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellestråd,*
- d) driftsutgifter for fellestråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,*
- e) utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,*

f) utgifter til kontorhold for prester.

Fellesrådets budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelig tilsatte er tilfredsstillende og at menighetsråd og fellesråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt etter denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes forpliktelser etter denne paragraf.

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a) og b). De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av kommunelovens § 50.

Representant for kirkelig fellesråd kan gis møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som direkte berører fellesrådets virksomhet.

Det er det kirkelige fellesrådet i kommunen som på vegne av soknene mottar de kommunale bevilgningene til kirkens virksomhet. Det vanlige er at de kommunale bevilgningene ikke er spesifisert på formål nevnt i § 15, men gis som et rammetilskudd til fellesrådet, som forvalter og disponerer bevilgningene til kirkebyggenes drift og vedlikehold, til lønnsutgiftene for de kirkelig ansatte, til gravplassforvaltningen m.m.

De kommunale driftstilskuddene til Den norske kirke var på ca. 3 mrd. kroner i 2016. De kommunale investeringstilskuddene (i det vesentlige til kirkebygg og gravplasser) kommer i tillegg. Disse var i 2016 på 730 mill. kroner.

De kirkelige fellesrådenes driftsinntekter var i 2016 på ca. 4,5 mrd. kroner, mens driftsutgiftene var på ca. 4,4 mrd. kroner. Fellesrådenes investeringsinntekter var på ca. 950 mill. kroner. Investeringsutgiftene var på ca. 1 mrd. kroner.

Som det framgår, utgjør overføringene fra kommunene hoveddelen av fellesrådenes inntekter. I tillegg kommer tilskudd fra staten, i det vesentlige til kirkens trosopplæring.

Målt per innbygger utgjør det kommunale driftstilskuddet til fellesrådene i 2016 i snitt 578 kroner (803 kroner per kirkemedlem). Variasjonsbredden er betydelig, fra 355 kroner i snitt for de ti kommunene med lavest beløp per innbygger, til 3 102 kroner i snitt for de ti kommunene med høyest beløp per innbygger. Målt per kirkemedlem er variasjonsbredden fra 518 kroner til 3 102 kroner.

Utover statlige og kommunale tilskudd får Den norske kirke et finansielt tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige oppgaver. Tilskuddet, som disponeres av Kirkemøtet, har i senere år vært stabilt på rundt 25 mill. kroner. Fondet bidrar årlig også med ca. 15 mill. kroner som tilskudd til kirkens IKT-løsninger. Fondet har fortsatt et økonomisk ansvar for tjenesteboligene for prester, dvs. for de tjenesteboligene som fortsatt benyttes av prestene, selv om prestene ikke lenger har plikt til å bo i boligene.

Fondets bidrag til Den norske kirke inngår i grunnlaget for å beregne statens tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Beløpet som inngår i beregningsgrunnlaget for 2017, er 107 mill. kroner.

Givertjenester, ofringer m.m. til Den norske kirke summerte seg i 2016 til ca. 310 mill. kroner. Beløpet omfatter gaver ikke bare til menighetene, men også til kirkelige formål utenfor menighetene, blant annet til frivillige kristelige organisasjoner. Gaver til Den norske kirke er omfattet av den generelle ordningen for skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner.

9.3 Bakgrunn og utgangspunkter

En viktig bakgrunn for drøftingene i det følgende er målsettingen om at statens lovregulering av Den norske kirke bygges ned, slik at Den norske kirke får større frihet til å gi bestemmelser om kirkens ordning. Innretningen av den offentlige finansieringsordningen vil i denne sammenhengen kunne ha betydning. Generelt vil det være slik at dess mer omfattende den offentlige finansieringen er regulert i lov, dess mer vil lovreguleringen kunne påvirke kirkeordningen og begrense Den norske kirkes frihet til å organisere seg og fastsette kirkeordningen på selvstendig grunnlag.

En rekke lovbestemmelser om Den norske kirke er i dag en funksjon av kirkelovens bestemmelser i § 15 om kommunenes finansieringsoppgaver overfor kirken. Blant annet er kirkelovens bestemmelser om Den norske kirkes inndeling i sokn, om kirkebygg m.m. langt på vei avledet av bestemmelsene i § 15. Skal målet om færre reguleringer av kirkens ordning i lov kunne nås, er det etter departementets syn nødvendig å endre kirkeloven § 15 og de tilknyttede lovbestemmelsene.

Ved utformingen av nye lovbestemmelser og gjennomgang av mulige nye finansieringsordninger for Den norske kirke, mener departementet at den offentlige finansieringen bør innrettes slik at den gir kirken mulighet til å utnytte de offentlige midlene på den mest hensiktsmessige måten og ut fra kirkens selvstendige vurdering av innsatsområder og utgiftsbehov.

Departementets utgangspunkt er videre at den offentlige finansieringen av Den norske kirke bør utformes slik at den ikke begrenser kirkens muligheter til å organisere seg og løse sine oppgaver slik kirken selv mener er hensiktsmessig. Tilsvarende bør den organisatoriske oppbyggingen av Den norske kirke og hvordan Den norske kirke velger å fordele oppgaver og ansvar innad i kirken ikke være bestemmende for hvordan den offentlige finansieringen innrettes.

Som innledning til drøftingene av nye finansieringsordninger er det nedenfor gjort greie for forslag som knytter seg til dagens lovbestemmelser om kirkens organisering, kirkens inndeling i sokn og krav til kirkebygg. I dag inneholder kirkeloven flere bestemmelser på disse områdene som departementet mener ikke lenger bør gis i lov, men bestemmes i en kirkeordning fastsatt av Kirkemøtet. Slike lovmessige endringer vil være viktige forutsetninger ved drøftingen av nye finansieringsordninger for kirken.

I alt 1 629 kirkebygg hører inn under Den norske kirke. Betydelige midler benyttes hvert år på driften og vedlikeholdet av kirkebyggene. En stor andel er fredet eller regnet som kulturhistorisk verdifulle. Mange kirkebygg har et stort vedlikeholdsetterslep, beregnet til flere milliarder kroner. Som bakgrunn for den generelle drøftingen av nye finansieringsordninger for Den norske kirke, ser departementet det som hensiktsmessig å drøfte forvaltningen og finansieringen av kirkebyggene særskilt. Både størrelsen på de løpende utgiftene til kirkebyggenes drift og vedlikehold, det betydelige

vedlikeholdsetterslepet og den store andelen kulturhistorisk verdifulle kirkebygg, tilsier at forhold rundt kirkebyggenes forvaltning og finansiering blir godt belyst som innledning til drøftingen av finansieringsordningene for Den norske kirke. Det vises ellers til kapittel 11, der det er gitt en mer utførlig omtale av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene.

9.4 Den norske kirkes lokale organisering, inndelingen i sokn og lovkravene til kirkebygg

9.4.1 Bakgrunn

Ved de seneste endringene i kirkeloven ble tidligere lovbestemmelser om Den norske kirkes regionale og sentrale organer endret. De regionale bispedømmerådene var tidligere lovregulert, der det i lov var angitt hvilket ansvars- og myndighetsområde rådene hadde. Slike bestemmelser er nå i det store og hele opphevet. Med unntak for enkelte oppgaver bispedømmerådene har innen gravplassforvaltningen, som er regulert i gravferdsloven, er det Kirkemøtet som nå bestemmer hvilke oppgaver bispedømmerådene skal ha.

Den norske kirkes lokale organisering og inndeling i sokn er i dag regulert i kirkeloven. Også forhold som berører kirkebyggene er regulert der. Det gjelder blant annet lovkrav om kirkebyggets størrelse, om når det skal bygges kirke, om godkjenning av kirketomt, tegninger m.m. Som nevnt er det en sammenheng mellom disse bestemmelsene og bestemmelsene i kirkeloven § 15 om kommunenes økonomiske ansvar.

Av forarbeidene til endringene i kirkeloven i 2016 går det fram at departementet mente at spørsmål om Den norske kirkes lokale organisering, kirkens inndeling i sokn og bestemmelser om kirkebygg burde tas opp i neste reformfase, dvs. under arbeidet med rammelovgivningen for Den norske kirke. Departementet framholdt at slike spørsmål henger tett sammen med lovreguleringen av det kommunale finansieringsansvaret og burde vurderes i sammenheng med ny lovgivning. I lovproposisjonen, jf. Prop. 55 L (2015–2016) side 14, uttalte departementet:

Departementet antar at kirken under denne reformfasen bl.a. vil gjennomgå kirkens organisering og soknens plass i kirkeordningen, kirkens forvaltningsnivåer og de kirkelige organenes innbyrdes myndighetsfordeling, med sikte på at slike spørsmål blir regulert i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En rekke bestemmelser i kirkeloven vil da kunne oppheves og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammelovgivning for kirken. En slik rammelovgivning for Den norske kirke vil reise spørsmål om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, slik at kirken også på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Det er særlig spørsmålet om endringer i dagens bestemmelser i kirkeloven § 15 om kommunenes økonomiske oppgaver overfor Den norske kirke som da er aktuelle å ta opp. I dag innebærer kirkeloven § 15 begrensninger i kirkens myndighet til blant annet å treffe vedtak om kirkens organisering, den kirkelige inndelingen og om kirkebyggene. Dette er bestemmelser som ikke foreslås endret ved de lovforslagene som nå legges fram.

Som bakgrunn for departementets forslag om å oppheve lovreguleringen på de nevnte områdene, er det i det følgende gitt en oversikt over dagens bestemmelser.

9.4.2 Gjeldende rett

9.4.2.1 Kirkens lokale inndeling og organisering

Med kirkelig inndeling menes i denne sammenhengen kirkens inndeling i sokn. Soknet er geografisk avgrenset. Alle kirkens medlemmer som har bostedsadresse i soknet, tilhører soknet. Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke, med en rettslig og økonomisk selvstendighet (eget rettssubjekt). Soknet kan ikke løses fra Den norske kirke.

Etter kirkeloven § 5 skal ethvert sokn ha et menighetsråd og egen kirke. Det er menighetsrådet som i utgangspunktet representerer soknet. I de tilfellene det er to eller flere menighetsråd i en kommune, skal menighetsrådene velge et kirkelig fellesråd, som da er et fellesorgan for soknene. Den norske kirke har rundt 1 200 sokn og 415 kirkelige fellesråd.

Før kirkeloven kom i 1996 var det kommunene som i de fleste administrative, økonomiske og personalmessige forhold representerte soknene. Ved loven i 1996 ble ansvaret for denne typen oppgaver overført fra kommunen til soknet. Behovet for et kirkelig organ som på vegne av de enkelte soknene i kommunen kunne ta imot disse oppgavene, var bakgrunnen for lovfestingen i 1996 av kirkelig fellesråd. Fellesrådet representerer soknene i de sakene som etter loven er lagt til fellesrådet. Menighetsrådets og fellesrådets ansvars- og myndighetsområde framgår av kirkeloven § 9 (menighetsrådet) og § 14 (kirkelig fellesråd).

Fellesrådet skal på vegne av soknene i kommunen blant annet motta de kommunale bevilgningene til kirkens virksomhet og disponere disse. Under fellesrådets ansvarsområde hører gravplassforvaltningen og forvaltningen av kirkebyggene. De fleste lokalkirkelige stillinger er organisert under fellesrådet, som dermed også har ansvaret for de personaladministrative oppgavene. Gjennom lovens bestemmelser om fellesrådets oppgaver er fellesrådets geografiske virkeområde bundet til kommuneinndelingen.

9.4.2.2 Kommunenes ansvar etter kirkeloven § 15

Bestemmelsene i kirkeloven § 15 forplikter kommunene til å dekke utgifter som gjelder kirkebyggene og gravplassene (drift, vedlikehold og nybygg/nyanlegg) og til personell som trengs for å benytte kirkebyggene til gudstjenester og kirkelige handlinger. Kommunen skal også dekke administrative utgifter (kontorlokaler, utstyr, administrativt personell) til menighetsrådene og det kirkelige fellesrådet. Med unntak for visse utgifter til konfirmasjonsopplæring har ikke kommunene økonomiske forpliktelser til trosopplæring, diakoni, kirkemusikk eller annen kirkelig virksomhet. Kommunene kan likevel gi økonomisk støtte til slike formål.

De kommunale budsjettvedtakene er normalt ikke spesifisert på de enkelte utgiftsformålene som er nevnt i § 15. Hovedregelen er at det kirkelige fellesrådet mottar et rammetilskudd fra kommunen som skal dekke de utgiftene som kommunen er forpliktet på etter § 15. Selv om kommunene kan stille vilkår ved tildelingen, er det i alminnelighet de kirkelige fellesrådenes ansvar å prioritere og fordele midlene på de enkelte utgiftsformålene.

Det framgår av § 15 at kommunene kan yte tjenester til de kirkelige fellesrådene. Disse kommer da utenom de finansielle overføringene. For det meste gjelder dette IKT-tjenester og tjenester innen regnskap, men kan også være tjenester innen personalforvaltning og annen økonomiforvaltning. Ofte får dessuten fellesrådene levert tjenester fra kommunens tekniske etat innen bygningsforvaltningen og gravplassforvaltningen. Slike tjenester skal verdsettes og

framgå i fellestrådenes regnskaper. Verdien av ytelsene, på linje med de finansielle overføringsene, skal inngå i beregningen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn som har medlemmer bosatt i kommunen. Ifølge fellestrådenes regnskaper var ytelsene verdsatt til 126 mill. kroner i 2016. I 2005 var ytelsene verdsatt til rundt 85 mill. kroner. Veksten skyldes antakelig en stadig mer korrekt verdsetting og regnskapsføring av ytelsene, ikke en reell vekst i ytelsene.

Bestemmelsen i § 15 om kommunal tjenesteyting har sin bakgrunn i at det de fleste steder ikke fantes noen egen kirkelig administrasjon i kommunene før vedtakelsen av kirkeloven i 1996, som lovfestet et kirkelig fellestråd i hver kommune. Fram til da hadde den kirkelige forvaltningen oftest vært en del av kommuneforvaltningen. Gjennom den nevnte bestemmelsen i § 15 kunne de praktiske, tekniske og administrative løsningene for kirken som kommunene sørget for, fortsette.

Ved selvstendigjøringen av kirken fra kommunene gjennom kirkeloven fra 1996 måtte det avklares hvilke bestemmelser som skulle gjelde for menighetsrådenes og de kirkelige fellestrådenes regnskaper og økonomiforvaltning. Departementet fikk i medhold av kirkeloven myndighet til å gi nærmere bestemmelser om dette. Slike bestemmelser er fastsatt i forskrift nr. 1215 av 25. september 2003 *Om økonomiforvaltningen for kirkelige fellestråd og menighetsråd i Den norske kirke*. Forskriften er basert på og ligger tett opp til tilsvarende forskrift for kommunene.

9.4.2.3 Kirkelovens bestemmelser om kirkebygg

Som nevnt stiller kirkeloven krav om at det skal være kirke i hvert sokn. I § 21 er det stilt krav blant annet om antallet sitteplasser i ny kirke som bygges. Disse bestemmelsene innebærer at det ikke kan treffes vedtak om utskilling av sokn uten at kommunen forplikter seg til å finansiere oppføringen av nytt kirkebygg i det nye soknet, dersom det ikke allerede finnes et egnet og stort nok kirkebygg i det nye soknet. Ved utskillingen av nytt sokn vil det komme også andre merutgifter, blant annet til administrasjon av det nye soknet og til driften av det nye kirkebygget, noe kommunen også er forpliktet til å bære utgiftene for.

Etter kirkeloven § 21 skal departementet godkjenne oppføring, ombygging, utvidelse og nedlegging av kirke, og dessuten kirketomt, tegninger, kostnadsoverslag og finansieringsplan. Bakgrunnen for at departementet er gitt godkjenningsmyndighet på disse områdene, er det kommunale utgiftsansvaret for kirkebyggene. Ofte er det kirkelige instanser som forbereder og utreder planer om nybygg, utvidelser eller andre endringer. Kirkelige instanser skal ikke i slike planprosesser kunne treffe vedtak som binder kommunen, uten at departementets godkjenning foreligger. I tillegg skal departementet påse at kirkelovens bestemmelser om kravene til et kirkebygg blir ivaretatt, at det tas antikvariske hensyn ved ombygginger m.m.

9.4.3 Departementets vurderinger

Departementet mener at Den norske kirke selv bør bestemme sin sokneinndeling og at dagens lovbestemmelse om at det skal være kirke i hvert sokn, bør utgå fra lovgivningen. Det samme gjelder lovkravet til kirkebyggenes størrelse og om når det skal bygges kirke. Departementet kan ikke se det er grunn for staten til å lovregulere slike forhold.

Departementet kan heller ikke se at staten i framtiden bør være godkjenningsinstans ved oppføring av kirkebygg, og heller ikke ved påbygg, ombygging o.l. av kirkebygg – med

unntak for de tilfellene der hensynet til kulturminnevernet krever tillatelse av antikvariske myndigheter. Hvilke vilkår som skal stilles for utskilling av sokn, og hvilke prosedyrer for godkjenning av nye kirkebygg som skal gjelde, bør etter departementets syn bestemmes av kirkelige myndigheter.

Departementet mener at også andre av kirkelovens bestemmelser om kirkebygg bør oppheves. Det gjelder blant annet bestemmelsene i § 18 om at kirker ikke kan avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. Bestemmelsen om at departementet kan samtykke i salg av kirke, bør også utgå. Eventuelle vilkår for salg m.m. bør etter departementets syn fastsettes av vedkommende kirkelig myndighet.

Også bestemmelsen i § 21 om at det i spredtbygd område ikke kan være bebyggelse nærmere enn 60 meter fra en kirke uten at det foreligger tillatelse fra departementet, bør etter departementets syn utgå fra lovgivningen. Dette er et spørsmål som på vanlig måte bør avklares gjennom kommunale reguleringsplaner og kommunens behandling av byggesaker.

Departementet mener at lovgivningen fortsatt bør regulere soknet som den grunnleggende enheten i Den norske kirke, med samme rettsstilling som i dag, og at det av denne grunn er nødvendig å lovfeste menighetsrådet som organ for soknet. Ved utforming av ny lovgivning bør det samtidig legges til rette for at Den norske kirke får større frihet til organisere seg slik kirken finner hensiktsmessig. Departementet kan etter dette ikke se at et fellesorgan for soknene, i dag det kirkelige fellesrådet, i framtiden bør være regulert i lov. Bestemmelser om et slikt felleskirkelig organ for soknene bør etter departementets syn gis i den kirkeordningen som Kirkemøtet fastsetter, ikke av staten gjennom lov. Kirkemøtet vil da stå fritt til å videreføre bestemmelsene om kirkelig fellesråd eller gi nye bestemmelser om et fellesorgan for soknene. Tilsvarende bør det ikke lenger være staten gjennom lov som regulerer myndighets- og ansvarsdelingen mellom soknets organer, jf. kapittel 8. I tråd med dette bør også menighetsrådets oppgaver, myndighet og ansvar reguleres i den kirkeordningen som Kirkemøtet fastsetter.

Etter departementets forslag vil Kirkemøtet få myndighet til å bestemme den lokale kirkes organisering, noe Kirkemøtet ikke har i dag. Departementet kan ikke se at Stortinget, ved sin lovgivningsmyndighet, er nærmere eller bedre egnet enn Kirkemøtet til å regulere slike spørsmål i Den norske kirke. Når det ellers gjelder soknets rettslige stilling, vises til kapittel 8.

For det nasjonale rettssubjektet for Den norske kirke gjelder regnskapsloven. For soknene gjelder i dag departementets forskrift om økonomiforvaltningen for kirkelige fellesråd og menighetsråd. Departementet kan ikke se at staten i framtiden bør gi egne regler på dette området. Om ikke annet bestemmes særskilt i lov, vil regnskapsloven gjelde også for soknene.

Departementets lovforslag på de omtalte områdene er inntatt i lovutkastet §§ 10 og 13, med slik ordlyd:

§ 10 annet ledd

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse.

§ 13 annet punktum

Kirkemøtet gir regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

De lovendringene som foreslås, etablerer etter departementets syn et nytt grunnlag for utformingen av den offentlige finansieringen av Den norske kirke.

9.5 Forvaltningen og finansieringen av kirkebyggene

9.5.1 Situasjonen i dag

Blant de viktigste oppgavene kommunene har overfor Den norske kirke, er å finansiere driften og vedlikeholdet av de nær 1 630 kirkebyggene som hører inn under Den norske kirke. Så godt som alle byggene eies av Den norske kirke ved vedkommende sokn, og forvaltes av den som representerer soknet, dvs. menighetsrådet eller det kirkelige fellestrådet i kommunen. Nærmere 1 000 kirkebygg er regnet som kulturhistorisk verdifulle, hvorav 215 er fredet, jf. nærmere omtale i kapittel 11. I årene 2012–2016 ble det i snitt utgiftsført rundt 700 mill. kroner hvert år til investeringer og vedlikehold av kirkebyggene, i hovedsak gjennom kommunale bevilgninger til de kirkelige fellestrådene.

Gjennom tilstandsundersøkelser er det kommet fram at mange kirkebygg har et stort restaurerings- og vedlikeholdsbehov, bygget opp gjennom mange år.

Arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomheter (KA), som det siste tiåret har gjennomført tilstandsundersøkelser av kirkebyggene, har anslått at det samlede istandsettingsbehovet er på godt over 10 mrd. kroner dersom byggene skal bringes opp til et normalt vedlikeholds nivå.

Utgiftsbehovet som kirkebyggene representerer for kommunene, er ikke jevnt fordelt kommunene imellom. Verken antallet kirkebygg i en kommune eller antallet kulturhistorisk verdifulle kirkebygg inngår som fordelingsfaktor i inntektssystemet for kommunene. I mindre kommuner kan det være flere kulturhistorisk verdifulle kirkebygg.

Staten har i senere tid anerkjent behovet for å bistå kommunene i deres økonomiske ansvar for kirkebyggene. I statsbudsjettet for 2005 ble det innført en rentekompensasjonsordning for istandsetting av kirkebygg. Ordningen innebærer at kommunene kan søke om statstilskudd tilsvarende renteutgiften for investeringen i kirkebygget. De kulturhistorisk verdifulle kirkene har prioritet under ordningen. I tillegg har Kulturdepartementet ved årlige bevilgninger til KA gjennom de seneste 20 år bidratt til å etablere et nasjonalt kompetansemiljø for kirkebygg som i samarbeid med andre fagmiljøer, bistår kommuner og kirkeiere i den bygningsmessige forvaltningen. I 2017 har staten gitt en ekstraordinær bevilgning på 25 mill. kroner til istandsetting av ni kulturhistorisk verdifulle kirker. Disse er lokalisert i områder hvor det er behov for sysselsettingstiltak, noe som danner bakgrunnen for den ekstraordinære bevilgningen i 2017.

Siden 2005 er det under rentekompensasjonsordningen investert rundt 3,5 mrd. kroner i kirkebyggene. Uten rentekompensasjonsordningen ville investeringene vært langt lavere. De seneste tilstandsundersøkelsene viser at det samlede vedlikeholdsetterslepet har stabilisert seg.

Departementets vurderinger i det følgende om kirkebyggenes forvaltning og finansiering gjelder for alle kirkebyggene i Den norske kirke. Det vises ellers til kapittel 11, der de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene er særskilt omtalt.

9.5.2 Departementets vurderinger

9.5.2.1 Kirkebyggenes forvaltning

Forvaltningsnivået for kirkebyggene er i dag bundet til kommunenivået. Dette følger av lovbestemmelsen om at kirkelig fellesråd (eventuelt menighetsrådet) på vegne av eieren (soknet) er ansvarlig for forvaltningen av kirkebyggene. Etter departementets syn kan det reises spørsmål om kommunenivået alltid er et egnet forvaltningsnivå. Særlig gjelder dette for de mange kirkebyggene som har verneverdi og ofte er lokalisert i små kommuner.

Ombygging eller utbedring av disse kirkebyggene krever spesialisert kunnskap, blant annet om eldre byggeskikker og gamle håndverkstradisjoner. Det kan ikke utelukkes at manglende fagkunnskap kan være blant årsakene til at det antikvariske vedlikeholdet ikke har vært forsvarlig alle steder. Riksantikvaren har påpekt at kommuner og fellesråd ofte har begrenset kunnskap om de faglige kravene som stilles ved istandsetting av kirker. Den spesialiserte håndverkskompetansen som ofte trengs, er lokalisert til få fagmiljøer og er ikke uten videre tilgjengelig. Behovet for å bistå fellesrådene ved forvaltningen av kirkebyggene er en viktig grunn til at KA gjennom økonomisk støtte fra Kulturdepartementet har bygget opp et kompetansemiljø for forvaltningen av kirkebygg, med oppgave blant annet å veilede det enkelte fellesråd.

At forvaltningsnivået for kirkebyggene er kommunenivået, innebærer at ressursinnsatsen overfor kirkebyggene ikke vurderes på tvers av kommunegrenser. Kirkebyggenes ressursbehov prioriteres og vurderes opp mot andre kirkelige ressursbehov i den enkelte kommune. Ofte vil det oppstå vanskelige budsjettmessige prioriteringer mellom kirkebyggets utgiftsbehov på den ene siden og andre kirkelige utgiftsbehov på den andre siden.

Departementet vil dessuten peke på at det kommunale finansieringsansvaret for kirkebyggene innebærer at kirken lokalt, som eier og forvaltningsansvarlig for kirkebyggene, i utgangspunktet ikke har egne økonomiske insitamenter for å redusere de bygningsmessige kostnadene, for eksempel ved å ta kirkebygg ut av bruk. Kommunenes økonomiske ansvar for kirkebyggene innebærer at eventuelle kostnadsreduksjoner på dette området i praksis vil kunne komme kommunen, ikke vedkommende sokn eller Den norske kirke, til gode.

Å holde et bygg i stand, slik at det kan tjene sitt formål, er et ansvar som påhviler eieren av bygget. Dette gjelder generelt og gjelder også for kirkebyggene, også når kirkebygget har kulturhistorisk verdi. Den norske kirke er i utgangspunktet her i samme stilling som andre eiere av kulturhistorisk verdifulle bygg, selv om kirken er avhengig av offentlig finansiering. Som nevnt er det soknet, eller flere sokn i felleskap, som er eier av nær alle kirkebyggene som hører inn under Den norske kirke. Hvem som på soknets vegne representerer eieren, er i dag regulert i lovgivningen, og vil i de fleste tilfellene være kirkelig fellesråd.

Som nevnt foran foreslår departementet at lovreguleringen av kirkelig fellesråd oppheves. Menighetsrådet vil imidlertid fortsatt være lovfestet som organ for soknet, med oppgaver fastsatt av Kirkemøtet. En viktig konsekvens av forslaget om å oppheve lovbestemmelsen om kirkelig fellesråd, er at Kirkemøtet får myndighet til å bestemme hvem som i framtiden skal ha forvaltningsansvaret for kirkebyggene.

Kirkebyggene er ikke kommunal eiendom, men eies av Den norske kirke ved soknene. Med det ansvaret for kirkebyggene som følger av eierskapet, er det departementets syn at myndigheten til å avgjøre hvordan forvaltningen av kirkebyggene skal være organisert, bør

ligge til Den norske kirke, slik departementets forslag innebærer. I utgangspunktet må dette etter departementets syn også gjelde for de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene. Om det ikke ved budsjettvedtak i kommune eller stat er øremerket midler til kirkebyggene, bør det tilsvarende være Den norske kirke som bestemmer hvilken ressursinnsats som skal komme kirkebyggene til gode i form av investerings-, drifts- og vedlikeholdsmidler.

En ny organisering av kirkebyggenes forvaltning bør etter departementets syn kunne gi et bedre grunnlag enn i dag for sikring og vedlikehold, også av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene. Antakelig bør forvaltningen av kirkebyggene mange steder vurderes innordnet i et større forvaltningsområde enn kommunenivået, for slik å styrke mulighetene for oppbygging av større faglig og spesialisert kompetanse i kirkebyggenes forvaltning. Hvilke områder eller regioner som kan være aktuelle å innordne bygningsforvaltningen i, ser ikke departementet grunn til å gå nærmere inn på. Dette vil det være Kirkemøtets oppgave å gi bestemmelser om. Kirkemøtets ansvar i denne sammenhengen er å vurdere bestemmelser om organiseringen som kan gi en faglig forsvarlig og mer målrettet og planmessig istandsetting av kirkebyggene, og slik at vedlikeholdsinnnsatsen overfor kirkebyggene kan skje ut fra et bredere og mer helhetlig perspektiv.

9.5.2.2 Kirkebyggenes finansiering

Gjennom årene har det både på kommunalt og kirkelig hold vært framholdt at staten bør ta et større økonomisk ansvar for kirkebyggene, i hvert fall for kirkebygg av kulturhistorisk verdi.

Gjennom særskilte tilskudd har staten gjennom de seneste 10-15 årene bidratt til å styrke forvaltningen og vedlikeholdet av kirkebyggene. Det kommunale finansieringsansvaret for kirkebyggene har imidlertid ligget fast. Spørsmålet som drøftes i det følgende, er om det kommunale ansvaret for kirkebyggene bør føres videre, eller om den offentlige finansieringsoppgaven overfor landets kirkebygg, eventuelt avgrenset til de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene, bør overtas av staten.

Dersom kommunenes økonomiske ansvar for kirkebyggene opprettholdes, samtidig som forvaltningen av kirkebyggene flere steder samordnes på et høyere forvaltningsnivå enn kommunenivået etter Kirkemøtets bestemmelse, følger det at én kommunes bevilgninger blir disponert sammen med tilsvarende bevilgninger fra andre kommuner. Etter departementets syn kan dette gi en mer hensiktsmessig utnytting av de samlede kommunale bevilgningene til kirkebyggene i et område, så lenge hver enkelt kommune i ettertid blir orientert om hvordan bevilgningene er anvendt og kan kontrollere bruken.

De kommunale tilskuddene gis normalt til kirken som rammetilskudd, uten spesifisering på de enkelte kirkelige utgiftsformålene, for eksempel til vedlikehold av kirkebyggene. Dette bør fortsatt være hovedregelen. Dersom Kirkemøtet åpner for å opprettholde en kirkelig forvaltningsenhet på kommunenivået, men bestemmer at den bygningsmessige forvaltningen av kirkebyggene skal legges et annet sted, antar departementet at det i tilfelle må være vedkommende kirkelige forvaltningsorgan i den enkelte kommune som bestemmer hvor stor del av det kommunale rammetilskuddet som skal disponeres for kirkebyggene i kommunen. Trolig vil det mange steder være aktuelt at forvaltningen av kirkebyggene og andre kirkelige forvaltningsoppgaver samordnes på et høyere forvaltningsnivå enn kommunenivået. Andre steder vil slik samordning antakelig være mindre aktuelt. Det vises i denne sammenheng til kapittel 22, der departementet foreslår å føre videre dagens bestemmelse om at Den norske kirke lokalt (soknene) fortsatt skal ha forvaltningsansvaret for gravplassene.

Departementet ser ikke grunn til å gå nærmere inn på disse spørsmålene, som handler om hvordan den kirkelige forvaltningen best bør organiseres. Dette er spørsmål Kirkemøtet må ta stilling til. Departementet kan imidlertid ikke se at kirkens organisering kan gis noen vesentlig vekt i spørsmålet om å videreføre det kommunale ansvaret for kirkebyggene. På kirkebyggfeltet, som på andre områder, vil det ligge til Den norske kirke å organisere seg slik at ikke organiseringen svekker tilliten til at de kommunale bevilgningene anvendes til beste for kirkens virksomhet i kommunen.

Dersom staten skulle ta over kommunenes økonomiske ansvar for kirkebyggenes drift og vedlikehold, antar departementet at dette i tilfelle må skje ved uttrekk av statens rammetilskudd til kommunene og innarbeides som en del av statens rammetilskudd til Den norske kirke, med Kirkemøtet som mottaker. Kirkemøtet må da foreta en videre tildeling til det aktuelle forvaltningsnivået.

Departementet kan ikke se at det foreligger hensyn som kan begrunne at ett bestemt utgiftsområde for Den norske kirke som kommunene i dag har ansvaret for, bør trekkes ut og bli statens ansvar. En eventuell avgrensning mellom de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene og andre kirkebygg synes ikke å være hensiktsmessig, dels fordi antallet kulturhistorisk verdifulle kirkebygg er så vidt høyt, dels fordi antallet bestemmes etter vurderinger av Riksantikvaren. Et selektivt uttrekk måtte i tilfelle vært begrunnet i at utgiftsoppgavene overfor kirkebyggene fordeler seg svært ulikt kommunene imellom. Selv om kirkebyggenes utgiftsbehov kan fordele seg ujevnt mellom kommunene, enten det skyldes ulikheter i antallet, kirkebyggenes størrelse eller kirkebyggenes alder, kan ikke departementet se at forskjellene kan gis slik vekt at de kan begrunne en statlig overtakelse av ansvaret.

9.6 Den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene

9.6.1 Innledning

Opprinnelsen til kommunenes finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke går langt tilbake i tid. Helt fra kristningen av Norge har lokalsamfunnet hatt ansvaret for kirkebyggene og sørget for klokker, kirketjener og organist ved hver kirke. Kommunenes oppgaver på kirkens område springer ut av dette lokale ansvaret.

Bestemmelsene i kirkeloven § 15 angir hvilke kirkelige oppgaver eller formål kommunene har en lovfestet plikt til å finansiere. Også utgiftsoppgavene for staten er innrettet mot bestemte kirkelige oppgaver eller formål. Som følge av utskillingen av Den norske kirke fra staten skjer nå statens finansiering av de kirkelige oppgavene gjennom et rammetilskudd til Den norske kirke. Det er Kirkemøtet som disponerer tilskuddet, i alt 2 mrd. kroner i 2017. Ca. $\frac{3}{4}$ av tilskuddet finansierer prestedtjenesten og andre deler av kirkens arbeid lokalt. Den resterende delen av tilskuddet dekker kirkens administrasjon på nasjonalt og regionalt nivå (Kirkerådet og bispedømmerådene).

Utskillingen av Den norske kirke fra staten og omleggingen av statens finansieringsform var en naturlig oppfølging av grunnlovsendringene i 2012. Endringene innebar et langt skritt i selvstendigjøringen av Den norske kirke. Mens Kongen tidligere var en del av kirkestyret og hadde ansvaret for ivaretagelsen av kirkelige oppgaver, blant annet prestedtjenesten, er disse oppgavene nå lagt til en selvstendigjort kirke utenfor staten.

Statens rammefinansiering av Den norske kirke er i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet, som innebærer at den som har ansvaret for å løse en oppgave, også har ansvaret for å finansiere oppgaven. Det finansielle ansvarsprinsippet skal sikre at oppgavene blir løst på den mest hensiktsmessige måten, at oppgavene blir sett i sammenheng og vurdert opp mot hverandre. Ansvarsprinsippet er gjort gjeldende for Den norske kirke også på kommunenivået, i den forstand at det er Den norske kirke lokalt som har ansvaret for å løse kirkens oppgaver der, innenfor rammen av de tilskuddene kommunene bevilger. Dette er andre oppgaver enn de staten finansierer, noe som kommer til uttrykk blant annet ved at Kirkemøtet ikke har anledning til å anvende rammetilskuddet fra staten på utgiftsformål som kommunene har ansvaret for.

Oppgavefordelingen mellom staten og kommunene innebærer at Den norske kirke ikke blir finansiert av det offentlige som én virksomhet. Den kommunale finansieringen er innrettet mot soknene i Den norske kirke, dvs. mot kirkelige oppgaver som soknene har ansvaret for. Staten finansierer i første rekke oppgaver som Den norske kirke nasjonalt – det nye rettssubjektet for Den norske kirke – har ansvaret for. I den offentlige finansieringen av Den norske kirke er det ved dette gjort et skille basert på hvilke enheter i Den norske kirke som har ansvaret for hvilke oppgaver. Utskillingen av Den norske kirke fra staten og dannelsen av en ny rettslig og økonomisk selvstendig enhet i Den norske kirke fra 1. januar 2017, gir etter departementets syn grunn til på ny å vurdere om oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område er hensiktsmessig.

9.6.2 Tidligere forslag om endringer i oppgavefordelingen

Oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område har vært gjeldende i lang tid. De justeringer som er blitt foretatt, har hatt et beskjedent omfang. Imidlertid har det fra tid til annen, også i senere tid, vært tatt opp forslag om større endringer.

St.meld. nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral – om økonomien i Den norske kyrkja* gjennomgikk oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område og drøftet hvilke kirkelige oppgaver som naturlig burde finansieres lokalt og hvilke oppgaver staten burde ha ansvaret for. I meldingen ble det framholdt at flere av statens finansieringsoppgaver, blant annet kirkens kateket- og diakonitjeneste, burde legges til kommunene. De fleste forslagene i meldingen ble ikke fulgt opp. Utviklingen i årene etter viser at statens finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke er blitt utvidet, blant annet ved statens betydelige tilskudd til trosopplæringen i Den norske kirke. De kommunale utgiftsoppgavene har i hovedsak vært de samme.

I den kirkelige utredningen fra 2002, *Samme kirke – ny ordning* (Bakkevig I), gikk flertallet inn for at kirken i større grad ble finansiert ved en medlemsavgift, og at staten tok et større ansvar for den offentlige finansieringen ellers.

Flertallet i utvalget som la fram NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* (Gjønnes-utvalget), foreslo en vesentlig omfordeling mellom staten og kommunene av finansieringsansvaret for kirken. Flertallet mente at staten burde ta over finansieringen av alle kirkens administrasjons- og personalkostnader. Det kommunale ansvaret burde begrenses til nye kirkebygg og til bygningsmessig drift og vedlikehold av kirkebyggene. Istandsetting og vedlikehold av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg burde imidlertid staten ha et ansvar for gjennom særskilte tilskuddsordninger. Under høringen på NOU 2006: 2 ga et flertall av de som uttalte seg, støtte til forslaget om at hoveddelen av den offentlige finansieringen burde overtas av staten. Også

Kirkemøtet 2006 understreket behovet for en mer samlet, samordnet og enhetlig finansieringsordning for Den norske kirke. Kirkemøtet 2006 sluttet seg til hovedpunktene i forslaget fra flertallet i Gjønnnes-utvalget og uttalte:

Kirkemøtet går inn for en finansieringsordning basert på offentlige bevilgninger, men med en endring av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune slik at staten får et finansielt hovedansvar.

9.6.3 Kirkemøtets uttalelse i 2015

Kirkemøtet 2015 framholdt at visse forutsetninger burde legges til grunn under arbeidet med en rammelovgivning for Den norske kirke. Blant disse forutsetningene var at kommunenes ansvar for å finansiere den lokale kirke skulle videreføres, jf. foran under kapittel 8.2.2.3.

9.6.4 Utgangspunkter for departementets drøftinger

Departementet har på ny vurdert om det kan være grunn til å foreta endringer i dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene på kirkens område, enten ved at kommunene tar over enkelte kirkelige utgiftsoppgaver som ligger til staten i dag, eller ved at staten tar over enkelte oppgaver som nå ligger til kommunene. Spørsmålet om statlig overtakelse av kommunenes økonomiske ansvar for kirkebyggene er drøftet særskilt foran under punkt 9.5.2.

Departementet er kommet til at dersom kommunene fortsatt skal ha et lovregulert økonomisk ansvar overfor Den norske kirke, bør oppgavefordelingen mellom staten og kommunene være omtrent som i dag. I praksis betyr dette at de kommunale finansieringsoppgavene overfor Den norske kirke i hovedsak fortsatt bør være innrettet mot kirkebyggene og de kirkelige stillingene som trengs for at kirkebygget kan benyttes til sitt formål, i første rekke til gudstjenester og kirkelige handlinger (dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd). Det er denne delen av kirkens virksomhet som lokalsamfunnet og senere kommunene historisk har hatt ansvaret for, og som i tilfelle bør videreføres.

I punkt 9.6.5 nedenfor gjennomgår departementet hensyn som kan tilsi at kommunenes finansieringsansvar overfor Den norske kirke bør opprettholdes, med utkast til ny lovbestemmelse om kommunenes ansvar. Som nevnt mener departementet at dagens lovbestemmelse på området, jf. kirkeloven § 15, i alle tilfeller bør endres.

I punkt 9.6.6 gjennomgår departementet hensyn som kan tilsi at staten helt og fullt tar over det offentlige finansieringsansvaret for Den norske kirke.

Departementet har ikke tatt stilling til de to alternativene for den offentlige finansieringen av Den norske kirke. Implikasjoner og virkninger av de to alternativene er drøftet mer inngående under punkt 9.6.7.

Når det gjelder gravplassene og forvaltningen av disse, ser departementet det i alle tilfeller som uaktuelt å gjøre endringer i det kommunale finansieringsansvaret på området. I kapittel 22 foreslår departementet å føre videre kirkens forvaltningsansvar for gravplassene. Forvaltningsoppgavene på dette området er oppgaver som kirken (soknene) utfører på vegne av fellesskapet. Den kommunale finansieringen av disse oppgavene kan ikke regnes som en del av finansieringen av Den norske kirke som sådan.

9.6.5 Spørsmålet om å videreføre det kommunale utgiftsansvaret

Av hensyn som kan tilsi at kommunenes finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke bør føres videre, vil departementet særlig nevne:

- Gjennom de reformene som er gjennomført på kirkens område siden 1980-tallet og til i dag, er det skjedd store endringer i kirkens rettslige, økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Reformene i kirkeordningen de siste 20–30 årene har vært blant de mest omformende i kirkens historie. Sentrale hensyn under reformarbeidet har vært å sikre stabilitet og kontinuitet. Reformene skulle ikke etablere en ny kirke eller utfordre de egenskapene som kjennetegner Den norske kirke som folkekirke. Hensynet til stabilitet og kontinuitet kan tilsi at det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke bør føres videre.
- Kommunenes finansieringsoppgaver på kirkens område har hatt stor betydning for oppgave- og myndighetsfordelingen innad i Den norske kirke. Kirken i Norge har i stor grad vært finansiert nedenfra, så å si, noe som er en vesentlig grunn til at Den norske kirke i dag har en mer desentralisert organisasjonsstruktur enn mange andre kirkesamfunn. Dette har medført en kirkeordning som gjennom årene har balansert Kongens myndighet som øverste kirkestyre mot soknenes selvstendighet og demokratiske basis. Opprettholdelsen av det kommunale finansieringsansvaret for kirkens virksomhet kan bidra til å videreføre en balanse i myndighetsfordelingen i Den norske kirke.
- Kommunenes finansieringsansvar overfor kirken har fra sin begynnelse bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Opp gjennom historien har nærheten og samarbeidet mellom kommunene og kirken etter departementets syn representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet. Kommunene som bevilgende myndighet har sikret en direkte kontakt mellom kommune og kirke, for lokalt samarbeid og praktiske, lokalt tilpassede løsninger, forankret i lokale særpreg og tradisjoner. En oppheving av det kommunale finansieringsansvaret for kirken vil da kunne ses som svekkelse av kirkens lokale forankring og det mangeårige, godt fungerende samvirke mellom kommune og kirke.
- Dersom kommunenes lovregulerte ansvar for kirken blir opphevet, vil soknenes økonomi være undergitt andre finansieringskilder og andre rammevilkår. Nasjonal styring og samordning av kirkens og soknenes økonomi vil redusere den økonomiske selvstendigheten soknene har i dag. Et syn om at soknene i Den norske kirke bør ha stor grad av økonomisk selvstendighet, kan tilsi en videreføring av kommunenes finansieringsansvar.
- En fortsatt lovregulering av et kommunalt og statlig finansieringsansvar for Den norske kirke gir kirken tilgang til flere offentlige finansieringskilder. Kirken vil så å si ha flere økonomiske ben å bygge sin virksomhet på.

Som det framgår mener departementet det foreligger hensyn som kan tilsi at det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke bør føres videre. Spørsmålet er på hvilken måte dette kommunale ansvaret i tilfelle bør reguleres i en lovgivning for Den norske kirke der det er forutsatt at Den norske kirke skal ha frihet til å bestemme sin organisering, sin

inndeling i sokn, hvilke krav som skal stilles til et kirkebygg og hvordan kirkebyggenes forvaltning skal organiseres, jf. foran under punkt 9.4 og 9.5.

Departementet er kommet til at lovbestemmelser om kommunenes økonomiske ansvar ikke kan gå lenger enn å angi hvilke kirkelige formål det kommunale ansvaret retter seg mot. Det sentrale med lovbestemmelsen bør være å klargjøre ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område.

Statens ansvar etter dagens kirkelov § 2 a innebærer et betydelig handlingsrom når det gjelder å definere de budsjettmessige forpliktelsene som følger av ansvaret. Tilsvarende bør kommunene ha et budsjettmessig handlingsrom. Til en viss grad vil omfanget eller rekkevidden av det økonomiske ansvaret kunne utledes av de formålene som er angitt i loven, men de konkrete, budsjettmessige virkningene bør ikke utledes direkte av loven. Disse bør være gjenstand for vanlig budsjettbehandling i kommunen. I praksis er dette langt på vei situasjonen i dag.

Mens det i dagens lovgivning er bestemt hvilket kirkelig organ som disponerer de kommunale bevilgningene, vil dette etter departementets forslag ikke lenger bli regulert i lov, men av bestemmelser gitt av Kirkemøtet. Kirkemøtet kan derfor bestemme en kirkelig organisering som bryter med kommunenivået, slik at de kommunale bevilgningene i tilfelle blir forvaltet på et annet nivå enn kommunenivået, for eksempel på et nivå som omfatter flere kommuner. Departementet ser ikke dette som en hindring for et fortsatt kommunalt finansieringsansvar for kirken. Det viktige i dette spørsmålet er om mottakende instans i Den norske kirke kan bekrefte at de kommunale bevilgningene er anvendt i tråd med de forutsetningene som er gitt. Det blir da Den norske kirkes ansvar å organisere seg slik at ikke organiseringen svekker tilliten til at de kommunale tilskuddene anvendes til beste for kirkens virksomhet i kommunen.

I en rammelovgivning for Den norske kirke bør som nevnt kirken få frihet til å bestemme soknestructuren. Vedtak om opprettelse og nedleggelse av sokn bør Den norske kirke kunne foreta på selvstendig grunnlag, siden det ikke lenger vil være et lovbestemt krav om at det skal være kirke i soknet. Om det ved utskilling av nytt sokn er behov for ny kirke der, må dette tas opp med kommunen som en budsjettsak. Om kommunen av budsjettmessige grunner ikke finner å kunne gi tilskudd til ny kirke, kan Den norske kirke likevel bestemme at soknet dannes.

Dersom det kommunale finansieringsansvaret for Den norske kirke skal føres videre, foreslår departementet at lovbestemmelsen utformes slik, jf. lovutkastet § 12 fjerde, femte og sjette ledd:

Kommunen gir tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunen, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sørge for at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp.

Kommunal tjenesteyting kan tre i stedet for tilskudd etter første ledd.

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere disse formålene, og kommuneloven § 50 gjelder da tilsvarende.

For å harmonisere dagens bestemmelse om statens økonomiske ansvar overfor Den norske kirke med bestemmelsen ovenfor om kommunenes ansvar, foreslås det at bestemmelsen om statens økonomiske ansvar får slik ordlyd, jf. lovutkastet § 12 første ledd:

Staten gir tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål.

Endringen innebærer at det ikke lenger i lov er bestemt at statens og kommunens tilskudd til Den norske kirke skal være basert på budsjettforslag fra kirken. Etter departementets syn følger dette av god forvaltningspraksis. Departementet ser det som selvsagt at staten og kommunene innhenter budsjettforslag og annen dokumentasjon fra kirken under sitt budsjettarbeid.

Bestemmelsen om kommunenes økonomiske ansvar er utformet slik at den forplikter kommunene til å finansiere kirkelige formål og oppgaver. Det er i første rekke gjennom lov at slike forpliktelser kan legges på kommunene. Samme lovkrav gjelder ikke for regulering av statens økonomiske ansvar. Departementet kan ikke se det er grunn til at staten skal lovregulere sine økonomiske forpliktelser overfor Den norske kirke utover det som framgår av lovbestemmelsen.

9.6.6 Spørsmålet om statlig overtakelse av finansieringsansvaret

Av hensyn som kan tilsi at den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene endres ved at staten tar over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke, vil departementet særlig nevne:

- Ved etableringen av det nye rettssubjektet for Den norske kirke fra 1. januar 2017 er det dannet en økonomisk og rettslig selvstendig enhet på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Det finnes derfor nå en selvstendig kirkelig forvaltningsorganisasjon utenfor staten som på Den norske kirkes vegne kan motta og fordele de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke.
- Ved full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet vil Den norske kirke få anledning til å se alle sine oppgaver i sammenheng og på selvstendig grunnlag kunne fordele myndighet og ansvar, oppgaver og ressurser til de enkelte organene eller instansene i kirken. Kirkens organisering og kirkens ressurser kan ses i sammenheng.
- Den norske kirke kan på nasjonalt nivå vurdere ressursbruken på kirkebyggenes drift og vedlikehold i sammenheng med andre deler av kirkens utgiftsoppgaver. Nasjonal styring på kirkebyggområdet gir Den norske kirke større muligheter for et målrettet og planmessig vedlikehold av sine kirkebygg enn ved en videreføring av det kommunale finansieringsansvaret på området.
- Full finansiering over statsbudsjettet innebærer en betydelig forenkling av den offentlige finansieringsordningen for Den norske kirke.

Spørsmålet om staten bør ta et større ansvar for finansieringen av Den norske kirke ble som nevnt særskilt vurdert av Bakkevig-utvalget i utredningen *Samme kirke – ny ordning* fra 2002. I omtalen av finansieringsordninger for Den norske kirke pekte utvalget på at den to-delte finansieringsordningen mellom kommune og stat har fordeler, men også at den medfører at ingen instans i kirken har eller kan ta et overordnet ansvar for Den norske kirkes økonomi. Utvalget framholdt at finansieringsordningen medfører en oppdeling av arbeidsgiveransvaret i

kirken, med ulike regler for de kirkelig ansattes arbeidsvilkår, og at den to-delte finansieringsordningen vanskeliggjør en samlet, strategisk styring av Den norske kirke. Under høringen i Den norske kirke på forslagene i *Samme kirke – ny ordning* var det mange som framhevet behovet for en mer enhetlig kirkelig økonomi og bedre samordning av arbeidsgiveransvaret i kirken. Også Kirkemøtet 2002 så dette som viktige temaer å arbeide videre med framover.

I NOU 2016:2 *Staten og Den norske kirke* tok som nevnt også Gjønnes-utvalget opp forslag om endringer i kirkens finansieringsordninger, der flertallet gikk inn for å utvide statens finansieringsoppgaver, mot tilsvarende nedbygging av kommunenes ansvar, noe Kirkemøtet 2006 sluttet seg til.

Ved statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke antar departementet at bevilgningene til Den norske kirke bør gis som et rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon, slik ordningen er for statens rammetilskudd i dag. Med Kirkemøtet som mottaker, vil det ligge til Kirkemøtet å bestemme fordelingen av det samlede rammetilskuddet på oppgavene og de organisatoriske enhetene i Den norske kirke.

Ved eventuell statlig overtakelse av den offentlige finansieringen legger departementet til grunn at de offentlige bevilgningene til kirken i utgangspunktet skal være på samme nivå som i dag, i praksis ved at det gjøres et uttrekk av statens rammetilskudd til kommunene tilsvarende det statens bevilgninger til Den norske kirke øker med. Dette er den vanlige framgangsmåten ved endringer i oppgavefordelingen mellom staten og kommunene. Rammetilskuddet fra staten til Den norske kirke vil i tilfelle øke fra ca. 2 mrd. kroner i dag til rundt 5 mrd. kroner, når de kommunale overføringene til gravplassforvaltningen holdes utenom.

Departementet foreslår at lovbestemmelsen om den offentlige finansieringen av Den norske kirke i tilfelle skal lyde, jf. lovutkastet § 12 første og annet ledd:

Staten gir tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt.

Staten gir også tilskudd til kirkelig virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sørge for at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp.

I kapittel 22 drøftes spørsmålet om forvaltningen av de offentlige gravplassene bør være en lovregulert oppgave for kirkelige organer, slik det er i dag, eller om oppgaven bør overføres til kommunene. Som det framgår, mener departementet at dagens lovbestemmelser på området bør føres videre, men at fylkesmannen, etter søknad fra kommunen, kan bestemme at oppgaven skal overføres til kommunen. Som nevnt mener departementet det er uaktuelt at finansieringsansvaret på området skal ligge et annet sted enn hos kommunene, selv om staten eventuelt tar over finansieringen av kirkens oppgaver ellers.

9.6.7 Departementets drøfting av alternativene

9.6.7.1 Innledning

Som nevnt ser departementet begge de to alternativene for den offentlige finansieringen av Den norske kirke som aktuelle. Begge ivaretar viktige hensyn, og det er etter departementets syn ikke åpenbart hvilket alternativ som vil være den beste løsningen, alle hensyn vurdert samlet. Departementet håper høringen vil gi det grunnlaget som trengs for å avklare spørsmålet.

I det følgende vil departementet gi noen utdypende kommentarer til de to alternativene. Formålet er å identifisere viktige konsekvenser og implikasjoner av alternativene, slik departementet ser dem, for slik å bidra til at høringen blir så god som mulig.

9.6.7.2 Strukturell endring

Reformer i kirkens rettslige og økonomiske rammer har gjennom de seneste 50 årene skjedd gradvis. Endringene har vært forberedt gjennom utviklings- og utredningsprosesser over lang tid. Det sentrale hensynet har vært å sikre at Den norske kirke gjennom endringene i de ytre rammene ikke endrer karakter som folkekirke eller framtrer som en annen eller annerledes kirke. Det har vært viktig å unngå at endringene virker negativt inn på den grunnleggende tilhørigheten til Den norske kirke som mange kirkemedlemmer har.

Full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet vil representere en vesentlig strukturell endring i hvordan kirken gjennom mange år har vært finansiert. Den kan ikke gjennomføres skrittvis over tid. Etter departementets syn er det vanskelig å si noe sikkert om hvilken betydning en slik endring vil ha for kirkens framtidige rolle og posisjon som folkekirke.

Så lenge kirkens samlede ressursgrunnlag vil være som før, kan et syn være at hvilken offentlig finansieringskilde som velges, er mindre vesentlig enn hvordan kirkens ressurser benyttes. Og hvordan de offentlige overføringene til kirken benyttes, enten overføringene kommer fra staten eller kommunene, vil det i alle tilfeller ligge til kirken å bestemme. I et slikt perspektiv kan et synspunkt være at full finansiering over statsbudsjettet gir kirken muligheter for å se sin samlede ressursbruk i en større helhet og sammenheng, uten de begrensninger som et to-delt finansieringssystem gjennom staten og kommunene representerer, og at dette kan bidra til å styrke mer enn å svekke kirkens rolle som folkekirke.

9.6.7.3 Kommune og kirke

Etter departementets syn har den mangeårige lovregulerte tilknytningen mellom kommune og kirke vært med å underbygge Den norske kirke som en landsdekkende kirke, med lokal tilhørighet og lokal identitet. Å oppheve denne lovregulerte, historiske tilknytningen mellom kirken og lokalsamfunnet, mellom kommune og kirke, kan ut fra en slik forståelse medføre en mulig svekkelse av kirkens identitet og kjennetegn som folkekirke.

På den annen side; selv om kommunenes lovregulerte ansvar overfor Den norske kirke oppheves, vil det ikke være noe til hinder for at det nære samarbeidet mellom kommune og kirke kan føres videre. Kommunene vil fortsatt kunne bidra til kirkens arbeid og virksomhet i lokalsamfunnet. Departementet holder det for lite sannsynlig at en oppheving av kommunenes lovregulerte ansvar vil medføre en generell avvikling eller nedbygging av den mangeårige og

vel etablerte kontakten mellom kommune og kirke. Mange kommuner vil utvilsomt fortsatt se verdien av kirkens arbeid og fortsatt støtte opp under kirkens barne- og ungdomsarbeid, kirkens diakonitjeneste m.m. Slike kommunale bidrag vil da skje på fritt grunnlag, og Den norske kirke vil komme i samme stilling overfor kommunen som andre ideelle organisasjoner, lag og foreninger som arbeider til beste for lokalsamfunnet. Kanskje er dette i framtiden et like godt utgangspunkt for samarbeid og kontakt mellom kommune og kirke, og for kommunale bidrag til kirken, som at kommunene er lovpålagt et særskilt ansvar for Den norske kirke. Departementet viser ellers til kapittel 22 om gravplassforvaltningen. Departementet foreslår der et kirkelig ansvar for denne samfunnsoppgaven, slik som nå, med kommunen som finansieringskilde. Det vil dermed fortsatt bestå et samarbeid og en lovregulert forbindelse mellom kommune og kirke.

Det er ellers neppe mulig i dag å ha klare oppfatninger om hvordan kommunereformen med sammenslåing av kommuner vil påvirke kontakten, samarbeidet og samvirket mellom kommune og kirke i framtiden. Muligheten for at nærheten mellom kommune og kirke vil bli svekket, er til stede, men synes ikke å være noen klar eller nødvendig konsekvens. Det avgjørende vil antakelig være hvilke samarbeidsrelasjoner mellom kommune og kirke som etableres, hvor omfattende kommunereformen blir og hvordan kirken organiserer seg og tilpasser seg en ny kommuneinndeling.

9.6.7.4 Forholdet mellom nasjonal samordning og lokalt selvstyre

En viktig konsekvens ved en eventuell statlig overtakelse av den offentlige finansieringen av Den norske kirke, er det nasjonale ansvaret som Den norske kirke får for kirkens samlede økonomi. Som nevnt mener departementet at det i tilfelle må være Kirkemøtet som får i oppgave å fordele de økonomiske overføringene fra staten til kirkens ulike forvaltningsnivåer og oppgavefelt. Kirkemøtet vil dermed få et overordnet økonomisk ansvar for hele Den norske kirke, ikke bare for det nasjonale rettssubjektet, slik som i dag.

Trolig vil flere hevde at nasjonal styring av kirkens ressurser gjennom Kirkemøtet er uheldig. Andre vil antakelig hevde at det oppstår gevinster, muligheter og handlingsrom for Den norske kirke som et to-delt finansieringssystem er til hinder for.

For departementet framstår det som forholdsvis klart at en fortsatt kommunal finansiering begrenser mulighetene for en helhetlig og samordnet styring av kirkens ressurser. Siden de kommunale bevilgningene skal finansiere oppgavene *soknene* har, vil de kommunale overføringene være overføringer til soknene og bli disponert av soknets organer. De kommunale overføringene vil med andre ord ikke kunne disponeres av andre kirkelige organer enn de som er valgt til å representere soknene. Kirkemøtet vil neppe ved bestemmelser om kirkens organisering og om oppgave og -ansvarsfordelingen mellom kirkens ulike organer kunne avskjære eller på annen måte begrense denne selvstendigheten.

Departementet kan ikke se at en full finansiering av kirken over statsbudsjettet trenger å medføre en endring i soknenes økonomiske grunnlag. Så lenge de offentlige overføringene til Den norske kirke videreføres på samme nivå som i dag, noe som vil være departementets utgangspunkt ved en omlegging, kan Kirkemøtet gjennom sin fordeling av ressursene bestemme at de enkelte soknene skal ha det samme ressursgrunnlaget som før. Departementet vil samtidig peke på at det i dag er store variasjoner i soknenes ressursgrunnlag, noe som ikke bare er et resultat av variasjonene i antallet kirkebygg, kirkebyggenes driftskostnader m.m., men også av ulikheter blant annet i kommunenes økonomiske situasjon.

Gjennom rapporteringen av de kirkelige fellesrådenes regnskaper til Statistisk sentralbyrå har departementet år for år fulgt utviklingen av de kommunale bevilgningene til de kirkelige fellesrådene. Den gjennomgående tendensen har vært at økningen i de kommunale overføringene til fellesrådene, landet sett under sett, minst har vært på nivå med lønns- og prisveksten i kommunesektoren. I årene 2010–2016 hadde de kommunale overføringene en vekst på 27 pst., mens lønns- og prisveksten i kommunesektoren var på 21 pst. Dette er imidlertid et landsgjennomsnitt. I samme periode har de kommunale overføringene til fellesrådene mange steder vært godt under den generelle lønns- og prisveksten. En nasjonal fordeling av kirkens samlede ressursene kan åpne for en viss grad av økonomisk utjevning mellom soknene.

9.6.7.5 Demokratihensyn

En fortsatt kommunal finansiering av soknene kan sies å ha et demokratiaspekt ved seg, siden det vil være soknenes valgte organer som vil ha disposisjonsretten over de kommunale bevilgningene. Disse er valgt av kirkemedlemmer bosatt i soknene. Gjennom den kommunale finansieringen av soknenes oppgaver vil det være en nær sammenheng mellom finansieringskilden, soknets ressurser, soknets organer og soknets kirkemedlemmer. En slik sammenheng er mindre tydelig om Den norske kirke og de enkelte soknene finansieres over statsbudsjettet. Soknenes oppgaver vil da være finansiert ovenfra, så å si, og Kirkemøtet vil kunne stille krav og betingelser ved ressurstildelingen til soknene. Det selvstendige ansvaret for soknets økonomi som soknets valgte organer har ved en kommunal finansiering av kirken, vil være mer uinnskrenket enn om soknene finansieres gjennom ressurstildelinger etter vedtak i Kirkemøtet. Imidlertid er det etter departementets syn uklart hvor stor vekt dette hensynet bør ha. Det betydelige antallet valgte organer i kirken – 1 200 menighetsråd og 415 kirkelige fellesråd – representerer en demokratisk styrke for kirken, men også en fare for fragmentering, med de begrensninger dette gir for helhetlig styring og samordning av kirkens ressurser.

Departementet ser det som viktig å få belyst og drøftet hvordan myndighetsrelasjonene innad i Den norske kirke påvirkes gjennom valg av finansieringsordninger for kirken. Om Kirkemøtet gis myndighet til å bestemme kirkens organisering og oppgavefordelingen mellom alle kirkens organer, i tillegg til ressursfordelingen i kirken, gir dette betydelig myndighet til kirkens nasjonale nivå. Dette reiser naturlig spørsmålet om Kirkemøtets representativitet, dvs. om Kirkemøtet i dag har den nødvendige legitimitet som nasjonalt organ for menighetsrådene og soknene, eller om en slik overføring av organisasjons- og budsjettmyndighet til Kirkemøtet krever nye bestemmelser om Kirkemøtets sammensetning og valgordning.

I utgangspunktet mener departementet det er Den norske kirke, dvs. Kirkemøtet og andre av kirkens organer, som i første rekke må avveie de hensyn som inngår i en drøfting av forholdet mellom kirkens nasjonale styring og soknenes selvstendighet og hvilken betydning slike hensyn skal gis ved valg av finansieringsordning. I utgangspunktet er det vanskelig å se at det kan være statens oppgave – etter at kirken nå er selvstendiggjort som trossamfunn – å avveie slike hensyn ved innretningen av den offentlige finansieringen.

9.6.7.6 Kirkebyggene

Et særlig viktig spørsmål som reises ved valg av finansieringsordning for Den norske kirke, er hvilken betydning finansieringsordningene vil få for den framtidige forvaltningen, driften og

vedlikeholdet av kirkebyggene. Ved et fortsatt kommunalt finansieringsansvar vil en vesentlig del av dette ansvaret være rettet mot driften og vedlikeholdet av kirkebyggene, slik det er i dag.

Kirkebygget er sentrum og samlingspunkt for kirkens virksomhet i alle lokalsamfunn. Kirkebyggene gir lokal identitet og tilhørighet og er i mange lokalsamfunn det kulturhistorisk mest verdifulle bygget. De er levende kulturminner, fortsatt i bruk som menighetskirker, som gudstjenestested og ramme rundt livsritualer for de generasjoner og slekter som utgjør et lokalsamfunn. Det er lokalsamfunnet som har reist kirkebyggene. I en viss forstand tilhører de lokalsamfunnet like mye som de tilhører Den norske kirke. I denne stedlige tilknytningen som preger og karakteriserer nær sagt alle landets kirkebygg, ligger etter departementets syn en viktig begrunnelse for at lokalsamfunnet – kommunen – fortsatt bør finansiere kirkebyggenes drift og vedlikehold.

På den annen side: Kirkebyggene eies av soknene i Den norske kirke. Etter at det kommunale forvaltningsansvaret for kirkebyggene ble overført til soknene ved kirkeloven i 1996, disponeres nå de kommunale bevilgningene til kirkebyggene av soknene innenfor en økonomisk ramme som skal gi dekning også for andre kirkelige oppgaver. Kirkebyggenes drift og vedlikehold er normalt ikke finansiert gjennom særskilte og øremerkete kommunale tilskudd, men inngår i den kommunale rammefinansieringen av kirkens virksomhet. Til grunn både for statens og kommunenes rammefinansiering av kirken ligger det en anerkjennelse av at kirken selv bør ha ansvaret for å prioritere og bestemme bruken av de offentlige bevilgningene.

Det følger av dette at det i utgangspunktet også må være Den norske kirke, innenfor rammen av de bestemmelser som generelt gjelder for eiere av kulturhistorisk verdifulle bygg, som må bestemme hvilken prioritet driften og vedlikeholdet av kirkebyggene skal ha i forhold til andre kirkelige utgifter.

Etter departementets syn vil en statlig overtakelse av den offentlige finansieringen av Den norske kirke gi et generelt bedre grunnlag for Den norske kirkes forvaltning og ivaretagelse av sine kirkebygg. Finansieringsordningen innebærer at Den norske kirke får et nasjonalt ansvar for kirkebyggene; ansvaret vil ikke være soknenes ansvar alene. Istandsetting og vedlikeholdsinnsett, også spørsmålet om å ta en kirke ut av bruk, kan dermed vurderes ut fra en samlet vurdering av Den norske kirkes utgiftsbehov og ressursgrunnlag, kirkebyggenes kulturhistoriske verdi, byggenes vedlikeholdsbehov, deres betydning for kirkelivet på stedet m.m.

I spørsmålet om finansieringen av *nye kirkebygg* viser departementet til forslaget om å oppheve dagens lovkrav til kirkebyggenes størrelse, om når det skal bygges kirke m.m. Dette vil det ligge til Kirkemøtet å gi retningslinjer for.

Ved full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet vil behovet for nye kirkebygg måtte innpasses i en samlet vurdering av utgiftsbehovene og prioriterte innsatsområder for øvrig. Ved et fortsatt kommunalt finansieringsansvar overfor Den norske kirke må byggingen av nye kirker baseres på lokal finansiering, med kommunene som den viktigste finansieringskilden.

Hvilken finansieringsordning som i praksis best vil kunne imøtekomme Den norske kirkes behov for nye kirkebygg, er vanskelig å forutsi. At det ikke helt ut er overlatt til kirken lokalt å få et nytt kirkebygg finansiert, gjennom kommunal medvirkning, men at dette gjøres til et

ansvar for hele Den norske kirke, synes ikke urimelig. Dette peker i tilfelle i retning av at rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet gir kirken det best egnede finansieringsgrunnlaget for bygging av nye kirker.

9.6.7.7 Økonomiske, administrative og organisatoriske hensyn

I spørsmålet om hvilket finansieringsalternativ som legger best til rette for at de offentlige bevilgningene blir utnyttet mest kostnads- og formålseffektivt, synes full finansiering over statsbudsjettet å gi de beste forutsetningene. I dag er det ingen organer eller instanser i Den norske kirke som har ansvaret for å foreta en samlet vurdering av hvordan alle kirkens oppgaver mest hensiktsmessig og effektivt bør løses, eller hva som er den mest formålstjenlige bruken av Den norske kirkes offentlige bevilgninger. Selv om kirken velger å organisere seg i større forvaltningsenheter enn kommunenivået, vil en videreføring av dagens to-delte finansieringsordning fortsatt være til hinder for å se kirken som en virksomhet der ressursene og ressursbruken kan innordnes i et bredt, nasjonalt perspektiv.

For departementet synes det nokså klart at en økonomisk ansvarsdeling mellom staten og kommunene i finansieringen av kirken, gir et finansieringssystem som binder opp kirken i en organisasjons- og myndighetsstruktur som vanskeliggjør samordning og som potensielt framstår som mer kostnadskrevende enn om finansieringskilden var statsbudsjettet alene og kirken kunne forvalte midlene under ett. Siden det etter departementets syn bør være Kirkemøtet som i alle tilfeller bør gi bestemmelser om Den norske kirkes organisering og oppgavefordelingen mellom kirkens ulike organer, innebærer en ren statlig finansiering at Kirkemøtet vil kunne tilpasse de organisasjonsmessige bestemmelsene til kirkens ressursgrunnlag. Dette gir kirken et økonomisk og organisatorisk handlingsrom som er vanskeligere å oppnå med en fortsatt kommunal finansiering.

Med statsbudsjettet som finansieringskilde både for det nasjonale rettssubjektet og for soknene, vil arbeidsgiver- og arbeidstakerrelasjonen i kirken trolig lettere kunne baseres på et felles, gjennomgående avtaleverk, der lønns- og arbeidsvilkårene for alle kirkens ansatte kan innpasses i ett gjennomgående system for kirken. Kirken vil lettere kunne etablere én arbeidsgiverlinje. Det vil også ligge bedre til rette for innføring av felleskirkelige støttesystemer for ivaretagelsen av kirkens administrative funksjoner, blant annet innen økonomi, regnskap, arkiv, personal m.m., uavhengig av om disse funksjonene er knyttet til det nasjonale rettssubjektet for kirken eller til de enkelte soknene.

Med en årlig driftskostnad på rundt 5,5 mrd. kroner og 6 000 årsverk er Den norske kirke organisatorisk sett av betydelig størrelse. I vurderingen av kirkens finansieringsordninger ser departementet det som viktig ikke å undervurdere omfanget av kirkens administrative oppgaver og utgifter og de muligheter og begrensninger de ulike finansieringsordningene gir for en rasjonell og kostnadseffektiv drift.

9.6.7.8 Forenklingperspektivet

Fra det offentliges side, dvs. for staten og kommunene samlet, vil en full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet innebære en betydelig forenkling. Det er ikke mulig å kvantifisere de administrative besparelsene for kommunesektoren ved bortfall av kommunenes lovfestede ansvar for kirken, men samlet sett vil utvilsomt de administrative besparelsene overgå de administrative meroppgavene som staten vil få i form av budsjettering og oppfølging av statens overføringer til kirken.

På den annen side; ved statlig overtakelse av finansieringen av Den norske kirke kreves det en oppbygging av kirkens nasjonale administrasjon, blant annet for utvikling og oppfølging av systemer for ressursfordeling til lavere forvaltningsnivåer. Om den samlede administrative gevinsten vil være negativ eller positiv på kort sikt, når virkningene for Den norske kirke, staten og kommunesektoren ses under ett, er vanskelig å bedømme. Departementet antar likevel at det samlede effektiviserings- og rasjonaliseringspotensialet vil være større ved en statlig overtakelse av finansieringsansvaret enn om kirken fortsatt har et to-delt finansieringssystem gjennom kommune og stat.

9.6.7.9 Variasjonene i utgiftsoppgavene og kirkens medlemsoppslutning kommunene imellom

Departementet vil til slutt peke på to særskilte hensyn som kan begrunne avviklingen av et lovregulert kommunalt ansvar overfor Den norske kirke:

I inntektssystemet for kommunene er det ikke korrigert for forskjeller i kommunenes lovregulerte utgiftsoppgaver overfor Den norske kirke, heller ikke for forskjeller i kommunenes lovregulerte utgiftsoppgaver overfor andre tros- og livssynssamfunn. Kommuner med mange kirkebygg og få innbyggere kan da ha en større utgiftsbyrde per innbygger enn andre kommuner, jf. foran under punkt 9.2 om den betydelige variasjonsbredden i kommunenes utgifter til Den norske kirke målt per innbygger. Det er dermed en ulikhet i oppgavebelastningen kommunene imellom, både overfor Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn: Kirkelovens bestemmelser om kommunenes utgiftsansvar gjelder i alle tilfeller, uavhengig av for eksempel antallet kirkebygg, antallet kirkemedlemmer eller medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn i kommunen.

Departementet vil dessuten peke på at dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene kom til i en tid da nær sagt alle innbyggerne i landet var medlemmer av Den norske kirke. Statskirkeordningen var særskilt regulert i Grunnloven og rettslig og økonomisk nært forbundet til staten. I dag er kirkemedlemmenes andel av befolkningen langt lavere enn for noen tiår siden, og Den norske kirke er anerkjent som et selvstendig trossamfunn utenfor staten. Avviklingen av statskirkeordningen og den selvstendigjøringen av Den norske kirke som har funnet sted, kan gi grunn til å reise spørsmål om det fortsatt bør være en lovfestet plikt for kommunene til å finansiere kirkelige oppgaver, når disse i utgangspunktet bare angår de av kommunens innbyggere som er medlemmer av Den norske kirke. Spørsmålet er særlig aktualisert i Oslo, hvor nå ca. 50 pst. av innbyggerne står utenfor Den norske kirke. Oslo kommunes ansvar overfor Den norske kirke er likevel den samme som i kommuner der nær sagt alle innbyggerne er medlemmer av kirken. Kirkens medlemsandel i Oslo er ikke representativ for andre kommuner, men situasjonen i Oslo synes likevel å reise spørsmålet om kommunene i lov fortsatt bør pålegges et særlig ansvar for Den norske kirke. Ved statlig overtakelse av den offentlige finansieringen av Den norske kirke vil denne typen problemstillinger, som knytter an til ulikheter i Den norske kirkes medlemsoppslutning i de enkelte kommunene, ikke lenger ha noen betydning.

9.7 Visse spørsmål vedrørende regnskapsføring og merverdiavgift

Ved endringene i kirkeloven i 2016 ble det bestemt at det nye rettssubjektet for Den norske kirke skulle følge regnskapsloven på vanlig måte, om ikke departementet fastsatte andre bestemmelser i forskrift. Departementet fastsatte 4. oktober 2016 en slik forskrift, som omhandler regnskapsføringen av rettssubjektet Den norske kirkes pensjonsforpliktelser.

Behovet for den aktuelle forskriften gjelder fortsatt, og departementet foreslår at den aktuelle bestemmelsen i kirkeloven føres videre, med slik ordlyd, jf. lovutkastet § 12:

For regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke gjelder regnskapsloven om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

Da Den norske kirke ble skilt ut fra staten i 2017, ble det i grunnlaget for statens rammetilskudd til kirken tatt hensyn til kirkens utgifter til merverdiavgift. Soknene i Den norske kirke er omfattet av momskompensasjonsordningen som gjelder for kommunene.

Om soknenes virksomhet fortsatt skal finansieres over kommunebudsjettene, antar departementet at utgangspunktet vil være at dagens momskompensasjonsordning for soknene skal kunne føres videre, selv om soknene i framtiden vil høre inn under regnskapslovens bestemmelser og Kirkemøtet skal fastsette nærmere bestemmelser for øvrig om regnskapsføring, jf. foran under punkt 9.4.3.

Om staten overtar finansieringsansvaret for Den norske kirke, vil soknene ikke lenger falle inn under den momskompensasjonsordningen som gjelder for kommunene. Spørsmålet er hva som i tilfelle skal komme i stedet.

Tros- og livssynssamfunn som er registrert i Frivillighetsregisteret, jf. lov 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet, kan få tilskudd under momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Den norske kirke har ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret og departementet ser det derfor som mer aktuelt at andre løsninger vurderes for soknene. En mulig løsning kan være at det i tilskuddet fra staten kompenseres for bortfallet av den momskompensasjonsordningen som gjelder for soknene i dag. Et annet alternativ er å utrede muligheten for en særskilt kompensasjonsordning for hele Den norske kirke. Departementet har ikke sett det som nødvendig eller hensiktsmessig å ta stilling til dette nå.

9.8 Finansiering av Den norske kirke etter medlemstall

Etter dagens lovgivning mottar tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke offentlige tilskudd etter antallet medlemmer. De offentlige overføringene til Den norske kirke er ikke knyttet til kirkens medlemstall. Som nevnt i kapittel 2.1, har kirkens medlemstall økt fra rundt 3,6 millioner i 1970, da tilskuddsordningen for andre tros- og livssynssamfunn ble innført, til nær 3,8 millioner i dag.

Fra tid til annen blir det reist spørsmål om medlemsutviklingen i Den norske kirke bør være bestemmende også for den offentlige støtten til kirken. Departementet har vurdert dette særskilt, og spørsmålet kan etter departementets syn langt på vei drøftes uavhengig av eventuelle endringer i den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område.

En finansieringsordning for Den norske kirke der den offentlige finansieringen knyttes til eller utmåles etter utviklingen i kirkens medlemstall, innebærer overgang til en regelstyrt budsjettering og tilskuddsordning. Etter departementets syn må finansieringsordningene for kirken, herunder spørsmålet om en mer regelstyrt budsjettering etter medlemsutvikling, ses i lys av grunnlaget og formålet med den offentlige finansieringen av Den norske kirke, slik det er redegjort for i kapittel 6 foran om blant annet statens understøttelsesansvar overfor Den norske kirke i henhold til Grunnloven § 16.

Departementet vil videre peke på at hoveddelen av overføringene fra staten og kommunene til Den norske kirke er dimensjonert ut fra relativt klare kostnadsvariabler: Den norske kirke forvalter et stort antall kirkebygg, hvorav en stor andel er fredet eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle. Den norske kirke er landsdekkende. Den er til stede i lokalsamfunn over hele landet, og Den norske kirke er organisert gjennom rettslig selvstendige sokn og nasjonale kirkelige organer. Kostnadene ved disse strukturelle rammene, som er sentrale kjennetegn ved Den norske kirke som folkekirke, er i liten grad påvirket av kirkens medlemstall. Dette vanskeliggjør sammenlikningen med hvordan støtten til andre tros- og livssynssamfunn utmåles, jf. drøftingene av dette i kapittel 14.

Departementet viser til dette og mener at de offentlige overføringene til Den norske kirke fortsatt bør være basert på en konkret vurdering av kirkens budsjettbehov fra år til år.

For øvrig kan både staten og kommunene i dag ta hensyn til utviklingen i kirkens medlemstall i sin budsjettering av støtten til Den norske kirke. Lovgivningen om det offentlige finansieringsansvaret for kirken utelukker ikke denne type hensyn, slik også andre hensyn og utviklingstrekk kan påvirke Den norske kirkes utgiftsbehov og ha betydning for utmålingen av den offentlige støtten.

Om kirkens medlemstall skulle inngå som en regelstyrt faktor for utmålingen av offentlige tilskudd, på linje med tilskuddsordningen for andre tros- og livssynssamfunn, ville dette ellers kunne være en hindring for innføring av en form for medlemskontingent i Den norske kirke, jf. omtalen i kapittel 10 nedenfor. En pliktig medlemskontingent vil neppe kunne innføres uten at medlemmer i et visst antall velger å melde seg ut av Den norske kirke. Selv om Den norske kirke vil få økte inntekter fra en kontingent, vil et bortfall av medlemmer – som følge av kontingenten – bety redusert offentlig støtte. Inntekter som Den norske kirke vinner gjennom en kontingent, vil med andre ord kunne bli utliknet gjennom reduserte offentlige tilskudd. Nettoeffekten for kirken kan da bli marginal eller kanskje negativ. Det vises ellers til omtalen i kapittel 21 av livssynsavgift som finansieringsmodell.

10. MEDLEMSKONTINGENT I DEN NORSKE KIRKE

De nordiske folkekirkene, utenom Den norske kirke, har former for medlemsavgift. Blant annet i Sverige og Danmark blir folkekirkene i stor grad finansiert gjennom en kirkeskatt. Den medlemsbaserte finansieringen i de andre nordiske folkekirkene har sin opprinnelse langt tilbake i tid.

Den norske kirke er så å si fullfinansiert over offentlige budsjetter. Selv om den offentlige finansieringen aldri har hatt som mål å finansiere alle deler av kirkens virksomhet, representerer andre finansieringskilder, i første rekke frivillige bidrag, en svært begrenset del av Den norske kirkes samlede inntekter.

Statskirkeordningen, slik den tidligere var regulert i Grunnloven, er nå avvirket og Den norske kirke er anerkjent som et selvstendig trossamfunn, skilt fra staten. Målet for den videre lovgivningen er at Den norske kirke i større grad selv bestemmer sin kirkeordning og på eget grunnlag definerer mål og virkemidler for sin virksomhet. Avhengigheten av den offentlige finansieringen innebærer at Den norske kirke ikke vil kunne utvikle seg som kirke og trossamfunn lenger enn det de offentlige budsjettene gir grunnlag for. I hvert fall på lengre sikt er det vanskelig å se at en selvstendiggjort kirke ikke bør ha finansieringsordninger som bygger på en form for medlemskontingent ved siden av offentlige bevilgninger.

Spørsmålet om å innføre medlemsavgift/medlemskontingent i Den norske kirke har vært oppe til diskusjon også tidligere. Flertallet i det kirkelige utvalget som i 2002 la fram utredningen *Samme kirke – ny ordning* (Bakkevig I), foreslo innføring av obligatorisk medlemsavgift som tillegg til offentlige bevilgninger. Under den kirkelige høringen ble forslaget avvist, også av Kirkemøtet 2002.

Også Gjønnnes-utvalget drøftet spørsmålet om medlemsavgift, jf. NOU 2006:2 *Staten og Den norske kirke*. Flertallet gikk under visse forutsetninger inn for at det ble innført et obligatorisk medlemsbidrag til finansieringen av de deler av kirkens virksomhet som de offentlige bevilgningene ikke er rettet mot.

Innføring av medlemsavgift ble avvist i den politiske avtalen 10. april 2008 om statskirkeordningen (kirkeforliket). I avtalen ble det bestemt at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke skulle videreføres, og at "[d]ette innebærer at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke", som det heter i avtalen.

Departementet ser det ikke som aktuelt å forplikte Den norske kirke til å innføre medlemskontingent. Departementet kan ikke se at staten kan pålegge Den norske kirke – eller andre tros- og livssynssamfunn – å innføre avgift for sine medlemmer, heller ikke som vilkår for å tildele offentlige tilskudd. Dette må Den norske kirke, liksom andre tros- og livssynssamfunn, selv ta stilling til, fastsette vilkår for og bestemme innretningen på.

Det er uklart om Den norske kirke i dag har rettslig adgang til å pålegge kirkemedlemmene å betale medlemskontingent. For å unngå tvil foreslår departementet inntatt en lovbestemmelse som gir kirken adgang til å innkreve kontingent. Departementets forslag til lovbestemmelse lyder, jf. lovutkastet § 12:

Kirkemøtet kan bestemme at medlemmer av Den norske kirke skal betale medlemskontingent.

Om en slik kontingent i tilfelle skal fastsettes som et kronebeløp per medlem, som en prosent av medlemmenes skattbare inntekt eller på andre måter, vil det være Kirkemøtet som må ta stilling til. Om kontingenten knyttes til medlemmenes skatteevne, reises spørsmålet om staten bør bistå i innkrevningen gjennom den alminnelige skatteinnkrevningen, slik tilfellet er i Sverige. Departementet ser ikke grunn til å vurdere spørsmålet før Kirkemøtet eventuelt tar opp saken.

Departementet vil for ordens skyld presisere at den foreslåtte lovbestemmelsen stiller Kirkemøtet fritt til å bestemme hvordan medlemskontingenten i tilfelle skal fordeles på kirkens ulike oppgaver, herunder om kontingenten for eksempel skal gå uavkortet til soknene og uten nærmere angivelse av formålet. Også andre måter å innrette eller fordele kontingenten på, vil det ligge til Kirkemøtet å bestemme.

I sammenheng med spørsmålet om medlemskontingent vil departementet peke på de begrensninger som i dag gjelder for å ta betaling for kirkelige tjenester. Kirkeloven § 20 har et generelt forbud mot å ta betaling ved benyttelse av kirkebygget til gudstjeneste eller annen oppbyggelse, og det kan heller ikke – uten i særlige tilfeller – kreves betaling for kirkelige handlinger så som dåp, vigsel og gravferd. Departementet mener slike begrensninger fortsatt må gjelde. Etter departementets syn vil det være i strid med grunnlaget for den offentlige finansieringen av Den norske kirke dersom kirken innfører nye former for brukerbetaling eller krever nye avgifter av det enkelte kirkemedlemmet for bestemte tjenester. Departementet mener dette er et underliggende vilkår for den offentlige finansieringen av Den norske kirke og ser ikke lenger grunn til å regulere dette særskilt i lov.

11. KULTURHISTORISK VERDIFULLE KIRKEBYGG

11.1 Innledning

Gjennom tusen år har det blitt bygget og utsmykket kirkebygg i alle landsdeler og så å si i alle lokalsamfunn. Kirkebygget og kirkekunsten formidler kunnskap om den kristne kulturarven, om trosliv og trosskikker gjennom århundrene, om håndverkstradisjoner, byggeskikk, materialbruk og skiftende stil- og kunstepoker. Kirkebyggene og deres inventar og utsmykning er blant de rikeste kunstsattene landet har. Kirkebygget har dessuten mange steder vært det eneste markante offentlige bygget av noen alder. I det førindustrielle Norge var kirkebyggene det viktigste møtestedet, både sosialt og religiøst, og er fortsatt mange steder det viktigste identitetsmerket for et sted eller for en bydel. Av landets kirkebygg er nærmere 1 000 fredet eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle. Som eiere av kirkebyggene forvalter soknene i Den norske kirke store kulturverdier.

I høringsnotatet tar departementet opp forslag som innebærer endringer i de rettslige, økonomiske og organisatoriske rammene for soknene og Den norske kirke, jf. særlig forslagene i kapitlene 8 og 9. Endringer i de strukturelle rammene for Den norske kirke vil kunne påvirke forvaltningen av den kulturarven som kirkebyggene representerer. Betydningen av de kirkelige kulturminnene, omfanget av dem og de utfordringene som er knyttet til forvaltningen av dem, inngår som viktige perspektiver i det lov- og reformarbeidet for Den norske kirke som høringsnotatet omhandler.

Departementet ønsker i dette kapitlet å belyse kirkebyggenes særskilte betydning som kulturminner, med en oversikt over antallet fredete og kulturhistorisk verdifulle kirkebygg og det etterslepet i vedlikeholdet mange kirkebygg er preget av.

Det betydelige vedlikeholdsetterslepet er den største utfordringen på kirkebyggfeltet, og det er over tid fremmet mange forslag for å styrke vedlikeholdsinnsatsen. Nylig har både interesseorganisasjonen for kommunesektoren (KS) og arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomheter (KA) i fellesskap fremmet konkrete forslag. Også Riksantikvaren har nylig tatt opp forslag om et bevaringsprogram. Departementet har funnet det naturlig å referere disse forslagene. De belyser hvordan ulike tiltak kan innrettes og i hvilket omfang. I Sverige er de kirkelige kulturminnene omfattet av en *kyrkoantikvarisk ersättning*. Siden denne ordningen ofte blir framholdt som en modell for Norge, er den svenske ordningen nærmere presentert.

Etter departementets syn må en endring i de strategier og tiltak for styrket vedlikehold og sikring av kirkebyggene som gjelder i dag, vurderes i lys av de endringene i kirkelovgivningen og Den norske kirkes finansieringsordninger som er aktualisert gjennom høringsnotatets utkast til ny lov for tros- og livssynssamfunn. Det vises til departementets vurderinger til slutt i kapitlet.

11.2 Norges kirkebygg – kategorier

I Norge er det i dag 191 kirkebygg fra middelalderen, dvs. som er oppført før reformasjonen i 1537. Av disse er 158 kirkebygg i stein. 33 kirkebygg er trekirker, hvorav 28 stavkirker.

Alle kulturminner fra tiden før 1537 er automatisk fredet etter kulturminneloven. Bygninger fra tiden før 1650 er også automatisk fredet når Riksantikvaren har erklært bygningen som fredet. Av kirkebygg som ble reist i perioden fra 1537 til 1650, er det 24 kirkebygg tilbake,

hvorav 19 er erklært fredet. Antallet automatisk fredete kirkebygg er dermed 210. Fem kirkebygg bygget etter 1650 som tilhører Den norske kirke, er fredet etter vedtak av Riksantikvaren. Også St. Hallvard kirke, som er kirke for St. Hallvard katolske menighet i Oslo, er fredet etter vedtak av Riksantikvaren. De fredete kirkebyggene er underlagt strenge restriksjoner ved restaurering, ombygging m.m. Slike endringer skal alltid forelegges antikvariske myndigheter for godkjenning.

Også mange av kirkebyggene oppført etter 1650 er regnet som kulturhistorisk verdifulle, selv om de ikke er fredet. Av de nær 1 630 kirkebyggene som tilhører Den norske kirke, er nær 1 000 kirkebygg enten fredet eller vurdert av Riksantikvaren som kulturhistorisk særlig verdifulle. Dette gir følgende oppstilling:

Kirkebygg	Antall
Stavkirker	28
Middelalderkirker	163
Kirkebygg fra tiden 1537–1650	24
Kulturhistorisk verdifulle kirker fra tiden etter 1650	744
Vedtaksfredete kirkebygg oppført etter 1650	5

For å ivareta kulturminnevernet er det i rundskriv T-3/2000 *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø* gitt retningslinjer for behandling av byggesaker m.m. som berører kulturhistorisk verdifulle kirkebygg. Tidligere rundskriv regnet alle kirkebygg eldre enn 90 år for å ha antikvarisk verdi. Etter rundskriv T-3/2000 skal planer om ombygging eller utvidelse av kirkebygg som er kulturhistorisk verdifulle, alltid forelegges Riksantikvaren. Det samme gjelder ved anskaffelse og avhendelse av inventar og utstyr av vesentlig betydning for kirkebyggets interiør. Rundskrivet regner alle kirkebygg oppført i perioden 1650–1850, om lag 300 kirkebygg, som kulturhistorisk verdifulle, men også mange kirkebygg oppført etter 1850 er regnet som kulturhistorisk verdifulle (listeførte kirkebygg), i alt om lag 440 kirkebygg.

Det er ikke bare eldre kirkebygg som regnes som kulturhistorisk verdifulle. Også kirkebygg fra nyere tid er utpekt som kulturhistorisk verdifulle. Det avgjørende for utvelgelsen er at de er særlig interessante som arkitektoniske eller kulturhistorisk verdifulle representanter for sin tid. Tromsdalen kirke (Ishavskatedralen) fra 1965 er blant kirkebyggene i nyere tid som er regnet som kulturhistorisk verdifull. Den fredete St. Hallvard kirke er fra 1966.

11.3 Istandsettingsbehov

Gjennom Riksantikvarens stavkirkeprogram 2001–2015, som innebar en systematisk istandsetting av alle stavkirkene, er stavkirkene nå brakt opp på et ordinært vedlikeholdsnivå. For de 28 stavkirkene kostnadsberegnet Riksantikvaren i 2005 at istandsettingsbehovet var på rundt 60 mill. kroner. Istandsettingen og sikringen av stavkirkene, som har vært fullt ut finansiert av staten, har kostet rundt 130 mill. kroner, dvs. rundt 5 mill. kroner for hver kirke.

For alle kirkebyggene, også for de kulturhistorisk verdifulle, kan det være betydelige variasjoner kirkebyggene imellom når det gjelder omfanget av vedlikeholdsetterslep og istandsettingsbehov. Noen kirkebygg har vært godt vedlikeholdt, andre krever betydelige

investeringer for å bli brakt opp på et ordinært vedlikeholds nivå. Det foreligger ingen samlet eller ajourført oversikt over istandsettingsbehovet. I 2005 anslo Riksantikvaren at det ville koste rundt 3,2 mrd. kroner å bringe disse kirkebyggene opp på et ordinært vedlikeholds nivå, inklusive brannsikring og istandsetting av kirkebyggenes inventar og utsmykning. Med utgangspunkt i hva stavkirkeprogrammet har kostet, sammenliknet med Riksantikvarens anslag i 2005, gir dette et revidert kostnadsanslag på henimot 7 mrd. kroner for istandsetting av alle de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene.

Tildelingene fra rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirkebygg viser at det er investert rundt 3,5 mrd. kroner i kirkebyggene i årene 2005–2016. Tilstandsundersøkelser av kirkebyggene det siste tiåret gir en indikasjon på at vedlikeholdsetterslepet ikke har blitt større siden Riksantikvarens beregninger i 2005, men heller ikke mindre. KA, som regelmessig foretar tilstandsundersøkelser, anslår at istandsettingsbehovet for alle kirkebyggene som tilhører Den norske kirke, inklusive standardforbedringer, er på godt over 10 mrd. kroner, jf. omtalen av kirkebyggene i kapittel 9.5.

11.4 Forslag fra KS, KA og Riksantikvaren om bevaringsprogrammer

Med bakgrunn i det betydelige vedlikeholdsetterslepet som foreligger, har det gjennom årene fra ulike hold vært tatt opp forslag for å sikre at de kulturhistorisk mest verdifulle kirkebyggene blir satt i stand. De fleste av forslagene innebærer at staten påtar seg et større og mer direkte økonomisk ansvar for sikring og vern av kirkebygg av særlig kulturhistorisk betydning.

Interesseorganisasjonen for kommunesektoren (KS) og arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomheter (KA) har nylig foreslått tilskuddsordninger over statsbudsjettet til istandsetting av et utvalg kulturhistorisk verdifulle kirkebygg. Også Riksantikvaren har nylig fremmet forslag om økt statlig medvirkning for bevaring av de mest verdifulle kirkebyggene. Forslagene fra KS, KA og Riksantikvaren er kort gjennomgått i det følgende.

11.4.1 Forslag fra KS og KA

KS og KAs forslag om et bevaringsprogram for sikring av et utvalg kulturhistorisk verdifulle kirkebygg ble tatt opp i et fellesbrev 27. mai 2016 til Kulturdepartementet. Som bakgrunn ble det vist til Stortingets anmodningsvedtak fra 2015 om kirkebygg, jf. omtalen i kapittel 3.5 foran.

KS og KA foreslår at det etableres en statlig tilskuddsordning som innrettes mot alle steinkirker fra middelalderen og fredete etter-reformatoriske kirkebygg. KS og KA mener at tilskuddsordningen også bør omfatte et utvalg på rundt 250 kirkebygg av de øvrige kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene. Utvalget av disse 250 kirkebyggene bør gjøres etter anbefalinger fra Riksantikvaren. Etter forslaget vil tilskuddsordningen omfatte i alt rundt 440 kirkebygg, stavkirkene unntatt.

KS og KA mener ordningen bør bekrefte det lokale ansvaret for kirkebyggene, og foreslår at kravet til lokal egenfinansiering settes til 1/3 av kostnadene for å bringe kirkebygget opp til et forsvarlig vedlikeholds nivå. Brannsikring og andre sikringstiltak bør inngå i kostnadene, likeså tiltak for tilrettelegging av personer med funksjonsnedsettelse. Annen oppgradering eller standardheving av byggene kan holdes utenom. KS og KA anbefaler at bevaringsprogrammet søkes gjennomført for alle kirkebyggene innen 8–10 år.

KS og KA har ikke opplyst hva de samlede kostnadene ved et slikt bevaringsprogram antas å være.

11.4.2 Riksantikvarens forslag om bevaringsprogram

I brev 30. august 2016 til Klima- og miljødepartementet tok Riksantikvaren opp forslag om et særskilt bevaringsprogram for alle kirkebygg som er oppført før 1650, stavkirkene unntatt. Riksantikvaren anslår et istandsettingsbehov på i snitt 15 mill. kroner for hvert kirkebygg. Dette gir en samlet kostnad på rundt 2,8 mrd. kroner når antallet kirkebygg er 187, jf. oversikten foran.

Etter Riksantikvarens forslag bør bevaringsprogrammet omfatte istandsetting av kirkebygningene, inklusive kirkeinteriør m.v., samt brannsikring. Riksantikvaren foreslår at staten finansierer halvparten av programmets kostnader, mens den andre halvparten dekkes gjennom kommunal finansiering. Riksantikvaren foreslår en årlig bevilgningsramme fra statens side på 100 mill. kroner, og mener det da vil være realistisk at kirkebyggene er istandsatt innen 2030.

Riksantikvaren foreslår i tillegg en statlig tilskuddsordning med en årlig ramme på 100 mill. kroner til istandsetting av øvrige verneverdige kirkebygg. Riksantikvaren mener at antikvariske myndigheter i samarbeid med kirkelige instanser bør kunne utarbeide en rådgivende prioriteringsliste for hvilke kirkebygg i denne kategorien som bør istandsettes først.

Riksantikvaren foreslår at en del av tilskuddsrammene går til å etablere ordninger som sikrer et systematisk tilsyn og vedlikehold av kirkebyggene.

11.5 Den kyrkoantikvariska ersättningen i Sverige

Som nevnt blir den *kyrkoantikvariska ersättningen* i Sverige, som kom til under stat–kirke-reformen i Sverige ved årtusenskiftet, ofte framholdt som en egnet modell også i Norge. Blant andre Gjønnes-utvalget, jf. NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, pekte på den svenske ordningen som aktuell også for Norge.

Med bakgrunn i avtale mellom staten og Svenska kyrkan har den svenske staten de siste 15–20 årene gradvis trappet opp en årlig bevilgning til Svenska kyrkan til sikring og bevaring av den kulturarven som kirken forvalter i form av kirkebygninger, kirketomter, kirkeinventar og gravplasser. Avtalen kom i stand som følge av de nye relasjonene mellom staten og Svenska kyrkan, iverksatt i år 2000, da det måtte avklares hvordan det svenske samfunnet skulle kunne sikre at den kulturarven som kirkebyggene og kirkekunsten representerer, ble bevart også for framtiden. Dersom ansvaret for å sikre disse verdiene skulle ligge til Svenska kyrkan alene, gjennom kirkemedlemmenes kirkeskatt, ville Svenska kyrkan få et ansvar som kollektivt tilhører det svenske samfunnet. Sverige har rundt 3 400 kirkebygg, hvorav 3 000 er regnet som kulturhistorisk verdifulle.

Den kyrkoantikvariske ersättningen omfatter alle kirkebygg som er oppført før 1940 – i alt 3 000 kirkebygg – og er en kompensasjon – *ersättning* – for det ansvaret Svenska kyrkan har for å bevare kulturverdiene. Det som skal kompenseres, er kulturhistorisk begrunnede kostnader ved sikring og bevaring av de kirkelige kulturminnene. De siste årene har den statlige bevilgningen til ordningen ligget fast på 460 mill. SEK og utgjør rundt ¼ av

totalutgiftene for kirkebyggenes vedlikehold og investeringer ellers. De resterende $\frac{3}{4}$ dekkes av kirkemedlemmenes kirkeskatt.

De kirkelige kulturminnene har et særskilt vern i den svenske kulturminnelovgivningen. I alle saker som berører de kirkelige kulturminnene, har både *länsstyrelsen* (fylket i Norge) og det svenske Riksantikvarembetet særskilt myndighet, blant annet med hensyn til godkjenning av restaureringsarbeider, ombygginger m.m. Disse instansene skal konsulteres ved fordelingen av den kyrkoantikvariske ersättningen på ulike prosjekter.

De enkelte forsamlingene i Svenska kyrkan (som svarer til soknene/menighetene i Den norske kirke) søker hvert år sitt stift (bispedømme i Norge) om tildeling fra den kyrkoantikvariske ersättningen. I samråd med länsstyrelsen vurderer stiftet søknadene og sender sin anbefaling til *kyrkostyrelsen* i Svenska kyrkan. På bakgrunn av søknadene som er kommet inn og etter samråd med Riksantikvaren, foretar kyrkostyrelsen en rammetildeling fra den kyrkoantikvariske ersättningen til de enkelte stiftene. I samråd med länsstyrelsen fordeler stiftene den tildelte rammen til prosjekter/tiltak som forsamlingene har søkt om midler til.

Hvert år avgir Svenska kyrkan en rapport til det svenske kulturdepartementet om bruken av midlene fra den kyrkoantikvariske ersättningen. Hvert femte år skal Svenska kyrkan gi en mer omfattende redegjørelse til Kulturdepartementet om status for de kirkelige kulturminnene, hvilke utfordringer som er på feltet m.m.

Alle kirkebyggene i Svenska kyrkan regnes i dag for å ha et ordinært vedlikeholdsbehov.

11.6 Departementets vurderinger

Kirkebyggene er en sentral del av den norske kulturarven og står i Norge i en særstilling som kulturminner. Ivaretagelsen av kirkebyggenes og kirkekunstens betydning som kulturminner er en forpliktelse som påhviler det norske samfunnet. Den kulturarven som kirkebyggene og kirkekunsten representerer, er en verdi som i egentlig forstand tilhører alle, selv om eiendomsretten ligger til soknene i Den norske kirke.

Manglende vedlikehold over lang tid har medført at kirkebyggene og deres inventar og utsmykning mange steder er i dårlig stand. Blant annet fra kirkelig og kommunalt hold har det vært framholdt at staten bør ta et større ansvar for kirkebygg med særlig kulturhistorisk verdi, og Stortinget har i 2015 bedt regjeringen utarbeide en forsterket strategi for ivaretagelsen av de mest verdifulle kirkebyggene og vurdere mulighetene for å iverksette bevaringsprogrammer etter mønster av stavkirkeprogrammet.

Etter dagens kirkelovgivning er det kommunene som har det økonomiske ansvaret for kirkebyggenes drift og vedlikehold, mens soknene, representert ved det kirkelige fellesrådet i kommunen, har forvaltningsansvaret. Både kommunen og kirken har dermed ansvaret for kirkebyggene. Når kirkebyggene ikke er vedlikeholdt like godt alle steder, kan årsakene være mange og ulike: den enkelte kommunes økonomiske situasjon og prioritering av kirkebyggenes vedlikehold, forholdet mellom antallet kulturhistorisk verdifulle kirkebygg i kommunen og kommunens størrelse/økonomi, de kirkelige fellesrådenes forvaltning og prioritering ved bruken av de kommunale rammetilskuddene m.m. Også svak bygningsfaglig kompetanse lokalt og ufullstendige bygningstekniske undersøkelser kan være forklaringsfaktorer. Slike sammenhenger er ikke entydige og det er vanskelig å peke på hvilke faktorer som har vært mest avgjørende for at mange kirkebygg i dag preges av å ha vært mangelfullt vedlikeholdt over lang tid. I en undersøkelse Riksrevisjonen gjorde i 2009/2010

om kirkebyggenes vedlikehold, jf. Dok. 3:10 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkning av vedlikehold og sikring av kyrkjebygg*, fant ikke Riksrevisjonen noen klar sammenheng mellom tilstanden på kirkebyggene og variablene for kirkebyggtetthet, kommuneøkonomi eller kommunestørrelse.

Forvaltnings- og finansieringsansvaret for kirkebyggene er i dag en integrert del av lovgivningen for Den norske kirke. Departementet tar i dette høringsnotatet opp forslag om vesentlige endringer i denne lovgivningen, og reiser dessuten spørsmålet om kommunenes finansieringsoppgaver overfor kirken bør overtas av staten. De rettslige, økonomiske og organisatoriske forutsetningene for kirkebyggenes forvaltning og finansiering vil dermed kunne bli andre enn i dag.

I kapittel 8 og 9 redegjør departementet for forslag som har virkninger blant annet for forvaltningen og finansieringen av kirkebyggene, også for de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene. Blant annet tar departementet opp forslag som medfører at Den norske kirke får myndighet til selv å bestemme hvilke kirkelige organer som i framtiden skal ha ansvaret for den bygningsmessige forvaltningen. Som nevnt er dette i dag et ansvar for det kirkelige fellesrådet i kommunen. Hvilket organ for soknene (kirkebyggets eier) som i framtiden skal ha forvaltningsansvaret, vil etter departementets forslag bestemmes av Kirkemøtet. Det er departementets syn at organisatoriske endringer av kirkebyggforvaltningen kan være et viktig strategisk grep for en bedre forvaltning og sikring av kirkebyggene, også av de kirkebyggene som er særskilt omtalt i Stortingets anmodningsvedtak fra 2015. Det vises til nærmere omtale av kirkebyggene under punkt 9.5.

Det er videre departementets syn at forslag om endringer som kan bidra til et styrket vedlikehold av kirkebyggene, må ha for øye at kommuner og kirkeiere i ulike grad har sørget for å holde byggene vedlike, og at uklarheter i ansvarsforholdene overfor kirkebyggene kan bidra til å svekke vedlikeholdsinnsatsen. Dette har vært bestemmende for statens innsats på kirkebyggfeltet til nå, og bør tas hensyn til også i framtiden. Statens særskilte innsats har de siste 10-15 årene i første rekke vært knyttet til rentekompensasjonsordningen for kirkebygg og oppbyggingen av et fagmiljø for kirkebygg i KA. Styrking av kommuneøkonomien har vært blant de viktigste generelle virkemidlene.

De strategier og tiltak som i dag gjelder for å sikre kirkebyggene som kulturminner, bygger på den lovgivning og de finansieringsordninger som gjelder for Den norske kirke i dag. Ved de forslagene som tas opp i dette høringsnotatet, vil de grunnleggende rammevilkårene for Den norske kirke kunne bli endret. Som nevnt vil forslag som berører kirkens organisering av sine oppgavefelt, kunne bidra til å styrke innsatsen blant annet overfor kirkebyggene. Generelt må en ytterligere forsterking av strategier og tiltak baseres på og innordnes etter de endringene i lovgivningen som nå er aktualisert og legges fram for høring. Ikke minst spørsmålet om staten bør ta over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke eller om kommunenes lovregulerte ansvar på kirkens område bør føres videre, vil ha betydning for kirkebyggfeltet. Departementet har drøftet dette mer utførlig i kapittel 9.6 og det vises til drøftingene der.

12. OPPLYSNINGSVESENETS FOND OG EIERSKAPSSPØRSMÅLET

12.1 Innledning

Ved reformasjonen ble deler av kirkens eiendommer lagt inn under Kongen. Disse ble senere i stor grad solgt videre. Eiendommer som lå til det enkelte presteembetet – prestegårdene – ble imidlertid beholdt som inntektsgrunnlag for prestene helt fram til nyere tid. I 1814 fikk disse eiendommene – *det benefiserte godset* – et særskilt vern i Grunnloven. Eiendommene skulle holdes adskilt fra statens eiendeler og forbeholdes "geistlighetens beste og opplysningens fremme". Opplysningsvesenets fond ble dannet av disse eiendommene ved lov i 1821. Fondet har i alle år vært forvaltet av departementet med ansvaret for kirkesakene. Først i 2001 ble de løpende forvaltningsoppgavene skilt ut og lagt til et eget forvaltningsorgan under departementet.

Gjennom årene har deler av fondets opprinnelige eiendommer blitt solgt, men prestegårdene har inntil nylig vært beholdt i fondets eie, oftest som forpaktningsbruk. Fra midten av 1980-tallet til slutten av 1990-tallet ble et stort antall gårder solgt, fortrinnsvis til forpakteren. Salgssummene ble plassert i finansmarkedene.

Fondets eiendommer hadde en beregnet verdi på ca. 2,9 mrd. kroner ved utgangen av 2016. Finanskapitalen var på ca. 1,8 mrd. kroner. Ifølge Grunnloven kan fondets grunnkapital ikke brukes opp. Grunnkapitalen var verdsatt til rundt 3,5 mrd. kroner ved utgangen av 2016.

Fondet er en ren formuesmasse uten egen organisasjon eller ansatte. Fondet er et eget rettssubjekt, ofte betegnet som en stiftelsesliknende innretning. Kongen har i alle år utøvd eierrettighetene. Spørsmålet om det underliggende eierskapet har vært omstridt i snart to hundre år. Med de bestemmelser om forvaltningen som følger av Grunnlovens bestemmelser, har spørsmålet om eierskapet hatt liten praktisk betydning.

Når departementet i dette høringsnotatet tar opp forslag om ny lovgivning og nye finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, mener departementet det er grunn til å avklare eierskapet til Opplysningsvesenets fond. Ved en slik avklaring vil det også være mulig å ta stilling til om fondet i framtiden bør forvaltes som nå, eller om det bør gjøres endringer.

Departementet har bedt Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet om å utrede eierskapsspørsmålet. Lovavdelingens uttalelse forelå ved brev 23. mars 2017 til Kulturdepartementet. Lovavdelingen framholdt i en uttalelse fra 2000 at staten må regnes å ha det underliggende eierskapet til fondet. Lovavdelingen er kommet til samme konklusjon nå.

12.2 Om Opplysningsvesenets fond

12.2.1 Lovgrunnlaget og forvaltningsordningen

Opprinnelsen til fondet går tilbake til tiden før reformasjonen i Norge i 1537. Kirken hadde da betydelige jordeiendommer. Dette var dels bispe- og klostergoods, dels eiendommer som tilhørte det enkelte kirkebygget, som i eldre tid ble regnet som en form for selveiende stiftelse. Kirkelige eiendommer som lå til det enkelte presteembetet, skulle tjene til underhold for presten. Prestegården var sentralt plassert i bygda, ofte i nær tilknytning til kirkestedet, og kunne omfatte betydelige jordbruksarealer, skog og annen utmark.

Ved reformasjonen ble bispe- og klostergodset overtatt av Kongen, etter hvert også inntekter fra eiendommer som tilhørte kirkebyggene. Mye av kirkegodset ble solgt til inntekt for kronen, og på 1700-tallet ble også mange av kirkebyggene med tilhørende eiendommer solgt til private. Prestegårdene var imidlertid i det vesentlige intakt i 1814. Det er disse eiendommene som gjennom bestemmelsene i Grunnloven § 106 første punktum (nå § 116) fikk et grunnlovsværn i 1814. Bestemmelsen lyder:

Så vel kjøpesummer som inntekter av det gods som er benefisert geistligheten, skal bare anvendes til geistlighetens beste og til opplysningens fremme.

Eiendommene ble nærmere regulert i *lov 20. august 1821 angaaende det beneficerede Gods*. Med denne loven ble Opplysningsvesenets fond dannet, bestående av de eiendommene som Grunnloven § 106 omtalte som det benefiserte godset, dvs. prestenes embetsgårder med tilhørende eiendommer.

På 1800- og 1900-tallet var en rekke forhold vedrørende prestegårdene regulert ved detaljerte bestemmelser i særlovgivning. Etter hvert var mange av bestemmelsene blitt foreldet. En sanering og forenkling av særlovgivningen kom ved lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Loven er kort og av rammekarakter. På sentrale områder videreførte loven gjeldende rett, blant annet bestemmelsene om at Kongen forvalter fondet og at fondet har en rettslig selvstendig stilling. Et viktig motiv ved lovendringene var å oppheve legale bindinger som hindret en effektiv og mer forretningsorientert forvaltning av fondet.

Kongens myndighet over fondet er delegert til Kulturdepartementet. Den operasjonelle forvaltningen har siden 2001 vært lagt til et forvaltningsorgan med eget styre oppnevnt av departementet. Forvaltningsorganet har nær 70 ansatte og et driftsbudsjett i 2017 på rundt 85 mill. kroner.

Nærmere bestemmelser om forvaltningen av fondet er fastsatt av departementet i *Hovedinstruks for forvaltningen av Opplysningsvesenets fond*. Instruksene trekker opp rammer og retningslinjer for fondets forvaltning og for styrets oppgaver og fullmakter.

Opplysningsvesenets fond og forvaltningsorganet for fondet er to rettslig adskilte størrelser. Forvaltningsorganet er en statlig virksomhet og i det store og hele underlagt de vanlige bestemmelsene for forvaltningsorganer i staten. Utgiftene til forvaltningsorganet dekkes av fondet gjennom refusjon til statskassen.

12.2.2 Fondets økonomiske stilling

Siden 1821 er fondets eiendomsverdier for en del utviklet ved fradelinger og salg av grunn fra de opprinnelige eiendommene. Fondet har gjennom årene også kjøpt eiendommer, blant annet presteboliger, skogteiger m.m. Betydelige tomtearealer er festet bort til bolighus eller næringsformål. På prestegårdene har bolighuset vært benyttet som tjenestebolig for presten, mens gården ellers ofte har vært under forpaktning. Jordbruksarealer som ikke tilhørte et forpaktningsbruk, har vært utleid som tilleggsjord til private eller forvaltet som jordleiebruk. Fondets skoger ble i mange år forvaltet av Direktoratet for statens skoger, senere Statskog SF.

Gjennom salg av prestegårdene til forpakterne fra midten av 1980-tallet og utover på 1990-tallet – etter fradeling av presteboligen – er det nå få prestegårder som er under forpaktning (i alt 25). Disse er beholdt i fondets eie fordi de representerer en særskilt kirke- og

kulturhistorisk verdi. Flere steder ligger den gamle prestegården og kirkebygget tett ved hverandre og framstår som en enhet i kulturlandskapet.

Fondet har i dag eiendommer i de fleste av landets kommuner, fordelt på presteboliger, jord- og skogbrukseiendommer, festetomter, næringseiendommer og kontoreiendommer. Det samlede arealet er på ca. 900 000 dekar, hvorav rundt halvparten er produktiv skog. Under fondet er det rundt 130 jordleiebruk. Fondet har nær 7 000 festekontrakter, hvorav de fleste gjelder festetomter til boligformål. Fondets bygningsmasse har et samlet bruttoareal på 252 000 m², fordelt på godt over 1 400 bygninger (boliger, driftsbygninger, stabbur m.m.). Et stort antall bygninger har kulturhistorisk verdi. 312 bygninger er fredet. Fondet er landets nest største eier av fredete bygg.

Jordleiebrukene, forpaktingsbrukene, presteboligene og andre eiendommer gir lav årlig inntjening. Skogen driftes omtrent i balanse. Driften og vedlikeholdet av bygningsmassen koster hvert år langt mer enn hva eiendommene gir av løpende inntekter. Eiendommer er aktuelle for salg om de ikke representerer et potensiale for verdiøkning og økte inntekter, for eksempel gjennom omregulering av tomter, inntekter ved utleie/salg av fallrettigheter, jakt- og fiskerettigheter, utnytting av mineralforekomster m.m.

Fra midten av 1980-tallet ble festere av boligtomter gitt anledning til å innløse tomten. Salget av prestegårdene og innløsningen av festetomter innebar at fondets finanskapital økte betydelig gjennom 1980- og 1990-tallet. Finanskapitalen ble fra 1990 investert i verdipapirer. Som følge av finansmarkedenes utvikling fram til finanskrisen i 2008, ga finanskapitalen god avkastning i årene 1990–2007. Ved finanskrisen fikk fondet betydelige tap på sine investeringer.

For å motvirke fondets avhengighet av finansinntektene har det i flere år vært arbeidet systematisk med verdiskaping og bedre utnyttelse av de verdiene som fondets eiendommer representerer. Gjennom en mer aktiv eiendomsforvaltning er det tatt initiativ til omregulering av tomter og deltakelse i utbyggingsprosjekter til blant annet bolig-, nærings- og småkraftformål. Under fondet er det dannet datterselskaper, blant annet innen skog og småkraft, som på forretningsmessige vilkår utvikler kommersielle satsinger.

Etter loven om fondet skal fondets avkastning benyttes til å dekke fondets egne utgifter (forvaltningskostnader, drift og vedlikehold av fondets bygningsmasse m.m.). Avkastningen kan også tilføres fondets grunnkapital, avsettes til disposisjonsfond som fri egenkapital eller gis til kirkelige formål. Fondets bidrag til Den norske kirke omfatter verdien for Den norske kirke av de tjenesteboligene som prestene benytter, dels av det finansielle tilskuddet til Den norske kirke. Det finansielle tilskuddet var på ca. 50 mill. kroner i 2016. I beregningsgrunnlaget i 2017 for statens tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirken inngikk bidraget fra fondet til Den norske kirke med 107 mill. kroner.

Resultatene for fondet de seneste årene har vært negativ. Det negative resultatet har vært dekket av den frie egenkapitalen (disposisjonsfondet), som er en buffer ved sviktende inntekter. Disposisjonsfondet var på 94 mill. kroner ved utgangen av 2016.

Fondets bygningsmasse er preget av et betydelig vedlikeholdsetterslep. Det samme gjelder de kulturhistorisk verdifulle eiendommene. Etterslepet har bygget seg opp gjennom lang tid. Som følge av fondets svake resultater de seneste årene, har det ikke vært økonomisk grunnlag for å hente inn etterslepet på vedlikeholdet av bygningsmassen. Det samlede istandsettingsbehovet

er beregnet å være på flere hundre millioner kroner, hvorav en stor del gjelder de kulturhistorisk verdifulle eiendommene.

Selv om eiendomsforvaltningen årlig driftes med betydelige underskudd, har de underliggende eiendomsverdiene hatt en økning i takt med eiendomsprisene ellers. Verdien av eiendommene er en del av grunnkapitalen. Om verdiene realiseres ved salg, skal salgssummen legges til grunnkapitalen i tråd med Grunnloven § 116. Fondet kan av samme grunn heller ikke selge eiendommer til lavere pris enn markedspris (eller konsesjonspris) eller tilby festeavgifter og innløsningspriser for boligtomter som er lavere enn det som følger av tomtfesteloven og den enkelte festekontrakten.

Som følge av avviklingen i 2015 av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke, vil antallet presteboliger som fondet bærer utgiftene ved, etter hvert bli færre. I årene framover vil mange boliger bli solgt. Boliger med særlig kulturhistorisk verdi er aktuelle å beholde i fondets eie og fortsatt tilby som prestebolig. I rekrutteringssvake områder har fondet et ansvar for å sørge for bolig til presten, men da på vanlige utleievilkår. Det vil gå tid før avviklingen av prestenes boplikt og reduksjonen i antallet presteboliger vil gi vesentlige positive bidrag til fondets resultat.

Opplysningsvesenets fond skal være selvfinansierende, dvs. at fondet ved sine egne inntekter skal drifte og vedlikeholde fondets eiendommer og selv bære utgiftene til sin forvaltning. Forvaltningskostnadene, kostnadene ved istandsetting og vedlikehold av bygningsmassen og de årlige overføringene til Den norske kirke er blant de viktigste kostnadselementene. Festeinntektene og finansinntektene er fondets viktigste inntektskilder.

Formålet med fondets investeringer i småkraft og andre eiendomsutviklingsprosjekter er å oppnå en mer forutsigbar og sikker årlig inntjening enn det plasseringen i raskt skiftende finansmarkeder kan gi. Først på lengre sikt ventes investeringene å styrke fondets økonomiske bæreevne.

12.3 Eierskapsspørsmålet

12.3.1 Bakgrunn

I snart 200 år har spørsmålet om eierskapet til Opplysningsvesenets fond vært regnet som et rettslig uavklart spørsmål. I en omfattende uttalelse 23. november 2000 konkluderte Lovavdelingen med at det måtte anses som sikkert at staten er eier av fondet. Konklusjonen ble bestridt av flere. I NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* (Gjønnes-utvalget) framholdt flertallet at spørsmålet neppe kunne avgjøres som et rent rettslig spørsmål, men gjennom politiske vedtak.

Opplysningsvesenets fond og eierskapsspørsmålet ble ikke berørt i avtalen 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen (kirkeforliket). I St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, som ble lagt fram med bakgrunn i kirkeforliket, uttalte departementet:

Departementet er enig i at spørsmålet om den framtidige eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond må vurderes dersom statskirkeordningen avvikles og at dette spørsmålet da vil bli avklart politisk. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta spørsmålet opp til vurdering nå.

Eierskapet til Opplysningsvesenets fond ble tatt opp i forbindelse med utskillingen av Den norske kirke fra staten 1. januar 2017. Departementet mente imidlertid at det ikke var nødvendig, heller ikke hensiktsmessig, å ta stilling til spørsmålet i forbindelse med omdanningen av Den norske kirke til eget rettssubjekt. Kirkemøtet 2015 hadde ikke innvendinger til dette, men viste til Kirkemøtet 2006 som uttalte: "Kirkemøtet betrakter Opplysningsvesenets fond som et kirkelig fond som overføres til Den norske kirke."

I lovproposisjonen om omdanningen av Den norske kirke til eget rettssubjekt, jf. Prop. 55 L (2015–2016), uttalte departementet (side 50):

I arbeidet med en helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn og finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, jf. pkt. 2.6, tar departementet sikte på å ta opp eierskapsspørsmålet vedrørende Opplysningsvesenets fond.

12.3.2 Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 om eierskapsspørsmålet

12.3.2.1 Eierskapet

I tråd med det som ble varslet i Prop. 55 L (2015–2016), jf. ovenfor, har Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet etter anmodning fra Kulturdepartementet uttalt seg om eierskapsspørsmålet vedrørende Opplysningsvesenets fond. Lovavdelingen ble bedt om å vurdere om staten fortsatt må regnes som eier av fondet, slik Lovavdelingen hadde kommet til ved sin uttalelse i 2000, eller om Den norske kirke er fondets eier når kirken fra 1. januar 2017 kom i posisjon (som eget rettssubjekt) til å eie. Lovavdelingen ble også bedt om å vurdere om Opplysningsvesenets fond er en fullt ut selveiende formuesmasse som ingen hadde et eierskap til, eller om spørsmålet om eierskap er rettslig uavklart.

Lovavdelingen ble videre bedt om å vurdere hvilke muligheter og rettslige skranker som forelå for å gi Den norske kirke ansvaret for å forvalte Opplysningsvesenets fond, enten i egenskap som eier eller som representant for eier, og hvilke virkninger dette i tilfelle ville ha i lys av kravet i Grunnloven § 16 om likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn.

Lovavdelingens uttalelse i saken forelå ved brev til Kulturdepartementet 23. mars 2017. Uttalelsen er tilgjengelig på Justis- og beredskapsdepartementets nettsider.

Spørsmålet om eierskapet til Opplysningsvesenets fond ble utførlig gjennomgått av Lovavdelingen i uttalelsen fra 2000, der Lovavdelingen utelukkete at kirken kunne ha eiendomsrett til fondet. Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 gjennomgår spørsmålet på ny, men nå også i lys også av endringene i Grunnloven i 2012 om statskirkeordningen og av omdanningen av Den norske kirke til eget rettssubjekt 1. januar 2017.

Etter en gjennomgang av fondets historie, rettskilder og de ulike standpunktene til eierskapet som har vært framholdt gjennom årene, er Lovavdelingen kommet til samme konklusjon som i 2000 og uttaler: "Vår konklusjon er at staten har eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond."

12.3.2.2 Overføring av Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke

Når det gjelder spørsmålet om statens eiendomsrett til fondet kan overføres til Den norske kirke uten hinder av Grunnloven § 116, uttaler Lovavdelingen:

Etter vårt syn er det rettslig adgang til å overføre eiendomsretten til Den norske kirke. Det gjelder selv om denne etter 1. januar 2017 ikke er en del av staten eller står i noe alminnelig underordningsforhold til staten, verken etter privatrettslige eller offentligrettslige regler (ut over det som følger av at ethvert rettssubjekt er underlagt statens lovgivning).

Ved en eventuell overføring til Den norske kirke av eiendomsretten til fondet, er det Lovavdelingens oppfatning at de krav til forvaltningen av fondet som gjelder i dag (at verdiene skal sikres og bevares og formuesmassen holdes rettslig adskilt fra annen formue), vil komme i en annen stilling. Lovavdelingen uttaler blant annet:

Hvis eierspørsmålet avklares i favør av Den norske kirke, kan gode grunner etter vårt syn tale for at det blir opp til kirken selv å avgjøre hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for forvaltningen av formuesmassen.

I forlengelsen av dette vil det også gi liten mening å opprettholde et krav om at formuesmassen må holdes rettslig adskilt fra annen formue tilhørende Den norske kirke, sml. punkt 4.5.

Lovavdelingen drøfter også om en overføring til Den norske kirke av eiendomsretten til fondet vil reise særskilte spørsmål overfor andre tros- og livssynssamfunn i lys av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 fjerde punktum. Lovavdelingen uttaler om dette:

Vår konklusjon er at det ikke følger av Grunnloven § 16 fjerde punktum at staten vil være forpliktet til å tildele andre tros- og livssynssamfunn økonomisk støtte tilsvarende verdiene som overføres til Den norske kirke ved en eventuell overføring av eiendomsretten.

12.3.2.3 Spørsmålet om å oppheve eller endre Grunnloven § 116

Lovavdelingen har i sin uttalelse også tatt opp spørsmålet om å oppheve eller endre Grunnloven § 116 første punktum. Lovavdelingen uttaler:

Grunnloven § 116 første punktum begrenser i dag rådigheten over den formuesmassen som i dag ligger til Opplysningsvesenets fond. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at eierskap overføres med endelig virkning til Den norske kirke, eller at Den norske kirke gis vidtgående rådighet over formuesmassen. Hva de eksakte konstitusjonelle grensene går ut på, kan til dels være uklart.

En kan ut fra dette spørre hvilke konsekvenser det ville ha om en opphevet Grunnloven § 116 første punktum, eventuelt om det gir mening å beholde bestemmelsen i sin nåværende utforming. Vi nøyer oss her med å peke på noen punkter, som reflekterer drøftelsene i uttalelsen her:

- *En endring vil avklare den tvil som i dag måtte eksistere om hvorvidt kravet om at formuesmassen skal holdes rettslig atskilt, må opprettholdes i en situasjon hvor Den norske kirke gjøres til eier.*
- *En endring kan avklare tvil om Den norske kirke selv fullt ut kan bestemme hvordan formuesmassen skal forvaltes og hva kapital og avkastning skal brukes til (innenfor de rammer som gjelder for ethvert rettssubjekt).*
- *I forbindelse med oppheving av § 116 første punktum vil ellers ansvarlig statsråd og regjeringen (i statsråd) frigjøres fra et eventuelt særlig ansvar som i dag kan knyttes til eksistensen av Grunnloven § 116 første punktum. Vi minner likevel om vår konklusjon i punkt 4.7.7, som gikk ut på at det neppe er mulig å peke på vesentlige forskjeller i ansvar for statsråden, knyttet til fortsatt eksistens eller oppheving av Grunnloven § 116 første punktum.*

- *Det gir liten mening å opprettholde Grunnloven § 116 første punktum i sin nåværende form etter overføring av eierskap til Den norske kirke, idet Kongens myndighet etter bestemmelsen er blitt gjenstandsløs (jf. punkt 4.7.4).*
- *Alternativet «opplysningens fremme» i Grunnloven § 116 første punktum gir ikke lenger mening.*
- *Arbeidet med et forslag om å oppheve § 116 første punktum gir også foranledning til å avklare tilknyttede spørsmål om rekkevidden av Grunnloven § 16 fjerde punktum, jf. punkt 5 nedenfor.*

Selv om en skulle oppheve Grunnloven § 116 første punktum, kan Stortinget velge å gi lovbestemmelser om formuesmassen som gir løsninger tilsvarende dagens (eller ulike mellomløsninger). Forskjellen sammenlignet med situasjonen i dag er at det er opp til Stortinget som lovgiver å treffe et valg.

Særlig dersom en ser for seg at formuesmassen bør reguleres ut over det som skal gjelde for en hvilken som helst formuesmasse som eies av et privat rettssubjekt, bør slik lovregulering, for å sikre forutsigbarhet og klarhet, være på plass i forbindelse med en eventuell eiendomsoverdragelse.

12.3.3 Departementets vurderinger

Departementet mener Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 er klargjørende på flere viktige punkter. For det første fastslår Lovavdelingen, etter en ny gjennomgang av eierskapsspørsmålet, at staten er eier av fondet. For det andre at Grunnloven § 116 ikke ses å være til hinder for at statens eierskap kan overføres til Den norske kirke ved lov. For det tredje er Lovavdelingen kommet til at tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke ikke vil ha noen rett til kompensasjon dersom eierrettighetene til fondet overføres til Den norske kirke.

Med bakgrunn i Lovavdelingens uttalelse og det forholdet at Den norske kirke er kommet i en ny rettslig stilling etter utskillingen fra staten, ser departementet det som hensiktsmessig å utarbeide en stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond. Sentrale drøftingstema i meldingen vil blant annet være om Den norske kirke bør få overført alle fondets verdier eller om fondets eiendommer bør fordeles mellom staten og Den norske kirke. Et sentralt spørsmål vil også være om fondets finanskapital skal benyttes til for eksempel istandsetting av eldre kirkebygg.

Med bakgrunn i Lovavdelingens uttalelse mener departementet at spørsmålet om overføring av fondet eller fondets verdier til Den norske kirke kan drøftes og avklares uten oppheving eller endring av Grunnloven § 116 første punktum, men også spørsmålet om å oppheve eller endre Grunnloven § 116 vil bli vurdert i meldingen.

Fondets økonomiske situasjon i dag er en annen enn da fondet ble dannet i 1821. Inntektene fra eiendommene er ikke i dag tilstrekkelige til å bære utgiftene ved eiendommene. Fondets økonomiske situasjon har gjennom de siste tiårene i stigende grad blitt påvirket av svingningene i finansinntektene.

Det er ikke i dag en tilfredsstillende balanse mellom fondets økonomiske bæreevne på den ene siden og fondets utgiftsforpliktelser på den andre siden. Skal en slik balanse oppnås, må fondets utgifter reduseres og de årlige inntektene økes. Det er dette som er bestemmende for

de forvaltningsstrategier som nå gjelder for fondet. Resultatene av en slik omstilling ligger flere år fram i tid og er undergitt mange risikofaktorer.

Hovedoppgaven til Opplysningsvesenets fond da det ble dannet i 1821 var å sørge for presteboliger. Presteboligen var den gangen en del av et gårdsbruk som presten ble lønnet fra. Ved prestenes overgang til statlig regulativlønn på 1950-tallet og avviklingen av tjenesteboligsystemet med boplikt i 2015, er presteboligene og forvaltningen av tjenesteboligsystemet i Den norske kirke ikke lenger noen primæroppgave for fondet. Ut over å tjene kirkelige formål, er fondets fremste samfunnsmessige oppgave å ivareta fondets kulturhistoriske eiendommer.

En drøfting av fondets framtidige eierskap og spørsmålet om å overføre fondets verdier til Den norske kirke, kan ikke gjøres uten forankring i fondets aktuelle situasjon og utfordringer. Fondets utvikling gjennom årene, endringene i fondets oppgaver og økonomiske stilling over tid og de utfordringene fondet i dag står overfor, vil derfor inngå som viktige elementer i stortingsmeldingen om fondet. Under arbeidet med meldingen vil departementet ha nær kontakt med og innhente synspunkter fra ulike instanser, deriblant Den norske kirke.

13. STATLIG OVERTAKELSE AV TILSKUDD TIL TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN UTENOM DEN NORSKE KIRKE

13.1 Innledning

I kapittel 7 tok departementet opp enkelte grunnvilkår som etter departementets oppfatning bør gjelde ved tildeling av offentlig støtte til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke: Tros- og livssynssamfunn må være fast organisert og ha minst 500 medlemmer over 15 år for å kunne bli registrert, ha vigselfrett og kreve tilskudd etter loven. I kapittel 15 er andre tilskuddsvilkår utdypet. Av kapittel 7 framgår dessuten at departementet foreslår at dagens i realiteten tre tilskuddsordninger for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke innordnes i én felles tilskuddsordning. Den konkrete utformingen av tilskuddsordningen er behandlet i kapittel 14.

I det følgende tar departementet opp forslag om at staten tar over finansieringsansvaret for den offentlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Kommunenes lovregulerte oppgaver på området vil da falle bort. Departementets forslag er i stor grad sammenfallende med anbefalingene i NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*.

Både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn mottar tilskudd fra det offentlige utenom de finansierings- og tilskuddsordningene som drøftes i dette høringsnotatet. Dette er gjerne tilskudd som er rettet inn mot nærmere avgrensede formål, som for eksempel støtte til integreringsarbeid, skole- og barnehagedrift m.m. En drøfting av disse tilskuddene faller utenom dette høringsnotatets ramme, som er avgrenset til den støtten som i dag gis Den norske kirke i medhold av kirkeloven og den særlige støtten som gis andre tros- og livssynssamfunn i medhold av trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn.

13.2 Dagens regelverk

Dagens regelverk for utmåling og fordeling av den særlige støtten til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, har som utgangspunkt at det Den norske kirke mottar i offentlig støtte, regnet per kirkemedlem, skal gis med samme kronebeløp per medlem i andre tros- og livssynssamfunn. Ved beregningen av den offentlige støtten skal likevel utgifter til Den norske kirke som angår alle innbyggere og ikke egentlig er utgifter til kirkelige formål, holdes utenom. Dette gjelder særlig utgifter til gravplassforvaltningen og til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg.

For å få tilskudd må det enkelte tros- og livssynssamfunnet hvert år sende inn krav om tilskudd og en liste med medlemmenes fødselsnummer. Hvert år skal samfunnene rapportere om virksomheten og bruken av mottatte tilskudd. Fylkesmennene behandler kravene om statstilskudd og gjennomgår samfunnenes rapportering. Kontrollen av samfunnenes medlemslister utføres av Brønnøysundregistrene på oppdrag fra Kulturdepartementet. Formålet med kontrollen er å sikre et mest mulig korrekt grunnlag for utbetaling av statlig og kommunalt tilskudd; det kan ikke utbetales tilskudd for personer som verken er norske statsborgere eller bosatt i landet, eller for personer som tilhører Den norske kirke eller et annet tros- eller livssynssamfunn (dobbelmedlemskap). Først kontrollerer Brønnøysundregistrene om de innsendte fødselsnumrene er gyldige. Deretter blir alle gyldige fødselsnumre kontrollert mot Det sentrale folkeregisteret, Den norske kirkes medlemsregister og medlemslistene fra andre tros- og livssynssamfunn.

Visse vilkår må være oppfylt for at støtte kan gis. For trossamfunnene er det ikke stilt krav om hvor mange medlemmer som må være tilsluttet samfunnet. I praksis er det tilstrekkelig med to medlemmer. For livssynssamfunn er det krav om at samfunnet må ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer.

I løpet av de siste ti-femten årene har det vært en markant vekst i antallet tros- og livssynssamfunn og i antallet medlemmer det gis tilskudd for. Mens det for femten år siden var 500 tilskuddsberettigede samfunn, er det i dag nær 800 forskjellige tros- og livssynssamfunn som mottar støtte. Antallet medlemmer som det gis tilskudd for, er rundt 600 000, mot ca. 300 000 for femten år siden.

Den offentlige støtten fra staten og kommunene til samfunnene var i 2016 på ca. 600 mill. kroner i alt. Statstilskuddet til samfunnene var i 2016 basert på en tilskuddssats per medlem på 472 kroner. Den kommunale tilskuddssatsen i 2016 var i snitt på 541 kroner per medlem. Hvert samfunn mottar dermed rundt 1 000 kroner per medlem i offentlig støtte.

Med bakgrunn i kravene fra de enkelte tros- og livssynssamfunnene og utfallet av Brønnøysundregistrenes kontroll av de innsendte medlemslistene med fødselsnummer, forestår fylkesmennene de årlige utbetalingene av statens tilskudd til samfunnene. Tilskuddssatsen per medlem som skal ligge til grunn for utbetalingen, meddeles gjennom et årlig rundskriv fra Kulturdepartementet. De kommunale tilskuddene blir først utbetalt på høsten etter at Brønnøysundregistrenes kontroll av medlemslistene er fullført. Ofte må samfunnene purre kommuner som er sene med å utbetale. Enkelte kommuner utbetaler først tilskuddet etterfølgende år.

Kommunene er forpliktet til å utbetale tilskudd til ethvert tros- eller livssynssamfunn som er tilskuddsberettiget og har medlemmer bosatt i kommunen, selv om det bare bor ett medlem av samfunnet i kommunen. Kommunene foretar totalt ca. 23 000 utbetalinger, som alle er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Nær 18 000 av vedtakene gjelder tilskudd til samfunn med færre enn ti medlemmer i kommunen. De fleste utbetalingene er av beskjeden størrelse, ofte mindre enn 5 000 kroner. Fylkesmennene er klageinstans på kommunenes vedtak om tilskudd, mens Kulturdepartementet er klageinstans på fylkesmennenes vedtak.

Før det kan utbetales tilskudd må hver kommune fastsette tilskuddssatsen per medlem. Blant annet må kommunen avklare hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal medregnes i beregningen av tilskuddssatsen. Tilskudd til kirken som gjelder alle innbyggere i kommunen eller ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål, skal trekkes ut. Slike uttrekk er for en del kommuner basert på skjønnsmessige vurderinger.

13.3 Forslag i NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*

Utvalget som la fram NOU 2013: 1, hadde ikke som oppgave å utrede nye finansieringsordninger for Den norske kirke. Tilskuddsordningene for andre tros- og livssynssamfunn var imidlertid en sentral del av utvalgets mandat, og utvalget la fram flere forslag til revisjon av dagens tilskuddsordninger.

Utvalget mente at flere hensyn tilsa at staten tok over kommunenes forpliktelser på området. Utvalget viste til at kommunene årlig foretar mange tusen utbetalinger, hvorav flere med grunnlag i ett tilskuddstellende medlem av tros- eller livssynssamfunnet i kommunen. Utvalget framholdt også at selv om kommunene har god kjennskap til tilskuddsordningenes regelverk, kan det i praksis være vanskelig å foreta korrekt uttrekk av de utgiftene som ikke

skal inngå i tilskuddsgrunnlaget. Utvalget mente regelverket blir praktisert ulikt i kommunene.

Utvalget pekte dessuten på at omleggingen de senere årene med Brønnøysundregistrenes elektroniske kontroll av medlemskap, på mange måter har gjort kommunene til en ren utbetalingsentral, uten mulighet til selv å kontrollere grunnlaget for tilskuddene.

Utvalget mente staten burde overta finansieringsansvaret for støtten. Utvalget begrunnet sitt forslag slik (NOU 2013: 1, s. 374):

Utvalget mener at kommunenes rolle knyttet til den lovbestemte finansiering av tros- og livssynssamfunnene er blitt redusert til en utbetalingsinstans. De administrative kostnadene knyttet til denne er betydelige. En overføring til statlig nivå vil bidra til en betydelig administrativ forenkling for offentlige myndigheter. For tros- og livssynssamfunnene vil det være en betydelig fordel å kunne forholde seg bare til en instans på statlig nivå for hele tilskuddet, og ikke trenge å eventuelt følge opp og purre på tilskudd fra ulike kommuner. Utvalget mener en overføring til et statlig ansvar vil gi en mer forsvarlig og mindre tilfeldig håndtering av tilskuddsordningen. Det kan være en fordel at det er staten som tar hovedansvaret for å sikre at likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn blir ivaretatt, og ikke den enkelte kommune. Dette forhindrer ikke at den enkelte kommune kan velge å gi støtte til lokale tros- og livssynssamfunns virke, for eksempel til prosjekter eller nyetableringer, så lenge kommunene ikke diskriminerer ulike livssynsuttrykk.

Utvalget pekte også på forhold som kunne tale imot statlig overtakelse, blant annet at den økonomiske likebehandlingen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ikke lenger ville bli gjennomført på lokalt nivå, dvs. i kommunene, men på nasjonalt nivå. Utvalget viste også til mulige fordelings effekter: Tros- og livssynssamfunn hvor de fleste medlemmene bor i kommuner som i dag gir et tilskudd per medlem som er høyere enn landsgjennomsnittet, vil tape på omleggingen, mens samfunn hvor medlemmene i overveiende grad bor i kommuner der tilskuddet per medlem er lavere enn snittet, vil tjene på omleggingen.

Et flertall av høringsinstansene som uttalte seg om utvalgets forslag om statlig overtakelse, var positive. Nesten alle kommunene som uttalte seg, støttet forslaget, mens KS gikk imot forslaget. Innvendingene kom ellers i hovedsak fra instanser innen Den norske kirke. Disse hadde liknende synspunkter som Arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomheter (KA). KA viste til at forslaget ville skape større avstand mellom finansieringsordningen for Den norske kirke, som delvis er basert på kommunal finansiering, og finansieringsordningen for andre tros- og livssynssamfunn. KA mente dette ville kunne gi økt press for en omlegging av dagens ordning med kommunal finansiering av kirkens lokale virksomhet, noe KA mente ville kunne få vidtrekkende konsekvenser for kirken.

13.4 Departementets vurderinger

Departementet er kommet til at staten bør overta finansieringsansvaret for de offentlige tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Departementet har i dette spørsmålet lagt særlig vekt på forenklingshensyn. Dagens tilskuddsordninger til tros- og livssynssamfunn har etter departementets syn uforholdsmessig store praktiske og administrative konsekvenser. Den løpende administrasjonen av ordningene står ikke i et rimelig forhold til størrelsen eller omfanget av tilskuddene.

Departementet er i hovedsak enig i framstillingen i NOU 2013: 1 om at kommunenes rolle som tilskuddsforvalter i dag langt på vei er begrenset til å være utbetalingsinstans. Kommunene mottar verken samfunnenes tilskuddskrav eller samfunnenes rapporter og regnskap om bruken av de kommunale tilskuddene. Hvilke samfunn som skal ha kommunale tilskudd – og for hvor mange og hvilke medlemmer – følger i dag av fylkesmannens vedtak om statstilskudd og resultatet av Brønnøysundregistrenes kontroll av medlemslistene. Den enkelte kommune fastsetter riktig nok den kommunale tilskuddssatsen, men størrelsen på denne er i overveiende grad regelstyrt. Det skjønnelementet som inngår, praktiseres ulikt kommunene imellom.

Økonomiplanleggingen og budsjettarbeidet i mange kommuner vil bli enklere dersom den kommunale finansieringsoppgaven på området faller bort. I dag er de budsjettmessige virkningene av tilskuddsordningene lite forutsigbare, siden det først er på høsten i det enkelte året at kommunene mottar oversikter fra Brønnøysundregistrene over antallet medlemmer i kommunen som det skal gis tilskudd for.

Departementet mener at det også for tros- og livssynssamfunnene vil være en betydelig administrativ lettelse dersom disse ikke trenger å forholde seg til kommunene for å få utbetalt tilskudd. Problemstillingene omkring forskjellene i kommunenes praktisering av regelverket vil dessuten bortfalle.

Potensialet for besparelser i den offentlige forvaltningen, staten og kommunene sett under ett, vil være stor når saksfeltet samles på statens hender, og kvaliteten i forvaltningspraksisen på området vil kunne bli styrket.

Departementet mener utgangspunktet for statlig overtakelse av tilskuddene til tros- og livssynssamfunnene bør være at dagens kommunale bevilgninger til samfunnene trekkes ut av statens rammetilskudd til kommunene, slik at den samlede effekten for staten og kommunesektoren er budsjettmessig nøytral. Dette er i tråd med det som ellers er vanlig ved oppgave- eller funksjonsendringer mellom staten og kommunene.

Statens organisering av oppgavefeltet er omtalt i kapittel 17.

14. TILSKUDDSORDNINGEN FOR TROS- OG LIVSSYSSAMFUNN UTENOM DEN NORSKE KIRKE

14.1 Innledning

I forrige kapittel tok departementet opp forslag om at staten tar over finansieringsansvaret for den offentlige støtten til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Vilkår som et samfunn må oppfylle for å bli registrert og motta tilskudd, er behandlet i kapittel 7, blant annet kravet om at et samfunn må ha minst 500 medlemmer over 15 år. Vilkår for tilskudd er også drøftet i kapittel 15. Alderskravet på 15 år er særskilt drøftet i kapittel 18.

Temaet i dette kapitlet er øvrige sider ved utmålingen av den økonomiske støtten til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

I dagens tilskuddsordning(er) til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er det tre faktorer som bestemmer hva samfunnene har krav på i offentlig støtte. Disse er:

- De budsjetterte utgiftene (fra stat og kommune) til Den norske kirke, fratrukket utgifter som angår alle landets innbyggere og utgifter som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål
- Antallet medlemmer i Den norske kirke
- Antallet medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet

I det følgende gjennomgås disse faktorene, med en nærmere vurdering av dem og departementets forslag til endringer. Visse spørsmål som kan reises når medlemstall og -lister er avgjørende for tildeling av støtte, særlig om kontroll av medlemslister, og om medlemstall bør være eneste fordelingsfaktor for tilskuddene samfunnene imellom, blir også særskilt vurdert.

14.2 Tilskudds- eller beregningsgrunnlaget (budsjetterte utgifter til Den norske kirke)

14.2.1 Bakgrunn

Det har i alle år vært praksis for at beregningsgrunnlaget for statens tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, er de bevilgninger til Den norske kirke som budsjetteres under statsbudsjettets programkategori for kirkelige formål. Det er budsjetterte bevilgninger for kommende budsjettår som inngår i grunnlaget, ikke hva som ifølge regnskapstall viser seg å være bevilget. Enkelte formål er holdt utenom tilskuddsgrunnlaget, blant annet statens bevilgninger til det bygningsmessige vedlikeholdet av Nidaros domkirke. Overføringer fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke blir medregnet i beregningsgrunnlaget.

Gjennom årene har det vært reist spørsmål om det i tilskuddsgrunnlaget burde tas hensyn til statens tilleggsbevilgninger til Den norske kirke i løpet av budsjettåret. Det er ikke etablert noen entydig praksis i slike tilfeller. Enkelte ganger har tilleggsbevilgninger vært medregnet, andre ganger ikke. Det har også vært reist spørsmål om det mest korrekte hadde vært å beregne tilskuddsgrunnlaget ut fra statens faktiske utgifter til kirken, dvs. på bakgrunn av regnskapstall og ikke budsjetterte tall.

Da tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke ble avvirket 1. september 2015, ble prestene gitt en lønsmessig kompensasjon for bortfallet av ordningen. Statens driftsbevilgning til Den norske kirke ble økt tilsvarende (nær 80 mill. kroner). Det ble da reist spørsmål om denne særskilte bevilgningen til Den norske kirke, begrunnet i avviklingen av prestenes tjenestebolig- og bopliktordning, skulle inngå i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn. Gjennom lovendring i 2015 ble det bestemt at denne budsjetterte utgiften til Den norske kirke skulle holdes utenom tilskuddsgrunnlaget. En liknende situasjon oppsto ved utskillingen av Den norske kirke fra staten 1. januar 2017, da det ble reist spørsmål om statens tilskudd til kirkens egenkapital og den delen av statens tilskudd til kirkens pensjonspremie som gjelder opparbeidete pensjonsrettigheter før 1. januar 2017, skulle tas med i tilskuddsgrunnlaget. Også i dette tilfellet ble det ved lovendring bestemt at disse tilskuddene skulle holdes utenom. Begge sakene ble vurdert i lys av kravet i Grunnloven § 16 om likebehandling og i lys av diskrimineringsforbudet i internasjonale konvensjoner.

Gjennom årene har det også vært reist spørsmål om hvilke kirkelige utgifter som skal inngå i kommunenes beregning av tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Ved forskriftsbestemmelser og retningslinjer gitt i rundskriv, har departementet søkt å presisere hvilke utgifter som skal holdes utenom. Praksis på området synes å variere kommunene imellom, noe også Stålnett-utvalget pekte på.

14.2.1.1 Departementets vurderinger

Formålet med dagens regelverk for fastsettelsen av tilskuddsgrunnlaget til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har vært å sikre at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir økonomisk likebehandlet av staten og kommunene. Erfaringen synes å vise at regelverket for fastsettelsen av tilskuddsgrunnlaget er vanskelig å praktisere. Det åpner for ulike tolkninger, skjønsmessige vurderinger og ulik praksis.

Departementets forslag i kapittel 13 om at staten tar over finansieringsansvaret for den offentlige støtten til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, slik at kommunenes forpliktelser på området faller bort, innebærer at den ulike praksis som har vært kommunene imellom, ikke lenger vil være relevant. Ved kirkens utskilling fra staten 1. januar 2017 og omleggingen av statens overføringer til Den norske kirke til et samlet rammetilskudd, vil det dessuten nå framgå mer entydig hvilke kirkelige utgifter som skal inngå i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn.

I flere sammenhenger har det vært reist spørsmål om dagens regelverk for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at Den norske kirke er underlagt bindinger og pålagt utgifter som andre tros- og livssynssamfunn ikke er omfattet av. Problemstillingen ble reist av Stålnett-utvalget i NOU 2013: 1 og berørt også i Prop. 9 L (2016–2017), som omhandlet spørsmålet om deler av statens tilskudd til kirkens pensjonspremie og engangstilskuddet til kirkens egenkapital i 2017 skulle holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre samfunn. I Prop. 9 L (2016–2017) heter det (s. 41):

For Den norske kyrkja gjeld forvaltningslova, offentleglova, arkivlova og regelverket om offentlege innkjøp. Kyrkjelova legg strukturelle og organisatoriske bindingar på Den norske kyrkja (mellom anna med omsyn til valordningar) og stiller også visse krav til kyrkja sin aktivitet. Andre trus- og livssynssamfunn, eller tilsette i desse samfunna, er ikkje pålagt plikter som kan samanliknast med dette. I det heile er det til desse ikkje stilt liknande krav til

organisasjon og struktur for å få statstilskott, eller krav om at samfunna eller dei tilsette der skal utføre særlege oppgåver.

Likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 innebærer at like tilfeller skal behandles likt. Gjennom sin særlige stilling er Den norske kirke undergitt reguleringer og forpliktelser som ikke gjelder for andre tros- og livssynssamfunn. Spørsmålet er om kirkens særlige stilling og den ulikheten som det er mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, er tatt tilstrekkelig høyde for i dagens regelverk for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Utgifter som ikke egentlig gjelder kirkelige formål, skal riktig nok holdes utenom tilskuddsgrunnlaget, men ellers skal alle bevilgninger til Den norske kirke medregnes. Eventuelle unntak skal spesifiseres og uttrykkelig framgå av loven.

Det er departementets syn at den ulikheten som det er i rammevilkårene for Den norske kirke sammenliknet med andre tros- og livssynssamfunn, ikke er tilfredsstillende reflektert i lovgivningen og i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn. En ideell ivaretagelse av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 ville etter departementets syn være å identifisere hva ulikhetene mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn består i, omregne disse i tilnærmet presise økonomiske størrelser og trekke disse fra i tilskuddsgrunnlaget til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Departementet kan vanskelig se at en ideell operasjonalisering av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 er mulig å realisere. Visse reguleringer som Den norske kirke har og som ikke gjelder for andre tros- og livssynssamfunn, lar seg nok identifisere og kostnadsberegne, for eksempel merkostnadene ved det antikvariske vedlikeholdet av kirkebygg eller utgiftene ved de lovregulerte kirkelige valgene. Andre reguleringer og vilkår som særskilt gjelder for Den norske kirke, vil det neppe være mulig å omregne i presise økonomiske størrelser. Blant annet forventes Den norske kirke, gjennom sine sokn og menighetsråd, sin prestedtjeneste og sine kirkebygg, å være representert i så å si alle lokalsamfunn over hele landet, uavhengig av antallet kirkemedlemmer på stedet. De materielle og strukturelle bindingene og forpliktelsene for kirken som følger av dette, er andre tros- og livssynssamfunn ikke omfattet av. I praksis synes det ikke mulig å omregne slike ulikheter i økonomiske størrelser.

En løsning kunne være at det ble foretatt et prosentuelet uttrekk av tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn – som et økonomisk uttrykk for den ulikheten det er mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Hvordan et slikt prosenttrekk skulle fastsettes, reiser imidlertid vanskelige avveiningsspørsmål og er neppe en egnet metode for å gi ulikhetene mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn et tilfredsstillende og økonomisk målbart uttrykk.

En annen tilnærming ville være å anerkjenne at det er slike grunnleggende ulikheter i rammevilkårene for Den norske kirke og andre samfunn at det egentlig ikke gir mening å sammenholde og måle ulikhetene i økonomiske størrelser. Den naturlige virkningen av en slik forståelse er at de offentlige bevilgningene til Den norske kirke ikke inngår som faktor for fastsettelsen av den offentlige støtten til andre tros- og livssynssamfunn. En slik løsning vil imidlertid bryte med hva som til nå har vært ansett å følge av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16.

Departementet kan ikke se at det i praksis er mulig å finne operasjonelle metoder som ideelt ivaretar likebehandlingskravet i Grunnloven § 16. I lys av drøftingene ovenfor mener departementet det mest hensiktsmessige er ikke å gjøre noen vesentlig materiell endring i

dagens regelverk for hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal inngå i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Både forenklingshensyn og *om lag-prinsippet* tilsier dette. Om lag-prinsippet er nedfelt i dagens lovgivning og innebærer at den økonomiske likebehandlingen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ikke trenger å være så å si matematisk korrekt for at likebehandlingskravet skal anses oppfylt. Dagens lovregler om tilskudd benytter derfor begreper som "om lag" og "etter måten". Imidlertid, i den utstrekning det er mulig å beregne med en viss nøyaktighet at Den norske kirke har utgifter som følge av særlige reguleringer eller forpliktelser som andre tros- og livssynssamfunn ikke er omfattet av, dvs. utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling, bør det i lovgivningen framgå at slike utgifter ikke skal medregnes i tilskuddsgrunnlaget.

De ekstraordinære bevilgningene til Den norske kirke hvert fjerde år for gjennomføring av kirkevalgene, er eksempel på en slik utgift, jf. også de unntaksbestemmelsene som ble gjort gjeldende da prestenes boplikt ble opphevet i 2015 og Den norske kirke ble skilt ut fra staten i 2017.

Dagens bestemmelser om at utgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, er vanskelig å operasjonalisere i praksis. Retningslinjene er gitt i Kulturdepartementets rundskriv V-15B/2009, der det framgår at merutgifter til antikvarisk vedlikehold av kulturhistoriske verdifulle kirkebygg skal holdes utenom. Det er den enkelte kommune som må beregne disse utgiftene i lys av rundskrivets bestemmelser. Det finnes ingen oversikt som viser hvordan bestemmelsen praktiseres eller hvor stor del av utgiftene til kirkebyggene som regnes som merutgifter til antikvarisk vedlikehold. I NOU 2013: 1 uttalte Stålsett-utvalget om dette (s. 373):

Selv med godt kjennskap til regelverket og vilje til å etterfølge det, vil det i noen tilfeller kunne være krevende å gjøre de avgrensningene som må gjøres når det gjelder å skille ut utgifter som angår alle innbyggerne i kommunene og særlige utgifter til Den norske kirke. (...) Det vil ikke være en ensartet håndtering av utgifter til vedlikehold av fredede eller verneverdige kirkebygninger. I følge rundskrivet for beregning av tilskudd fra Kulturdepartementet er det bare de ekstra vedlikeholdsutgiftene til slike bygninger som skal holdes utenfor. Det er grunn til å tro at det ikke er uvanlig å holde alt vedlikehold av slike kirker utenfor beregningsgrunnlaget.

Departementet mener det på dette området er behov for endringer. Uklarheter i hva som skal regnes som antikvarisk vedlikehold, med ulik praktisering av de retningslinjene som gjelder, tilsier dette. Departementet mener dessuten at det på dette området vil være mer korrekt å ta utgangspunkt i kirkebyggenes alder enn at de er listeført av Riksantikvaren som kulturhistorisk verdifulle. Listeføringen endrer seg over tid og flere listeførte kirkebygg er bygget i nyere tid.

Departementet viser til dette og vil i stedet for dagens bestemmelser foreslå at investeringer i kirkebygg som er fra før år 1900, inklusive kirkeinventar og -interiør, ikke skal medregnes i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn. Bestemmelsen vil omfatte godt og vel 980 kirkebygg, stavkirkene unntatt. Dette er omtrent samme antallet kirkebygg som omfattes av dagens bestemmelser, jf. oversikten i kapittel 11 som viser at nær 940 kirkebygg regnes som kulturhistorisk verdifulle, stavkirkene unntatt. Det er investeringene i disse eldre kirkene fra før år 1900 som departementet mener bør holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn. Ut fra omlag-prinsippet og av forenklingshensyn bør alle investeringene holdes utenom. Selv om enkelte påkostninger kan være begrunnet i å bedre byggets funksjonalitet, vil investeringer i disse eldre kirkene normalt handle om istandsetting

av tak, bygningsdeler o.l. Av samme forenklingshensyn følger det av forslaget at alle utgifter til løpende ordinært vedlikehold, oppvarming, renhold o.l. alltid skal regnes med i tilskuddsgrunnlaget, også i tilfeller hvor deler av disse utgiftene i dag blir regnet som merutgifter til antikvarisk vedlikehold i henhold til departementets rundskriv fra 2009.

Det er ikke mulig å beregne de budsjettmessige virkningene av at dagens bestemmelser erstattes av en aldersbestemmelse, siden det ikke finnes oversikter over hva som i dag trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn begrunnet i antikvarisk vedlikehold. Usikkerheten omkring de budsjettmessige konsekvensene må ses i lys av at det kun er investeringene som skal holdes utenom, at alle løpende drifts- og vedlikeholdsutgifter skal medregnes og at det er omtrent det samme antallet kirkebygg som omfattes av henholdsvis dagens bestemmelser og den foreslåtte nye bestemmelsen.

År 1900 framstår som en naturlig aldersgrense. I dag har de aktuelle kirkebyggene en alder på godt over 100 år. År 1900 er også i enkelte andre sammenhenger benyttet for å trekke en grense ut fra kulturminnehensyn, jf. blant annet Kulturdepartementets forskrift 1. januar 2007 nr. 1 om forbud mot innførsel/utførsel av bygninger, bygningsdeler m.m. som er fra før år 1900.

Departementets forslag til lovbestemmelse som angir hva som skal regnes med og hva som skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget, er inntatt nedenfor under punkt 14.3.

14.2.2 Medlemstallet i Den norske kirke og departementets vurderinger

Den andre faktoren som i dag bestemmer utmålingen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn, er medlemstallet i Den norske kirke.

Departementet mener det er grunn til å revurdere dagens regel om at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn skal baseres på medlemstallet i Den norske kirke. Det vises i denne sammenheng til drøftingene foran om ulikheten i rammevilkårene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. De materielle og strukturelle betingelsene for Den norske kirkes virksomhet er ikke de samme som for andre tros- og livssynssamfunn. Dette gjør det vanskelig å se kronebeløpet per kirkemedlem og kronebeløpet per medlem til andre tros- og livssynssamfunn som et matematisk korrekt uttrykk for økonomisk likebehandling.

Departementet vil videre peke på at når kirkens medlemstall inngår som faktor for utmålingen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn, vil andre tros- og livssynssamfunn automatisk få økt støtte (per medlem) dersom medlemstallet i Den norske kirke synker. Dersom kirkens medlemstall øker, reduseres de offentlige tilskuddene til andre samfunn. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har ved dette en direkte og målbar økonomisk fordel av at Den norske kirke mister medlemmer, og en tilsvarende økonomisk ulempe av at kirkens medlemstall øker.

Departementet viser til dette og er kommet til at kirkens medlemstall ikke lenger bør benyttes som regulator for støtten til andre tros- og livssynssamfunn.

14.2.3 Medlemstallet i tros- og livssynssamfunnene

14.2.3.1 Bakgrunn

Den tredje faktoren som bestemmer utmålingen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, er samfunnenes medlemstall. Tilskuddene til de enkelte samfunnene gis etter en tilskuddssats per medlem. Tilskuddssatsen – kronebeløpet per medlem – er en matematisk fastsatt størrelse, dvs. det beløpet som framkommer når tilskuddsgrunnlaget (budsjetterte utgifter til Den norske kirke) deles på medlemstallet i Den norske kirke.

Tilskudd per medlem krever at medlemslisten i det enkelte samfunn er korrekt på individnivå og kontrollerbar med fødselsnummer. Det stilles krav om absolutt korrekte medlemslister, da hvert enkelt medlem i dag utløser et rettskrav på offentlig støtte med i snitt 1 000 kroner per medlem. Brønnøysundregistrene kontrollerer om fødselsnummerne er gyldige og ikke står oppført flere ganger på samme medlemsliste, om vedkommende er norsk statsborger eller bosatt i Norge og om samme person står oppført som medlem i flere samfunn.

Det er i praksis ikke mulig å kontrollere at et innrapportert medlem faktisk er medlem av vedkommende samfunn. Utbetalingene er basert på tillit til at samfunnenes opplysninger om hvem som er medlemmer, er korrekte.

14.2.3.2 Departementets vurderinger

Det er ikke uvanlig at medlemstall inngår som faktor for tildeling av offentlig støtte til en organisasjon. Ofte er det en klar og proporsjonal sammenheng mellom organisasjonens medlemstall og organisasjonens ressursbehov. Medlemstall kan også være en egnet faktor ved fordelingen av offentlig støtte mellom likeartede organisasjoner. Eksempler på likeartede organisasjoner som mottar offentlig støtte i tråd med sin oppslutning, er de politiske partiene, som får partistøtte etter antallet stemmer oppnådd ved siste stortingsvalg. Også i offentlige tilskuddsordninger til idrettslag, barne- og ungdomstiltak, studieforbund m.m. har deltakelse og medlemsoppslutning betydning for utmålingen og fordelingen av støtten. Det er imidlertid ikke krav om at hver enkelt deltaker eller medlem skal være identifisert med fødselsnummer. Etter det departementet kjenner til, er tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunnene den eneste offentlige tilskuddsordningen hvor dette er et absolutt vilkår.

Departementet mener det er knyttet en del problemstillinger til dagens regler for tildeling av støtte på grunnlag av medlemslister der hvert medlem skal være identifisert med fødselsnummer. Det vises til følgende:

- *Kontrollhensyn.* Som nevnt er utbetalingen av støtten i dag basert på tillit til at utbetalingsgrunnlaget, dvs. medlemslistene, er korrekt. Med den veksten det i senere år har vært i antallet tilskuddsberettigede samfunn og i antallet medlemmer det gis tilskudd for, med tilhørende vekst i de offentlige tilskuddene, synes behovet for kontroll med medlemslister og utbetalingsgrunnlag å bli viktigere enn før.
- *Personvern hensyn.* Medlemskap i tros- og livssynssamfunn er taushetsbelagte opplysninger. Selv om offentlige myndigheters innsikt i slike medlemslister ikke har annet formål enn å fastslå korrekt utmåling av tilskudd, er slike lister personsensitive.

Ideelt sett burde ikke offentlige myndigheter ha innsikt i individuelle medlemskap i tros- og livssynssamfunn.

- *Lovregulering av tilskuddstellende medlemskap.* Når medlemskap på individnivå utløser rett til offentlig støtte, må det i regelverket for støtten defineres hvem som skal regnes som såkalt tilskuddstellende medlem. De enkelte samfunnene har ulike regler for hvem som skal regnes som medlemmer av samfunnet. Samfunnenes egne regler for medlemskap kan imidlertid ikke være bestemmende for hvilke medlemmer som skal regnes som tilskuddstellende. Hvilke medlemmer som skal regnes som tilskuddstellende, må etter dette reguleres av det offentlige, slik at utmålingen av støtten til de ulike samfunnene gis "på lik linje". Det er et kompliserende element at reglene om tilskuddstellende medlemskap avviker fra samfunnenes regler om medlemskap.
- *Medlemstall som eneste fordelingskriterium.* I dag er antallet tilskuddstellende medlemmer i samfunnene det avgjørende kriteriet for fordelingen av den offentlige støtten mellom samfunnene. Tros- og livssynssamfunn er likeartede organisatoriske sammenslutninger for så vidt som alle er dannet med grunnlag i en religiøs tro eller et livssyn, men samfunnene er langt mer uensartet enn mange andre organisasjonskategorier, som for eksempel politiske partier. Det er store ulikheter i hvordan det enkelte samfunnet er organisert, framtrer og utfolder seg. Dette har konsekvenser for samfunnets virksomhet og for betjeningen av medlemmene. Samfunn med samme medlemstall kan derfor hevdes å ha ulikt utgifts- og støttebehov ut fra sine kjennetegn som samfunn. Mot denne bakgrunnen kan det reises spørsmål om medlemstallet er et tilstrekkelig og presist uttrykk for økonomisk likebehandling samfunnene imellom.
- *Insitament for samfunnene til å rekruttere og beholde medlemmer.* En tilskuddsordning der de enkelte samfunnene har krav på støtte for hvert enkelt tilskuddstellende medlem, innebærer at det offentlige gir samfunnene et økonomisk insitament for å rekruttere og beholde medlemmer. Å bli medlem i et tros- eller livssynssamfunn er et personlig valg som staten ikke skal påvirke. Spørsmålet som kan reises, er om en offentlig tilskuddsordning bør innrettes slik at dette personlige valget får en direkte og målbar økonomisk verdi for samfunnene.

Om utmålingen av støtte samfunnene imellom burde ta hensyn til flere forhold enn samfunnenes medlemstall, ble drøftet av Stålsett-utvalget i NOU 2013:1. Utvalget anbefalte å videreføre dagens støtte basert på medlemstall alene. Utvalget uttalte (NOU 2013: 1, side 366):

Utvalget vil tilrå at en holder fast på dagens ordning med utmåling av lik støtte per medlem i tros- og livssynssamfunnene. Selv om det kan være argumenter for å ta hensyn til aktivitet, forskjeller i behov og forskjeller i størrelse, vil dette i meget stor grad komplisere ordningen og gjøre den mer sårbar for tilpasninger og urimelige utslag. En støtteordning som utmåles per medlem, er gjennomskiktig og lett forståelig.

Departementet har foran pekt på enkelte problemstillinger ved dagens regler om tildeling av støtte på bakgrunn av medlemstall og medlemslister med fødselsnummer. Departementet har foran også pekt på forhold som kan grunngi at flere kriterier enn medlemstall inngår ved utmålingen av støtten samfunnene imellom. Departementet vil i det følgende skissemessig drøfte en ny tilnærming for utmåling og tildeling av støtte.

- *Medlemstall.* Dersom flere indikatorer enn medlemstall skulle inngå i grunnlaget for fordelingen av støtten, antar departementet at det ikke lenger vil være nødvendig å innhente medlemslister med fødselsnummer, og heller ikke ha særskilte regler for hva som skal regnes som såkalte tilskuddstellende medlemmer. Det antas da å være tilstrekkelig at samfunnets samlede medlemstall kan bekreftes av samfunnets revisor. Antakelig vil det ved utmålingen av støtten også kunne vurderes å ta hensyn til tilfeller der samfunnet i praksis betjener flere enn antallet bekreftede medlemmer, dersom samfunnet kan sannsynliggjøre dette på egnet måte. Ofte kan det være en motvilje hos mange til å la seg registrere og bli identifisert som medlemmer av et samfunn, selv om vedkommende deler samfunnets tros- og verdigrunnlag, blir betjent av samfunnet eller benytter seg av samfunnets tjenester.
- *Geografisk utbredelse.* To samfunn som ellers har like mange medlemmer, kan antas å ha ulikt støttebehov dersom det ene samfunnet har sine medlemmer bosatt i større deler av landet og derfor har organisert seg i flere menigheter eller grupper av medlemmer, mens det andre samfunnet har hoveddelen av sine medlemmer bosatt i et avgrenset geografisk område. Ut fra et likebehandlingsperspektiv kan det da hevdes at det ene samfunnet bør få en større relativ støtte enn det andre. Mange av de samfunnene som i dag mottar støtte, er lokalisert på ett eller få steder.
- *Aktivitetsomfang og -struktur.* Ulikheter i samfunnenes aktivitetsomfang og -struktur er ofte en følge av samfunnenes egenart og formål. Formålet til mange samfunn er å legge til rette for at medlemmene skal kunne møtes regelmessig, gjerne i samværsformer med seremonielle rammer som bekrefter medlemmenes tro og verdifelleskap. Driften av samfunn som kjennetegnes ved denne typen aktiviteter, kan hevdes å være mer ressurskrevende enn driften av de som har færre felleskapsaktiviteter og som legger større vekt på individuell trosutøvelse eller -praksis. Dette kan i tilfelle begrunne at støtten for en del utmåles etter ulikheter i aktivitetsomfang og -struktur.
- *Bygg og lokaler.* Samfunn som etter sin egenart legger stor vekt på å ha fellesarenaer for kollektiv trosutfoldelse eller gudstilbedelse i en seremoniell ramme, kan antas å ha et større behov for særskilt tilpassede bygg eller lokaler enn andre tros- og livssynssamfunn. Disse kan med dette anses å ha et større støttebehov enn andre samfunn.

Også andre kriterier for fordelingen av støtten samfunnene imellom kunne vært drøftet, som forskjeller i samfunnenes formue og egeninntekter, medlemmenes alderssammensetning m.m.

Selv om departementet mener det kan være grunner for å utmåle den offentlige støtten annerledes enn i dag, er departementet kommet til at dagens tildeling av støtte per tilskuddstellende medlem bør føres videre. Det innebærer fortsatt krav til samfunnene om innsending av medlemslister med fødselsnummer. Et mer differensiert system for tildeling av støtte, slik som skissert over, innebærer i praksis en søknadsbasert tildeling. En søknadsbasert tildeling vil kreve individuell søknadsbehandling og kan åpne for mer skjønnspregede tildelinger. Av hensyn til de administrative konsekvensene ville det dessuten være nødvendig å begrense antallet støtte- og søknadsberettigede samfunn. For å være søknadsberettiget ville kravet til samfunnets medlemstall antakelig måtte settes til minst 1 000.

Når departementet går inn for å føre videre dagens utmåling av støtte etter antallet tilskuddstellende medlem, mener departementet det i tiden framover bør arbeides for å utvikle løsninger som kan gi en bedre kontroll av samfunnenes medlemslister. Blant annet kan det være aktuelt å utvikle registerløsninger for eksempel i Altinn der det enkelte medlemmet kan bekrefte, eventuelt avkrefte, sitt medlemskap i et tros- eller livssynssamfunn. I kapittel 18 er en slik løsning nærmere omtalt.

Departementets forslag til lovbestemmelse om utmåling av støtte er inntatt nedenfor under punkt 14.3.

14.3 Forslag til nye bestemmelser for utmåling og tildeling av støtte

Statens tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er for 2017 budsjettert med godt og vel 300 mill. kroner, som svarer til ca. 16 pst. av tilskuddsgrunnlaget. Tilskuddsgrunnlaget for 2017 er på kr 2 062 323 000. Statens rammetilskudd til Den norske kirke på 2 mrd. kroner utgjør så å si hele grunnlaget. Kommunenes tilskudd til tros- og livssynssamfunnene summerer seg i dag til rundt 300 mill. kroner, dvs. omtrent det samme som statens tilskudd. Ved statlig overtakelse av kommunenes oppgaver vil bevilgningsbehovet til tilskuddsordningen over statsbudsjettet være på rundt 600 mill. kroner dersom dagens regler for utmåling og tildeling av støtte føres videre.

Som nevnt foran er grunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke i dag bestemt av hva det offentlige (staten og kommunene) budsjetterer som utgifter til Den norske kirke, fratrukket bevilgninger som ikke er bevilgninger til egentlige kirkelige formål. Selv om departementet mener det ved dette ikke er tatt fullgodt hensyn til Den norske kirkes særstilling som folkekirke og den ulikheten som er mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, er departementet likevel kommet til at dagens bestemmelser om hvordan tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn skal fastsettes, bør føres videre uten vesentlige materielle endringer, jf. punkt 14.2.2.2.

Departementet er som nevnt kommet til at medlemstallet i Den norske kirke ikke lenger bør inngå som faktor for utmålingen av tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Når kirkens medlemstall utgår som reguleringsfaktor, må en annen komme i stedet. Departementet foreslår at tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke for fremtiden reguleres i takt med tilskuddene til Den norske kirke slik disse bevilges og utvikler seg over *statsbudsjettet*. Ut fra forenklingshensyn mener departementet dette bør være regelen, selv om kirken eventuelt fortsatt vil bli finansiert gjennom tilskudd også over kommunebudsjettene, jf. drøftingene foran i kapittel 9.

I dag regnes tilskuddssatsen per medlem (summen av statens tilskuddssats og den kommunale tilskuddssatsen) som uttrykk for økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Departementet mener at denne tilskuddssatsen, som i dag er på rundt kr 1 000 per medlem, bør legges til grunn ved gjennomføringen av de andre forslagene departementet tar opp, og som da vil være gjenstand for senere reguleringer. Første året legger departementet til grunn at tilskuddssatsen må korrigeres opp som en konsekvens av forslaget om en aldersgrense på 15 år for tilskuddstellende medlemskap. I dag inngår også medlemmer under 15 år som tilskuddstellende medlem. Aldersfordelingen blant medlemmene er imidlertid ulik samfunnene imellom.

Korrigeringen foreslås gjennomført ved at tilskuddssatsen første året, før regulering, justeres for det antallet medlemmer i Den norske kirke og i andre tros- og livssynssamfunn som er under 15 år. Dette gir en noe høyere tilskuddssats før første regulering. I kapittel 23 er nærmere omtalt virkningene av en slik korrigerings, også omfordelingsvirkningene mellom samfunnene ved innføring av alderskravet for tilskuddstellende medlemskap.

Når denne korrigerede tilskuddssatsen i framtiden reguleres i takt med statens bevilgninger til Den norske kirke, mener departementet at den økonomiske likebehandlingen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir ført videre i den nye tilskuddsordningen. Til slutt i denne delen er det illustrert med fiktive tall hvordan tilskuddssatsen etter departementets forslag vil bli regulert i framtiden.

Departementet viser til dette og foreslår følgende lovbestemmelser om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, jf. lovutkastet § 4 første, tredje og fjerde ledd:

Registrert tros- eller livssynssamfunn kan kreve tilskudd fra staten.

Tilskuddet beregnes etter tros- eller livssynssamfunnets medlemstall. Som tilskuddstellende medlem regnes bare person som fyller vilkårene i § 3 første ledd bokstav a–d.

Satsen for tilskudd per medlem fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke. Følgende tilskudd til Den norske kirke skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskuddssatsen:

- a) tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige,*
- b) investeringstilskudd til kirkebygg fra før 1900,*
- c) tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling.*

Den foreslåtte bestemmelsen i a) vil omfatte tilskudd til offentlige oppgaver som Den norske kirke utfører på vegne av staten, kommunene eller alle innbyggere, så som forvaltningen av de offentlige gravplassene.

Den foreslåtte bestemmelsen i b) er omtalt i punkt 14.2 ovenfor. Den kan sies å være omfattet av unntaket i a), men bør gå klart fram av loven.

Den foreslåtte bestemmelsen i c) henviser til visse utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling. Tilskudd begrunnet i avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke vil etter denne bestemmelsen holdes utenom reguleringsgrunnlaget, slik som i dag, likeså tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten. Også tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år kommer inn under bestemmelsen. Det vises ellers til omtalen under punkt 14.2 ovenfor og forutsetningen om at

det skal være mulig å beregne med forholdsvis stor nøyaktighet hvilke utgifter som etter c) kan holdes utenom.

Etter departementets syn innebærer lovforslaget bokstavene a)–c) i hovedsak en videreføring av gjeldende rett om hvilke tilskudd til Den norske kirke som ikke skal medregnes i grunnlaget for tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. I lovutkastet § 4 er det ellers foreslått at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskuddssatsen. En forskrift som ytterligere presiserer hva som ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget, må bygge på de forutsetninger som departementet har drøftet i punkt 14.2.

I det følgende er det ved fiktive tall illustrert hvordan den foreslåtte lovbestemmelsen er å forstå og hvordan overgangen fra dagens regelverk til nytt regelverk vil kunne skje:

Det nye regelverket gjennomføres i år 1. Året før, i år 0, var tilskuddssatsen kr 1 000 per tilskuddstellende medlem, uavhengig av medlemmenes alder (summen av statens tilskuddssats og snittet av kommunenes tilskuddssats per medlem etter dagens regelverk). Når antallet medlemmer i Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn under 15 år korrigeres i grunnlaget for satsen, gir dette en effekt på tilskuddssatsen med + 100 kroner. Tilskuddssatsen ved inngangen til år 1 blir da 1 100 kroner. Det er denne tilskuddssatsen som etter forslaget vil være gjenstand for regulering i år 1.

I år 1 er statens tilskudd til Den norske kirke på 2,30 mrd. kroner, inklusive statens tilskudd til Sjømannskirken og andre særlige tilskudd som skal regnes inn i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. I støtten på 2,30 mrd. kroner inngår 150 mill. kroner til formål som ifølge lov og forskrift ikke skal medregnes i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Det sammenliknbare tilskuddet til Den norske kirke i år 0 (foregående år) var på 2,0 mrd. kroner. Reguleringsgrunnlaget har dermed økt fra 2,0 mrd. kroner i år 0 til 2,15 mrd. kroner i år 1. Dette er en økning på 7,5 pst. (150 mill. kroner). Tilskuddssatsen i år 0 på 1 000 kroner, korrigert opp til 1 100 kroner på grunn av alderskravet til tilskuddstellende medlemmer, skal etter dette økes med 7,5 pst. til 1 182 kroner i år 1.

Det vises ellers til kapittel 23.3.

14.4 Pensjonsstøtten til enkelte trossamfunn utenom Den norske kirke

Enkelte trossamfunn har i dag medlemskap i Statens pensjonskasse uten å betale full pensjonspremie, samtidig som de under den særskilte tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke mottar tilskudd per medlem på linje med andre samfunn. I NOU 2013: 1 pekte Stålnett-utvalget på dette og uttalte (s. 408):

Utvalget mener at deknningen av pensjonsforpliktelser til enkelte kristne menigheter som også får støtte fra den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn, er en uakseptabel forskjellsbehandling som ikke bør fortsette. Gitt at deknningen av Den norske kirkes pensjonsforpliktelser kommer inn i beregningsgrunnlaget for tilskuddsordningen, vil disse menighetene kunne få en dobbel kompensasjon knyttet til pensjon.

Departementet viser til dette og er enig i at det forholdet som Stålnett-utvalget peker på, kan framstå som forskjellsbehandling og i tilfelle bør opphøre. Saken vil bli fulgt opp av Arbeids- og sosialdepartementet og Statens pensjonskasse med en konkret gjennomgang av premievilkårene for de berørte trossamfunnene.

15. VILKÅR FOR TILSKUDD

15.1 Innledning

Departementet viser til kapittel 7 ovenfor, der det blant annet er foreslått krav til registrering av tros- og livssynssamfunn. Lovforslaget fra departementet legger opp til at registrering skal være grunnvilkår for blant annet krav om statstilskudd.

I dette kapitlet drøfter departementet hvilke ytterligere vilkår som bør stilles for statstilskudd til tros- og livssynssamfunn i den særlige støtteordningen. Utgangspunktet er at registrerte tros- og livssynssamfunn kan *kreve* statstilskudd. Vilkårene som foreslås i dette kapitlet, er derfor formulert som grunnlag for å nekte tilskudd, eventuelt grunnlag for å kreve utbetalt tilskudd tilbakebetalt. I tillegg legger departementet opp til at tros- og livssynssamfunn eksplisitt skal forplikte seg til å oppfylle disse vilkårene når de fremmer krav om tilskudd.

Hvilke vilkår som bør stilles for tilskudd, har også sammenheng med hvilke krav til rapportering mv. som skal gjelde, og det siste er behandlet i kapittel 16.

De vilkårene som er foreslått gitt for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, vil etter forslaget gjelde tilsvarende for Den norske kirke.

15.2 "Rett og sømd" – virksomhet i samsvar med norsk lov og grunnleggende verdier

15.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende lovgivning stiller som grunnleggende vilkår for blant annet tildeling av tilskudd, at tros- og livssynssamfunn ikke krenker «rett og moral» eller «rett og sømd».

Trossamfunnsloven § 1 gir alle rett til å drive religiøs virksomhet og til å etablere trossamfunn så lenge «rett og sømd ikkje vert krenkt». I trossamfunnsloven § 13 er det fastsatt som et vilkår for å bli registrert at trossamfunnet med sin lære eller virksomhet ikke er i strid med «rett og moral». Livssynssamfunnsloven § 1 fastslår at livssynssamfunn som ikke krenker «rett og sømd», kan kreve offentlige tilskudd.

Med vilkåret om at tros- eller livssynssamfunn ikke skal krenke *rett*, oppstilles et generelt krav om å følge norsk lov, mens "sømd"- eller "moral"-vilkåret tydeligere henviser til etiske eller verdimeslige vurderinger.

I sine spesielle merknader til «rett og sømd»-begrensningen i trossamfunnsloven § 1 pekte Dissenterlovkomiteen på følgende (s. 155):

De grenser som gjelder for den religiøse friheten, er det som gjelder for handlefriheten i det hele. Henvisningen til rett og sømmelighet stiller opp en standard hvis innhold må bestemmes etter den alminnelige oppfatning i folket av hva som er sømmelig.

Komiteen framholdt følgende om «rett og moral»-vilkåret for registrering og tilskudd (s. 168):

I og for seg kan en kanskje si at intet trossamfunn burde få eksistere hvis dets lære strider mot rett og moral. Men en må her regne med at for de trossamfunn som ikke blir registrert, de helt private, vil det råde en meget utstrakt frihet. Selv om deres lære er i strid med god moral, vil det ikke bli grepet inn hvis dette ikke gir seg utslag i handlinger som strider mot gjeldende straffelov.

Skal et trossamfunn bli registrert og få offentlig støtte og offentlige funksjoner, må åpenbart kravene stilles vesentlig strengere. Vilkåret må da være at læren ikke støter an mot rett og moral. Forutsetningen er egentlig at trossamfunnet representerer en positiv verdi, som staten kan være tjent med å vise tillit og å støtte, både ut fra interesse for folkemoralen og for den del av kulturen som det religiøse liv representerer.

Ved vurderingen av et trossamfunns lære vil det være det rådende moralsyn i landet som legges til grunn. Det er åpenbart ikke en snever kristelig eller statskirkelig målestokk som skal nyttes. Men vurderingen vil likevel bygge på det syn som er alminnelig i landet, påvirket som det er av den kristendom som har vært her i århundrer. Man bør ikke godta hva som helst som moralsk fordi det betegner seg som uttrykk for en religiøs lære. Trossamfunn som går inn for polygami, som dyrker usunn ekstase eller tolererer utskielser, som pålegger sine medlemmer bud imot helsesøkt og folkeopplysning o. l. vil selvsagt ikke få godkjenning av det offentlige, selv om deres forhold ikke er slik at det leder til strafferettslig forfølgning.

Dissenterlovkomiteen synes å ha forutsatt at et trossamfunn *positivt* må bidra til verdidannelse i samfunnet, men dette har altså ikke kommet klart til uttrykk i loven. Slik har bestemmelsene heller ikke vært tolket i praksis, i alle fall ikke de seneste tiårene.

Sivilombudsmannen har bemerket blant annet følgende om vilkåret (sak 97–1562):

Bare dersom virksomheten klart og tydelig fremstår som og opptrer på en måte som er i strid med allment aksepterte krav til en forsvarlig samfunnsorden og en allment godkjent samfunnsmoral, kan det etter mitt syn bli tale om å nekte trossamfunnet registrert. Det må således kreves klare holdepunkter for å nekte et trossamfunn registrering med den begrunnelse at dets lære eller arbeid strider mot «rett og moral». På bakgrunn av tros- og livssynsfrihetens prinsipp må det offentlige her ha en tung bevisbyrde. Antakelser omkring et trossamfunns lære og arbeid ut fra mer eller mindre uklare formuleringer i registreringsgrunnlaget (trosvedkjenningen, vedtektene mv.), kan ikke være tilstrekkelig. Det samme gjelder frykten for at et trossamfunn kan utnyttes og virke tiltrekkende på uønskede elementer i samfunnet. Dette er for øvrig en frykt – og til en viss grad også en realitet – som knytter seg til mange trossamfunn, også vel etablerte og verdensomspennende samfunn. Rent faglige og forskningsmessige innvendinger kan åpenbart heller ikke være tilstrekkelig.

15.2.2 NOU 2013: 1

Stålcsett-utvalget hevdet at håndhevelsen av "rett og moral"-vilkåret overfor tilskuddsberettigede tros- eller livssynssamfunn blant annet har vært preget av at det i dag er svært mange samfunn som får støtte, og at forvaltningsansvaret er spredt på mange instanser. I tillegg mente utvalget at kravet om å overholde regler i andre lover er "svake og lite tydelige" (utredningen s. 341). På bakgrunn av blant annet dette mente utvalget at det i dag er utfordrende "å oppnå en stram og konsekvent linje når det gjelder å nekte støtte". Utvalget anbefalte at «rett og moral»- og «rett og sømd»-vilkårene ble byttet ut med mer spesifiserte vilkår for tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

For å tydeliggjøre kravet om å følge "rett" la utvalget fram forslag til særlige hjemler for å frata tros- og livssynssamfunn retten til tilskudd på grunn av brudd på tilskuddsvilkårene og visse brudd på annen lovgivning (§ 5-3 annet og tredje ledd i lovforslaget):

Ved vesentlige brudd på vilkårene etter kapittel 2, andre krav etter loven her eller krav i forskrifter gitt med hjemmel i loven, kan departementet frata et tros- og livssynssamfunn godkjenning med rett til statstilskudd.

Tros- og livssynssamfunn kan fratras godkjenning med rett til statstilskudd hvis det avdekkes vesentlige og vedvarende lovbrudd og samfunnet ikke iverksetter tiltak som kan hindre slike brudd i fremtiden. Særlig vekt legges på brudd på lover som skal beskytte barns interesser og rettigheter, brudd på diskrimineringslovgivning og på brudd på lover som skal hindre oppfordring til hat og vold.

Utvalget foreslo dessuten tydelige verdivilkår for tilskudd (§ 2-2 nr. 6 i lovforslaget):

Samfunnet må ikke

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

Disse verdivilkårene er omtalt som "krav til visse standarder for ivaretagelse av viktige rettigheter og interesser" og er kommentert på følgende måte i utvalgets merknader til lovforslaget (utredningen s. 420):

Et krav stilles om ikke å organisere eller oppmuntre til oppvekstvilkår som er klart skadelig for barns utvikling for eksempel å ikke godkjenne eller forsvare fysisk avstraffelse av barn. Fysisk avstraffelse er nevnt som et eksempel. Det må understrekes at også andre former for oppvekstvilkår kan være klart skadelige. Det stilles krav om ikke å oppfordre til eller bifalle illegitime voldshandlinger og straffereaksjoner som bryter grunnleggende menneskerettigheter. Med dette er det særlig ment uttalelser om 1) bruk av terror eller 2) uttalelser om straff av personer som bryter med trossamfunnets etiske grunnlag, knyttet til seksuell orientering eller andre normer for seksualliv («utroskap»), ved å gå ut av trossamfunnet («fracfall»), eller ytringer om personer som omtaler religiøse oppfatninger («blasfemi»). Kravene under punkt tre [refererer til alle de tre vilkårene] omfatter også adferd som i seg selv ikke vil være straffbar etter andre lover, men som likevel er av en slik karakter at adferden ikke tilfredsstiller kravene til den offentlige støtteordningen. Eksempelvis vil en forkynnelse i et trossamfunn som oppfordrer til fysisk avstraffelse av barn, i seg selv ikke være straffbar, men kunne gi grunnlag for ikke å tilfredsstille kravene til den offentlige støtteordningen.

Videre foreslo utvalget at tros- eller livssynssamfunnene ved søknad om tilskudd skal bekrefte skriftlig at de kjenner til, og vil overholde, disse verdikravene (lovutkastet § 2-2 nr. 7).

Utvalget vurderte også om det burde stilles ytterligere verdivilkår, for eksempel strengere krav til likebehandling av hetero- og homofile i tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, enn det som følger av diskrimineringslovgivningen (NOU 2013: 1 s. 346). Konkret dreide vurderingene seg om valg av ledere og mulighet for medlemskap i tros- og livssynssamfunnene. Utvalget konkluderte med ikke å fremme forslag om skjerping av likebehandlingskravene i tilskuddsordningen på disse punktene.

De fleste høringsinstansene som uttalte seg om tilskuddsvilkårene i lovutkastet § 2-2 nr. 6, var enten helt eller delvis positive. Human-Etisk Forbund (HEF) og LIM (Likestilling, integrering, mangfold) ga sin uforbeholdne støtte. Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo (TF) støttet også forslaget, men mente at det var "uklart hvilke deler av tros- og livssynssamfunnene som forventes å overholde disse kravene, og hvordan de kan la seg overvåke i praksis". Norges Kristne Råd (NKR) var enig i at "rett og sømd" kan trenge en nærmere avklaring og at eksemplene som opplistes i lovforslaget, bør være diskvalifiserende

for tilskudd. NKR fant det imidlertid betenkelig og potensielt mistenkeligjørende og stigmatiserende at det for tros- og livssynssamfunn lovfestes "særskilte krav som bør være selvsagte for alle typer organisasjoner som mottar offentlige tilskuddsmidler". Videre mente NKR at det var uheldig at lovforslaget åpner for en skjønnsvurdering av hva som kan være skadelig for barns utvikling. Rådet påpekte også at forholdene som trekkes fram under § 2-2 nr. 6 bokstav a i utvalgets lovutkast, allerede er forbudt etter barneloven. NKR støttet vilkåret om verving av medlemmer etc., men mente at det ellers var tilstrekkelig å lovfeste at tros- og livssynssamfunnene ikke må tilskynde eller medvirke til handlinger som strider mot norsk lov eller SP art. 20 om krigspropaganda og fremme av hat. Kirkerådet uttalte at "oppramsinger av hva som ikke er lov er lite hensiktsmessig, da slike lister sjelden blir uttømmende", men ga sin tilslutning til NKRs uttalelse. Tromsø Stift – Den katolske kirke i Nord-Norge, som tok avstand fra forslaget, mente blant annet at forslaget utfordret Grunnlovens likebehandlingsprinsipp.

15.2.3 Stortingets anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016

Under behandlingen av Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* og et representantforslag fra Karin Andersen og Audun Lysbakken om å sikre integrering (Dokument 8:29 S (2015–2016)) fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016:

Stortinget ber regjeringen utrede en mulighet for å trekke tilbake økonomisk støtte til trossamfunn som:

- 1) oppfordrer til lovbrudd,*
- 2) tar imot utenlandsk finansiering fra stater som bryter fundamentale menneskerettigheter,*
- 3) andre alvorlige forhold som kan medføre tilbaketrekking av statlig støtte.*

Regjeringen bes utrede retningslinjer for når slik støtte kan trekkes tilbake.

I komiteens innstilling, Innst. 399 S (2015–2016), uttalte flertallet dessuten følgende:

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener det må ha konsekvenser at trossamfunn og religiøse ledere fremmer holdninger som strider mot grunnleggende menneskerettigheter, demokratiske verdier og prinsipper, samt holdninger som innskrenker og hemmer integrering og utsetter noen for sterk sosial kontroll. Dette gjelder uansett trosretning.

Flertallet mener regjeringen må utrede hvordan statlige myndigheter skal forholde seg til slike trossamfunn.

15.2.4 Departementets vurderinger

15.2.4.1 Utgangspunkt

I kapittel 6.3.3 ovenfor har departementet, i lys av blant annet statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, redegjort for noen prinsipielle utgangspunkter for vurderingen av vilkår for tilskudd, og det vises til dette. Etter departementets syn, og i tråd med anbefalingene fra Ståleutvalget, er det behov for å tydeliggjøre dagens grunnleggende krav i tilskuddsordningen om at tros- og livssynssamfunn ikke skal krenke "rett og moral" eller "rett og sømd". Det er også behov for å legge til rette for tettere oppfølging av tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd.

Departementet vil peke på at likebehandlings- og forutsigbarhetshensyn tilsier at forvaltningen generelt bør ha et relativt snevert rom for skjønnsutøvelse i saker om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Dette taler for å erstatte nåværende «rett og moral»- og «rett og sømd»-vilkår med mer presist angitte vilkår. På den andre siden er det neppe mulig å utforme særlige verdivilkår som ikke forutsetter utøvelse av et visst skjønn. Håndhevelsen av vilkårene bør – i en viss utstrekning – også kunne tilpasses utviklingen i samfunnets syn på ulike verdispørsmål, men dette synspunktet bør neppe trekkes for langt.

Departementet mener for det første at kravet om å følge norsk lov bør tydeliggjøres, og at loven bør inneholde en hjemmel for å nekte tros- eller livssynssamfunn økonomisk støtte dersom tros- og livssynssamfunn står ansvarlig for kvalifiserte brudd på annen lovgivning, for eksempel straffeloven eller diskrimineringsregelverk.

For det andre mener departementet at det fortsatt skal stilles visse verdimessige vilkår for støtte. Det gjeldende kravet om å ikke krenke "sømd" eller "moral" bør dermed presiseres. I disse tilfellene skal den offentlige støtten kunne nektes eller fratras tros- og livssynssamfunn selv om det ikke kan konstateres brudd på annen lovgivning, for eksempel straffeloven.

15.2.4.2 Krav om å følge norsk lov

Lovforslaget i NOU 2013: 1 legger opp til at tros- og livssynssamfunn kan nektes tilskudd når organisasjonen er ansvarlig for vesentlige brudd på lovens vilkår for tilskudd, eller hvis det avdekkes vesentlige og vedvarende brudd på andre lover, og samfunnene ikke iverksetter tiltak som kan hindre flere overtredelser. Utvalget bemerket blant annet følgende om lovbrudd som grunnlag for å nekte tilskudd (utredningen s. 342):

Organisasjonen må være ansvarlig for lovbruddet, enten ved at organisasjonen i vedtekter og lignende ikke vil bøye seg for lovkrav, eller ved at organisasjonen ikke iverksetter tiltak for å hindre fremtidige lovbrudd. Det er heller ikke hvilket som helst lovbrudd som gir grunnlag for å stoppe støtte. Brudd på brannforskrifter eller byggeforskrifter gir ikke grunnlag for å nekte støtte.

Et eksempel på et lovbrudd kan være et trossamfunn som diskriminerer ved ansettelse ved for eksempel ikke å ville ansette en homofil person i en vaktmesterstilling uten religiøse funksjoner. Hvis samfunnet fastholder at de vil fortsette å nekte homofile ansettelse, er dette et eksempel på virksomhet som på varig basis kan være i strid med norsk lov på dette feltet og som eventuelt kan føre til at støtte ikke bør gis.

Utvalget vil i tillegg vektlegge lovbrudd knyttet til oppfordring til vold, og lovbrudd som går ut over barns interesser og rettigheter, jf. vektlegging av barns interesser i drøftingen i kapittel 19.

Departementet er i all hovedsak enig i utvalgets vurderinger.

Departementet vil imidlertid understreke at dersom det begås straffbare handlinger i et tros- eller livssynssamfunn, er det ikke primært gjennom tilskuddsordningen at staten skal sanksjonere forholdene. Straffbare forhold er i første rekke en sak for politi- og påtalemyndighet, også når overtredelsene er begått i et trossamfunn eller med en religiøs begrunnelse. Dette kan tilsi at det i saker om straffbare forhold vanligvis bør foreligge en rettskraftig dom før tilskuddsforvalter nekter tros- eller livssynssamfunnet tilskudd eller krever tilskudd tilbakebetalt. Inntil det foreligger en rettskraftig dom kan tilskuddsforvalter eventuelt stille samfunnets krav om tilskudd i bero.

Å nekte et tros- eller livssynsamfunn statstilskudd på grunn av vesentlige lovbrudd vil imidlertid ha et annet formål enn å sanksjonere det straffbare forholdet. Det vil primært være begrunnet i kravet om forsvarlig forvaltning av det offentliges midler og andre forutsetninger for tilskuddet. Kravet til bevis i slike saker vil derfor være mindre strengt enn i saker etter straffeloven. Blant annet slike grunner kan tilsi at sak om nekting eller tilbakebetaling av tilskudd ikke stilles i bero i påvente av straffesaken.

Etter Stålsett-utvalgets forslag skulle retten til tilskudd ikke kunne fratras tros- og livssynssamfunn som iverksetter tiltak for å hindre nye lovbrudd. Departementet mener imidlertid at enkelte lovbrudd kan være så alvorlige at tilskudd etter omstendighetene bør kunne nektes eller kreves tilbakebetalt selv om tros- eller livssynssamfunnet iverksetter tiltak for å hindre gjentakelse. Seksuelle overgrep mot barn og terrorfinansiering er eksempler på forhold som bør kunne medføre at tilskudd uansett ikke gis. Brudd på bestemmelser som skal beskytte barns interesser, brudd på diskrimineringslovgivningen og brudd på lovbestemmelser som skal hindre oppfordring til hat eller vold, foreslås nevnt i loven som alvorlige lovbrudd det skal legges vekt på ved vurdering av om tilskudd skal nektes.

Departementet foreslår følgende bestemmelse i lovforslaget § 6 første ledd:

Tros- eller livssynssamfunn som begår alvorlige lovbrudd, kan nektes tilskudd etter § 4. I vurderingen skal det legges særlig vekt på brudd på lovbestemmelser som skal beskytte barns interesser, brudd på diskrimineringslovgivning og brudd på lovbestemmelser som skal hindre oppfordring til hat eller vold.

Forslaget legger opp til at tilskudd *kan* nektes, og denne vurderingen må gjøres konkret. Et grunnvilkår er at det faktisk er konstatert et lovbrudd; en mistanke om lovbrudd er ikke nok til å nekte tilskudd. Samfunnet som sådan må videre klart kunne knyttes til det aktuelle lovbruddet for at det skal være aktuelt å nekte tilskudd. Dessuten må lovbruddet være tilstrekkelig alvorlig til at det er grunn til å nekte tilskudd. At lovbruddet eventuelt er vedvarende, vil kunne være et moment i vurderingen av alvorlighetsgraden. Det kan også ha betydning om samfunnet har iverksatt tiltak for å hindre nye lovbrudd. I vurderingen skal det legges særlig vekt på de typer lovbrudd som er nevnt i bestemmelsen.

15.2.4.3 Verdimessige vilkår

Departementet mener som nevnt at det gjeldende tilskuddsvilkåret om "sømd" eller "moral" bør formuleres mer konkret, men har påpekt at det er krevende å utforme verdivilkår for tilskudd. Av hensyn til blant annet forutberegnelighet i ordningen og oppfølging fra myndighetenes side bør vilkår utformes mest mulig presist i loven, mens mer åpent formulerte vilkår vil gi rom for konkret vurdering av blant annet rimelighet.

Departementet har merket seg Stålsett-utvalgets relativt konkret formulerte verdivilkår og deler i hovedsak utvalgets vurdering av hvilke forhold som bør kunne diskvalifisere for tilskudd. Stålsett-utvalgets forslag til vilkår er dels formulert som vilkår for godkjenning av tros- og livssynssamfunn, blant annet som grunnlag for tildeling av tilskudd, og dels som vilkår for sanksjoner, at samfunnet kan fratras godkjenning med rett til statstilskudd.

Departementet viser i denne sammenhengen også til regjeringens satsing mot negativ sosial kontroll (*Retten til å bestemme over eget liv*. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)). Tros- og livssynssamfunnene kan ha stor

innflytelse på dette verdiområdet og det er viktig at de er seg bevisst det ansvaret dette medfører.

Departementet er i tvil om hvordan verdivilkår mest hensiktsmessig bør utformes. I tilfeller som slike vilkår skal ramme, vil terskelen for å nekte tilskudd generelt være lavere enn når det kan konstateres lovbrudd, og tilskuddsforvalteren vil uansett måtte gjøre en selvstendig, skjønnsmessig vurdering.

Etter departementets syn bør verdivilkår være avgrenset til å ramme aktivitet i tros- og livssynssamfunn som på en kvalifisert måte rammer andres, primært ikke-medlemmers, rettigheter og friheter, jf. EMK artikkel 9 nr. 2. Medlemmene vil kunne reagere med å forlate det aktuelle samfunnet. Også tros- og livssynssamfunn som aktivt hindrer utmelding bør kunne nektes tilskudd, slik Stålsett-utvalget foreslo. Departementet er videre enig med Stålsett-utvalget i at tros- og livssynssamfunn som "organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige", heller ikke bør ha rett til tilskudd.

På denne bakgrunnen foreslår departementet et verdivilkår som er mer generelt utformet enn forslaget fra Stålsett-utvalget, jf. departementets lovutkast § 6 annet ledd:

Tros- eller livssynssamfunn som utfører, oppfordrer til eller uttrykker støtte til handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter, kan nektes tilskudd etter § 4. Samfunn som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd.

Hovedvilkåret gir grunnlag for at tilskuddsmyndigheten *kan* nekte tilskudd. Det forutsettes dermed en konkret vurdering av det aktuelle forholdet. Ordlyden vil kunne omfatte forhold som kan være lovbrudd, og da kan hjemmelen i § 6 første ledd anvendes. Bestemmelsen i annet ledd har som formål å ramme krenkelser av andres rettigheter og friheter som ikke er i strid med lov, men som likevel er tilstrekkelig alvorlige til at tilskudd bør nektes. At forholdet er vedvarende, og at det eventuelt ikke iverksettes tiltak for å hindre framtidige krenkelser, vil også her være av betydning for vurderingen av om tilskudd skal nektes. Også i disse tilfellene må en kunne konstatere at organisasjonen er ansvarlig for forholdet. Et klart eksempel på dette vil kunne være at krenkelsen framgår av vedtekter eller andre dokumenter, kommer til uttrykk gjennom fast praksis eller lignende. Vilkåret om barns oppvekstvilkår er formulert som en *skal*-regel, og tilskuddsforvalteren vil dermed ha plikt til å nekte tilskudd dersom dette vilkåret er oppfylt.

Departementet ber særskilt om høringsintansenes synspunkter på utformingen av verdivilkår for tilskudd.

15.3 Særlig om krav til kjønnslikestilling

15.3.1 Gjeldende rett

Diskriminering på grunn av kjønn er forbudt på alle områder i samfunnet – også i trossamfunn. For at trossamfunn skal kunne behandle menn og kvinner ulikt må de generelle vilkårene i lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 6 om lovlig forskjellsbehandling være oppfylt. I praksis betyr det at forskjellsbehandling på grunn av kjønn i et trossamfunn er tillatt når den bygger på et religiøst grunnlag (saklig formål), at kravet om et bestemt kjønn er nødvendig for å kunne ha en stilling, et verv mv. (nødvendig for å oppnå formålet) og at målet for forskjellsbehandlingen står i et rimelig

forhold til virkningen for den som forskjellsbehandles (ikke uforholdsmessig). Tidligere inneholdt likestillingsloven en særlig bestemmelse om at loven ikke skulle gjelde for "indre forhold i trossamfunn", men denne unntaksbestemmelsen er nå opphevet.

Det er gitt særlige regler om kjønnsbalansen i styret i allmennaksjeselskaper, jf. lov 13. juni 1997 nr. 45. om allmennaksjeselskaper § 6-11 a, som innebærer at det skal være 40 pst. kvinner (og menn) i styrene. Dette kravet gjelder tilsvarende for offentlige, heleide foretak (statsforetak), interkommunale selskaper, store samvirkeforetak og aksjeselskaper der kommuner har mer enn 2/3 eierandel.

Kvinnekonvensjonen (KDK) er, som nevnt i kapittel 6.2.2, inkorporert i norsk rett, og konvensjonen går relativt langt i å pålegge staten å treffe tiltak for å motvirke diskriminering av kvinner. Diskriminering av kvinner er i konvensjonen definert som "enhver forskjellsbehandling, utestenging eller begrensning på grunnlag av kjønn", jf. artikkel 1. Flere av bestemmelsene i konvensjonen er relevante for en vurdering av hvordan tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn bør utformes:

Artikkel 2

Konvensjonspartene fordømmer alle former for kvinnediskriminering og er enige om å føre en politikk, uten opphold og med alle egnede midler, som tar sikte på å avskaffe alle former for kvinnediskriminering, og for dette formål forplikter de seg til: ...

e) å treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre at personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner, ...

Artikkel 5

Konvensjonspartene skal treffe alle tiltak som er nødvendige

a) for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre, med sikte på å avskaffe fordommer og hevdvunnen og all annen praksis som bygger på stereotype manns- og kvinneroller, eller på forestillingen om at et av kjønnene er det andre underlegent eller overlegent. ...

FNs kvinnekomite har i tolkningsuttalelser utdypet bestemmelsene i konvensjonen. Komiteen har blant annet uttrykt at staten skal avstå fra å "sponse" praksiser i private organisasjoner som innebærer at kvinner og menn behandles ulikt, at statene skal ta aktive skritt for å hindre diskriminering av kvinner og at staten i noen tilfeller kan holdes ansvarlig for diskriminering som skjer i private organisasjoner (se Kvinnediskrimineringskomiteens General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2, 2010, særlig punktene 13, 35, 37).

Som nevnt ovenfor i kapittel 6.2.2 kan det være spenninger mellom statens plikter etter KDK og statens plikt til å respektere tros- og livssynssamfunnenes frihet i indre forhold etter blant annet EMK artikkel 9.

15.3.2 NOU 2013: 1

Ståsett-utvalget drøftet om det i tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn bør stilles særlige vilkår som relaterer seg til diskriminering av kvinner. Hele utvalget foreslo som vilkår for tilskudd at samfunnet har vedtekter som fastsetter en styringsstruktur som står ansvarlig overfor staten for forvaltningen av tilskuddet, jf. ovenfor. Flertallet i utvalget foreslo i forlengelsen av dette, og med henvisningen til statens plikter etter KDK, dessuten et krav om

at denne styringsstrukturen skal være åpen for personer av begge kjønn (utredningen s. 345). Flertallet foreslo følgende vilkår for statstilskudd (lovforslaget § 2-2 nr. 4 annet punktum):

Deltakelse i samfunnets styringsstruktur må være åpen for personer av begge kjønn.

Mindretallet var uenige i at det skulle stilles et slikt krav om tilgang til styringsstrukturen for begge kjønn og framholdt følgende (utredningen s. 345):

[L]ikestillingsstillingsloven ... åpner [fortsatt] for at trossamfunn kan forskjellsbehandle kvinner og menn dersom det er nødvendig for å oppnå et saklig formål. Disse medlemmene vil tilrå at tilskuddsordningen ikke innrettes slik at den strammer inn handlingsrommet som i dag kan finnes knyttet til styringsorganer i trossamfunn. Disse medlemmene vil peke på at en regulering av styringsstruktur vil kunne forskjellsbehandle ulike trossamfunn, da noen trossamfunn ikke skiller mellom teologisk og økonomisk styringsorden, mens andre gjør det.

Et knapt flertall av høringsinstansene som uttalte seg om flertallsforslaget, var negative til dette, blant andre HEF, Oslo katolske bispedømme, Borg biskop og bispedømmeråd og NKR. Førstnevnte uttalte blant annet følgende:

HEF har alltid støttet tros- og livssynssamfunns rett til å styre seg selv og selv bestemme egen, intern organisering. Flertallets forslag vil være et brudd med dette, og vil snarere enn likebehandling av tros- og livssynssamfunn, føre til at noen ikke får det som enn så lenge er deres rettmessige kompensasjon av skattemidler.

HEF mener at så lenge medlemskap er frivillig og utmelding mulig, må det høre til individets rett også å slutte seg til trossamfunn som har en annen oppfatning av demokrati og kvinners plass enn gjeldende norm i samfunnet. Vi støtter derfor utvalgets mindretall i dette spørsmålet, men vil fortsette å kritisere slike oppfatninger i den offentlige debatten.

NKR viste blant annet til følgende for å begrunne sitt syn:

Spørsmålet om kvinners medvirkning i religiøse riter, undervisning og ledelsesstrukturer vurderes teologisk noe ulikt i trossamfunn. NKR har foretatt en undersøkelse blant sine medlemssamfunn for å se i hvilken grad de vil bli berørt av den foreslåtte bestemmelse. De fleste av medlemssamfunnene har i dag ledelsesstrukturer der kvinner deltar. En stikkprøvekontroll av registreringsdata fra Brønnøysundregistrene av styringsstrukturen i en tredjedel av landets ca 300 pinsemenigheter viser at de fleste har styrer/menighetsråd med deltakelse fra begge kjønn. Enkelte trossamfunn kjennetegnes ved at de er organisert ut fra en forestilling om at enkeltmennesker har en særskilt kompetanse til å fortolke trosgrunnlag og tilhørende embetssyn og utpeke ledere. Enkelte posisjoner er ikke åpne for kvinner.

Andre trossamfunn har en ledelsesstruktur som ikke er foreningsbasert, men forankret i kompetente organer utenfor Norges grenser. Det vil oppleves som tungvint og svært lite hensiktsmessig om trossamfunn for å tilfredsstille et slikt krav måtte opprette et særskilt organ for å forvalte offentlige tilskudd ettersom tilskuddene inngår i den ordinære økonomiforvaltningen i trossamfunnet. Det vil etter NKRs oppfatning også være lite hensiktsmessig å etablere en ordning med en unntaksadgang etter søknad, ettersom slike søknader etter all sannsynligvis ville vært teologisk/dogmatisk begrunnet og derfor måtte innvilges.

Teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo og Likestillings- og diskrimineringsombudet var blant instansene som støttet flertallsforslaget. Ombudet begrunnet sin støtte med henvisning til KDKs artikler 2 e) og f), 5 a) og 13 c) og uttalte:

Å sette vilkår til lik deltagelse av menn og kvinner i religiøse styringsstrukturer som en forutsetning for statsstøtte, gir et normativt signal om viktigheten av likestilling mellom kjønnene, som er et av de grunnleggende prinsippene i det norske samfunn.

Forslaget pålegger trossamfunnene således at de bare må være åpen for å la begge kjønn delta i deres styringsstruktur, som en betingelse for å motta statsstøtte. Ombudet mener at dette er en ganske mild form for oppfordring til trossamfunnene å integrere likestillingsprinsippet i deres organisasjonsform, uten å gripe inn i deres religionsfrihet.

15.3.3 Departementets vurderinger

Etter departementets syn bør en i utgangspunktet ikke stille mer inngripende krav overfor tros- og livssynssamfunn om likebehandling på grunnlag av kjønn enn det annen virksomhet er underlagt i likestillingsloven. På den andre siden kan en hevde at staten forpliktes til nettopp å stille mer vidtrekkende krav når tros- og livssynssamfunnene gis økonomisk støtte. Det sistnevnte synspunktet kan finne støtte i KDKs bestemmelser og FN-komiteens tolkningsuttalelser.

Departementet oppfatter det som uklart om forslaget fra flertallet i Ståsett-utvalget egentlig innebærer noe mer enn det som allerede følger av det generelle kravet til forskjellsbehandling i likestillingsloven § 6. Hvis "styringsstrukturen" er et rent administrativt organ, har trossamfunnet ikke adgang til å nekte kvinner tilgang.

Etter departementets oppfatning er det ikke rimelig å tolke gjeldende rett slik at KDK gir et klart forbud mot at staten kan gi statstilskudd til trossamfunn som forskjellsbehandler kvinner og menn. På den andre siden er det, etter departementets syn, rimelig å tolke KDK slik at staten aktivt bør arbeide for likhet mellom kvinner og menn i tros- og livssynssamfunn. Departementet viser til drøftelsen ovenfor i kapittel 6.3.3, der det er pekt på at andre virkemidler enn rettslige vilkår for tilskudd i noen tilfeller kan være bedre egnet til å påvirke interne forhold i tros- og livssynssamfunn. For blant annet å unngå at tilskuddsordningen kan oppfattes slik at staten bidrar til å legitimere illegitim forskjellsbehandling innad i tros- og livssynssamfunn, mener departementet at staten i dialog med samfunnene bør vurdere egnede tiltak for påvirkning. Målet for slik dialog og slike tiltak bør være å skape internt engasjement for likestillingsarbeid i samfunnene.

Departementet vil vurdere nærmere hvordan dette arbeidet bør skje. En mulighet kan for eksempel være å stille krav om at tros- og livssynssamfunnenes ordinære rapportering i tilskuddsordningen skal redegjøre for hvordan samfunnene arbeider med likestillingsspørsmål, se nedenfor i kapittel 16. Slike krav til rapportering kan også stilles mer konkret, for eksempel dersom tilskuddsforvalteren blir kjent med utfordringer i enkeltsamfunn. På den andre siden vil departementet som et generelt utgangspunkt være forsiktig med å pålegge tros- og livssynssamfunn nye og byrdefulle rapporteringskrav. Et annet tiltak som kan vurderes, er å bruke særskilte tilskudd for å stimulere til internt arbeid med kjønnslikestilling i samfunnene.

15.4 Forbud mot utenlandsk finansiering

15.4.1 Stortingets anmodningsvedtak 12. januar 2016

Etter et representantforslag fra Harald T. Nesvik, Jonas Gahr Støre, Knut Arild Hareide, Marit Arnstad, Trond Helleland og Trine Skei Grande om et felles løft for god integrering,

Dokument 8:37 S (2015–2016), fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak den 12. januar 2016 (nr. 442):

Stortinget ber regjeringen utrede en ordning som gjør at kun stater som praktiserer religionsfrihet tillates å bistå med finansiering av trossamfunn i Norge. Regjeringen anmodes videre om å arbeide for å tette alle smutthull i regelverket, herunder bruk av stiftelser.

Vedtaket nr. 442 ble fulgt opp med en utredning i samarbeid mellom Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Stortinget ble orientert om utredningsfunnene i Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet s. 132–134.

Hovedpunktene i orienteringen var følgende:

- Et forbud mot utenlandsk finansiering av norske trossamfunn vil i utgangspunktet bare kunne omfatte forbud mot å motta slik finansiering i Norge. Det vil også lettere la seg håndheve enn et forbud mot å gi bidrag fra utlandet.
- Et forbud som kun omfatter finansiering fra stater som ikke respekterer religionsfriheten, vil ikke være til hinder for at det kan mottas bidrag fra private i disse landene. En må videre ta stilling til om et forbud bør omfatte bidrag fra utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge, og/eller utenlandske juridiske personer i Norge.
- Siden et trossamfunn ikke er en særskilt rettslig størrelse i Norge i dag, må et forbud mot å motta finansiering avgrenses til for eksempel å gjelde trossamfunn som mottar tilskudd etter trossamfunnsloven, se nærmere nedenfor.
- En må ta stilling til hvilke former for støtte et forbud skal omfatte, og hvilke konkrete stater som skal omfattes av et forbud.
- Det overordnede menneskerettslige spørsmålet som et forbud vil reise, er om rettighetene til mottaker av bidrag vil krenkes, i første rekke religionsfriheten, men også foreningsfriheten og diskrimineringsforbudet. Spørsmålene som må besvares, vil være om et forbud vil være et inngrep i religionsfriheten og/eller andre friheter, om et forbud vil forfølge minst ett legitimt formål, om et forbud vil være nødvendig og egnet for å oppnå formålet og ikke uforholdsmessig, og om et forbud vil være i strid med diskrimineringsforbudet. Departementets vurdering i Prop. 1 S (2016–2017) var at internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter neppe er til hinder for et generelt forbud rettet mot finansiering fra stater som selv ikke respekterer religionsfriheten.
- Et forbud må i tilfellet lovfestes, og flere modeller for gjennomføring kan tenkes. En kan for eksempel vurdere å innføre et forbud mot utenlandsk finansiering som et vilkår for å motta statstilskudd som trossamfunn i Norge.
- Det vil generelt være utfordrende å utforme et regelverk som ikke kan omgås. Et forbud vil for eksempel kunne omgås ved at bidrag ytes via mellommenn i Norge eller i andre land som ikke omfattes av forbudet. Det vil være vanskelig å tette slike "smutthull" uten å komme i konflikt med menneskerettslige forpliktelser.
- Det finnes i dag ingen god oversikt over hvor utbredt ulike typer utenlandsk finansiering av trossamfunn i Norge er, og det er vanskelig å ha en oppfatning om hvordan et forbud vil slå ut for ulike trossamfunn.

Som det har framgått ovenfor i kapittel 15.2.3, omfatter også Stortingets anmodningsvedtak 929 fra 16. juni 2016 et punkt om utenlandsk finansiering av trossamfunn, men dette vedtaket har en noe annen innretning enn anmodningsvedtak 442. Departementet varslet i Prop. 1 S (2016–2017) at en ville følge opp anmodningsvedtak nr. 929 i arbeidet med ny lovgivning for tros- og livssynssamfunn.

15.4.2 Departementets vurderinger

Med utgangspunkt i vurderingene som ble formidlet til Stortinget i Prop. 1 S (2016–2017), og Stortingets anmodningsvedtak nr. 929 fra 16. juni 2016, har departementet vurdert ulike modeller for å forhindre uønsket utenlandsk bistand med finansiering av trossamfunn i Norge.

Et direkte forbud for tros- og livssynssamfunn til å motta finansiering fra visse stater vil, etter departementets vurdering, være krevende å håndheve. Verken *trossamfunn* eller *livssynssamfunn* er særskilte rettslige størrelser i Norge. Tros- og livssynssamfunn (og andre frivillige organisasjoner) kan etableres og drives uten noen form for myndighetsgodkjenning eller -registrering. Dermed vil det lett kunne oppstå usikkerhet om hvilke instanser på mottakersiden i Norge som er omfattet av forbudet.

Dersom et forbud heller innføres indirekte som et vilkår for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, slik anmodningsvedtak nr. 929 legger opp til, vil det ikke være tvil om hvilke instanser på mottakersiden som omfattes. Et tilskuddsvilkår vil kun få virkning for tros- og livssynssamfunn som velger å fremme krav om statstilskudd, og som er sikret visse inntekter via tilskuddsordningen. Derfor lar det seg i utgangspunktet lettere forsvare menneskerettslig enn et direkte forbud mot utenlandsk finansiering.

Anmodningsvedtak nr. 929 legger opp til et videre forbud enn vedtak nr. 442 – i den forstand at «stater som bryter fundamentale menneskerettigheter» er en videre kategori enn «stater som ikke praktiserer religionsfrihet». Et forbud som kun gjelder finansiering fra sistnevnte kategori stater, vil i større grad være i tråd med gjensidighetsprinsippet i internasjonale relasjoner. Departementet mener derfor at et eventuelt forbud bør gjelde for finansiering fra stater som ikke selv praktiserer religionsfrihet – det vil si stater som er ansvarlige for gjentatte og alvorlige krenkelser av retten til religionsfrihet. Hvilke konkrete stater som skal omfattes, vil departementet kunne komme tilbake til i arbeidet med forskrift til loven.

Etter departementets forslag vil tilskuddsvilkåret kun omfatte offentlig utenlandsk finansiering, det vil si bidrag fra offentlige organer og rettssubjekter under den fremmede statens eller andre offentlige myndigheters kontroll. Det vil kunne være vanskelig å avgjøre om en finansiering skal tilskrives staten eller et privat rettssubjekt. Et individ som innehar en ledende rolle vil f.eks. lett bli assosiert med staten. I enkelte sammenhenger kan det formodes at vedkommende handler på statens og ikke på egne private vegne.

Regler om avståelse fra å motta slik utenlandsfinansiering bør uansett praktiseres med en viss varsomhet. Tros- og livssynssamfunn som har tatt imot bidrag i aktsom god tro om at bidragsyteren ikke er et offentlig organ eller kontrollert av det offentlige, skal ikke rammes.

Spørsmålet om kriterier for når et rettssubjekt skal anses styrt eller kontrollert av staten, vil departementet komme tilbake til i arbeidet med forskriftene til loven.

For at formålet med tilskuddsvilkåret i størst mulig grad skal oppnås, bør det gjelde flere former for støtte, ikke bare direkte pengebidrag. Også verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris, bør inkluderes.

Med små bidrag kan det neppe sies å foreligge en påregnelig risiko for uheldige bindinger eller forventninger om innflytelse på eller gjenytelse fra mottaker. Dette taler for at det bør være en beløpsgrense for når vilkåret skal anses brutt. En beløpsgrense vil imidlertid kunne åpne for omgåelser, f.eks. ved at det ytes flere bidrag under grensen, hvilket tilsier at den også bør gjelde for summen av flere bidrag fra én stat, eventuelt over en viss periode.

Departementet mener at 100 000 kroner i utgangspunktet kan være en passende grense, og at den bør gjelde både for ett og summen av flere bidrag fra én stat i løpet av ett regnskapsår. Beløpsgrensen bør etter hvert justeres i tråd med prisveksten, hvilket kan tale for at den fastsettes i forskrift.

Av likebehandlingshensyn bør vilkåret gjelde for både tros- og livssynssamfunn.

Dersom man vil innføre et lovmessig hinder mot uønsket utenlandsk finansiering av trossamfunn i Norge, mener departementet det best kan gjøres med følgende bestemmelse i lovutkastet § 6 tredje ledd:

Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd etter § 4.

15.5 Erklæring ved krav om tilskudd

15.5.1 Innledning

Ståsett-utvalget foreslo at tros- og livssynssamfunn ved søknad (krav) om tilskudd skulle pålegges å bekrefte "kjennskap til og vilje til overholdelse av" verdivilkårene for tilskudd (NOU 2013: 1 s. 358–359 og lovutkastet § 2-2 nr. 7). Fra utvalget ble det spesielt pekt på at det kan være viktig at tros- eller livssynssamfunnet skriver under på at det ikke forsvarer eller aksepterer bruk av fysisk avstraffelse mot barn.

15.5.2 Departementets vurderinger

Departementet er enig i at en bør kreve at tros- og livssynssamfunn eksplisitt forplikter seg til å oppfylle vilkårene for tilskudd når krav framsettes. Denne forpliktelsen bør, etter departementets syn, gjelde alle vilkårene for tilskudd, ikke bare verdivilkåret. En slik erklæring vil kunne bidra til at forutsetningene for tilskuddet gjøres klarere og til bevisstgjøring i samfunnet. Det kan også lette oppfølgingen dersom det oppstår mistanke om brudd på vilkår. Departementet foreslår følgende bestemmelse i lovutkastet § 4 femte ledd:

Samfunnet skal når det fremmer krav om tilskudd, skriftlig bekrefte at det er kjent med og vil overholde vilkårene for tilskudd i § 6.

15.6 Særlige hjemler for straff

Gjeldende trossamfunnslov § 29 inneholder en bestemmelse som fastsetter at brudd på nærmere angitt paragrafer i trossamfunnsloven kan straffes med bot. Det gjelder trossamfunnsloven §§ 4 andre punktum, §10, § 12, § 16, § 17, § 22, § 23, § 24 andre ledd og §

27 a. De fleste av disse bestemmelsene gjelder offentlige oppgaver som trossamfunnene ikke lenger har.

Ståsett-utvalget mente det ikke var hensiktsmessig med en "egen rett til å ilegge bøter i loven" (NOU 2013: 1 s. 415).

Departementet viser til dette, og til at straffeloven selv, blant annet i kapittel 39 om forseelser mot person, inneholder straffehjemler som fortsatt kan være aktuelle. Det foreslås derfor ikke videreført bestemmelser med særlige straffehjemler i den nye loven.

16. BRUK AV TILSKUDD OG RAPPORTERING

16.1 Bruk av tilskudd

16.1.1 Innledning

Etter gjeldende lovgivning skal trossamfunnene bruke tilskuddene til religiøse formål, mens tilskuddene til livssynssamfunn skal benyttes til formål som går inn under virksomheten som livssynssamfunn.

Hva som menes med "religiøse formål", er ikke nærmere definert i trossamfunnsloven eller i dens tilhørende forskrift, og formålet er ment å være forholdsvis vidt. Lovens forarbeider gir grunnlag for å hevde at det med dette forutsettes at tilskuddene skal gå til finansiering av trossamfunnets virksomhet. Dissenterlovkomiteen uttalte følgende om trossamfunnenes bruk av tilskuddene (utredningen s. 89):

Hvilke formål trossamfunnene vil nytte beløpene til innenfor sin virksomhet, må de for øvrig selv være herre over. De vil utvilsomt i alle tilfelle bare dekke en meget liten del av trossamfunnenes samlede utgifter til lokale, lønn til prest, til administrasjon m.v.

I tråd med komiteens uttalelse har Justis- og politidepartementet uttrykt følgende i rundskriv nr. G-86/76 av 24. mai 1976:

Når lovens § 19 fjerde ledd første punktum bestemmer at tilskuddene skal brukes til religiøse formål, er det kun for å knytte tilskuddene til utgifter som samfunnet har nettopp som trossamfunn.

At livssynssamfunn skal bruke tilskuddene til formål som går inn under virksomheten som livssynssamfunn, samsvarer godt med dette.

16.1.2 Departementets vurderinger

Etter departementets oppfatning bør loven fortsatt inneholde en prinsippbestemmelse om hva statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn kan anvendes til, men begrensningen bør ikke formuleres for strengt. Departementet foreslår at de gjeldende reglene om dette i trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven omformuleres til én felles regel som fastslår at tilskudd kan brukes til tros- eller livssynsformål, dvs. å dekke drifts- og investeringsutgifter knyttet til samfunnets egen religiøse eller livssynsmessige virksomhet. Dette er i tråd med Stålnett-utvalgets forslag, jf. utvalgets lovforslag § 3-3 andre punktum.

Regelen betyr, i likhet med det som følger av gjeldende lovgivning, at tros- og livssynssamfunnene vil kunne bruke tilskudd til å dekke et vidt spekter av utgifter. Samfunnene kan imidlertid ikke overføre tilskuddene direkte til sine medlemmer. Tros- og livssynssamfunn som ikke bruker midlene til å finansiere egen virksomhet, men i stedet gir dem videre til andre organisasjoner, enten i Norge eller i utlandet, vil også opptre i strid med regelen.

Den nye regelen vil ikke være til hinder for at tilskuddsmidler kan settes av til sparing, forutsatt at samfunnet senere skal bruke dem i tråd med lovens forutsetninger. Det vil imidlertid være i strid med regelen dersom tilskuddsmidler gjøres utilgjengelige for tros- eller livssynssamfunnets styrende organ, for eksempel ved utlån.

Brukes tilskudd i strid med lovens forutsetninger, vil det være grunn for staten til å kreve de feilbrukte midlene tilbakebetalt.

16.2 Rapporteringskrav

16.2.1 Innledning

Nåværende lovgivning fastslår at samtlige tros- og livssynssamfunn som får tilskudd, må sende inn årlige regnskap over bruk av tilskuddsmidler. Ifølge lovenes tilhørende forskrifter skal regnskapet være attestert av statsautorisert eller registrert revisor. Det er ikke krav om revisorattestasjon når det statlige tilskuddet er under 100 000 kroner. I slike tilfeller skal trossamfunnet (alle livssynssamfunn får i dag mer enn 100 000 kroner i statstilskudd på grunn av kravet om minst 500 medlemmer) sende inn en regnskapsoversikt som er bekreftet av trossamfunnets styre eller utvalg.

Registrerte trossamfunn skal i tillegg til regnskapet sende inn en kortfattet årsmelding "om verksemda og om brigde i ting som er registerførde". Livssynssamfunn og uregistrerte trossamfunn er ikke pålagt en tilsvarende plikt til å rapportere om virksomheten.

Ståsett-utvalget anbefalte at terskelen for revisorbekreftelse av regnskapet ble hevet til 400 000 kroner (utredningen s. 356), og begrunnelsen var følgende:

Kravet til revisorbekreftelse på alle tilskudd over 100 000 kroner kan synes strengt. Med utgifter til ekstern revisjon på i størrelsesorden minst 5000 kroner, vil en stor del av den offentlige støtten gå med til revisjon. Til sammenlikning er det som generell regel for tilskuddsordninger under Kulturdepartementet i 2012 et krav om revisjonsplikt for tilskudd til drift på over 400 000 kroner.

Videre tok utvalget til orde for at både tros- og livssynssamfunn ble pålagt å sende inn en "kortfattet årsrapport der en særlig får fram forhold som eventuelt har endret seg etter at første godkjenning ble gitt".

16.2.2 Departementets vurderinger

Etter departementets forslag skal bare samfunn med mer enn 500 medlemmer over 15 år kunne kreve tilskudd. Samtidig foreslår departementet at staten overtar kommunenes finansieringsansvar. Dette vil føre til at samtlige statstilskudd til tros- og livssynssamfunn vil overstige kr 400 000, om dagens tilskuddssats på rundt kr 1 000 legges til grunn.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at samtlige samfunn som mottar tilskudd, skal pålegges å sende inn regnskap som er revidert av statsautorisert eller registrert revisor. Samfunnene bør i tillegg pålegges å sende inn en rapport om virksomheten hvert år. Et slikt rapporteringskrav er vanlig i offentlige tilskuddsordninger, og det vil ikke være uforholdsmessig i lys av tilskuddenes størrelse og statens behov for kontroll med virksomheten i samfunnene, blant annet i lys av vilkårene for tilskudd.

Som nevnt ovenfor i kapittel 15.3.3 vil departementet vurdere nærmere om det bør stilles særskilte krav til rapportering på enkelte områder, for eksempel når det gjelder kvinners eller barns situasjon i trossamfunn, blant annet i lys av statens plikter etter KDK og BK. Departementet mener likevel det er viktig at den generelle rapporteringsplikten i tilskuddsordningen ikke gjøres for omfattende. Tilskuddsforvalteren kan eventuelt også be om

særskilt rapportering dersom en blir kjent med konkrete forhold som for eksempel kan føre til at tilskudd bør nektes.

Rapporteringskravene vil departementet kunne komme tilbake til i arbeidet med forskrifter til loven. Også nærmere bestemmelser om regnskap og revisjon, herunder opplysningsplikten om finansieringsbidrag fra utlandet, vil kunne fastsettes i forskrifter.

Brudd på kravene til rapportering og regnskap, eller brudd på andre krav i loven, vil kunne føre til stans i utbetaling av tilskudd og eventuelt et krav om tilbakebetaling av tilskudd, jf. lovutkastet § 6 fjerde ledd.

17. FORVALTNINGSORDNING

17.1 Innledning

Førsteinstansbehandlingen av enkeltsaker om registrering av trossamfunn og tilskudd til tros- og livssynssamfunn er i dag spredt på de 17 fylkesmannsembetene. Kulturdepartementet er klageinstans.

Arbeidsbyrden er ulikt fordelt fylkesmannsembetene imellom. Nesten $\frac{1}{4}$ av de 783 tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunnene er hjemmehørende i Oslo eller Akershus, og mer enn 70 pst. av de tilskuddstellende medlemmene tilhører disse 182 samfunnene.

Enkeltsaker om registrering og tilskudd kan by på krevende problemstillinger som fordrer både juridisk og religionsvitenskapelig kompetanse.

17.2 NOU 2013: 1

Stålsett-utvalget mente at det på sakfeltet var behov for en vesentlig styrking av forvaltningens kompetanse og kapasitet, blant annet for å sikre likebehandling. Utvalget anbefalte derfor at oppgavene og ressursene ble samlet hos ett fylkesmannsembete, fortrinnsvis Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

I Danmark er det etablert et sakkyndig utvalg som gir råd og veiledning til myndighetene i saker om trossamfunn utenfor folkekirken. Sverige har hatt et eget utvalg, *Nämnden för statligt stöd til trossamfund (SST)*, som har fordelt den offentlige støtten til tros- og livssynssamfunn utenom Svenska kyrkan, og gitt råd til myndighetene i spørsmål som angår tros- og livssynssamfunnene. Disse oppgavene er i Sverige fra 1. juli 2017 til en nyopprettet instans, *Myndigheten för stöd til trossamfund*, som er en såkalt enrådighetsmyndighet. Også i Finland og på Island er det opprettet denne typen sakkyndige utvalg, jf. omtalen foran i kapittel 5.

Stålsett-utvalget tok opp forslag om opprettelse av en uavhengig, sakkyndig nemnd også i Norge, med det rådgivende utvalget i Danmark som forbilde. Nemnda skulle gi råd til myndighetene om godkjenning av samfunn, om eventuell tilbaketrekking av godkjenning m.m.

Samtlige instanser som i høringen uttalte seg om utvalgets anbefaling om å samle forvaltningen hos ett embete, støttet denne, blant annet Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Kirkerådet og tre av de fire fylkesmennene som avga høringsuttalelse.

Et flertall av instansene som uttalte seg om utvalgets forslag om etablering av en rådgivende nemnd, var positive til dette.

17.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig i Stålsett-utvalgets vurdering av behovet for å bygge opp kompetanse og kapasitet på sakfeltet. En konsentrasjon av oppgavene hos én instans vil bedre kunne sikre likebehandling og være en betydelig forenkling og forbedring sammenliknet med i dag, hvor oppgavene er fordelt på alle fylkesmannsembetene.

Departementet har vurdert om forvaltningsoppgavene burde legges til en uavhengig nemnd. Et slikt organ måtte eventuelt settes sammen enten av representanter for tros- og livssynssamfunnene, eller av personer med relevant fagbakgrunn.

Departementet har kommet til at et kollegialt organ neppe er den mest hensiktsmessige organisasjonsformen for å håndtere den typen saken som vil være aktuelle. Det dreier seg i hovedsak om tradisjonell forvaltningsvirksomhet som best kan ivaretas av et ordinært forvaltningsorgan.

Departementet vil derfor, i samsvar med Stålsett-utvalget, foreslå at forvaltningsoppgavene etter den nye loven samles hos ett fylkesmannsembete.

Den aktuelle fylkesmannen vil etter dette treffe avgjørelser i alle saker om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, og skal også føre registeret over tros- og livssynssamfunn. Fylkesmannen vil forestå utbetaling av tilskudd, gjennomgå samfunnenes rapporter og regnskap, følge opp samfunnene etter behov m.m.

Departementet mener at også andre oppgaver enn behandling av enkeltsaker etter loven bør kunne legges til dette fylkesmannsembetet, for eksempel forvaltning av tilskudd til dialogtiltak på feltet. Etter departementets syn bør fylkesmannsembetet som en sakkyndig instans på tros- og livssynsfeltet ha en veiledende og rådgivende funksjon overfor offentlige organ sentralt, regionalt og lokalt.

Med disse forutsetningene, og kravene til registrering og vilkårene for tilskudd til tros- og livssynssamfunn som det framlegges forslag om i kapitlene 7 og 15, vil det være ytterligere behov for å bygge opp kompetanse og kapasitet, blant annet for å føre kontroll med at krav og vilkår er oppfylt.

Forslag om en uavhengig instans som kunne tillegges ansvar for klagebehandling følges ikke opp. Kulturdepartementet vil etter forslaget selv være klageinstans for avgjørelser som treffes av fylkesmannen. Det foreslås at forvaltningssansvaret i loven legges til departementet, og at oppgavene ved ordinær delegasjon overdras til det aktuelle fylkesmannsembetet.

Departementet foreslår etter dette følgende lovbestemmelse om forvaltningen i lovens § 7:

Departementet fatter vedtak i alle saker etter dette kapitlet.

Departementet fører kontroll med at tros- og livssynssamfunn oppfyller sine plikter etter denne loven og at krav og vilkår for registrering og tilskudd er oppfylt.

Kongen kan gi forskrift om at oppgavene etter denne paragraf kan overføres til fylkesmannen og kan også bestemme at de kan samles ved ett fylkesmannsembete.

18. MEDLEMSKAP OG TILHØRIGHET

18.1 Gjeldende rett

Trossamfunnslovens første kapittel gir regler om medlemskap og tilhørighet. Disse regulerer blant annet inn- og utmelding av trossamfunn (§§ 3, 6 og 9), barns tilhørighet (§ 5) og forbud mot dobbeltmedlemskap (§ 8). I lovens § 7 stilles det krav om norsk statsborgerskap eller bosted i riket og at trossamfunnets egne medlemskapsvilkår må være oppfylt. Et sentralt formål med mange av bestemmelsene er å klarlegge grunnlaget for å beregne tilskudd. Noen av reglene gjelder også for Den norske kirke. Disse gjelder forhold som ikke er regulert med andre særlige bestemmelser i kirkeloven § 3, jf. trossamfunnsloven § 11.

I de særlige bestemmelsene for Den norske kirke går det blant annet fram at barn anses å høre inn under Den norske kirke så fremt én av foreldrene er medlem (§ 3 nr. 2, den såkalte forrangsbestemmelsen), at barnet blir medlem når det er døpt, at medlemskap i kirken forutsetter dåp (§ 3 nr. 5 og 7), at bare personer bosatt i riket og norske statsborgere som er bosatt i utlandet, kan være medlem (§ 3 nr. 1) og at personer som er medlem eller anses å høre inn under Den norske kirke registreres i et sentralt medlemsregister (§ 3 nr. 10). I tillegg gis det regler om inn- og utmelding (§ 3 nr. 6 og 8).

Livssynssamfunnsloven har ikke bestemmelser som regulerer medlemskap og tilhørighet, men fastslår i § 5 første ledd at tilskudd bare kan kreves for "medlemmer som er norske riksborgerar eller som har bustad i riket, og som ikkje samstundes høyrer til Den norske kyrkja, eller eit anna samfunn som får tilskot etter lova her eller etter lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna". Videre gir § 5 annet ledd Kulturdepartementet hjemmel til å gi regler om blant annet hvor mange medlemmer et livssynssamfunn må ha for å få tilskudd, og om føring av medlemslister.

18.2 Bakgrunn

Bestemmelsene om tilhørighet og medlemskap i trossamfunnsloven og dagens kirkelov har ikke vært vesentlig endret siden trossamfunnsloven kom i 1969.

Forut for trossamfunnsloven var det ikke bestemmelser i lovverket som regulerte medlemskap eller tilhørighet i Den norske kirke eller såkalte dissentermenigheter. Med unntak av de få som hadde fått dispensasjon til å danne egne samfunn, ble alle som bodde i landet og bekjente seg til den evangelisk-lutherske religion, betraktet som kirkens "lemmer".

Da Dissenterlovkomiteen leverte sin innstilling til lov om trossamfunn i 1962, ble det foreslått å ta inn særlige bestemmelser om medlemskap også i "statskirken", fordi dette var "naturlig". Det ble gjort forsøk på å samordne reglene om medlemskap i Den norske kirke med foreslåtte regler om medlemskap i andre trossamfunn.

I forslaget som hadde kommet fra Dissenterlovkomiteen, og som lå til grunn for lovarbeidet i Ot.prp. nr. 42 (1967–68) *Om lov om endringer i Den norske kirkes ordning av 29. april 1953 m.v.* og Ot.prp. nr. 27 (1967–68) *Om lov om trossamfunn m.m.*, bidro forsøket på å samordne reglene til at det ble utydelig om man kunne stå som medlem av Den norske kirke uten å være døpt. I høringsrunden gikk de kirkelige instansene mot at det skulle etableres lovregler som ga adgang til å bli eller være medlem av Den norske kirke, uten dåp. I Ot.prp. nr. 42 (1967–68) klargjør derfor departementet "gjeldende rettstilstand [der] så vel barn av statskirkeforeldre

som barn i blandede ekteskap "anses henhørende" til statskirken fra fødselen av, mens medlemskap først inntreer ved dåp" (s. 2).

Begrunnelsen for at man valgte å ta inn tilhørighetsbestemmelser også i trossamfunnsloven, var knyttet til behovet for å likebehandle i tilskuddssammenheng. I enkelte trossamfunn regnes barn som fullverdige medlemmer av samfunnet, mens det i andre, som for eksempel praktiserer voksendåp, ikke er slik. I forarbeidene til trossamfunnsloven ble det derfor lagt vekt på at ulik praksis som var basert på religiøse oppfatninger, ikke burde utløse forskjellsbehandling ved beregning av tilskudd fra det offentlige. Lovreglene skulle kun regulere hvem trossamfunnene kunne kreve tilskudd for, jf. lovens § 19. Det var "ikke [...] meningen å gi uttrykk for hvem som er medlemmer i kirkelig eller religiøs forstand", jf. Ot.prp. nr. 27 (1967–68) side 27.

Det er flere ulike utfordringer som nå aktualiserer behovet for endringer i reguleringen av medlemskap og tilhørighet.

Dagens regulering i flere lover innebærer for det første at Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene behandles ulikt. Etter departementets syn vil det ikke lenger være naturlig å ha ulik regulering av medlemskap i en felles lov. Særlig bør den omtalte forrangsbestemmelsen, som innebærer at et barn regnes å høre inn under Den norske kirke dersom én av foreldrene er medlem av kirken, endres. Denne regelen har både tros- og livssynssamfunnene og Den norske kirke selv ment at bør oppheves. Forskjellsbehandlingen gir seg også utslag i at mens tros- og livssynssamfunnene selv kan fastsette regler om innmelding, vilkår for medlemskap, krav til medlemmer etc., så er noen slike regler for Den norske kirke fastsatt i lovs form.

Det er dessuten slik at bestemmelsene om tilhørighet i praksis så godt som utelukkende er en regulering av "tilskuddsutløsende" tilhørighet. Den har som formål å fastlegge grunnlaget for å kunne beregne størrelsen på tilskuddet tros- eller livssynssamfunnene har rett til etter loven. En endring av ordningen og kriteriene for fastsetting av tilskudd vil ha innvirkning på behovet for å lovregulere tilhørigheten.

Blant de mest omdiskuterte lovbestemmelsene er de som regulerer barns religiøse tilhørighet. Behovet for å gi slike regler er knyttet til forutsetningen om at antallet barn skal inngå i tilskuddsgrunnlaget. Også her vil endring av ordningen og kriteriene for fastsetting av tilskudd endre behovet for lovregulering. I tillegg er det behov for å harmonisere trossamfunnslovgivningen med barneloven og barnekonvensjonens bestemmelser om barnets rett til å bli hørt i saker som gjelder deres religiøse tilhørighet. Her er ikke reglene i trossamfunnsloven endret siden 1969 og avviker følgelig fra gjeldende rett på barnelovens område.

18.3 NOU 2013: 1 og høringen

I Ståsett-utvalgets utredning blir både medlemskap og barns rettigheter tematisert. Utvalget foreslo blant annet å oppheve den såkalte forrangsbestemmelsen, avvikle ordningene med automatisk tilhørighet for barn og fødselsmeldinger (det at jordmor eller lege på fødselsmeldingen til folkeregisteret skal gi melding om foreldrenes, eventuelt mor eller fars, trossamfunnstilhørighet, og at denne meldingen så sendes videre til vedkommende trossamfunn), og innføre et krav om skriftlig samtykke fra fylte 12 år for inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn. Videre inneholdt utvalgets lovforslag en bestemmelse om at

dobbeltmedlemmer, dvs. personer som står oppført i flere tros- eller livssynssamfunn, skal tilskrives av staten og gis mulighet til å avklare hvilket samfunn som skal få tilskudd. Ved fortsatt dobbeltmedlemskap etter en slik avklaringsrunde, skal ingen av samfunnene motta tilskudd for vedkommende.

Utvalget foreslo at kun personer som er bosatt i riket, skal telle med i beregningen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Etter gjeldende lovgivning kan samfunnene få tilskudd for norske borgere bosatt i utlandet, mens utenlandske borgere må være bosatt i riket. I begrunnelsen for forslaget vektla utvalget at datagrunnlaget og kontrollmulighetene kan være utfordrende når det gjelder norske statsborgere bosatt i utlandet, og at den religiøse og livssynsmessige betjeningen som samfunnene yter, i første rekke omfatter personer som bor i Norge. Forslaget ble i liten grad berørt i høringen av utvalgets innstilling. Norges Kristne Råd (NKR) ga tilslutning til forslaget.

Utvalget vurderte også å innføre en aldersgrense på 15 eller 18 år for tilskuddstellende medlemskap, men fant å ikke anbefale dette av hensyn til anerkjennelsen av barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn og de omfordelingsvirkningene utvalget mente ville inntreffe (trossamfunn med mange barn ville tape på omleggingen, mens trossamfunn med få barn ville tjene på omleggingen).

I høringen ga Kirkerådet, NKR og STL alle uttrykk for at det ikke var ønskelig med ulike regler for medlemskap og tilhørighet i Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Det var full tilslutning til at forrangsbestemmelsen burde oppheves. De fleste av tros- og livssynssamfunnene i STL mente også at ordningen med automatisk tilhørighet fra fødselen av burde oppheves, mens NKR og Den norske kirke primært ønsket den videreført – men da under forutsetning av at alle fikk lik tilgang til fødselsmeldinger fra folkeregisteret. I dag fungerer tilgangen på fødselsmeldinger i praksis kun i Den norske kirke, jf. NOU 2013: 1 s. 378.

Spørsmålet om skriftlig samtykke fra fylte 12 år var det få som uttalte seg om. Blant instansene som kommenterte dette, var det et flertall for å innføre et slikt krav. Det samme var tilfelle for utvalgets forslag om å tilskrive dobbeltmedlemmene for avklaring av tilskudd ved dobbeltmedlemskap.

18.4 Departementets vurderinger

18.4.1 Innledende betraktninger

Departementet mener det er behov og mulighet for å forenkle og samordne reglene om tilhørighet og medlemskap i tros- og livssynssamfunn. Bestemmelsene som regulerer området, bør være felles og bare unntaksvis inngå i den nye lovens kapittel om Den norske kirke.

Som nevnt i kapittel 9 tar ikke departementet opp forslag om at tilskuddet til Den norske kirke skal utmåles etter antallet medlemmer i kirken. For tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, mener departementet at dette fortsatt bør gis som en støtte per medlem, basert på medlemslister med fødselsnummer, jf. kapittel 14. Dette innebærer blant annet at det å tilhøre eller være medlem av et tilskuddsberettiget tros- eller livssynssamfunn vil utløse en rett til tilskudd etter loven. I en slik ordning vil det etter departementets syn fortsatt være behov for å lovregulere hvem samfunnene kan kreve tilskudd for. Det vil

fremdeles også være behov for nærmere regler om registerføring og kontroll med hvem det kan kreves tilskudd for, samt regler for inn- og utmelding.

18.4.2 Regler om inn- og utmelding

Departementet mener at reglene for inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn bør gjelde uavhengig av om samfunnet er registrert eller mottar tilskudd etter loven.

Hvem samfunnene selv regner som medlemmer ut fra sine interne regler og hvem som etter loven regnes som tilskuddstellende medlemmer, vil ikke være fullt ut sammenfallende. Etter lovforslaget vil bare personer som har fylt 15 år, som selv har meldt seg inn, eller som har blitt innmeldt av foreldre eller verge, som er bosatt i riket og ikke er medlem i Den norske kirke eller et annet registrert tros- eller livssynssamfunn, regnes som tilskuddstellende medlemmer, jf. lovutkastet § 3 og omtale i kapittel 7 og pkt. 18.4.4 nedenfor. Disse lovregulerte forholdene er ikke til hinder for at ett samfunn i sine interne regler kan regne dømte barn som medlemmer, mens et annet samfunn kan reservere fulle medlemsrettigheter for nattverdsøkende personer over 18 år, og et annet samfunn igjen regne medlemmers barn som automatisk tilhørende samfunnet fra fødselen av.

For Den norske kirke vil det ikke være nødvendig å sette begrensninger knyttet til hvem som kan inngå i antallskravet og hvem det kan kreves tilskudd for, da tilskudd til Den norske kirke ikke vil være regulert av medlemstallet i kirken, jf. omtalen i kapittel 9.8.

Tros- og livssynssamfunnene, inkludert Den norske kirke, vil etter departementets forslag selv sette vilkår for medlemskap og fremgangsmåte for innmelding. Når det gjelder utmelding, mener imidlertid departementet at det bør tas inn en egen bestemmelse om at dette alltid kan skje skriftlig. Dette for å sikre at det ikke skal være praktisk vanskelig å melde seg ut av et tros- eller livssynssamfunn.

18.4.3 Regler om innsending og kontroll av medlemslister

Når det gjelder kontroll med hvem det kan kreves tilskudd for, mener departementet at dette bør sikres på en enklere og bedre måte enn i dag. I dag må tros- og livssynssamfunnene innen 1. mars sende inn lister med fødselsnumrene til medlemmene de krever tilskudd for, på CD eller minnepinne til Fylkesmannen. Fylkesmannen sender så listene videre til Brønnøysundregistrene, som sjekker dem mot folkeregisteret, Den norske kirkes medlemsregister og deretter mot listene som de øvrige samfunnene har sendt inn. Etter denne gjennomgangen sitter Brønnøysundregistrene igjen med lister der dobbeltmedlemmer, ugyldige fødselsnummer etc. er skilt ut. Tallene og listene sendes tilbake til fylkemennene, som på grunnlag av disse utbetaler statstilskudd til samfunnene, se nærmere omtale i kap. 14 og i NOU 2013: 1 s. 381 ff. Personer som vil vite hvilket tros- eller livssynssamfunn de står oppført i, kan ringe Brønnøysundregistrene – som i 2015 og 2016 mottok henholdsvis 3 619 og 2 652 slike bestillinger.

Departementet legger til grunn at det kan være hensiktsmessig å tilrettelegge for at dagens manuelle inninnsending av medlemsopplysninger via fylkesmennene til Brønnøysundregistrene for kontroll, gjøres elektronisk i en Altinn-løsning eller tilsvarende. Departementet mener at en slik elektronisk innberetning vil sikre en bedre behandling av sensitive personopplysninger. Det er også i tråd med regjeringens mål om å ta i bruk

mulighetene som ligger i moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å skape et enklere møte med offentlig sektor og høyere kvalitet på tjenestene.

En elektronisk innsending via Altinn eller tilsvarende, muliggjør også en teknisk tilrettelegging for kontroll av egne medlemsopplysninger slik at en i praksis kan erstatte dagens mulighet for å ringe Brønnøysundregistrene. Dette vil være en betydelig administrativ forenkling.

En rettighetsbasert tilskuddsordning som utmåles som tilskudd per medlem, vil også kreve at loven fortsatt regulerer et forbud mot tilskuddsmessig dobbeltmedlemskap. Departementet viser i denne sammenhengen til at en eventuell Altinn-løsning eller tilsvarende som åpner for kontroll av eget medlemskap, vil kunne redusere omfanget av dobbeltmedlemskap. Det samme gjelder innføring av en 15-årsgrense for tilskuddstellende medlemskap, jf. beregninger i Stålnett-utvalgets utredning s. 393. Sistnevnte mener departementet vil være det mest hensiktsmessige i en rettighetsbasert tilskuddsordning der medlemskap inngår som en utslagsgivende beregningsfaktor, jf. også omtale nedenfor og i kap. 7 og 14.

Selv om omfanget av dobbeltmedlemskap gjennom dette vesentlig kan reduseres, vil det fortsatt være behov for å klargjøre hvem som skal få utbetalt tilskudd for de medlemmene som fortsatt står oppført i to eller flere registrerte samfunn. I dag avklares dobbeltmedlemskap gjennom en omfattende prosess der samfunnene kan korrigere tilsendte lister med uavklarte fødselsnummer innen 1. september, se nærmere omtalt i NOU 2013: 1 s. 382. Er dobbeltmedlemskapet mot Den norske kirke, eller dersom det er to eller ingen samfunn som fastholder medlemskap på samme fødselsnummer etter avklaringsrunden, får ingen tilskudd for medlemmet. Fylkesmannens vedtak kan påklages til departementet.

Departementet mener at ordningen med å avklare dobbeltmedlemskap er unødig byråkratisk og ressurskrevende. Departementet vil derfor foreslå at ordningen betydelig forenkles ved at det for gjeldende år ikke utbetales tilskudd for medlemmer som står oppført som medlem i to eller flere samfunn. I de tilfeller der det avdekkes dobbeltmedlemskap, bør det imidlertid legges til rette for at det går en elektronisk melding til gjeldende personer med beskjed om dobbeltregistrering og oppfordring om å melde seg ut av det ene samfunnet dersom en ønsker at det andre samfunnet skal kunne kreve tilskudd for vedkommende neste år. Dette vil generelt bedre kontrollen med hvem samfunnene krever tilskudd for. Kongen vil kunne fastsette slike regler i forskrift, jf. lovforslaget § 4.

18.4.4 Regler om hvem samfunnet kan kreve tilskudd for – tilskuddstellende medlemskap

Å innføre en aldersgrense for å utløse en rett til tilskudd etter loven, er et forslag Dissenterlovkomiteen kom med allerede i 1962 for å forenkle tilskuddsberegningen og være sikrere på at barna selv hadde "tatt standpunkt til hvor de religiøst vil høre til", særlig i de tilfeller hvor barna tilhørte "konfesjonelt blandede ekteskap" (*Innstilling om lov om trossamfunn*, s. 88). Aldersgrensen som ble foreslått var 18 år, som tilsvarte den religiøse myndighetsalder som komiteen foreslo. Forslaget ble imidlertid av praktiske grunner tatt ut i den videre lovbehandlingen fordi det ville bli vanskelig å finne ut hvor mange som var 18 år eller eldre, se Ot.prp. nr. 27 (1967–68) s. 57, jf. også Innst. O. XVI (1968–69) s. 3.

I dag er det ingen praktiske problemer knyttet til å finne ut hvor mange av samfunnets medlemmer som er over en bestemt alder. I tillegg er reglene om barns tilhørighet i de tre lovene dels forskjellige og ikke lette å samordne. En 15-årsgrense (dagens religiøse

myndighetsalder) for tilskuddstellende medlemskap bør derfor etter departementets syn nå innføres av hensyn til forenkling, likebehandling og ensartede regler i en felles lov. En 15-årsgrense vil også være mer i tråd med hvordan en tenker om tilskuddstellende medlemskap i tros- og livssynssamfunn i de øvrige nordiske landene, med unntak av Sverige, se nærmere omtale i kapittel 5, og den vil vesentlig redusere tallet på dobbeltmedlemmer.

Departementet deler derfor Dissenterlovkomiteens forståelse av at det ikke er noen grunn til å "komplisere beregningen av tilskudd ved å trekke inn barnas religiøse tilhørighet" (*Innstilling om lov om trossamfunn*, s. 88). Departementet understreker at det i forslaget om å innføre en 15-årsgrense for tilskuddstellende medlemskap ikke ligger en svekkelse av statens anerkjennelse av barns reelle tilknytning til tros- eller livssynssamfunn, og at samfunnene står fritt til også å bruke midlene på tros- og livssynsbetjening og aktiviteter for barn (trosopplæring etc.).

Reglene i dagens lovgivning som retter seg mot barns tilhørighet (trossamfunnsloven § 5 og 6 og kirkeloven § 3 nr. 1–5) kan etter dette oppheves. Det innebærer at de problemstillingene som knytter seg til gjeldende forrangsbestemmelse, ikke lenger vil være aktuelle. Det samme gjelder Ståsett-utvalgets forslag om å oppheve ordningen med automatisk tilhørige. Lovgivningen vil etter dette ikke måtte ta stilling til hvilket samfunn et barn hører til dersom foreldrene har ulik tilhørighet eller ingen tilhørighet til et tros- eller livssynssamfunn. Når det gjelder de økonomiske konsekvensene og omfordelingsvirkningene samfunnene imellom av kravet om at medlemmer det gis tilskudd for, skal være over 15 år, vises til kapittel 23.

Når det gjelder andre vilkår for hvem samfunnet kan kreve tilskudd for, foreslår departementet videreført gjeldende rett om aktiv tilslutning til samfunnet, jf. også omtale over i pkt. 18.4.2. Dette foreslås presisert i en bestemmelse om at vedkommende selv må ha meldt seg inn, eller blitt innmeldt av foreldre eller verge.

Departementet foreslår også, i likhet med Ståsett-utvalget, at medlemmene må være bosatt i riket for at de skal telle med i beregningen av tilskuddet. Det innebærer at samfunnene ikke vil få støtte for eventuelle norske statsborgere som er bosatt i utlandet. Nærmere regler om hvem som skal regnes som bosatt i riket er gitt i forskrift om folkeregistrering kapittel 4. Her er hovedregelen at personer som oppholder seg i landet i minst seks måneder regnes som bosatt. For enhver som er bosatt i Norge, fastsettes det fødselsnummer, jf. folkeregisterloven § 4. Det vil etter departementets forslag fortsatt være krav om innsending av medlemslister med fødselsnummer, jf. også omtale i kap. 7 og kap. 14.

18.4.5 Særlig om Den norske kirke

Selv om innføringen av en 15-årsgrense og de øvrige vilkårene knyttet til tilskuddstellende medlemskap ikke har betydning for Den norske kirke i tilskuddssammenheng, har det indirekte betydning ved at loven ikke lenger vil regulere barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn. Den norske kirke vil dermed selv, på linje med andre tros- og livssynssamfunn og uten hjemmel i lov, kunne fastsette egne regler for medlemskap og barns tilhørighet til kirken. Det vil dermed kun være bestemmelser knyttet til føring av medlemsregisteret som vil bli gitt i lovs form, jf. lovutkastet § 16.

18.4.6 Særlig om barn

Når tros- og livssynssamfunnene i all hovedsak selv skal gi regler om barns religiøse tilhørighet, er det etter departementets oppfatning særlig viktig at loven tydeliggjør at barnelovens alminnelige bestemmelser gjelder. Det er derfor foreslått tatt inn en egen lovhjemmel om dette, selv om den i prinsippet er overflødig.

Departementet er mer i tvil om en også skal innføre et krav om samtykke fra barn som er fylt 12 år, i saker som gjelder inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn, slik Stålsett-utvalget foreslo. I høringen til NOU 2013: 1 mente blant annet Barne- og likestillingsdepartementet at aldersgrensene burde ses i sammenheng med utviklingen i øvrige aldersgrenser på barnelovens område. Så vidt departementet er kjent med, går denne i retning av at barnets mening tillegges stadig større vekt. I barneloven § 41 er det innført krav om at barn som er fylt 12 år må samtykke i en avgjørelse om å dra på utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om det bør innføres en bestemmelse i den nye trossamfunnsloven om samtykke fra barn som er fylt 12 år for inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn.

18.5 Oppheving av enkelte andre bestemmelser i trossamfunnsloven

Trossamfunnsloven inneholder i dag enkelte andre bestemmelser knyttet til trosfrihet og det å tilhøre et tros- eller livssynssamfunn som etter departementets syn kan oppheves.

§ 2 i trossamfunnsloven lyder i dag:

Ingen kan binda seg rettsleg til å høyra eller ikkje høyra til eit trdomssamfunn, ein religiøs samskipnad eller orden. Heller ikkje kan nokon binda ein annan til slikt.

Stålsett-utvalget foreslo at bestemmelsen ble opphevet og begrunnet dette i at "[r]etten til å tre ut av trossamfunn er sikret som en del av religionsfriheten i menneskerettsloven, og det er ikke nødvendig med ytterligere lovfesting" (utredningen, s. 414). Dissenterlovkomiteen, som foreslo bestemmelsen, ga også uttrykk for at en slik regel ville gjelde uten uttrykkelig lovhjemmel, men foreslo likevel bestemmelsen begrunnet i at religiøse sammenslutninger etter sin natur ofte forutsetter livsvarig medlemskap med siktepunkt ut over dette liv. Departementet er enig i at bestemmelsen er dekket inn gjennom annet lovverk og foreslår derfor at den ikke videreføres i den nye loven.

§ 4 i trossamfunnsloven lyder i dag:

Ein som er under 20 år, kan ikkje gjeva livsvarig lovnad om å høyra til ein religiøs orden, eit kloster eller ein liknande samskipnad. Det er ulovleg å taka imot ein slik lovnad.

Stålsett-utvalget foreslo at bestemmelsen ble opphevet og begrunnet dette i at et "klosterløfte" uansett ikke er rettslig bindende i den forstand at det hindrer vedkommende å tre ut av klosteret. Retten til å tre ut gjelder generelt for medlemskap i alle foreninger og følger også av religionsfriheten. Utvalget ønsket heller ikke å legge begrensninger på mulighetene til å avlegge moralske løfter knyttet til religiøse ordener for personer som har nådd religiøs myndighetsalder (utredningen, s. 414). Departementet er enig med utvalget og ser ikke grunn til å videreføre bestemmelsen i den nye loven.

18.6 Oppsummering og lovforslag

Departementet foreslår at loven fortsatt skiller mellom krav knyttet til medlemskap etter samfunnets interne regler og lovgitte krav til medlemskap som utløser en rett til tilskudd etter loven. Sistnevnte vil ikke være relevant for Den norske kirke, da tilskudd til Den norske kirke ikke vil være regulert av kirkens medlemstall, jf. omtalen i kapittel 9.8.

Selv om innføringen av en 15-årsgrense for tilskuddstellende medlemskap ikke har betydning for tilskuddet til Den norske kirke, har dette alderskravet indirekte betydning for kirken ved at loven ikke lenger vil regulere barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn. Den norske kirke vil dermed selv, på linje med andre tros- og livssynssamfunn og uten hjemmel i lov, kunne fastsette egne regler for medlemskap og tilhørighet til kirken.

Departementet foreslår etter dette følgende innretning av ny § 2 om inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn:

Den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn. Foreldre med foreldreansvar kan melde barn under 15 år inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn. Barn som har fylt 12 år må gi samtykke til innmelding i og utmelding av tros- og livssynssamfunn.

Barn har rett til å bli hørt i tråd med barnelovens alminnelige bestemmelser i alle saker som gjelder deres utøvelse av tro eller livssyn.

Tros- og livssynssamfunnene fastsetter selv vilkår for medlemskap og framgangsmåte for innmelding i samfunnet. Utmelding kan alltid skje skriftlig.

19. VIGSELSMYNDIGHET

19.1 Gjeldende vigselordninger for tros- og livssynssamfunn

Reguleringen av vigselordningene for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene er i dag fordelt på ekteskapsloven, kirkeloven, trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn. Ansvar for regelverket er dermed fordelt på Kulturdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

Etter ekteskapsloven § 6 er det folkeregistermyndigheten som har ansvar for å prøve om ekteskapsvilkårene etter loven er oppfylt. Vilkårene, og hvilke bevis som skal legges fram om at de er oppfylt, er nærmere beskrevet i lovens kapittel 2.

Det framgår av ekteskapsloven § 12 at

Vigslere er:

- 1. prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.*
- 2. notarius publicus – også utenfor det vanlige embetsdistriktet*
- 3. norsk utenriktjenestemann, jf. lov om utenriktjenesten § 14.*
- 4. særskilt vigslere oppnevnt av departementet i tilfeller der det er behov for det på grunn av lange avstander eller av andre grunner. Oppnevningen gjelder for fire år av gangen.*

Hvem som er «prest i Den norske kirke», følger av kirkeloven og bestemmelser gitt i medhold av denne. Hvilke samfunn som er «registrert trossamfunn» eller «livssynssamfunn som mottar tilskudd», og hvem som er «prest eller forstander» (heretter forstander) eller «seremonileder eller tilsvarende» i disse, avgjøres etter henholdsvis trossamfunnsloven, lov om tilskott til livssynssamfunn og ekteskapsloven.

Regler om forstandere er gitt i trossamfunnsloven, særlig i §§ 24–27. Det omfatter krav til alder (vedkommende kan ikke være yngre enn 23 år eller eldre enn 75 år), personlig skikkethet og avgivelse av løfte. Det gjelder dessuten plikt til å føre bøker og til å utstede attester for utførte handlinger. Det er videre fastsatt at vedkommende står under tilsyn av fylkesmannen og under «same ansvar som offentlig tenestemann når det gjeld gjeremål som han er pålagt i eller med heimel i lov». Ved forsømmelse av sine plikter kan vedkommende fratras retten til å gjøre tjeneste som forstander etter loven.

Med hjemmel i ekteskapsloven § 12 annet ledd har Barne- og likestillingsdepartementet gitt tilsvarende regler i forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn.

Ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a innebærer at livssynssamfunn må ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer for å kunne få vigselrett. Dette følger av forskrift om tilskot til livssynssamfunn § 1 første ledd første setning, som lyder: «Livssynssamfunn med meir enn 500 medlemmer med rett til tilskot, jf. § 5 i lova, kan krevje årleg tilskot frå statskassa.» For registrerte trossamfunn stilles det ikke et eksplisitt antallskrav i trossamfunnsloven eller dens tilhørende forskrift.

Etter trossamfunnsloven § 14 må trossamfunn som vil bli registrert, oppgi «namn og arbeidskrins» til hver forstander. Vigselsretten har på dette grunnlaget vært begrenset til å gjelde innenfor forstanderens tjenstedistrikt. Det er ikke gitt særskilt hjemmel i ekteskapsloven for at forstandere skal kunne få vie utenfor eget tjenstedistrikt. En tilsvarende stedlig avgrensning gjelder ikke for vigselsretten i livssynssamfunn.

I Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv Q-20/2016 om ekteskapsloven står det blant annet følgende om forstanderens tjenstedistrikt og vigselsrett:

Hva som menes med tjenstedistrikt kan ofte være uklart, da et tjenstedistrikt ofte ikke omfatter et klart avgrenset geografisk område. Utgangspunktet for den stedlige vigselskompetanse er det som er oppgitt i registermeldingen til trossamfunnet. Et slikt utgangspunkt kan imidlertid være svært komplisert og uoversiktlig ettersom trossamfunn er av ulik størrelse, organisering og utbredelse. [...] Registreringen og hva som skal oppgis i registreringen har i enkelte tilfeller skapt uklarheter. Et trossamfunn kan f.eks. bestå av kun en menighet, eller det kan bestå av flere menigheter, enten i et fylke eller i en større region. Et trossamfunn kan også være landsdekkende, da denne organisasjonsformen kan være mest hensiktsmessig på grunn av lavt medlemstall. En prest/forstander i et registrert trossamfunn kan vie utenfor sitt distrikt så lenge trossamfunnets godkjente vigselsrituale benyttes. Vi forutsetter imidlertid at dersom det er behov for å bruke en annen menighets lokaler, avtales dette med den lokale menighet, slik det også gjøres innenfor Den norske kirke.

Etter ekteskapsloven § 12 er det et vilkår for vigselsrett at «Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap». Kongens myndighet er delegert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Den norske kirkes vigselsritual har vært fastsatt av Kongen, i senere år og fram til 2012 av Kirkemøtet etter delegasjon fra Kongen. Etter ekteskapsloven § 16 tredje punktum er «ekteskap ikke inngått» dersom «prest i Den norske kirke ikke har fulgt gjeldende liturgi».

I dag er det fylkesmennene som er førsteinstans i saker om registrering av trossamfunn, som godtar mottatt løfte fra forstander i registrerte trossamfunn, og som kan treffe vedtak om å frata vedkommende retten til å være forstander etter loven. Kulturdepartementet er klageinstans. Fylkesmennene er også førsteinstans i tilsvarende saker om seremonileder i livssynssamfunn, men i de sakene er det Barne- og likestillingsdepartementet som er klageinstans. Saker om godkjenning av vigselsritual i både tros- og livssynssamfunn, behandles av Bufdir.

Vigslere i tros- og livssynssamfunn har i utgangspunktet en plikt til å vie når brudefolkene oppfyller ekteskapsvilkårene i ekteskapsloven kapittel 1. Vigsleren kan i slike tilfeller kun nekte vigsel hvis én av nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 foreligger. Lovens § 13 lyder:

En vigslere som nevnt i § 12 bokstav a, kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene ikke er medlem av trossamfunnet eller livssynssamfunnet, eller ingen av dem tilhører menigheten.

En kirkelig vigslere kan også nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.

19.2 Forslag i NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*

Et flertall i Stålnett-utvalget (10 av 15 medlemmer) foreslo prinsipielt at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ble fratatt vigselsretten, og at det ble innført sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning. Flertallet mente at det både er prinsipielt og

praktisk uheldig at det rettslige og det tros- eller livssynsbaserte elementet i ekteskapsinngåelsen inngår i én og samme handling. Juridisk sett er ekteskap en verdslig handling, påpekte flertallet. Sammenblandingen av de livssynsmessige og de verdslige sidene av ekteskapet som finner sted ved at vigselfretten er delegert til tros- og livssynssamfunnene, er ifølge flertallet egnet til å skape uklarhet om ekteskapets rettslige karakter og om ektefellenes rettigheter og plikter. Flertallet fremholdt også at dagens ordning kan reise tvil om staten legitimerer diskriminering av homofile og kvinner. Sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning vil etter flertallets syn «tydeliggjøre at ekteskapet er en nasjonal rettslig ordning som er felles for alle, uavhengig av tro, livssyn eller etnisk bakgrunn, og som dermed ivaretar likebehandling av alle norske borgere».

Mindretallet, som ønsket en videreføring av dagens ordning, var enig i at det kan være enkelte prinsipielle utfordringer ved dagens ordning, men mente at «de ikke er tungtveiende nok til å endre en ordning med dype røtter i det norske samfunnet som fungerer godt». Mindretallet anførte at tros- og livssynssamfunnenes vigselfritualer beholder en mer betydningsfull posisjon dersom de har en offentligrettslig virkning, og at det for mange vil være lettere å markere høytideligheten, gleden og alvoret ved ekteskapsinngåelsen ved å vie seg i et tros- eller livssynssamfunn enn ved en sivil ekteskapsinngåelse. Ifølge mindretallet taler også praktiske og økonomiske argumenter, blant annet behovet for å investere i egnede lokaler over hele landet, for å beholde dagens ordning.

Når det gjelder utfordringene ved gjeldende ordning som flertallet viste til, framholdt mindretallet at enhver vigself med offentligrettslig virkning i tros- og livssynssamfunnene forplikter dem til å anerkjenne norsk ekteskapslovgivning. Mindretallet så det som mest hensiktsmessig å arbeide med utfordringene uten å gå bort fra dagens vigselfordning, for eksempel gjennom informasjons- og tilsynstiltak.

Utvalget vurderte også hvilke krav som burde stilles ved en eventuell videreføring av delegert vigselfrett til tros- og livssynssamfunn.

Et flertall i utvalget vektla hensynet til en forsvarlig håndtering av vigselfoppgavene og foreslo at tros- og livssynssamfunn må ha minst 500 medlemmer for å få vigselfrett. Mindretallet, som foreslo en minstegrense på 10 medlemmer, viste derimot til at offentlige myndigheter hadde overtatt ansvaret for prøving av ekteskapsvilkårene, og at det derfor ikke var noen grunn til å la medlemstall være avgjørende.

Utvalget fant ikke grunn til å stille ytterligere og mer spesifikke krav til den som skal være vigselfer i tros- og livssynssamfunn, og foreslo at gjeldende regler om alder og personlig skikkethet ble videreført.

Et flertall i utvalget anbefalte at nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 ble videreført, men at det stilles krav om likebehandling av menn og kvinner når grunnene praktiseres. Utvalget fant det rimelig å stille krav om likebehandling, ettersom samfunnene i slike tilfeller utfører en offentligrettslig handling. Utvalget tok samtidig til orde for å endre betegnelsen «kirkelig vigselfer» i ekteskapsloven § 13 til en mer nøytral betegnelse.

I høringen av NOU 2013: 1 møtte forslaget om sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning stor motstand, i hovedsak fra instanser innen Den norske kirke. De øvrige instansene som uttalte seg om forslaget, var delte i sitt syn på dette. Mer enn 80 pst. av instansene som tok stilling til forslaget, var negative. Blant høringsinstansene som støttet utvalgets prinsipielle

forslag, var Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Bufdir, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Human-Etisk Forbund.

19.3 Departementets vurderinger

19.3.1 Videreføring av vigselfrett for tros- og livssynssamfunn

Etter departementets syn er det ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for en slik omlegging som flertallet i Stålnett-utvalget anbefalte. Departementet er i hovedsak enig i mindretallets begrunnelse og viser til denne.

Den forholdsvis store motstanden som flertallsforslaget fikk i høringen, underbygger også at ordningen med vigselfrett for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn bør opprettholdes.

Vigselfordningene er en del av statens aktivt støttende tros- og livssynspolitik. De bekrefter tros- og livssynssamfunnene som verdiformidlere og tradisjonsbærere, og som arenaer for markering av sentrale overganger i livet.

Dagens ordninger er veletablerte og gir valgfrihet for borgerne. Ifølge SSB ble det i 2015 inngått 22 738 ekteskap. Nesten halvparten av vigselfene ble foretatt i Den norske kirke (8 565) eller et annet tros- eller livssynssamfunn (1 849). De ca. 1 000 vigselfene som årlig blir foretatt av sjømannsprestene, kommer i tillegg.

Ved en omlegging til sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning vil ovennevnte vigselfer i tros- og livssynssamfunn måtte foretas av det offentlige. Og brudefolk som ønsker en religiøs eller livssynsmessig ramme om ekteskapsinngåelsen, vil måtte gjennomgå to seremonier istedenfor én (ofte på to ulike dager). Politiske mål om en mer effektiv bruk av offentlige midler, avbyråkratisering og forenkling taler også for å videreføre dagens ordninger.

19.3.2 Registrering og medlemstall som vilkår for vigselfrett

I kapittel 7 foreslår departementet at tros- og livssynssamfunn må være registrert for å kunne få vigselfrett. For å bli registrert må tros- eller livssynssamfunnet etter forslaget være fast organisert og ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer over 15 år, jf. også kapittel 18 om medlemskap og tilhørighet.

Det vil bli vurdert om det er behov for overgangsbestemmelser for en periode av hensyn til samfunn som allerede har vigselfmyndighet etter gjeldende regler, men som ikke vil fylle vilkårene etter det foreslåtte nye regelverket.

19.3.3 Samordning av regelverk

Departementet mener det er behov for å harmonisere, forenkle og samordne regelverket om vigselfer i tros- og livssynssamfunn, enten under ekteskapsloven eller under den nye felles loven om tros- og livssynssamfunn. Det bør i forskrift etableres et felles regelverk om tildeling og tilbaketrekking av vigselfrett for vigselfere i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Det materielle innholdet i gjeldende ordning foreslås i all hovedsak videreført.

Bestemmelser utover ekteskapslovens nåværende regler om prester i Den norske kirke bør fortsatt gis i eller i medhold av særskilt lov om Den norske kirke. I praksis innebærer dette at det fortsatt vil være regulert i Tjenesteordning for menighetsprester.

Med en samordning kan de ulike vigselssakene få samme førsteinstans og samme klageinstans. Dermed kan formodentlig både likebehandlings-, forenklings- og effektiviseringsgevinster oppnås. At regelverket vil bli mer oversiktlig, vil i seg selv være en forenkling både for samfunnene og forvaltningen.

At det dreier seg om vigselfrett, som uansett må hjemles i ekteskapsloven, taler i utgangspunktet for at reguleringen også samordnes under ekteskapsloven.

Samtidig er det neppe hensiktsmessig å samle all regulering i ekteskapsloven – løstrevet fra den nye loven om tros- og livssynssamfunn. Det vil for eksempel være uheldig dersom et samfunn som er blitt nektet registrering og tilskudd etter den nye loven fordi den ikke anses å være et tros- eller livssynssamfunn, senere kan få vigselfrett som et tros- eller livssynssamfunn.

19.3.4 Stedlig avgrenset vigselfrett

Dagens ordning med forstanders tjenstedistrikt som stedlig avgrensning av vigselfretten, er både tungvint og uklar. I tillegg innebærer den en forskjellsbehandling av trossamfunn og livssynssamfunn.

Departementet mener at både likebehandlings- og forenklingshensyn tilsier at den som blir godkjent som vigsler i tros- eller livssynssamfunn utenom Den norske kirke, etter loven bør kunne foreta vigsel i hele landet. Det enkelte tros- eller livssynssamfunn vil imidlertid kunne avgrense den enkelte vigslers stedlige kompetanse.

Forslaget samsvarer med det som gjelder for borgerlige vigslere, der det ikke er stedlig avgrenset vigselfrett. Notarius publicus (tingrettsdommere mv.) har etter loven vigselsmyndighet også utenfor sitt eget embetsdistrikt. Det er nylig vedtatt lovendringer som innebærer at borgerlige vigsler skal overføres fra domstolene til kommunene, jf. lov 16. juni 2017 nr. 66 om endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene). Det følger av lovforarbeidene at også kommunale vigslere vil ha vigselsmyndighet i hele landet.

At vigsleren har overskredet sin stedlige kompetanse, er ikke en omstendighet som medfører at ekteskapsinngåelsen blir ugyldig. Det innebærer at en begrensning i den stedlige myndigheten i realiteten bare har betydning for eventuelle reaksjoner overfor vigsleren.

Vigselsmyndighet etter ekteskapsloven vil også gjelde på Svalbard.

19.3.5 Krav til vigsler og vigselsritual

Når det gjelder saker om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn, mener departementet at det må være tros- eller livssynssamfunnet selv som er ansvarlig for å gi korrekte opplysninger. Hvilke stillinger eller ombud som opptrer på tros- eller livssynssamfunnets vegne i slike saker, vil variere fra samfunn til samfunn og bør ikke lovfestes.

Departementet mener at gjeldende regler om godkjenning av vigslere i tros- og livssynssamfunn i all hovedsak bør videreføres, men at de bør samordnes i felles forskriftsbestemmelser for tros- og livssynssamfunn. Departementet foreslår at bestemmelser om tildeling og tilbaketrekking av vigselfrett, gis som forskrift. Forskriften kan gis enten i medhold av ny hjemmel i ekteskapsloven eller i den nye loven om tros- og livssynssamfunn.

Kvalifikasjonskrav til vigslere, i hovedsak i form av krav om norskkunnskap, er i dag regulert i forskrift til trossamfunnsloven. Det foreslås at disse bestemmelsene videreføres, og at det ikke gis nye lovkrav til vigsleres kompetanse. Dette innebærer blant annet at vedkommende fortsatt må ha tilstrekkelig kjennskap til det norske samfunnet og tilstrekkelige kunnskaper i norsk språk til å kunne utføre sine plikter etter ekteskapsloven.

Departementet ser ikke behov for at ordningen for statlig godkjenning av vigslere også skal omfatte prestene i Den norske kirke, selv om prestene og biskopene som fører tilsyn med dem, ikke lenger er statlig tilsatte. Kvalifikasjonskravene som stilles til den som skal ansettes som prest i Den norske kirke, vil uansett være mye strengere enn kravene det er aktuelt å stille til vigslere i andre tros- og livssynssamfunn. I utgangspunktet må den som skal ansettes som prest i Den norske kirke, ha fullført profesjonsstudiet i teologi.

Departementet foreslår at gjeldende praksis for godkjenning av vigselfritual videreføres. Bufdir vurderer i dag om et vigselfritual kan godkjennes på bakgrunn av de vilkår for ekteskapsinngåelse som fremkommer av ekteskapsloven. Departementet foreslår at godkjenning etter loven legges til departementet, som vurderer videre delegering til Bufdir som i dag.

Likebehandlingshensyn tilsier at staten også godkjenner Den norske kirkes vigselfritual(er), slik ordningen er for ritualet/-ene til andre tros- og livssynssamfunn.

Ekteskapsloven § 16 første ledd tredje setning fastslår at «[e]t ekteskap er ugyldig dersom prest i Den norske kirke ikke har fulgt liturgi fastsatt av Kirkemøtet». Denne bestemmelsen har sin bakgrunn i at man ønsket å unngå å komme i den situasjonen at en prest foretok en vigself av et brudepar av samme kjønn etter det borgerlige vigselfritualet. Nå som Den norske kirke har åpnet for slike ekteskapsinngåelser, og har fastsatt sin egen liturgi for dette, er det ikke lenger behov for denne særlige ugyldighetsbestemmelsen. Departementet foreslår derfor at ekteskapsloven § 16 første ledd tredje setning oppheves.

19.3.6 Nektingsgrunnene

Nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 foreslås videreført. Ståsett-utvalgets anbefaling om at nektingsgrunnene ikke kan praktiseres ulikt overfor menn og kvinner, følges imidlertid opp med forslag om en ny regel om forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Samfunnene utfører en offentligrettslig handling når de utfører vigslere, og det er derfor rimelig å stille krav om likebehandling av kjønnene. Regelen foreslås innplassert som et nytt tredje ledd til ekteskapsloven § 13.

Departementet foreslår også at ordlyden i ekteskapsloven gjøres livssyns- eller religionsnøytral ved at «menighet» og «kirkelig vigself», som benyttes i lovens § 13, erstattes av mer nøytrale ord og uttrykk: «samfunnet» og «den som er prest i Den norske kirke eller vigself i et annet trossamfunn».

19.4 Lovforslag

Forslagene som er omtalt ovenfor, kan ivaretas ved følgende lovendringer:

Bestemmelsene i trossamfunnsloven §§ 24–27 erstattes av forskriftsbestemmelser med tilsvarende innhold gitt i medhold av ekteskapsloven § 12 nytt annet ledd (se nedenfor).

Ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a skal lyde:

Vigslere er:

a. prest i Den norske kirke og person som er tildelt vigselmyndighet i et tros- eller livssynssamfunn som er registrert etter lov om tros- og livssynssamfunn.

§ 12 annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselrett for vigslere i registrerte tros- og livssynssamfunn.

§ 12 nytt tredje ledd skal lyde:

Ritual for vigsel etter denne paragrafs første ledd bokstav a skal godkjennes av departementet.

Ekteskapsloven § 13 første og annet ledd skal lyde:

En vigslere som nevnt i § 12 bokstav a, kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunnet, eller ingen av dem tilhører samfunnet.

Den som er prest i Den norske kirke eller vigslere i et annet trossamfunn kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.

Ekteskapsloven § 13 nytt tredje ledd skal lyde:

Nekting etter grunnene i første og annet ledd skal praktiseres likt for kvinner og menn.

Ekteskapsloven § 16 første ledd tredje punktum oppheves.

20. ANDRE LOVSPØRSMÅL

20.1 Navnebruk og enerett til navn

I trossamfunnsloven § 12 er det gitt særskilte regler om trossamfunns navn, blant annet om enerett til navn og navneendringer. Bestemmelsen lyder:

Eit trudomssamfunn må ikkje nytta namn som kan valda forbyting med andre trudomssamfunn. Når eit trudomssamfunn melder namnet sitt til det departement Kongen fastset, kan samfunnet få enerett til namnet. Departementet ser til at namnet ikkje alt er i bruk, at det ikkje krenkjer nokon, og at det ikkje er skikka til å valda forbyting. Er slikt ikkje til hinder for godkjenning, skal departementet gjeva vitnemål om at namnet er meldt og godkjent.

Gjer trudomssamfunnet brigde i namnet sitt eller vert samfunnet oppløyst, skal styret senda departementet melding om det utan drygjing.

Reglene i § 12 gjelder for både registrerte og uregistrerte trossamfunn. Det er ikke gitt tilsvarende regler for livssynssamfunn.

For offentlig forvaltning er det i dag først og fremst organisasjonsnumrene som skiller det ene trossamfunnet fra det andre. Hjemmelen til å fastsette rett til bruk av navn er av liten praktisk betydning og sjelden i bruk. I NOU 2013:1 ble bestemmelsen i § 12 om enerett til navn foreslått opphevet (s. 414).

Departementet mener at det ikke er et samfunnsmessig behov for en særskilt, lovregulert ordning om trossamfunns navn. Trossamfunnsloven § 12 foreslås ikke videreført i ny lov.

20.2 Tilskudd til religionsopplæring

Etter trossamfunnsloven § 20 kan registrerte trossamfunn kreve kommunale tilskudd til religionsopplæring for barn som tilhører samfunnet og som er fritatt fra *kristendomsopplæringa* i grunnskolen.

Det tidligere faget Kristendoms kunnskap er erstattet av faget Kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Faget skal ifølge opplæringsloven § 2–4 være et ordinært skolefag som normalt samler alle elever, og det skal ikke være forkynnende. Grunnlaget for tilskudd etter trossamfunnsloven § 20 er etter dette falt bort. Bestemmelsen kan oppheves.

Trossamfunnsloven § 20 foreslås ikke videreført i ny lov. Dette er i samsvar med forslaget i NOU 2013: 1 (s. 414).

20.3 Arkivering og avlevering

20.3.1 Innledning

Etter kirkeloven § 38 gjelder arkivlovens regler om offentlige organer for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer. Tilsvarende er ikke tilfelle for andre tros- og livssynssamfunn. Som nevnt fastslår imidlertid trossamfunnsloven § 25 at forstander i registrert trossamfunn skal føre de «bøker» som Kulturdepartementet bestemmer. I henhold til § 11 i lovens tilhørende forskrift skal forstander føre et medlemsregister med nærmere angitte opplysninger. Etter lovens § 22 skal trossamfunnets «offentlige bøker» straks overføres til Fylkesmannen når et registrert trossamfunn oppløses eller av andre grunner mister sin status

som registrert. Bøkene skal etter lovens § 23 avleveres til de offentlige arkiver i samsvar med reglene som gjelder for embetsbøkene i Den norske kirke, det vil si når siste innføring er 80 år gammel.

Med unntak for vigselsbok i tråd med § 1 i forskrift om registrering og melding av vigsel, fører ikke tros- og livssynssamfunnene lenger «offentlege bøker».

Stålnett-utvalget mente det ikke var grunn til å ha særlige regler for arkiv i tros- og livssynssamfunn. Ovennevnte bestemmelser ble derfor ikke foreslått videreført i utvalgets forslag til tilskuddslov for tros- og livssynssamfunn. Utvalget framholdt arkivlovas særlige regler om verneverdige privatarkiv som et alternativt grunnlag for å sikre bevaring av arkivmateriale i tros- og livssynssamfunnene.

20.3.2 Departementets vurderinger

Bestemmelsene i arkivlova om verneverdig privat arkiv forutsetter en konkret vurdering av Riksarkivaren i hvert enkelt tilfelle. Hjemmelen er sjelden benyttet og kan bare være aktuell i spesielle tilfeller. Departementet mener at dette ikke er en tilstrekkelig forutsigbar og hensiktsmessig ordning for å sikre verneverdig arkivmateriale i tros- og livssynssamfunn.

Departementet mener at det som er av offentlig interesse, og som må sikres at avleveres og arkiveres, er materiale som er knyttet til medlemskap og i noen grad religiøse handlinger. Avlevering etter dagens regler foretas først 80 år etter siste innføring. Flere av bøkene kan dermed inneholde opplysninger fra den gang de hadde funksjon som primærregister.

Departementet foreslår som omtalt i kapittel 8.3.8 at det overlates til Kirkemøtet å beslutte om arkivlovens regler om offentlige organer fortsatt skal gjelde for Den norske kirkes organer. Plikten til å registrere medlemskap og utførte kirkelige handlinger foreslås regulert i særskilte bestemmelser for Den norske kirke, se § 15.

For om nødvendig å kunne sikre registrering blant annet av utførte vigslar, og å kunne videreføre plikten til å avlevere offentlige bøker, både for Den norske kirke og de øvrige samfunnene, foreslås en forskriftshjemmel i § 18 som gir Kongen myndighet til å gi regler om dette.

20.4 Rett til fri (permisjon) ved religiøse høytider

20.4.1 Gjeldende rett

Trossamfunnsloven § 27 a lyder:

Den som ikkje høyrer til Den norske kyrkja har rett til fri frå arbeid, skulegang, tenesteplikt og liknande i opp til to dagar kvart år i samband med religiøse høgtider etter vedkomande sin religion.

Arbeidsgjevar har rett til å krevja at desse fridagane vert arbeidd inn att av arbeidstakar. Etter førehandstingingar med arbeidstakaren fastset arbeidsgjevaren når innarbeidinga skal skje.

Arbeidstakar som ynskjer å nytte denne retten til fridagar, skal gje arbeidsgjevaren varsel seinast 14 dagar på førehand.

Dersom vedkomande religion høgtidar meir enn to religiøse høgtidsdagar kvart år, og desse fell utanom dei fridagane som elles gjeld her i riket, kan vedkomande sjølv velje dei to fridagane han har rett til, som religiøse høgtidsdagar.

Innarbeiding av fri som er gitt i medhald av paragrafen her, vert ikkje rekna som overtid jamvel om arbeidstida overstig dei timetal som er fastsett i arbeidsmiljøloven §§ 10-4 og 10-5.

Bestemmelsen ble føyd til loven i forbindelse med endringer i arbeidsmiljøloven i 1980, og har som formål å sikre dem som ikke tilhører Den norske kirke, og som har andre helligdager, en minsterett til fri i forbindelse med sine religiøse høytider.

Arbeidstakere skal ikke trekkes i lønn for fridagene, men arbeidsgiver kan kreve at arbeidstakeren innarbeider fraværet. Ettersom arbeidsgiver kan kreve at arbeidstakeren innarbeider fridagene, gir ikke bestemmelsen en ubetinget rett til lønnet arbeidsfri. Hvis fraværet må innarbeides, vil det i realiteten ikke være lønnet. Ytterligere rettigheter kan nedfelles i tariffavtaler eller gis ensidig av arbeidsgiver.

Opplæringsloven § 2-11 annet ledd gir grunnskoleelever som tilhører andre trossamfunn enn Den norske kirke, rett til permisjon på *samlige* helligdager innen elevens religion (det må søkes om permisjon, og foreldrene skal sørge for nødvendig undervisning i permisjonstiden). Elever i videregående skole har derimot kun rett til to dager fri etter § 27 a i trossamfunnsloven.

Etter bestemmelsens ordlyd er det ikke klart at den gjelder for universitets- og høyskolestudenter. Forarbeidene kan imidlertid tyde på at også studenter skal anses omfattet, noe også formålet med bestemmelsen tilsier. I Ot.prp. nr. 41 (1979–1980) framkom følgende om hvilke grupper som gis rett til fri (s. 26):

Når det gjelder grunnskolen, er rett til fri ved religiøse høytider hjemlet i grunnskolelovens § 13, nr. 8, mens tilsvarende lovhjemmel ikke eksisterer for elever i videregående skoler og studenter.

Det vil ikke bli fremmet noe forslag om å oppheve nevnte bestemmelse i grunnskoleloven eller andre tilsvarende bestemmelser idet hensikten med det nye lovforslaget er å sikre alle en minsterett til fri, uten å frata grupper den rett de alt måtte ha utover denne minsterett.

I proposisjonen bemerket dessuten Kommunal- og arbeidsdepartementet at ordlyden «i tillegg til arbeidstakere også omfatter skoleelever og andre som ikke selv er herre over sin arbeids- og fritid.» Studenter kan generelt ikke sies å være *herre over sin arbeids- og fritid*.

Med «tenesteplikt og liknande» omfattes ifølge forarbeidene vernepliktige samt «sivile tjenestepliktige, praktikanter og pasienter som gjennomgår et behandlingsopplegg». Straffedømte faller utenfor bestemmelsen.

Forarbeidene drøftet hvilken lov hjemmelen burde innpasses i (Ot.prp. nr. 41 (1979–1980) s. 25 flg.) Trossamfunnsloven ble funnet å være det best egnede alternativet fordi «den naturlig vil dekke alle berørte grupper, dvs. arbeidstakere, skoleelever, vernepliktige osv.».

20.4.2 NOU 2013: 1

Stålnett-utvalget vurderte hvorvidt retten til fri burde utvides til mer enn to dager per år, men kom til at retten til to dager selvvalgt fri er «en rimelig balanse mellom hensynet til den

enkeltes behov for fri til egne helligdager og hensynet til arbeidslivets og utdanningsinstitusjonenes krav» (NOU 2013: 1 s. 190–192).

Utvalget foreslo at reguleringen ble flyttet til lovene for hvert saksfelt, som arbeidsmiljøloven og opplæringsloven. Forslaget om flytting hang sammen med utvalgets forslag om å erstatte trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven med en ren tilskuddslov.

Utvalget anbefalte at det ble uttrykt eksplisitt i universitets- og høyskoleloven at retten til to dager fri per kalenderår også gjelder for studenter. Om den praktiske gjennomføringen ved universitetene og høyskolene bemerket utvalget følgende:

Slik som for arbeidstakere må det gjelde en viss varslingsplikt. Av hensyn til planlegging av eksamen og obligatorisk undervisning og for å motvirke misbruk av ordningen vil utvalget foreslå en varslingsfrist på 45 dager for helligdager som kolliderer med eksamen. For obligatorisk undervisning vil det være rimelig med en varslingsfrist på 14 dager, men utvalget vil foreslå at det enkelte lærested regulerer fristene for dette selv. Hensikten med en slik ordning er å legge til rette for at også studenter skal kunne ha mulighet til å ivareta sine religiøse plikter på bestemte dager. Denne retten skal ikke gå på bekostning av hvilke studiekrav som stilles. Lærestedet må utarbeide retningslinjer for hvordan obligatorisk undervisning eller eksamen kan gjennomføres også ved en slik tilrettelegging.

Når det gjelder elever i videregående skole, mente utvalget at det måtte presiseres i forskrifter om vurdering i videregående opplæring at fridagene ikke skal føres som fravær på vitnemålet eller for øvrig få noen konsekvenser for retten til vurdering.

Utvalget foreslo dessuten at retten ikke lenger skulle være koblet til ikke å tilhøre Den norske kirke, men til å ha andre høytidsdager enn de offisielt fastsatte helligdagene.

Blant de få høringsinstansene som uttalte seg om ovennevnte anbefalinger og forslag, var det et flertall som støttet at retten til fri ikke burde utvides til flere dager per år. Likestillings- og diskrimineringsombudet, Kirkerådet og Det Mosaiske Trossamfund var blant dem som tok til orde for å utvide retten.

Et klart flertall av instansene som uttalte seg om forslaget om lovfesting av rett til fri for studenter, støttet dette, deriblant UNIO og Utdanningsforbundet. Syvendedags Adventistsamfunnet uttalte følgende om dette:

Det vesentlige punktet for Adventistsamfunnets medlemmer, som helligholder sabbaten hver lørdag, er at det enkelte studiested må ha en forpliktelse til å tilrettelegge eksamenskalenderen slik at studentene får tatt sine eksamener ved semesterslutt og at deres eksamener ikke blir lagt til en lørdag.

Adventister som studerer ved NTNU, har tatt opp det de mente var diskriminering fra NTNUs side, i en sak med Likestillings- og diskrimineringsombudet (ref.: 12/144) og deretter Likestillings- og diskrimineringsnemnda (ref.: 36/2012). Konklusjonen i begge instanser var at NTNU ikke bryter diskrimineringsloven fordi studentene får gyldig forfall til eksamen som legges til sabbaten (lørdag) og gis anledning til å ta utsatt prøve (kont). Studentene må nå innrette seg etter dette, men det er en svært ugunstig ordning. Vi ber derfor om at dette hensynet blir tatt med ved utarbeiding av ny § 4-5a i universitets- og høyskoleloven.

Høgskolen i Oslo og Akershus uttrykte forståelse for forslaget, men bemerket at

...retten til egne fridager ikke må innføres på bekostning av studiekrav og eksamensavvikling. Det må være opp til institusjonen selv å innvilge eller avslå søknader om individuelle fridager

ut fra retningslinjer institusjonen praktiserer. Den enkelte student må vurdere om studiekraft og religiøse plikter kolliderer.

20.4.3 Departementets vurderinger

Departementet er i det vesentlige enig med utvalget, men finner at reglene bør plasseres i loven om tros- og livssynssamfunn.

Departementet foreslår at ordlyden endres for å gjøre det klart at også studenter har rett til fri, men bare fra obligatorisk undervisning – ikke fra eksamen. Det er opp til lærestedene å utarbeide retningslinjer for gjennomføring av obligatorisk undervisning ved studenters bruk av retten til fri.

Etter departementets syn er det praktisk vanskelig å etterkomme Adventistsamfunnets ønske om at eksamener på universiteter og høyskoler ikke skal kunne legges til lørdager.

Departementet foreslår følgende bestemmelse i loven om tros- og livssynssamfunn:

Den som har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, har rett til fri fra arbeid, skolegang, obligatorisk undervisning ved universitet og høyskole, tjenesteplikt og lignende i opp til to selvvalgte dager hvert år i forbindelse med høytider etter vedkommendes religion.

Arbeidstaker som ønsker å benytte retten til fri, skal varsle arbeidsgiver senest 14 dager på forhånd.

Arbeidsgiver kan kreve at arbeidstaker innarbeider fridagene. Etter drøfting med arbeidstaker fastsetter arbeidsgiver når innarbeidingen skal skje. Innarbeidingen regnes ikke som overtid selv om arbeidstiden overstiger alminnelig arbeidstid i henhold til arbeidsmiljøloven.

Student som ønsker å benytte retten til fri fra obligatorisk undervisning, skal varsle lærestedet senest 4 uker på forhånd.

De i hovedsak lovtekniske spørsmålene som reises ved dobbelregulering i henholdsvis trossamfunnsloven og opplæringsloven vil departementet komme tilbake til i arbeidet med lovproposisjon.

20.5 Politiattest

Ved Prop. 81 L (2010–2011), jf. Innst. 393 L (2010–2011), ble det tatt inn en bestemmelse i kirkeloven som ga lovbestemte organer i Den norske kirke adgang til å kreve framlagt barneomsorgsattest av personer som skal utføre oppgaver som innebærer omsorg for mindreårige.

For frivillige organisasjoner er slik hjemmel gitt i forskrift til politiregisterloven. Denne hjemmelen omfatter tros- og livssynssamfunn, men, i det minste tidligere, ikke Den norske kirke.

Departementet mener det for klarhetens og enkelthetens skyld bør inntas en bestemmelse i den nye loven som omfatter både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene. Forslag til bestemmelse er tatt inn i lovutkastet § 19.

20.6 Endring i annen lovgivning

En rekke andre lover og forskrifter refererer til stillingskategorien prest eller forstander i registrert trossamfunn, som i trossamfunnsloven § 14 siste ledd er definert som «den eller dei som har lovsette gjeremål i trdomssamfunnet». Videre finnes det annen lovgivning som refererer til prester i Den norske kirke som «prester i statskirken».

Departementet mener at det materielle innholdet i disse bestemmelsene i all hovedsak bør videreføres, og vil komme tilbake til de nødvendige lovtekniske endringene i lovproposisjonen om ny lov om tros- og livssynssamfunn.

21. LIVSSYNSAVGIFT

21.1 Innledning

I de foregående kapitlene har departementet gjennomgått dagens finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunnene og tatt opp forslag om endringer i disse. For tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke innebærer endringene en full statlig finansiering og en viss omlegging av tilskuddsordningen. For Den norske kirke foreslås en fortsatt budsjettstyrt finansiering der man enten beholder dagens to-delte finansiering mellom stat og kommune eller der staten overtar hele finansieringsansvaret. Forslagene har det til felles at de viderefører et finansieringssystem som legger det alminnelige skatte- og avgiftssystemet til grunn. Dette innebærer at både personlige skatteyttere, bedrifter, oljeinntekter og øvrige skatter og avgifter er med på å finansiere virksomheten i Den norske kirke og i de andre tros- og livssynssamfunnene, uten at det er noen direkte kobling mellom skatt og medlemskap.

Flere kirkelige og offentlige utredninger har pekt på at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke gjennom det alminnelige skatte- og avgiftssystemet ikke i stor nok grad gir det enkelte medlemmet et selvstendig ansvar for sin religiøse tilhørighet – også økonomisk. De alternative finansieringsordningene som har blitt drøftet, har i hovedsak vært ordninger med medlemsavgift i kombinasjon med dagens offentlige bevilgninger, eller en ordning med en pliktig livssynsavgift som ilegges alle skattebetalere, jf. blant annet Bakkevig-utvalgets utredning *Samme kirke – ny ordning* og Gjønnnes-utvalgets utredning NOU 2006:2 *Staten og Den norske kirke*. En overgang til full medlemsfinansiering av Den norske kirke gjennom innkreving av medlemsavgift har ikke vært foreslått, blant annet under henvisning til at økonomi ikke bør være avgjørende for folks tilhørighet, og at en full medlemsfinansiering kan komme i konflikt med forutsetningene for den åpne folkekirken, se blant annet NOU 2006:2 s. 125 ff.

Som det framgår av drøftingene foran i kapittel 6, legger departementet til grunn at staten etter Grunnloven § 16 er rettslig forpliktet til materielt å understøtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, også med økonomisk støtte. Staten har imidlertid et betydelig rom for å vurdere hvilket nivå den økonomiske støtten skal ligge på, og hvordan støtten skal innrettes.

Departementet tar ikke opp forslag om full medlemsfinansiering av Den norske kirke gjennom innkreving av medlemsavgift. Det er imidlertid departementets syn at Den norske kirke bør ha anledning til å kreve medlemskontingent, slik som andre tros- og livssynssamfunn. Siden det er uklart om Den norske kirke har rettslig adgang til dette, foreslår departementet en egen lovbestemmelse som klargjør adgangen, jf. kapittel 10.

I forbindelse med at den offentlige finansieringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn nå er aktuell for endringer, har departementet sett det som viktig å få vurdert en obligatorisk livssynsavgift, felles for alle skatteyttere, som et alternativt finansieringssystem til dagens finansieringssystem, og dermed også til de forslag departementet har tatt opp i høringsnotatet.

Livssynsavgiften har tradisjonelt blitt løftet fram som en modell som i teorien og ideelt gir en klar sammenheng mellom medlemskap og hva støtten går til, og som ivaretar et hensyn om at ingen bør være forpliktet til å gi økonomisk støtte til et tros- eller livssynssamfunn som han eller hun ikke selv er medlem av.

Selv om flere utvalg har sett nærmere på livssynsavgiften som modell, har den aldri vært konsekvensutredet. Det er også få land å høste erfaringer fra. Både Italia og Island har hatt ulike innslag av livssynsavgift, men ingen av disse landene har ordninger som gir vesentlige bidrag til utformingen av en mulig livssynsavgift i Norge, jf. omtalen av disse landene nedenfor.

En ordning med livssynsavgift er ment å erstatte dagens offentlige bevilgninger til tros- og livssynssamfunnene, inkludert Den norske kirke. For å kunne ta stilling til om livssynsavgiften er en modell som egner seg, har departementet sett behov for å få nærmere utredet mange av de spørsmålene som knytter seg til en slik avgift. Dette gjelder blant annet hvilke tekniske løsninger som kan være aktuelle, og hvilke økonomiske og administrative konsekvenser en livssynsavgift kan få for samfunnenes inntekter, det offentliges utgifter og for den enkeltes privatøkonomi.

I dette kapitlet gjennomgås konsekvensene av mulige løsninger for utforming av en livssynsavgift. Gjennomgangen bygger på systematikken og hovedfunnene til EY Norge, som på oppdrag fra departementet har foretatt en utredning av spørsmålene, se nærmere omtale nedenfor under punkt 21.3 *Livssynsavgift som finansieringsordning i Norge*. Departementets vurderinger er foretatt avslutningsvis i punkt 21.5.

21.2 Livssynsavgiften i Italia og på Island

Italia og Island har blitt trukket fram av tidligere utredninger som eksempler på land som har livssynsavgift. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om de økonomiske støtteordningene til tros- og livssynssamfunn i disse landene kan omtales som en livssynsavgift.

21.2.1 Island

På Island er det grunnlovsfestet at enhver er fri til å stå utenfor religiøse foreninger, og at ingen skal være forpliktet til å gi noen form for økonomisk støtte til en religiøs forening som han eller hun ikke er medlem av (artikkel 64), jf. omtalen foran i kapittel 5 av den økonomiske støtteordningen for tros- og livssynssamfunn på Island.

Tidligere var det slik at skattebetalere som ikke var medlem av noe tros- eller livssynssamfunn betalte en månedlig avgift, slik også medlemmer av religiøse foreninger gjorde. Avgiften fra disse gikk til universitetet. Departementet har ved henvendelse til den norske ambassaden på Island fått opplyst at avgiften på Island ikke lenger er obligatorisk for de som ikke tilhører en religiøs forening eller, fra 2013, et sekulært livssynssamfunn. Endringen gjør at den økonomiske støtteordningen på Island i dag mer kan karakteriseres som en blanding av en medlemsavgift og den tilskuddsordningen vi har i Norge i dag. En andel av inntektsskatten til medlemmer over 16 år (religiøs myndighetsalder) fordeles videre som statstilskudd til godkjente religiøse foreninger eller sekulære livssyn. De som ikke er medlemmer, betaler ingen avgift.

21.2.2 Italia

I Italia bidrar alle skattebetalere til "livssynsavgiften", men avgiften er ikke en avgift knyttet til personlige skatteyttere i den forstand at det er en viss prosent av den enkeltes inntektsskatt som utgjør avgiften. Avgiften settes fast som 0,8 pst. av statens totale inntekter fra

inntektsskatten. Beløpet blir så fordelt mellom staten og trossamfunn som staten har godkjent gjennom særlig avtale.

Avgiften i Italia er ikke knyttet til medlemskap i tros- eller livssynssamfunn. Den enkelte skattebetaler fyller ut punktet om livssynsavgift i skattemeldingen (selvangivelsen) og velger selv fritt hvilken institusjonen som skal tilgodesees. Skattebetaleren må da velge mellom de institusjonene som staten har inngått avtale med, og det er bare en andel av den totale summen av avgiften som fordeles på denne måten. Den resterende andelen fordeles etter egne fordelingsnøkler avhengig av hvilke avtaler det enkelte godkjente trossamfunn har inngått med staten. Den katolske kirke har avtale om å motta den største andelen av avgiften.

I dag er det 11 slike godkjente trossamfunn som den enkelte kan velge å gi en del av sin avgift til. Av ikke-religiøse godkjente formål, står arbeid for å bekjempe sult, håndtering av naturkatastrofer, assistanse til flyktninger, vedlikehold av kulturarv og vedlikehold av skolebygninger oppført på listen i skattemeldingen. Sekulære livssynssamfunn er ikke innlemmet i ordningen. Det er heller ingen muslimske samfunn som til nå har fått godkjent avtale med staten om rett til livssynsavgift.

Livssynsavgiften i Italia er slik sett mer en form for særskatt som den enkelte fritt kan gi til et av staten godkjent formål, enn den er en livssynsavgift som ivaretar avgiftens ideelle formål om direkte kobling mellom medlemskap og hva avgiften går til.

21.3 Livssynsavgift som finansieringsordning i Norge

En offentlig livssynsavgift forstås gjerne som en pliktig avgift som staten pålegger alle skatteyttere å betale. Ordningen har likhetstrekk med dagens finansieringssystem for tros- og livssynssamfunn, der alle skatteyttere i realiteten er med på å finansiere samfunnene gjennom statens alminnelige skatter og avgifter.

Ved en livssynsavgift er det imidlertid ikke statens alminnelige skatter og avgifter som skal omfordeles. Avgiften er knyttet til personlige skatteyttere, og ideen bak livssynsavgiften er at det skal være en direkte kobling mellom innbetalt avgift og hvilket formål avgiften går til. Avgiften fra medlemmer av Den norske kirke skal gå til Den norske kirke, avgiften fra medlemmer av Buddhistforbundet skal gå til Buddhistforbundet osv., altså en øremerking av innkrevet livssynsavgift til formålet. De som ikke er medlemmer av et tros- eller livssynssamfunn unngår ikke å betale avgiften, men avgiften skal ikke gå til å finansiere virksomhet av tros- eller livssynsmessig karakter. Den skal gå til å dekke et veldedig formål, eventuelt gå til generelle samfunnsformål på linje med ikke-øremerkede skatter og avgifter som staten ellers krever inn.

En annen hovedforskjell mellom dagens finansieringssystem og en livssynsavgift, er at livssynsavgiften i utgangspunktet vil være en avgift til staten for videre tildeling til tros- og livssynssamfunnene, inkludert Den norske kirke. Kommunenes ansvar for å finansiere tros- og livssynssamfunnene, slik som i dag, vil med andre ord falle bort. Departementet ser det ikke som aktuelt at livssynsavgiften utformes som en lokalt fastsatt eller innkrevd avgift, jf. nærmere om dette under punkt 21.5.2.1.

En ordning med livssynsavgift kan utformes og innkreves på forskjellige måter. I tillegg er det et spørsmål hvordan innberetningen av medlemsopplysninger skal skje, og i hvilken grad avgiften skal øremerkes eller ei. Disse er blant spørsmålene EY Norge har utredet på oppdrag fra departementet. Utredningen har tatt for seg ulike alternativer for utforming, innkreving og

innberetning av avgiften, og vurdert konsekvensene av disse alternativene opp mot kategoriene økonomi, administrasjon, personvern og teknologi.

Rapporten fra EY ligger sammen med departementets oppdragsbeskrivelse ute på Kulturdepartementets nettside og kan leses i sin helhet her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport--om-livssynsavgift/id2541795/?q=Livssynsavgift>

Nedenfor gjennomgås kort de ulike alternativene EY skisserer, sammen med EYs hovedfunn fra rapporten. Som forutsetning for EYs utredning har departementet lagt til grunn at det offentliges samlede utgiftsnivå til Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene skal ta utgangspunkt i dagens bevilgningsnivå. Dette utgjør i dag om lag 5 mrd. kroner til Den norske kirke utenom gravplassforvaltningen og 600 mill. kroner til de øvrige tros- og livssynssamfunnene, samlet om lag 5,5 mrd. kroner.

21.4 EY Norges rapport – konsekvensutredning av livssynsavgiften

21.4.1 Innledning

Rapporten fra EY Norge tar utgangspunkt i følgende fire områder, som hver har knyttet alternativer til seg. Alternativene er så vurdert opp mot hvilke konsekvenser de har for økonomi, administrasjon, personvern og teknologi.

Område	Alternativ
Utforming	a. Fast kronebeløp b. Progressiv avgift
Innkreving	a. Skatteinnkreving b. Faktura
Innberetning	a. Innberetning via skattemeldingen b. Innberetning utenom skattemeldingen
Øremerking	a. Øremerking av progressiv avgift

21.4.2 Utformingen av avgiften

21.4.2.1 Innledning

En livssynsavgift kan utformes som et kronebeløp likt for alle, eller den kan settes som en prosent av skattbar inntekt – en såkalt progressiv avgift som knyttes til den enkeltes skatteevne. Nedenfor gjennomgås kort de to alternativene og deres konsekvenser for de fire områdene økonomi, administrasjon, personvern og teknologi.

21.4.2.2 Fast kronebeløp

Et fast kronebeløp som er likt for alle, innebærer at avgiften settes uavhengig av inntekt og øvrige fradrag. Gitt dagens nivå på statens og kommunenes samlede bevilgninger til tros- og livssynssamfunn, vil de økonomiske konsekvensene for samfunnene ved en slik utforming av avgiften være få. Samfunnene vil få inntekter som er direkte proporsjonal med antallet

skattebetalende medlemmer og uavhengig av medlemmenes inntektsnivå. I utgangspunktet vil det derfor ikke være behov for å foreta noen refordeling mellom samfunnene for å videreføre dagens bevilgningsnivå. Fordelingen mellom dagens totale antall medlemmer, som blant annet innbefatter barn, er imidlertid ikke nødvendigvis proporsjonal med hvor mange skattebetalende medlemmer hvert samfunn har. En viss refordeling mellom samfunnene må en derfor påregne også ved et fast kronebeløp som er likt for alle. Et fast kronebeløp vil imidlertid kunne ivareta livssynsavgiftens intensjon om en kobling mellom innbetalt avgift og medlemskap.

En utforming av avgiften som et fast kronebeløp vil imidlertid medføre en relativt stor omlegging av den enkeltes skattenivå. Dersom alle skal betale samme beløp uavhengig av inntekt og øvrige fradrag, vil livssynsavgiften utgjøre en større andel av inntekten til de med lav inntekt enn de med høy inntekt. Det er med andre ord de med lavest skatteevne som vil få størst økning i skattebelastning. Dette er et brudd med den alminnelige innretning av skatter og avgifter i Norge og vil blant annet aktualisere et behov for å trekke en nedre grense for når det er rimelig at en skattebetaler betaler livssynsavgift.

Et fast kronebeløp vil være en enklere avgift å administrere enn en progressiv avgift så fremt innkrevingen skjer utenom den alminnelige beskatningen, for eksempel ved faktura. Foretas innkrevingen derimot over skattemeldingen, er de administrative kostnadene ved et fast kronebeløp og en progressiv avgift stort sett de samme.

Et fast kronebeløp vil isolert sett ikke ha personvernutfordringer, da det ikke er nødvendig å foreta en kobling mellom medlemsopplysninger og ligningsopplysninger for den enkelte skattebetaler. Det er heller ingen åpenbare teknologiske utfordringer knyttet til at avgiften utformes som et fast kronebeløp.

21.4.2.3 Prosent av inntekt (progressiv avgift)

En progressiv avgift innebærer at størrelsen på livssynsavgiften knyttes til forhold som inntekt, fradrag og skatteklasse.

Dersom avgiften settes til en viss prosent av skatteyterens inntekt, vil avgiften utgjøre en like stor andel av inntekten til alle skatteyttere. Skatteeffekten av avgiften for den enkelte skatteyter vil, med de forutsetninger som er nevnt innledningsvis, ligge nær skatteeffekten av dagens finansieringsordning for tros- og livssynssamfunnene.

For tros- og livssynssamfunnenes økonomi derimot, vil en progressiv avgift gi andre fordelingsvirkninger enn de som følger av dagens finansieringsordning dersom intensjonen om en øremerket avgift skal beholdes. Samfunn som for eksempel har medlemmer med høy gjennomsnittsinntekt, vil få et høyere avgiftsgrunnlag enn andre samfunn og få en høyere tildeling per medlem. Dette kan omgås ved ikke å øremerke avgiften eller ved å legge inn en refordelingspott, men et slikt utjevningssystem vil innebære at enkelte tros- og livssynssamfunn subsidierer andre, og en vil miste den direkte sammenhengen mellom enkeltindividets avgift og registrert medlemskap.

Dersom en progressiv avgift øremerkes, vil det være nødvendig å foreta en kobling mellom medlemsopplysninger og skatteopplysninger. Dette vil skape større personvernutfordringer enn ved et fast kronebeløp. Personvernutfordringene kan minimeres dersom man helt unngår øremerking, men dette vil innebære at en mister den direkte sammenhengen mellom enkeltindividets avgift og registrert medlemskap.

Dersom avgiften skal synliggjøres, vil dette innebære noen mindre endringer i oppsettet av skattemeldingen. Disse endringene er ifølge Skattedirektoratet enkle å gjennomføre.

21.4.3 Innkreving av avgiften

21.4.3.1 Innledning

En innkreving av avgiften kan enten foretas via den alminnelige skatteinnkrevingen eller ved bruk av faktura. Nedenfor gjennomgås kort hva som ligger i de to alternativene, målt opp mot konsekvensene de har for økonomi, administrasjon, personvern og teknologi.

21.4.3.2 Skatteinnkreving

En innkreving av livssynsavgiften via den alminnelige skatteinnkrevingen vil være tilnærmet lik dagens praksis. Forskjellen er at summen kan velges synliggjort på skattemeldingen til den enkelte, enten som en prosent av inntekt eller som et fast kronebeløp. Førstnevnte vil være sammenlignbart med hvordan trygdeavgiften synliggjøres i dag, selv om det er stor forskjell i størrelsesgrunnlaget (statens inntekter fra arbeidsgiver- og trygdeavgiften utgjør til sammen i dag i overkant av 300 mrd. kroner).

Dersom avgiften skal gjøres eksplisitt og være synliggjort, vil en innkreving gjennom den alminnelige beskatningen føre til en noe økt administrasjonsbyrde for staten sammenlignet med dagens system. Dette skyldes at skattemyndighetene må skille ut en del av personbeskatningen som en livssynsavgift. Endringene som etableringen medfører, samt driften av denne, vil imidlertid være moderate. Det vil ifølge Skattedirektoratet også være enkelt å foreta de nødvendige tekniske justeringene i skattemeldingen.

En innkreving av tros- og livssynsavgiften via den alminnelige skatteinnkrevingen vil gi personvernutfordringer i det øyeblikket innkrevd beløp kobles til faktisk tilhørighet i form av en medlemsregistrering. Omfanget av personvernutfordringene avhenger av hvilken løsning som velges for innberetning av medlemsopplysninger, se nedenfor.

Generelt vil det være mulig å redusere personvernutfordringer gjennom en sletting eller isolering av aktuelle poster på skattemeldingen. På den måten vil skattemeldingen fortsatt kunne brukes til å søke om banklån eller støtte fra NAV etc. EY viser imidlertid i sin rapport til at løsningene innen dagens system bare er mulig for skatteyttere som har elektronisk skattemelding. For alle andre vil det være nødvendig med manuell sladding av opplysninger, noe som vil øke administrasjonsbyrden. Mulighetene for skjerming av sensitive opplysninger vil være betraktelig større i den nye skattemeldingsløsningen som er under utarbeiding hos Skatteetaten, men det vil ifølge EY-rapporten ta flere år før en slik løsning er på plass.

21.4.3.3 Innkreving ved bruk av faktura

En innkreving av livssynsavgiften som en særavgift kan også gjøres ved bruk av faktura. Dette er en ordning som blant annet benyttes for innkreving av kringkastingsavgift og veiavgift.

De økonomiske og administrative kostnadene ved innkreving gjennom faktura er betydelige sammenlignet med dagens system og sett opp mot et alternativ hvor det gjøres gjennom den alminnelige skatteinnkrevingen.

Innkrevning av kringkastingsavgiften koster i dag staten i underkant av 3 pst. av innkrevd beløp. Den økonomiske belastningen for staten ved å innkreve en livssynsavgift med en total kostnadsramme på 5,5 mrd. kroner, vil med sannsynlighet ligge på tilsvarende nivå, altså i overkant av 150 mill. kroner årlig.

En økt administrasjonsbyrde vil først og fremst være forbundet med å etablere en virksomhet tilsvarende lisensavdelingen i NRK, som blir satt til å administrere, drifte og kontrollere ordningen. Virksomheten vil ifølge EYs rapport høyst sannsynlig også ha behov for en teknisk løsning som vil kreve betydelige etablerings- og driftskostnader.

Bruk av faktura har imidlertid positiv innvirkning på personvern hensyn, da informasjon om tilhørighet til tros- eller livssynssamfunn ikke sammenblandes med annen personinformasjon, som inntekt, formue og øvrige forhold knyttet til personlig beskatning. Det vil likevel også ved bruk av faktura være personvernopplysninger som må sikres overfor aktører som er involvert i innkrevingen av avgiften.

21.4.4 Innberetning av medlemsopplysninger

21.4.4.1 Innledning

Ifølge EYs rapport er det to hovedalternativer for innberetning av medlemskap i forbindelse med en livssynsavgift. Enten kan medlemskap innberettes via skattemeldingen, eller så kan slik informasjon innberettes gjennom en egen løsning utenom skattemeldingen, for eksempel via Altinn.

For innberetning via skattemeldingen finnes det igjen ulike alternativer. Opplysninger om medlemskap kan enten innberettes av tros- og livssynssamfunnene og forhåndsutfylles på skattemeldingen, eller så kan det enkelte medlem selv være ansvarlig for første års utfylling av medlemsopplysninger. Det samme skillet for hvem som har ansvar for første gangs innberetning, kan også gjøres for en innberetning utenfor skattemeldingen.

21.4.4.2 Avgrensninger – departementets vurderinger

Opplysninger om medlemskap er ikke relevant for ligningen ellers og det er knyttet personvernutfordringer til å koble denne type opplysninger. Selv om det er teknisk mulig å legge til rette for løsninger som krever at den enkelte har fylt ut medlemsopplysninger for at skattemeldingen skal bli godkjent, mener departementet at en slik løsning er såpass inngripende at det er lite aktuelt å gå videre med den. Uten et slikt krav er imidlertid sannsynligheten stor for at den enkelte skatteyter ikke fyller ut opplysninger om medlemskap. Grunnlaget for fordeling samfunnene imellom vil da inneholde store feilkilder.

I det følgende er det derfor kun løsningene med innberetning fra tros- og livssynssamfunnene som gjennomgås – da enten via skattemeldingen eller via en løsning utenom skattemeldingen, som for eksempel Altinn.

21.4.4.3 Forhåndsutfylt skattemelding basert på innmelding fra tros- og livssynssamfunnene

En innberetning av medlemsopplysninger fra tros- og livssynssamfunnene innebærer at samfunnene sender inn lister med fødselsnummer og D-nummer for sine medlemmer til skattemyndighetene. Listene kontrolleres så mot folkeregisteret og danner utgangspunkt for

forhåndsutfylling av skattemeldingen. I den forhåndsutfylte skattemeldingen som sendes skattebetalerne, framkommer det hvilket tros- eller livssynssamfunn skattebetaleren er medlem av, eventuelt om vedkommende ikke er medlem av noe tros- eller livssynssamfunn. Avgiftsbetaleren (skatteyteren) vil ha en kontrollerende rolle knyttet til sitt medlemskap, der det vil kunne åpnes for å innberette/korrigere opplysninger som er feil.

Det vil være engangskostnader forbundet med å endre på utformingen av skattemeldingen og tilhørende systemer for å håndtere medlemskap i tros- og livssynssamfunnene. Disse kostnadene vil imidlertid ifølge Skattedirektoratet være marginale dersom endringen gjøres samtidig med pågående tekniske utviklingsprosesser i Skatteetaten, hvor en ombygging av skattemeldingen er omfattet.

En forhåndsutfylt skattemelding vil være relativt enkel å administrere for den enkelte skattebetaler, men det vil representere en administrasjonsbyrde å opprettholde og vedlikeholde en liste med samtlige godkjente tros- og livssynssamfunn. Hvor stor denne administrasjonsbyrden blir, avhenger av om og eventuelt hvor stor rolle Skatteetaten skal ha i å kontrollere og vedlikeholde en slik liste. Dersom skattemyndighetene for eksempel skal ha en rolle knyttet til kontroll av dobbeltmedlemskap etter nærmere angitte regler for hvem som skal motta støtte der flere samfunn melder inn medlemskap på skattebetaler, vil det innebære en periodisk eller løpende kostnads- og administrasjonsbyrde knyttet til vedlikehold av innholdet i registeret og listen som vises i skattemeldingen.

For Den norske kirke vil det også innebære en noe økt administrasjonsbyrde, da kirken ikke innberetter medlemslister i dag. For de øvrige tros- og livssynssamfunnene vil administrasjonsbyrden bli omtrent som i dag, med den forskjell at innberetning skjer til Skatteetaten og ikke til fylkesmennene.

En innberetning av medlemsopplysninger via skattemeldingen vil åpne for konflikter av personvernkarakter. De mest sentrale utfordringene er knyttet til formålsutglidning og antallet aktører som vil ha tilgang til personopplysningene. Skatteetaten vil ved en registrering av medlemskap på skattemeldingen kunne få tilgang til informasjon utover det som er nødvendig for å utføre oppgavene Skatteetaten har i dag, ettersom medlemskap i tros- og livssynssamfunn ikke har noen betydning for andre skattemessige forhold. Dersom skattemyndighetene skal ha en rolle i innberetning av medlemsopplysninger, må det derfor etableres mekanismer som sørger for at dataene ikke benyttes til andre formål. Dessuten må en sørge for mekanismer for blant annet sladding av opplysninger i forbindelse med lånesøknad m.m. Dette vil være lettere å få til med den nye skattemeldingsløsningen som er under utarbeidelse, jf. omtalen ovenfor, enn det vil være i dag,

Teknologisk vil det være relativt enkelt å legge til rette for en forhåndsutfylt skattemelding der opplysninger om medlemskap er innberettet fra tros- og livssynssamfunnene.

21.4.4.4 Innberetning utenom skattemeldingen

Innberetning av medlemskap kan også gjøres utenom skattemeldingen, for eksempel ved bruk av Altinn. Informasjon om medlemskap kobles da til skattesystemet på samme måte som ved bruk av skattemeldingen, men den vil bli lagret i et eget register og ikke være synlig på den enkeltes skattemelding.

Bruk av en Altinn-løsning har en samlet lav kostnad for staten da det allerede eksisterer løsninger som kan gjenbrukes for innrapportering. Ifølge Brønnøysundregistrene vil ikke

nødvendige systemendringer være spesielt ressurskrevende eller teknologisk komplekse, og kan i ressursbruk sammenlignes med en enkel ombygging av skattemeldingen.

For tros- og livssynssamfunnene inkludert Den norske kirke vil administrasjonsbyrden også være lik som ved innrapportering via skattemeldingen. Ved bruk av Altinn vil det imidlertid være behov for å avklare hvem det er som skal forvalte registeret, noe som ifølge EYs rapport må utredes nærmere om en skulle velge å gå videre med en slik løsning.

En digital løsning, som Altinn, krever innlogging for å kontrollere eget medlemskap. For de fleste skatteyttere er Altinn et kjent system, men for privatpersoner som ikke bruker digitale løsninger vil en eventuell kontroll av medlemskap måtte skje på annen måte, for eksempel via post. Også dette må nærmere vurderes, da graden av tilgjengelighet og aktivitet fra borgerne har betydning for hvor korrekte opplysningene blir.

Mulighetene for å innberette medlemsopplysninger utenom skattemeldingen gir i seg selv færre personvernkonflikter. Sensitiv personinformasjon om tilhørighet til tros- og livssynssamfunn samles fortsatt inn og krever tilstrekkelig behandlingsgrunnlag, beskyttelse og ivaretagelse av kvalitetskrav, men den separate behandlingsprosessen gjør det enklere å ivareta personvernet på en god måte. Blant annet vil det ikke være behov for sladding av opplysninger ved framleggelse av skattemeldingen til andre formål.

21.4.5 Øremerking

Begrepet øremerking innebærer at det er direkte sammenkopling mellom avgiften som betales og støtten som gis til et bestemt formål.

Med tanke på livssynsavgiften blir det relevant å snakke om øremerking dels i forbindelse med en progressiv avgift, dels i forbindelse med hva avgiften fra de som ikke er medlemmer av noe tros- eller livssynssamfunn skal gå til. Det siste er tatt opp under punkt 21.5 nedenfor.

Ved utforming av avgiften som et fast kronebeløp som er likt for alle, blir det å snakke om en eventuell øremerking overflødig. Dette skyldes at samtlige tros- eller livssynssamfunn uansett vil få inntekter som er direkte proporsjonal med antallet skattebetalende medlemmer.

Diskusjonen om hvorvidt avgiften skal øremerkes eller ei, blir derfor først relevant når man kommer til en progressiv utforming av avgiften. Ved en progressiv avgift vil som nevnt en person som betaler mer i skatt enn gjennomsnittet, også bidra til større støtte til sitt tros- eller livssynssamfunn. Et samfunn med mange høyinntektspersoner vil dermed få mer i støtte enn et samfunn med mange lavinntektspersoner, jf. omtalen under punkt 21.4.2 *Utforming av avgiften*.

En progressiv øremerket avgift vil gjøre tros- og livssynssamfunnenes inntekter avhengig av medlemmenes inntektsnivå. Den vil slik ha konsekvenser for fordelingen av økonomisk støtte mellom samfunnene. Den vil også gi større personvernutfordringer, fordi det gjennom hele prosessen kreves en kobling mellom skatteopplysninger og den enkeltes tilhørighet. Graden av personvernutfordringer er imidlertid avhengig av når i prosessen sammenkoblingen av opplysninger skjer. Skjer den allerede på skattemeldingen, vil personvernutfordringene være større enn dersom den først skjer i etterkant ved at skattemyndighetene innhenter opplysninger om medlemskap fra for eksempel Altinn.

Personvernutfordringene vil til dels også være de samme ved et fast kronebeløp, selv om man ikke bruker begrepet øremerking. Men ved et fast kronebeløp er det mulig å ha færre

opplysninger knyttet til personlig medlemskap. Blant annet kobles ikke informasjonen til inntekt, og det er også mulig å bare skille mellom de som er medlemmer av et tros- eller livssynssamfunn og de som ikke er medlemmer i et slikt samfunn. Dette siden kronebeløpet uansett er det samme og ingen tros- eller livssynssamfunn slik sett vil være med på å sponse hverandre.

For den personlige skatteytter og for tros- og livssynssamfunnene vil spørsmålet om øremerking ikke ha betydning for administrasjonsbyrden. For staten vil en sammenkobling øke administrasjonsbyrden noe, men når den tekniske løsningen først er på plass vil den være relativt enkel å forvalte. En kobling mellom skatteopplysninger og medlemskap i tros- og livssynssamfunn vil være enklere å administrere i skattemeldingen enn hvis skatteopplysningene skal kobles mot et separat register som for eksempel Altinn.

Ifølge Brønnøysundregistrene, NRK og Skatteetaten er det ingen avgjørende teknologiske begrensninger knyttet til øremerking, verken ved bruk av skattemeldingen eller Altinn.

21.4.6 EY Norges konklusjoner og anbefalinger

EYs rapport konkluderer med at det er flere mulige løsninger for hvordan livssynsavgiften kan sammensettes. Målt mot hvilken løsning som best ivaretar personvernutfordringer og minimerer de økonomiske og administrative konsekvensene for staten, tros- og livssynssamfunnene og skattebetalerne, konkluderer EY med at avgiften bør

- utformes som en progressiv avgift,
- innkreves via skattesystemet,
- innberettes uavhengig av skattemeldingen (for eksempel Altinn) og
- ikke øremerkes.

Argumentene for EYs anbefalinger er i rapporten oppsummert slik:

Det mest fordelaktige alternativet for utforming av livssynsavgiften synes å være en progressiv avgift. Denne utformingen vil gi minst endringer i enkeltpersoners skattebelastning og sannsynligvis oppleves som mest sosialt akseptabelt. Skatteinnkreving vil gi mindre administrative kostnader for staten sammenlignet med innkreving ved bruk av faktura. Innenfor området innberetning eksisterer det et potensiale for forenkling og dermed reduksjon av administrasjonsbyrde for staten, tros- og livssynssamfunn og skattebetalerne sammenlignet med dagens løsning. Innberetning av medlemslister fra alle tros- og livssynssamfunn via Altinn til et register uavhengig av skattesystemet vil gi minst administrasjonsbyrde av de vurderte alternativene, i tillegg til å gi færrest personvernutfordringer. Ingen øremerking av avgiften vil gi mindre administrasjonsbyrde for staten, færre personvernutfordringer og være mindre krevende enn om avgiften skal kunne øremerkes fra skattebetaler til det enkelte tros- og livssynssamfunn (s. 29).

EY påpeker imidlertid at den anbefalte løsningen kan sies å bevege seg vekk fra intensjonene med en livssynsavgift, og at det her mer er tale om justeringer og forbedringer av dagens ordning enn en "rendyrket" livssynsavgift:

Avslutningsvis kan det diskuteres om den anbefalte løsningen som skissert representerer et alternativ som fjerner seg fra intensjonene med en livssynsavgift. Vår anbefalte løsning befinner seg innenfor rammene av hva som er definert som mulighetsrommet for beskrivelse av et livssynsavgiftsalternativ. Samtidig kan det hevdes at løsningen befinner seg helt i en ytterkant av

mulighetsrommet, og derfor kan beskrives som en justering av dagens løsning hvor utfordringer med denne løses.

Utredningen viser samtidig at alternativer for utforming, innkreving og øremerking som gir en mer «rendyrket» livssynsavgift er mulig, med de konsekvensene som følger dette. Disse alternativene vil kunne medføre en større administrasjonsbyrde for staten, tros- og livssynssamfunnene og skattebetalerne, være mer teknologisk utfordrende, gi flere personvernutfordringer og i enkelte tilfeller gi refordelingseffekter både mellom skattebetalere og tros- og livssynssamfunnene (s. 29).

21.5 Departementets vurderinger

21.5.1 Innledning

Flere kirkelige og offentlige utvalg har pekt på livssynsavgiften som en mulig modell for å finansiere tros- og livssynssamfunnene i Norge, også Den norske kirke.

I utredningene fra utvalgene er det imidlertid ikke foretatt noen konsekvensvurdering av livssynsavgiften. Avgiften har mer blitt diskutert ut fra et teoretisk nivå, der den er en avgift som årlig fastsettes av Stortinget og som alle skatteyttere betaler uavhengig av om de er medlem av et tros- eller livssynssamfunn eller ei.

Avgiften har også i stor grad blitt sammenlignet med medlemsavgiften, som et alternativ til hvordan en medlemsbasert finansiering kan utformes. I denne sammenhengen har livssynsavgiften gjerne blitt framholdt som fordelaktig for å bevare Den norske kirke som folkekirke, fordi den antas å demme opp for mulige negative effekter av en medlemsavgift (utmeldinger m.m.).

Når den offentlige finansieringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn nå er aktuell for endringer, har departementet sett det som viktig å få nærmere vurdert livssynsavgiften som en alternativ finansieringsløsning til dagens ordninger, også til de endringene i dagens ordninger som departementet har drøftet i kapitlene foran.

Departementet tar ikke opp forslag om at tros- og livssynssamfunnene, herunder Den norske kirke, skal fullfinansieres gjennom kontingenter eller medlemsavgifter. Livssynsavgiften som modell kan derfor ikke først og fremst måles mot en ren medlemsavgift, slik tilfellet gjerne har vært tidligere. Den må måles mot dagens finansieringsordninger og de forslag til endringer i disse som departementet har tatt opp i kapitlene foran.

EYs mandat har vært begrenset til å avdekke mulige tekniske og skattemessige innretninger av avgiften, og vurdere disse ut fra hvilke konsekvenser de ulike forslagene blant annet har for tros- og livssynssamfunnenes økonomi, den enkeltes privatøkonomi (skattebelastning) og det offentliges utgifter. Departementet mener rapporten gir et nytt og godt grunnlag for å vurdere livssynsavgiften som finansieringsmodell.

Rapporten fra EY går ikke langt i å vurdere hvilke særlige konsekvenser livssynsavgiften som sådan, og de ulike presenterte løsningene, vil ha for Den norske kirke. Dette til dels fordi det har ligget utenfor EYs mandat, men også fordi EY har sett dette som spørsmål som ikke kan vurderes uavhengig av hvordan finansieringsordningene for øvrig utformes. Virkningene for Den norske kirke er belyst i punkt 21.5.3 nedenfor.

EY har heller ikke hatt i oppdrag å se nærmere på hvem som skal være mottaker av avgiften fra skatteyttere som ikke er medlem av noe tros- eller livssynssamfunn, eller om, og eventuelt på hvilken måte, en sats skal reguleres nærmere av Stortinget. Disse spørsmålene ser også departementet det nødvendig å belyse nærmere.

I det følgende vil derfor departementet gjennomgå overordnede problemstillinger knyttet til innføring av en livssynsavgift, før det gis en vurdering av funnene i EYs rapport.

21.5.2 Livssynsavgiften som modell

21.5.2.1 Overordnet sammenligning med de øvrige finansieringsordningene

I kapitlene foran har departementet tatt opp forslag om endringer i dagens finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunnene. Felles for ordningene er at de alle viderefører en offentlig finansiering gjennom de alminnelige skatter og avgifter.

En livssynsavgift er knyttet til personlige skatteyttere. Dette innebærer blant annet at dersom Den norske kirke fortsatt skal finansieres med om lag 5,0 mrd. kroner og de øvrige tros- og livssynssamfunnene med om lag 600 mill. kroner, så vil disse beløpene måtte innkreves av personlige skatteyttere, mot dagens ordning hvor fordelingsgrunnlaget for statens inntekter er langt bredere. Personbeskatningen vil ved en slik løsning i utgangspunktet måtte bli høyere. I EYs rapport har en ikke gått nærmere inn på om og i hvilken grad dette kan la seg justere mot en eventuell reduksjon i skattebelastningen til den enkelte på øvrige områder. Departementet mener det må legges til grunn at det ved en dreining i retning ren personbeskatning, slik tilfellet vil være ved innføring av en livssynsavgift, må legges til grunn en noe økt skattebelastning for den enkelte, uavhengig av hvordan avgiften utformes.

Det har i enkelte sammenhenger blitt pekt på at livssynsavgiften kan utformes som en lokal avgift, innkrevd av kommunene. En slik innretning av avgiften har ikke departementet sett grunn til å utrede videre, da den vil være uforholdsmessig ressurskrevende for kommunene å håndtere, jf. i denne sammenhengen behovet i dag for å forenkle tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, jf. omtalen i kapittel 13. Til grunn for livssynsavgiften ligger det dermed at den vil bli en ren statlig avgift. Dette har også ligget som premiss i oppdragsbeskrivelsen til EY.

I de øvrige finansieringsordningene som presenteres, er tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke foreslått fullt ut finansiert av staten. For disse samfunnene vil dermed ikke livssynsavgiften på dette området utgjøre en forskjell. Samfunnene vil i samtlige modeller motta økonomiske overføringer fra det offentlige til den instans som står oppført som ansvarlig mottakspart i Enhetsregisteret.

For Den norske kirke derimot, har departementet tatt opp to alternative forslag: enten at dagens to-delte finansiering av Den norske kirke gjennom stat og kommune blir videreført, eller at staten tar over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke.

Ved innføring av en eventuell livssynsavgift legger departementet til grunn at overføringene til Den norske kirke bør stilles til rådighet for Kirkemøtet, på samme måte som ved en full statlig rammefinansiering av Den norske kirke, jf. drøftingene i kapittel 9. Hvilken betydning dette vil ha for kirken, er kommentert nedenfor i punkt 21.5.3.

21.5.2.2 Regulering av avgiften

I tidligere utredninger har det vært pekt på at Stortinget kan fastsette avgiften for ett år av gangen. I NOU 2006: 2 pekes det blant annet på at satsen hvert år kan reguleres etter forhandlinger med representanter for tros- og livssynssamfunnene, eller at grunnbeløpet jevnlig kan justeres i henhold til årlig pris- og lønnsutvikling. Det pekes også på at avgiften kan fastsettes i lov, med en forhåndsdefinert årlig økning ut fra fastlagte kriterer (utredningen s. 122 f).

Dette er som nevnt spørsmål departementet ikke har bedt EY se nærmere på, ut over generelle betraktninger rundt sammenlignbare avgifter.

Dersom en legger til grunn EYs anbefaling om en progressivt utformet avgift som ikke skal øremerkes, antar departementet, som EY, at det vil være rimelig å se hen til hvordan trygdeavgiften utformes. Dette er en avgift som fastsettes i prosent av personinntekt etter skatteloven § 12-2 og som Stortinget årlig fastsetter satsene for i medhold av Grunnloven § 75 bokstav a og lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) kap. 23.

Departementet har ikke sett grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om hvorvidt tros- og livssynssamfunnene skal ha forhandlingsrett i fastsettingen av den årlige avgiften.

21.5.2.3 Muligheten til å skaffe egeninntekter

Ved innføring av en livssynsavgift vil det også være behov for å avklare hvorvidt denne legger begrensninger på tros- og livssynssamfunnenes mulighet for å skaffe egeninntekter.

I dag er det mange tros- og livssynssamfunn som har egeninntekter gjennom gaver og medlemskontingenter. Det er lite trolig at innføring av en livssynsavgift vil ha stor innvirkning på muligheten for å skaffe denne type egeninntekter.

For Den norske kirke er situasjonen en annen. Den norske kirke har i dag noe egeninntekter gjennom givertjenester og ofringer m.m., men har ingen tradisjon for medlemskontingent eller -avgift. Departementet kan vanskelig se at det vil være mulig for Den norske kirke å innføre medlemskontingent dersom medlemmene samtidig skal betale livssynsavgift. Ikke fordi det vil være begrensninger i lov, men fordi en medlemskontingent ved siden av en obligatorisk livssynsavgift trolig vil framstå for det enkelte kirkemedlemmet som en uforholdsmessig stor økonomisk belastning. Departementet antar imidlertid at den frivillige givertjenesten i Den norske kirke ikke vil bli vesentlig svekket som følge av overgang til en livssynsavgift.

21.5.2.4 Vilkår for statlig støtte

Når det gjelder mulighetene for å stille krav og sette vilkår for støtten til tros- og livssynssamfunn, jf. kapittel 15, vil en ordning med livssynsavgift kanskje kunne gjøre det mer utfordrende for staten å sette slike vilkår.

En modell med livssynsavgift er en form for rettighetsbasert tilskudd, der det kun er antallet skattebetalende medlemmer i samfunnene som bestemmer overføringene fra staten. Siden avgiften også betales av alle, uavhengig av medlemskap i et tros- eller livssynssamfunn, og siden staten langt på vei bare er en videreformidler av avgiften fra den enkelte til vedkommende tros- eller livssynssamfunn, vil terskelen for eksempel for å trekke tilbake støtte til samfunn som har begått lovbrudd, kunne være noe høyere enn om tilskuddet

utformes i tråd med forslaget i kapittel 14. På samme måte vil det også kunne være en noe høyere terskel for å be om rapportering i tråd med forslagene som skisseres i kapittel 16.

Likevel vil det også ved en livssynsavgift være mulig langt på vei å stille tilsvarende krav som de som skisseres i kapittel 15. Vilkårene vil da imidlertid ikke kunne utformes som vilkår for å få statstilskudd. De vil måtte utformes som vilkår for å bli registrert som godkjent tros- eller livssynssamfunn under ordningen. Det vil blant annet innebære at skattemyndighetene eller den som forvalter et eventuelt Altinn-register, vil måtte ha lister over godkjente tros- og livssynssamfunn. Det vil også innebære at en mister muligheten for å stå som registrert tros- eller livssynssamfunn, uten å kreve tilskudd. Dette har blant annet betydning for samfunnene som ønsker vigselsrett, men ikke økonomisk støtte fra det offentlige.

21.5.2.5 Bevisstgjøring og kontroll med medlemskap

Sammenlignet med dagens finansieringsordning innebærer livssynsavgiften en større bevisstgjøring og kontroll med medlemskap i tros- og livssynssamfunn. Graden av denne kontrollen avhenger av innretningen av avgiften, jf. EYs rapport. Innberetning via skattemeldingen gjør det enkelt å få oversikt over, kontrollere og eventuelt endre opplysninger om medlemskap i tros- og livssynssamfunn, mens innberetning via Altinn eller tilsvarende krever en større grad av egeninnsats.

Departementet mener at dersom økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene skal gis på grunnlag av medlemstall alene, slik tilfellet vil være med en livssynsavgift (skattebetalende medlemmer), så vil det være en fordel om innberetning av medlemstall skjer på en sikrere og mindre ressurskrevende måte enn hva tilfellet er i dag.

En sikrere og mindre ressurskrevende innberetning fordrer imidlertid ikke en livssynsavgift. Velges en innberetning via for eksempel Altinn, kan et slikt register opprettes uavhengig av livssynsavgiften.

21.5.2.6 Øremerking

Som det går fram av kapittel 6, mener departementet det ikke kan ses som konvensjonsstridig at staten finansierer religiøse formål som vil være i strid med skattebetalers overbevisning. Det har likevel ligget som et viktig hensyn ved livssynsavgiften at den muliggjør en øremerking der den enkelte ikke vil behøve å bidra til å finansiere tros- og livssynssamfunn som vedkommende ikke er medlem av selv, jf. også hvordan grunnlovens artikkel 64 er utformet på Island.

Et slikt hensyn blir imidlertid svekket dersom det ikke foretas en øremerking av avgiften, jf. EYs rapport. Generelt mener departementet det kan være problematisk å gå bort fra et slikt hensyn og likevel kalle det en livssynsavgift. Dette vil departementet komme tilbake til nedenfor.

21.5.2.7 Øremerking av avgiften fra de som ikke er medlemmer av noe tros- eller livssynssamfunn

Departementet mener at det ved innføring av en livssynsavgift er en forutsetning at avgiften fra de som ikke er medlemmer av noe tros- eller livssynssamfunn, øremerkes et annet formål

enn religiøs virksomhet, eller går inn i statskassen som alminnelig inntekt for staten som kan reforderes til andre formål.

Hva avgiften fra de som ikke er medlemmer av noe tros- eller livssynssamfunn skal gå til, har ikke vært blant de spørsmålene EY spesifikt har blitt bedt om å se på. I oppdragsbeskrivelsen la departementet foreløpig til grunn at avgiften kan øremerkes andre kulturformål.

I rapporten fra EY pekes det på utfordringer ved å la avgiften gå til kulturformål. Blant annet vises det til at det kan være utfordrende å velge hvilke kulturformål som skal tilgodeses, samt at en delvis finansiering av kulturformål gjennom en sektoravgift, som livssynsavgiften da vil være, vil gi mange grensesnitt mot andre finansieringskilder for kulturtiltak i Norge. Generelt pekes det også på at det må argumenteres godt for hvorfor kulturtiltak er bedre å velge ut som kategori, enn for eksempel bistand, idrett eller forskning.

Departementet vil peke på at det er generelt utfordrende å øremerke avgiften til ett spesifikt formål. På Island gikk avgiften fra de som ikke var medlemmer av noe trossamfunn til universitetet. Denne ordningen er imidlertid avvirket, og Norge har ikke sammenlignbare forhold der vi har ett universitet, eller ett annet godt formål, som kan motta midler fra avgiften. Slik departementet ser det, vil det neppe være mulig å øremerke avgiften til ett spesifikt formål. Det synes også vanskelig å "listeføre" enkelte andre av staten godkjente formål, slik ordningen er i Italia. Øremerking av avgifter er dessuten generelt noe staten viser tilbakeholdenhet med å innføre, jf. Finansdepartementets rundskriv R-112/2015. Departementet legger derfor til grunn at en ordning med livssynsavgift vil innebære at avgiften fra ikke-medlemmer må gå inn som en alminnelig inntekt/avgift for staten.

21.5.3 Konsekvenser for Den norske kirke – støtte per medlem og full statlig finansiering

En modell med livssynsavgift innebærer at alle tros- og livssynssamfunn likebehandles både økonomisk (den relative størrelsen på de økonomiske overføringene) og i ordning (innretningen av finansieringsordningen).

Økonomisk likebehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn praktiseres i dag, og er lagt til grunn også i de forslagene til endringer i finansieringsordningene som gjennomgås i kapitlene foran.

Likhet i *finansieringsordninger* for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er imidlertid ikke bygget inn i forslagene foran om endrete finansieringsordninger .

Ved innføring av en livssynsavgift der tros- og livssynssamfunnene skal likebehandles også i innretningen av finansieringsordningen, vil den offentlige støtten til Den norske kirke ikke lenger være underlagt særskilte vurderinger fra år til år. Den norske kirke vil motta livssynsavgiften etter samme regler som andre tros- og livssynssamfunn. Dersom antallet medlemmer i Den norske kirke går ned, vil også den økonomiske støtten til Den norske kirke gå ned.

Flere utvalg har pekt på at de særlige oppgavene Den norske kirke har som folkekirke, ved en livssynsavgift kan løses gjennom særskilte økonomiske støtteordninger for Den norske kirke.

Departementet legger til grunn at det også innenfor en modell med livssynsavgift vil være mulig for Den norske kirke å ivareta forvaltningsansvaret for gravplassene, og at det økonomiske tilskuddet til dette da holdes utenfor livssynsavgiften. Antakelig må det også

vrderes særskilte støtteordninger til Den norske kirke for ivaretagelsen av den kulturarven som de eldre kirkebyggene representerer.

Ut over dette ser ikke departementet at det ved innføring av livssynsavgift vil være realistisk å etablere særskilte økonomiske støtteordninger for Den norske kirke. Det er ellers neppe mulig å gjøre en tilnærmet presis beregning av hvilke merutgifter Den norske kirke har som følge av at kirken er undergitt reguleringer og forpliktelser som andre tros- og livssynssamfunn ikke er omfattet av, jf. drøftingene om dette i kapittel 14.

Departementet legger derfor til grunn at en livssynsavgift – med unntak for gravplassforvaltningen og eventuelle tilskuddsordninger for bevaring av de kulturhistorisk mest verdifulle kirkebyggene – vil erstatte dagens offentlige tilskudd til Den norske kirke fullt ut.

For Den norske kirke innebærer dette at kirken selv, innenfor rammen av livssynsavgiften, vil måtte ta ansvar for kirkebyggene, med de utgiftsforpliktelser som følger av dette. Den norske kirke må også påregne lavere inntekter dersom tallet på medlemmer går ned. Det synes ikke realistisk at en medlemskontingent – om denne i det hele tatt vil kunne innføres ved siden av en livssynsavgift – vil kunne kompensere for eventuelle inntektstap.

Et annet element som ligger som premiss ved livssynsavgiften, er at staten krever inn og bevilger den aktuelle delen til Den norske kirke. Kommunenes finansieringsansvar overfor Den norske kirke vil med andre ord bortfalle.

I kapittel 9 har departementet skissert en mulig finansieringsløsning som legger til grunn en statlig overtakelse av finansieringsansvaret for kirken. Departementet legger til grunn at det ved innføring av en eventuell livssynsavgift vil være tilsvarende konsekvenser for Den norske kirke som skisseres i dette finansieringsalternativet. Dette innebærer blant annet at inntektene fra livssynsavgiften naturlig bør stilles til Kirkemøtets disposisjon, og at det da vil ligge til Kirkemøtet å bestemme den videre fordelingen på formål og de enkelte organisatoriske enhetene i Den norske kirke. Departementet viser til drøftingene i kapittel 9.

21.5.4 Vurderinger av EYs anbefalte løsning og hovedfunnene i rapporten

I EYs utredning blir det tydelig at dersom man ønsker å ivareta livssynsavgiftens intensjon om en kobling mellom innbetalt avgift og skattebetalende medlemskap (øremerking), kan man ikke unngå at avgiften får uforholdsmessig store konsekvenser enten for tros- og livssynssamfunnenes økonomi eller for den enkeltes skattebelastning.

Utformes livssynsavgiften som en progressiv avgift som skal øremerkes for å opprettholde livssynsavgiftens intensjon om tettere kobling mellom innbetalt avgift og medlemskap, vil konsekvensene for tros- og livssynssamfunnene potensielt bli store siden inntektsgrunnlaget vil avhenge av medlemmenes inntekt. Departementet kan ikke gå inn for en slik løsning.

Departementet ser det også som problematisk at livssynsavgiften utformes som et fast kronebeløp per skattebetaler. Et fast kronebeløp vil være mest hensiktsmessig ut fra tros- og livssynssamfunnenes økonomi, da disse da vil få inntekter som er proporsjonale med antallet skattebetalende medlemmer. Et fast kronebeløp vil også kunne ivareta intensjonen om at det skal være en direkte kobling mellom innbetalt avgift og avgiftens formål. EY peker imidlertid på at en slik utforming av avgiften kan oppfattes som sosialt urettferdig, da en som har personinntekt på kr 50 000 vil måtte betale like mye i livssynsavgift som en som har

personinntekt på 5 mill. kroner. Selv om det i dag finnes avgifter som er utformet på denne måten, blant annet kringkastingsavgiften, kan ikke departementet gå inn for en løsning der en livssynsavgift settes som et fast beløp, likt for alle skatteyttere, uavhengig av deres skatteevne.

For å minimere personvernutfordringer og verken ramme den enkeltes privatøkonomi eller tros- og livssynssamfunnenes økonomi i uforholdsmessig stor grad, konkluderer EY med at en eventuell livssynsavgift bør utformes som en progressiv avgift som ikke øremerkes. Det vil si at avgiften utformes som en prosent av skattbar inntekt som innbetales av alle skatteyttere, men uten direkte kobling mellom hvem som innbetaler avgiften og hva avgiften går til. Innbetalt total avgift vil med andre ord reforderes som en lik sum etter antallet skattebetalende medlemmer i hvert samfunn. Det vil antakeligvis i et slikt system være mulig å skille mellom medlemmer og ikke-medlemmer, men hvordan dette eventuelt kan la seg løse, er ikke vurdert i rapporten fra EY.

Noe av intensjonen ved å innføre en livssynsavgift er knyttet til at den nettopp ikke skal medvirke til at tros- og livssynssamfunnene finansierer opp hverandre, jf. også hvordan artikkel 64 i den islandske grunnloven er utformet. Ved å utforme avgiften som en progressiv avgift, som ikke øremerkes, vil en dermed miste en vesentlig del av intensjonen og ideen bak en livssynsavgift. EY peker selv i sin rapport på at en slik løsning beveger seg helt i ytterkanten av hva som kan kalles en livssynsavgift. Når i tillegg innberetningen av medlemstall og -lister ifølge EYs rapport bør skje utenom det alminnelige skattesystemet, ligger løsningen nær opp til dagens finansieringsordning, slik denne ville sett ut om staten tok over finansieringsansvaret for alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke. EY kommenterer dette selv, og mener deres anbefaling "derfor kan beskrives som en justering av dagens løsning hvor utfordringene ved denne løses".

Utfordringene med dagens finansieringsordning som EY mener kan løses bedre med den anbefalte løsningen, er først og fremst knyttet til en bedre innberetning og kontroll med medlemsopplysninger, og dermed også et bedret personvern. I tillegg peker EY på at administrasjonsbyrden for det offentlige samlet sett vil bli vesentlig mindre siden administrasjonsbyrden for kommunene vil bortfalle og en vil få et enklere og mindre ressurskrevende finansieringssystem.

Ved en livssynsavgift vil skattebetalende medlemskap være eneste kriterium for overføring av avgiften til samfunnene. Dette krever at fødselsnummer (og D-nummer) fortsatt innberettes for å identifisere den enkelte. Departementet deler EYs vurdering av at bedre innberetning og kontroll med medlemsopplysninger vil være et gode. Bedre innberetning og kontroll lar seg imidlertid gjøre uten at det innføres en livssynsavgift, for eksempel ved å opprette et system for innberetning av medlemsopplysninger via Altinn.

Selv om EY i sin rapport viser til at en progressiv innretning av livssynsavgiften, uten at denne øremerkes, skiller seg lite fra dagens finansieringsløsning, vil departementet peke på at det er noen vesentlige skiller.

I dag er det statens alminnelige skatter og avgifter som legges til grunn for å finansiere tros- og livssynssamfunnene. Dette innbefatter både personbeskatning, bedriftsbeskatning, oljeinntekter og øvrige skatter og avgifter. En dreining over til ren personbeskatning vil medføre en noe høyere skattebelastning for den enkelte, siden det i praksis bare er skattebetalende medlemmer i tros- og livssynssamfunnene som skal finansiere opp samfunnene med om lag 5,5 mrd. kroner. Om dette vil kunne la seg utjevne gjennom fradrag i

personbeskatningen på andre områder, går ikke EY-rapporten nærmere inn på, men departementet ser ikke dette som realistisk.

Slik departementet vurderer det, er ikke gevinstene ved en progressiv avgift som ikke øremerkes, store nok til at de kan forsvare en omlegging. Departementet mener generelt det er problematisk i det hele tatt å snakke om en livssynsavgift innenfor en slik ordning. Uten øremerking mener departementet at dagens system med finansiering over statens alminnelige skatter og avgifter heller bør legges til grunn. Bedre rutiner for kontroll av medlemskap og et eventuelt ønske om å minske administrasjonsbyrden for kommunene, kan uansett oppnås uten at det innføres en livssynsavgift.

21.5.5 Oppsummering

Etter departementets syn avdekker EYs rapport en rekke problemstillinger og utfordringer ved å innføre en livssynsavgift. På bakgrunn av rapporten og de konsekvenser en livssynsavgift vil ha, jf. gjennomgangen ovenfor, ser ikke departementet det som aktuelt å ta opp forslag om en slik finansieringsløsning.

EY har i sin rapport pekt på behovet og mulighetene for alternative løsninger for innberetning og kontroll av medlemskap i tros- og livssynssamfunn. Dette gjelder særlig innberetning av opplysninger gjennom en Altinn-løsning eller tilsvarende, som alternativ til dagens innberetning av medlemslister via fylkesmennene til Brønnøysundregistrene for kontroll. I sin rapport skriver EY blant annet:

Det er innenfor området innberetning at det eksisterer et størst potensiale for å redusere administrasjonsbyrden og etablere en forenklet og mer effektiv prosess sammenlignet med dagens løsning. [...] Innberetning av medlemslister fra alle tros- og livssynssamfunn via Altinn til et register uavhengig av skattesystemet vil gi minst administrasjonsbyrde av de vurderte alternativene, i tillegg til å gi færrest personvernutfordringer(s. 28f).

Departementet mener det er grunn til å vurdere slike løsninger nærmere, siden medlemstall og -lister etter departementets forslag i kapittel 14 fortsatt vil være eneste utbetalingsgrunnlag for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Formålet vil i tilfelle være å få en forenklet og mer effektiv løsning, til erstatning for dagens ordning med innsendte lister med fødselsnummer via fylkesmennene til Brønnøysundregistrene for kontroll, jf. også omtalen av dette spørsmålet i kapittel 18.4.3. Ved en slik løsning vil det også kunne åpnes for at det enkelte medlemmet får anledning til å kontrollere de opplysninger om medlemskap som tros- og livssynssamfunnene har registrert om vedkommende. Departementet tar sikte på å følge opp dette, men den skisserte løsningen trengs i tilfelle å utredes mer uttømmende enn EY har gjort i sin rapport. Innføring av et nytt system for innberetning av medlemstall som grunnlag for utbetaling av tilskudd, vil eventuelt kunne skje gjennom bestemmelse i forskrift. Forslag til endringer vil derfor bli gjort til gjenstand for vanlig høring når saken er nærmere utredet.

22. GRAVPLASSENE – FORVALTNINGSANSVARET OG AVGIFTSSYSTEMER

22.1 Innledning

I etterkrigstiden har det vært nedsatt flere utvalg som i tillegg til å se på forholdet mellom stat og kirke, også har sett nærmere på forvaltningsansvaret for gravplassene. Samtlige av disse utvalgene har konkludert med at det praktiske og juridiske ansvaret for drift og forvaltning av gravplassene burde overføres til kommunen. I dag er dette et ansvar som ligger til kirkelig fellesråd, jf. også nærmere omtale av gjeldende lovgivning i kapittel 4.7. I høringsrundene har imidlertid forslagene om å overføre forvaltningsansvaret til kommunen blitt avvist. Spørsmålet ble utførlig omtalt i St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, der departementet gikk inn for å føre videre dagens ordning, noe Stortinget sluttet seg til.

Når det nå foreslås å gjøre endringer i finansieringsordningene for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, samt gjøre endringer som blant annet innebærer større selvstendighet for Den norske kirke til å fastsette egne bestemmelser også om dens organisering, mener departementet det er behov for å vurdere spørsmålet om forvaltningsansvaret for gravplassene på nytt.

I tillegg mener departementet det er behov for å løfte fram og vurdere noen av de viktigste forslagene som Lae-utvalget kom med knyttet til brukerbetaling på gravplassforvaltningens område. Dette er spørsmål som departementet i forbindelse med endringene i gravferdsloven i 2011 så behov for å utrede nærmere.

Departementet vil i det følgende vurdere forvaltningsansvaret for gravplassene i lys av de øvrige forslagene i dette høringsnotatet og den informasjonen departementet har fått innhentet fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) knyttet til anskaffelsesregelverket. I tillegg vil departementet vurdere Lae-utvalgets tre hovedforslag om avvikling av brukerbetaling på gravplassforvaltningens område, samt enkelte mindre forslag som behovet for en egen statistikkhjemmel. Departementet vil også vurdere forslaget om å flytte de oppgaver på gravplassforvaltningens område som i dag ligger til bispedømmerrådet, over til fylkesmannen. Forslaget om å samle oppgavene hos ett fylkesmannsembete vil også bli vurdert i denne sammenhengen. I tillegg er det behov for å vurdere enkelte lovtekniske endringer som følger av forslaget om ny, felles lov for tros- og livssynssamfunn.

22.2 Forvaltningsansvaret for gravplassene

22.2.1 Gjeldende ordning

Det å være gravplassforvalter innebærer i første rekke å ha et praktisk og juridisk ansvar for anlegg, drift og vedlikehold av gravplasser og krematorier. I tillegg berører gravplassforvaltningen viktige kulturelle, religiøse og livssynsmessige forhold. Forvaltningsansvaret er regulert i lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) og i tilhørende forskrift 22. januar 2014 nr. 41 (gravferdsforskriften).

Gravplassene er etter gravferdsloven § 1 fjerde ledd soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag.

Som i de øvrige nordiske land er det normalordningen i Norge at gravplassene driftes av den lokale kirke. Forvaltningsansvaret er normalt tillagt kirkelig fellesråd. I kommuner der det

bare er ett sokn, er det menighetsrådet som har ansvaret. Fellestrådet's ansvar og myndighet etter gravferdsloven kan, med departementets godkjenning, overføres til kommunen, jf. gravferdsloven § 23. Dette forutsetter avtale mellom fellestrådet og kommunen. Slik avtale er inngått i fem av landets kommuner. En avtale om overføring av ansvar etter gravferdsloven § 23 omfatter både ansvaret for å drifte gravplassene og myndigheten til å treffe vedtak etter loven.

Kommunen har etter gravferdsloven § 3 annet ledd og kirkeloven § 15 første ledd bokstav b ansvar for å utrede utgiftene til drift og forvaltning av gravplassene. Det er kommunen som fastsetter avgifter for bruk av gravkapell, kremasjon og feste av grav etter forslag fra fellestrådet.

Etter kirkeloven § 15 fjerde ledd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning. Det innebærer at kommunen i stedet for å overføre budsjettmidler til fellestrådet, kan utføre drifts- og vedlikeholdsarbeid med egne ansatte. Denne ordningen forutsetter avtale mellom kommunen og kirkelig fellestråd. Slik avtale er inngått i et femtittalls kommuner, deriblant Oslo, hvor kommunen helt ut har ansvar for driftsoppgavene gjennom egne ansatte i gravferdsetaten.

Enkeltvedtak som kirkelig fellestråd har truffet etter gravferdsloven, kan påklages til bispedømmerrådet. Bispedømmerrådet gir også tillatelse til anlegg av ny gravplass, godkjenner plan for gravplassen mv. Denne myndighet ligger til fylkesmannen når lokal gravplassmyndighet etter avtale utøves av kommunen.

22.2.2 Overføring av forvaltningsansvaret til kommunen?

Ansvaret kirkelig fellestråd har i dag for forvaltningen av de offentlige gravplassene, er et ansvar kirken har på vegne av det offentlige. Utgifter til gravplassforvaltningen inngår derfor ikke i beregningen av tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

I etterkrigstiden har som nevnt flere offentlige utvalg tatt til orde for at forvaltningsansvaret for gravplassene bør overføres til kommunene, med noe ulik vektlegging av avtalefriheten. Hovedanliggende har i stor grad vært knyttet til at det er prinsipielt uheldig at et trossamfunn har ansvaret for forvaltningen av gravplassene, når disse er allmenne (for alle).

Det siste utvalget som har fått i oppgave å vurdere forvaltningsansvaret for gravplassene, var Stålsett-utvalget (NOU 2013: 1). Lae-utvalget kommenterte de alternative ordningene som Stålsett-utvalget drøftet, men kom ikke med noen anbefaling da utvalget ikke så dette som innenfor sitt mandat.

I likhet med tidligere offentlige utredninger gikk også Stålsett-utvalget inn for at kommunene skulle overta forvaltningsansvaret for gravplassene. Utvalget mente den lokale avtalefriheten burde være begrenset til praktisk arbeid knyttet til opparbeiding og stell av graver. Selve forvaltningsansvaret burde det ikke åpnes for at kunne tilbakeføres til, eller beholdes av, kirkelig fellestråd. Det ble derfor ikke foreslått en såkalt speilvendning av dagens § 23 i gravferdsloven, som også var ett av alternativene utvalget vurderte.

Stålsett-utvalget viste samtidig til at gravplassene normalt var i soknets eie, og reiste spørsmålet om dette aktualiserte uavklarte problemstillinger ved en eventuell overføring av forvaltningsansvaret fra kirkelig fellestråd til kommunen. Før det eventuelt ble besluttet endringer, mente derfor utvalget at det burde utarbeides en juridisk vurdering av

eiendomsforholdenes betydning. En slik utredning burde, etter utvalgets oppfatning, også innbefatte en vurdering av om det kunne være hensiktsmessig – juridisk og økonomisk – å overføre eiendomsretten til gravplassene fra soknet til kommunen.

Utvalget tok også opp spørsmålet om anskaffelsesreglene i det offentlige kunne være til hinder for lokale avtaler om tjenesteyting innen gravplassforvaltningen, dvs. tjenesteyting til erstatning for finansielle overføringer. Her ble det imidlertid ikke konkludert og utvalget understreket at det ved en eventuell overføring av ansvaret for gravplassforvaltningen til kommunene ville være behov for å klargjøre hvordan overtakelsen ville forholde seg til lov om offentlige anskaffelser, gitt de praktiske og prinsipielle valg kommunene kunne ønske å gjøre for å ivareta forvaltningsansvaret på en hensiktsmessig måte.

Hovedargumentene for Stålsett-utvalgets anbefalinger var knyttet til prinsipielle betenkeligheter ved dagens ordning. Utvalget anerkjente imidlertid at dagens ordning i praksis fungerer godt, og at det var gjort viktige og riktige endringer i loven som i større grad tilgodeser livssynsmessige minoriteter på dette området.

I høringsrunden var disse argumentene hyppig gjengitt. Høringsinstansene som støttet utvalgets forslag (10 pst. av høringsssvarene) argumenterte i hovedsak prinsipielt eller ved kun å vise til utvalget. Høringsinstansene som gikk mot utvalgets forslag (nær 60 pst. av høringsssvarene totalt og over 90 pst. av høringsssvarene fra Den norske kirke) viste til at ordningen fungerte godt og at en ikke av rent prinsipp burde forandre noe som fungerte. I tillegg ble det pekt på at dagens ordning ga tilstrekkelig og viktig fleksibilitet, slik at kommunene helt eller delvis kunne overta ansvaret der dette var hensiktsmessig. Kommunesektorens organisasjon (KS) støttet utvalget i at kommunene som hovedregel burde ha forvaltningsansvaret, men kun dersom det innebar lokal avtalefrihet ("speilvending" av dagens § 23). Kommunene ellers var delt i sine uttalelser.

22.2.2.1 Eiendomsretten til gravplassene

Som nevnt mente Stålsett-utvalget at det måtte utarbeides en juridisk vurdering av eiendomsforholdenes betydning før det ble besluttet endringer i forvaltningsansvaret. Det burde også utredes om det var hensiktsmessig å overføre eiendomsretten til kommunen.

Mange steder er gravplassene anlagt rundt kirkebyggene, med felles adkomst, parkeringsarealer etc. Historisk var det normalordningen at kirkegrunn var kirkegårdsgrunn. Eiendomsforholdene går ofte flere hundre år tilbake i tid. Hovedregelen er at gravplassen er i soknets eie med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Det innebærer at det ved en eventuell overføring av eiendomsrett må avklares i hvert enkelt tilfelle om det foreligger et slikt særskilt rettsgrunnlag som tilsier at hele eller deler av den aktuelle gravplassen tilhører kommunen, lokale kirkefond, Opplysningsvesenets fond, staten eller private. I tillegg må det i tilfeller der gravplassen ligger rundt kirkebygget, avklares hvor grensen skal gå mellom gravplassareal og kirkegrunn.

I NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning*, og NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, som begge anbefalte at forvaltningsansvaret ble overført til kommunen, ble det lagt til grunn at forvaltningen av gravplassene var så gjennomregulert at eiendomsspørsmålene kunne hevdes å være av mindre betydning (NOU 1989: 7 s. 232 og NOU 2006: 2 s. 155). Det kan imidlertid reises tvil om denne forutsetningen fortsatt vil kunne gjelde. Det henger sammen med at statens adgang til å innskrenke eiendomsretten gjennom lovgivning og på annen måte ikke er

ubegrenset. I tillegg vil adgangen til særlig regulering av kirkelig eiendom og eiendomsrett kunne være mer begrenset enn før som følge av at kirken er rettslig selvstendiggjort fra staten.

22.2.2.1.1 Departementets vurdering

Departementet er i tvil om det er mulig å utrede på generelt grunnlag de rettslige og økonomiske konsekvensene av å overføre eiendomsretten, sammen med forvaltningsansvaret for gravplassene, fra soknene til kommunene. De spørsmålene som aktualiseres ved gjennomføringen av et slikt forslag, blant annet vedrørende eiendomsrett til grunn og bygninger, fastlegging av tomtegrenser, økonomisk vederlag, bruksrett til veier og parkeringsareal med mer vil etter departementets syn måtte løses konkret i det enkelte tilfellet, noe som vil være en svært omfattende og tidkrevende prosess.

Departementet mener det er lite aktuelt å overføre ansvaret for gravplassforvaltningen med forutsetning om at også eiendomsretten til gravplassene skal overføres fra soknet til kommunen. Eiendomsretten ligger som nevnt i de fleste tilfeller til soknet og vil derfor ikke på generelt grunnlag være aktuell å overføre til kommunen. Når det da også kan være problematisk å legge til grunn at forvaltningen av gravplassene er så gjennomregulert at eiendomsspørsmålene er av mindre betydning, mener departementet en eventuell overføring av forvaltningsansvaret til kommunen fortrinnsvis bør gjøres ved å gjennomgå eiendomsforholdene i hvert enkelt tilfelle.

22.2.2.2 Anskaffelsesregelverkets betydning for lokal avtalefrihet

Normalordningen i gjeldende rett er som sagt at forvaltningsansvaret ligger til kirkelig fellesråd, og at kommunen har finansieringsansvaret. Departementet legger til grunn at denne ordningen ikke er problematisk ut fra et anskaffelsesrettslig perspektiv. Det er etter departementets vurdering heller ikke åpenbare anskaffelsesrettslige problemer forbundet med å legge ansvaret for gravplassforvaltningen til kommunen i lov. De anskaffelsesrettslige utfordringene er knyttet til reglene som gir mulighet for lokale avtaler som fraviker den valgte normalordningen.

Kulturdepartementet har tatt disse spørsmålene opp med Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) som ansvarlig fagdepartement på området. NFDs konkurransepolitiske avdeling ga uttrykk for sin vurdering i brev 16. februar 2017. Brevet er å finne i sin helhet på departementets nettside. Framstillingen her gjengir hovedkonklusjonene i brevet.

NFD bekrefter i sitt brev at det ikke er anskaffelsesrettslige hinder for at forvaltningsansvaret for gravplassene ved lovendring kan overføres fra soknet til kommunen, så lenge kommunene får det hele og fulle ansvaret, uten lokal avtalefrihet.

Anskaffelsesreglementet åpner imidlertid trolig ikke for å speilvende gjeldende bestemmelse i gravferdsloven § 23 annet ledd. Dersom kommunen som normalordning etter loven hadde ansvar for gravplassvirksomheten, og en kommune ønsket å overføre dette til soknet, så ville den etter en slik lokalt avtalt overføring fortsatt sitte igjen med finansieringsansvaret. Så lenge finansieringsansvaret ligger igjen i kommunen, er det vanskelig å betrakte dette som en "organisering av offentlig forvaltning", som det offentlige i utgangspunktet står fritt til å gjennomføre. Snarere vil det måtte sees som en "gjensidig bebyrdende kontrakt", slik at anskaffelsesregelverket vil gjelde.

For at anskaffelsesreglementet ikke skulle komme til anvendelse, måtte den lokale avtalefriheten bestå i at ansvaret kunne overføres til soknet *i sin helhet*. At forvaltningsansvaret som normalordning skulle ligge til kommunen, mens det lokalt skulle være mulig å avtale at soknet tok ansvaret for både å drifte og finansiere gravplassene, er verken realistisk eller lovmessig mulig. Det ville også stride mot gravplassenes karakter av å være allmenne. Det er rettslig uklart om det er mulig å etablere noen form for finansieringsordning som ikke i realiteten ville innebære inngåelsen av en gjensidig bebyrdende kontrakt.

Stålsett-utvalget foreslo som nevnt at det skulle være "begrenset lokal avtalefrihet", der oppgaver som gressklipping og graving mv. kunne avtales fortsatt å ligge til kirkelig fellesråd (utredningen, s. 225 f). NFDs brev klargjør at heller ikke dette vil være mulig uten at anskaffelsesreglementet kommer til anvendelse. Det vil være en gjensidig bebyrdende kontrakt om kjøp av tjeneste, og kjøpet vil være underlagt anskaffelsesforskriften hvis verdien er 100 000 kroner eller mer. Det vil med andre ord heller ikke være adgang til å lovfeste "speilvendt tjenesteyting", jf. kirkeloven § 15, dvs. eksklusiv rett for soknet til å ivareta deler av tjenesteproduksjonen ved gravplassdriften etter avtale med kommunen.

NFD har også vurdert om det kan tenkes aktuelle unntak fra anskaffelsesregelverket begrunnet i en argumentasjon om at gravplassforvaltning i regi av kirkelig fellesråd er et ledd i samarbeid i offentlig sektor. De aktuelle temaene for vurdering er unntakene for såkalt "utvidet egenregi" og såkalt "enerett". På bakgrunn av NFDs uttalelse mener departementet det framstår som ganske klart at ingen av disse unntaksordningene kan komme til anvendelse i vår sammenheng. Departementet ser derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på dette her.

22.2.2.2.1 Departementets vurdering

Departementet viser til NFDs vurdering og at denne klargjør at det ikke vil være mulig å moderere en eventuell ny, lovregulert normalordning med unntaksbestemmelser som speilvender dagens regler (kirkeloven § 15 fjerde ledd og gravplassloven § 23 annet ledd). En overføring av forvaltningsansvaret til kommunen innebærer med andre ord at det lokalt ikke kan avtales fortsatt kirkelig gravplassforvaltning. Og dersom kommunen ikke ønsker å utføre "tjenesteytingoppgavene" selv, må disse ut på anbud.

Slik departementet ser det, vil dette medføre at det blir et betraktelig mindre rom enn nå for lokale tilpasninger i form av avtaler mellom kirke og kommune. Selv om departementet ser at det vil være naturlig at gravplassene mange steder etter hvert forvaltes av kommunene, mener departementet det er viktig at lovverket legger til rette for lokale tilpasninger og praktiske løsninger som kan understøtte utviklingen på en god måte. Dette oppnås etter departementets syn ikke om man overfører forvaltningsansvaret til kommunen uten adgang til å avtale at fellesrådet beholder ansvaret eller utfører enkelte oppgaver på vegne av kommunen.

I høringen til NOU 2013: 1 var det også liten støtte til utvalgets forslag om at forvaltningsansvaret skulle overføres til kommunen med begrenset lokal avtalefrihet. Flere åpnet for at kommunene som hovedregel kunne ha ansvaret, men da med den forutsetning at det lokalt var mulig å avtale dette annerledes. Dette gjaldt også kommunesektoren selv, jf. høringsuttalelse fra KS. Departementet mener høringssvarene tydelig indikerer at det er behov for lokale variasjoner og tid til å la dette utvikle seg i takt med ønskene og behovene lokalt.

Med sikte på dette mener departementet det bør åpnes for at det kan treffes vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen også uten at soknet har gitt sin tilslutning til det. Departementet mener fylkesmannen bør kunne treffe beslutning om dette etter initiativ fra kommunen. Avgjørelsen bør ikke kunne påklages.

22.2.2.3 Forvaltningsansvar og virksomhetsoverdragelse

De tilsatte på gravplassene har normalt kirkelig fellesråd som arbeidsgiver. Ifølge en rapport fra KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter (*Kvalitet og verdighet*, KA 2003) var det i 2001 om lag 1700 ansatte som utførte om lag 1050 årsverk knyttet til praktisk gravplassarbeid. 250 av årsverkene var knyttet til kommunal tjenesteyting, mens 800 årsverk var knyttet til de kirkelige fellesrådene. Av dem som var ansatt av fellesrådene var det vel 60 pst. som kombinerte gravplassarbeid med andre oppgaver for fellesrådet.

En lovregulert overføring av ansvaret for drift og forvaltning av gravplassene fra kirkelig fellesråd til kommunen vil innebære et pålegg om at det gjennomføres virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16. En premiss for dette er at endringen vurderes som en overføring av "en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen" (arbeidsmiljøloven § 16-1). Det innebærer en rett for de tilsatte i soknet som arbeider innenfor enheten gravplassdrift og -forvaltning å følge med over til kommunen, og at deres rettigheter og plikter i arbeidsforholdet overføres til kommunen som ny arbeidsgiver.

Departementet antar at mange av de kirkelige stillingene som har gravplassoppgaver, også har oppgaver innenfor kirkefeltet. Dette vil typisk omfatte kirketjenere som har vaktmesteroppgaver i kirkene og praktiske oppgaver ved gudstjenester og kirkelige handlinger, og i tillegg utfører oppgaver på gravplassen. Det vil også gjelde ansatte innenfor administrasjon, personalforvaltning og økonomistyring som har oppgaver for kirkelig fellesråd på tvers av skillet mellom kirke- og gravplassdrift, for eksempel kirkevergen. Konsekvensen vil kunne bli at et stort antall heltidsstillinger blir omgjort til deltidsstillinger, og at ansatte kan gå fra å ha én arbeidsgiver til å få to.

22.2.2.3.1 Departementets vurdering

Overføring av forvaltningsansvaret fra kirkelig fellesråd til kommunen vil innebære at det må gjennomføres over 400 til dels omfattende og kompliserte virksomhetsoverdragelser, som vil berøre om lag 1000 ansatte. Om lag 60 pst. av de ansatte har både kirkelige og gravplasstilknyttede oppgaver, noe som vil komplisere en felles virksomhetsoverdragelse ytterligere.

Departementet mener at dette er forhold som taler for at det vil være mest hensiktsmessig å fortsatt ha åpninger i loven som gir fleksibilitet og valgfrihet i forvaltnings- og driftsoppgavene ved gravplassene. Dette gir mulighet for lokalt å foreta virksomhetsoverdragelser i helt konkrete tilfeller, eventuelt at det gjøres avtaler om at kommunene overtar driftsansvaret for gravplassene uten at det foretas en formell overføring av forvaltningsansvaret til kommunen. Sistnevnte bør etter departementets syn ikke være førstevalget.

22.2.2.4 Spørsmålet om regnskapsføring av utgifter og inntekter vedrørende gravplassforvaltningen

Det kommunale finansieringsansvaret for forvaltningen av de offentlige gravplassene følger av gravferdsloven § 3, jf. også kirkeloven § 15. Departementet foreslår ingen endring i dette, heller ikke dersom staten tar over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke, jf. kapittel 9.

Som nevnt mener departementet at oppgaven med å forvalte gravplassene fortsatt bør ivaretas av Den norske kirke lokalt, og at dette bør være lovens hovedregel. I tråd med departementets øvrige forslag vil forvaltningsoppgaven ligge til soknene og det organet som utpekes av Kirkemøtet til å representere soknene på området.

Forvaltningen av gravplassene er en oppgave kirken lokalt utfører på vegne av det norske samfunnet, dvs. på vegne av alle innbyggere. Den kommunale finansieringen av kirkens oppgaver på dette området inngår i dag ofte som en del av rammefinansieringen av kommunenes lovplagte oppgaver overfor kirken, uten en nærmere spesifisering. Det er de kirkelige fellesrådene som i dag disponerer de kommunale rammebevilgningene.

Det har til nå vært sett som mest hensiktsmessig at kirken lokalt har frihet i disponeringen av de kommunale rammebevilgningene på de ulike formålene, enten dette er til kirkebyggenes drift og vedlikehold, til gravplassforvaltningen eller til de lokale kirkelige stillingene. Et særskilt kjennetegn ved gravplassforvaltningen, som kan tilsi frihet i disponeringsadgangen, er at dette forvaltningsområdet i stor grad er selvfinansierende, blant annet gjennom inntektene fra gravfeste. Nær halvparten av utgiftene til gravplassforvaltningen dekkes av inntektene.

Gjennom fellesrådenes regnskaper skal det hvert år framgå hvor mye som utgiftsføres til gravplassforvaltningen. Hvordan inntektssiden korresponderer med utgiftssiden, framgår mindre tydelig av regnskapene.

Så lenge oppgavene innen gravplassforvaltningen er en integrert del av kirkens øvrige oppgaver, vil det mange steder være vanskelig å estimere eksakt hvor stor andel av lokalkirkens utgifter som entydig kan henføres til gravplassforvaltningen. Ofte er de lokale kirkelige stillingene kombinasjonsstillinger, tillagt oppgaver både innen gravplassforvaltningen og innen andre av kirkens oppgavefelt. Regnskapsføringen av gravplassutgiftene kan i praksis også variere noe fellesrådene imellom. Dette betyr ikke at fellesrådenes utgiftsregnskap for gravplassforvaltningen inneholder vesentlige feil, men det hefter en viss usikkerhet om hvor nøyaktige de er.

Fra tid til annen reises det spørsmål om den kommunale finansieringen av den kirkelige gravplassforvaltningen bør spesifiseres og tildeles kirken lokalt som en øremerket bevilgning. Bakgrunnen er at kirkens forvaltningsoppgave på dette området er en samfunnsoppgave, ikke en ren kirkelig oppgave, og at kommunene på dette området bør bestemme ressursinnsatsen og føre kontroll med kirkens bruk av festeinntekter m.m. og av de kommunale bevilgningene.

22.2.2.4.1 Departementets vurdering

Kirkens oppgave som forvalter av de offentlige gravplassene er en samfunnsoppgave som kirken lokalt ivaretar på vegne av samfunnet. Departementet mener det er viktig at det offentlige har innsyn i og god oversikt ikke bare over de utgiftene som medgår til kirkens

utførelse av denne samfunnsoppgaven, men også hvilke inntekter som er knyttet til gravplassdriften.

Departementet mener det kan være grunn til å presisere overfor kommunene at de kommunale bevilgningene til kirkens gravplassforvaltning heretter skal spesifiseres og entydig føres på den særskilte funksjonen for dette i kommuneregnskapene (funksjon 393, som er regnskapskoden for gravplassfeltet). En slik obligatorisk, gjennomgående og konsekvent funksjonsføring vil gjøre det mulig å hente ut regnskapstall for gravplassektoren gjennom KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) og sammenlikne kommunene med hverandre.

Hva som faktisk brukes på gravplassforvaltningen vil imidlertid ikke framgå av kommuneregnskapene selv ved konsekvent og riktig bruk av funksjon 393, men av kirkens regnskaper. For å få et bedre grunnlag for å kunne sammenstille de faktiske inntektene og utgiftene på området, vil departementet vurdere å stille strengere og mer presise krav til kirkens regnskapsføring, både av inntektene og utgiftene til gravplassforvaltningen.

Med forutsetningen om at kommunene spesifiserer sine bevilgninger til gravplassforvaltningen og ved å stille klarere og mer presise krav til kirken om regnskapsføring av inntekter og utgifter på området, regner departementet med at behovet for en tilfredsstillende oversikt over de økonomiske sidene ved gravplassforvaltningen vil være ivaretatt.

Dersom staten tar over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke, vil det ikke være annet enn det økonomiske ansvaret for gravplassforvaltningen som blir igjen som lovpålagt ansvar for kommunene på det kirkelige området. Kommunene vil imidlertid fortsatt stå fritt til å bevilge midler til andre deler av kirkens virksomhet. Departementet antar derfor at det også i en slik situasjon – og i tilfeller der den kirkelige gravplassforvaltningen eventuelt legges på et annet forvaltningsnivå enn kommunenivået – vil være aktuelt å gi nærmere bestemmelser om regnskapsføring av de kommunale bevilgningene (i kommuneregnskapene) og for den kirkelige regnskapsføringen på området.

Departementet vil i tilfelle komme tilbake til oppfølging av de omtalte endringene gjennom forskriftsarbeid senere.

22.2.2.5 Oppsummeringer og lovforslag

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at gjeldende ordning i hovedsak bør videreføres, dvs. at oppgaven med å forvalte gravplassene fortsatt bør ivaretas av Den norske kirke lokalt som lovens normalordning. Departementet mener imidlertid at det bør gis et tydeligere rettslig grunnlag for at kommunen kan overta drifts- og forvaltningsansvaret når kommunen ønsker det, og forholdene ligger til rette for det.

Departementet mener det bør presiseres at kommunene skal kontere bevilgninger til gravplassforvaltningen på funksjon 393, og tilsvarende at det bør kreves at kirkens organer fører en mer presis kontering av inntekter og utgifter som gjelder gravplassforvaltningen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at gravferdsloven § 23 endres, slik at drifts- og forvaltningsansvaret for gravplassene, som i utgangspunktet er lagt til soknet, ved vedtak av Fylkesmannen kan overføres til kommunen, dersom kommunen ønsker det:

Det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker vedrørende drift og forvaltning av gravplass, er lokal gravplassmyndighet etter loven her.

Etter søknad fra kommunen kan fylkesmannen ved forskrift treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven her skal overføres til kommunen.

Departementets forslag innebærer at bare kommunen vil kunne bringe en sak om overføring inn for Fylkesmannen. Det forutsettes altså ikke lokal enighet om overføring, men overføring kan ikke skje uten at kommunen ønsker det. Fylkesmannen skal treffe vedtak ved forskrift. Dette vil gi vedtaket notoritet, og det vil dessuten avskjære forvaltningsrettslig klage.

22.2.2.6 Lovtekniske endringer

Departementet ser også behov for å gjøre visse endringer av mer lovteknisk karakter i bestemmelsene om forvaltningsansvar i gravferdsloven. Dette henger sammen med at kirkelig fellesråd etter forslaget til ny rammelovgivning for Den norske kirke ikke lenger vil være et lovbestemt kirkelig organ. Det vil være opp til Kirkemøtet å avgjøre om soknet, i tillegg til menighetsrådet, skal ha andre organer som for eksempel kirkelig fellesråd.

Departementet vil derfor foreslå at gravferdslovens språkbruk endres slik at den gjennomgående betegner det organet som har lokalt ansvar for gravplassforvaltningen, for den lokale *gravplassmyndigheten*. Bestemmelser om hvem som etter loven, eller etter vedtak av fylkesmannen, er lokal gravplassmyndighet foreslås inntatt i en egen bestemmelse i gravferdsloven. Dette er ivaretatt i forslaget til ny ordlyd i § 23 første og annet ledd, som er tatt inn i punktet ovenfor.

Departementet foreslår også at kortnavnet på loven, nå gravferdsloven, endres til *gravplassloven*. Begrunnelsen for forslaget er at begrepet gravferd gjennomgående benyttes for å betegne den rituelle handlingen, kirkelig eller annen, som gjerne ledsager gravleggingen. Med enkelte unntak (§ 9) regulerer loven ikke gjennomføringen av gravferden, men begrenser seg til å gi regler om gravleggingen.

Når gjeldende § 15 i kirkeloven oppheves, bør reguleringen av finansieringsansvaret for den lokale gravplassforvaltningen gis i gravferdsloven, og bare der. Adgangen til å la kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til gravplassformål bør da også reguleres her. Dette kan ivaretas ved at gravferdsloven § 3 annet ledd gis følgende ordlyd:

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Etter avtale med soknet kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til dette formålet.

22.3 Brukerbetaling på gravferdslovens område

Lae-utvalget foreslo å oppheve en rekke hjemler knyttet til brukerbetaling på gravferdslovens område. Blant annet foreslo utvalget å oppheve adgangen til å kreve kremasjonsavgift, samt å oppheve adgangen til å kreve festeavgift de første 20 årene etter en gravlegging. I tillegg foreslo utvalget å innføre en rett til fri grav også utenfor bostedskommunen. Utvalget foreslo at gravplassforvaltningen skulle kompenseres for inntektstapene gjennom rammeoverføringer til kommunene. Årlig ville det samlede behovet utgjøre 104,3 mill. kroner.

Nedenfor gjennomgås disse tre hovedforslagene fra Lae-utvalget knyttet til brukerbetaling på gravferdslovens område. I tillegg gjennomgås utvalgets forslag om å overføre oppgavene som i dag ligger til bispedømmerådene til fylkesmannen, samt å samle oppgavene hos ett fylkesmannsembete. Utvalgets forslag om å gi en egen statistikkhjemmel behandles også.

22.3.1 Fjerning av kremasjonsavgiften

Etter gjeldende rett er kistegravlegging kostnadsfritt for de etterlatte, mens det er kommunal frihet til å kreve avgift for kremasjon, jf. gravferdsloven § 10 åttende ledd.

Begrunnelsen for Lae-utvalgets forslag om å oppheve hjemmelen til å kreve kremasjonsavgift var at de to gravferdsformene kremasjon og kistegravlegging burde likebehandles.

I høringsrunden var det et klart flertall for utvalgets forslag. 66 pst. av høringsinstansene samlet sett, og 78 pst. av fellesrådene, mente adgangen til å kreve kremasjonsavgift burde fjernes. Bare litt over 1 pst. av høringsinstansene gikk imot utvalgets forslag. De øvrige kommenterte ikke spørsmålet.

Hovedargumentene fra de som støttet utvalgets forslag, var likebehandlingsprinsippet og at en fjerning av kremasjonsavgiften ville kunne føre til at flere velger kremasjon framfor kistegravlegging. Mange av fellesrådene var imidlertid tydelige på at man ikke kunne fjerne adgangen til å kreve kremasjonsavgift uten at det fulgte tilstrekkelige midler til å dekke fellesrådenes tap av inntekter.

22.3.1.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Gjennomsnittlig kremasjonsavgift var på kr 3 000 i 2012 dersom man tok utgangspunkt i alle landets 24 krematorier. Samlet utgjorde avgiften 40 mill. kroner. Bortfall av brukerbetaling ble foreslått kompensert gjennom økning i rammetilskuddet til kommunene etter objektive kriterier.

Utvalget viste at den samlede ledige kapasiteten ved krematoriene var på 50 pst., og at kapasitetsgrensen ville være nådd i 2032 dersom kremasjonsandelen øker med et halvt prosentpoeng hvert år.

Utvalget gjorde ikke tilsvarende kapasitetsvurderinger knyttet til kistegravlegging. Gravferdsloven pålegger hver kommune at det til enhver tid skal være ledige graver for minst 3 pst. av befolkningen. Utvalget konstaterte at en høy kremasjonsprosent ville "føre til lågare arealbehov på gravplassane og dermed utsetje behovet for å utvide gravplassane i kommunen" (s. 71).

Forut for at Lae-utvalget ble oppnevnt, hadde den rådende antakelsen vært at kremasjon med urnenedsettelse eller askespredning var en mer miljøvennlig gravleggingsform enn kistegravlegging, og at en økning i andelen kremasjoner ville føre til mindre plassmangel og være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette fremgår blant annet av både stortingskomiteens innstilling (Innst. 393 L (2010–2011)) og utvalgets mandat.

Utvalgets undersøkelser viste at det kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt om andelen kremasjoner økte rundt de større byene, men at det tvert imot ville være ulønnsomt i mer grisorienterte strøk med lang avstand til nærmeste krematorium (44 pst. av befolkningen har mer enn 25 km til nærmeste krematorium). Utvalget mente også at miljøkostnadene var så begrenset at utvalget valgte å se bort fra dem som faktor i beregningene.

Utvalget begrunnet derfor ikke forslaget i verken samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller miljøfordeler, men i prinsippet om likebehandling mellom gravferdsformene. Kremasjon skulle ikke medføre en merkostnad for de etterlatte. Særlig med tanke på de som foretrekker

kremasjon ut fra et livssynsmessig ståsted, burde ikke kremasjon utløse en merkostnad som annerledes-troende slapp.

22.3.1.2 Departementets vurdering

Slik departementet vurderer det, har utredningen fra Lae-utvalget pekt på en rekke forhold av både økonomisk og ikke-økonomisk karakter som gjør at det ikke uten videre er tilrådelig å avvikle hjemmelen til å kreve kremasjonsavgift.

For det første har utredningen vist at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved kremasjon er vanskelige å realisere tatt i betraktning landets demografi, geografi og allerede eksisterende krematorietetthet. I de store byene, hvor kremasjon kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og også virke plassbesparende, er kremasjonsandelen allerede høy (i Oslo er den over 70 pst., i Bærum over 80 pst.), og potensialet for økning er dermed begrenset. Dersom en i områdene rundt disse byene (eller andre steder) ønsker å få opp andelen kremasjoner, står kommunene fritt til å redusere eller avvikle kremasjonsavgiften eller innføre andre tiltak som kan gjøre det attraktivt å velge kremasjon.

For det andre har utredningen vist at det relativt fort vil bli kapasitetsproblemer ved flere av landets krematorier dersom kremasjonsandelen øker ut over dagens nivå. I flere kommuner utgjør kremasjonsavgiften en vesentlig del av krematoriernes driftsinntekter. Da nye renskrav kom i 2002, ble disse også i samtlige kommuner finansiert gjennom avgiften. Uten inntekten fra avgiften er det sannsynlig at flere kommuner ville hatt problemer med å finansiere de nye renskravene, med nedlegging av krematorier som resultat.

Departementet er avventende til å avvikle ordninger som gjør det vanskeligere for kommunene å finansiere bygging av nye krematorier eller sørge for fortsatt drift av allerede eksisterende krematorier. Uten miljøfordelen eller klare samfunnsøkonomiske gevinster kan departementet vanskelig se det som realistisk at staten skal kompensere kommunenes inntektstap gjennom økninger i rammetilskuddet, jf. utvalgets forslag. Departementet mener det ut fra den informasjon som foreligger, ikke er grunnlag for å gå videre med forslaget.

22.3.2 Innføring av 20 års fri grav for alle

Etter gjeldende rett vil en tilvist grav fra gravplassforvaltningen utløse 20 betalingsfrie år. Når en kistegrav blir tatt i bruk, er det normalt anledning til å feste (leie) en grav ved siden av, for eksempel for ektefelle. Etter gjeldende rett betales da festeavgift fra første dag, som en betaling for å holde av gravareal som ellers kunne vært brukt til gravlegging. Gravlegging i denne festede graven utløser ikke 20 betalingsfrie år. Festeavgiften fastsettes av kommunen etter forslag fra gravplassmyndighet.

Lae-utvalget foreslo 20 betalingsfrie år ved alle gravlegginger, uavhengig av bostedskommune og type grav (festet eller tilvist). Etter utløpet av frigravsperioden skulle festeavtale kunne inngås for fem år av gangen. Det skulle fortsatt være frihet til å fastsette prisene lokalt.

Utvalget viste til at regelen oppleves som urimelig, og den er vanskelig å forklare for de som skal betale. Utvalget mente også at avgiften bryter med prinsippet om likebehandling, og at gravlegging skal være en offentlig tjeneste som er uten kostnad for alle etterlatte, ikke bare de som velger tilvist grav.

I høringsrunden fikk forslaget bred støtte. Nærmere 70 pst. av fellestrådene og 60 pst. av alle høringsinstansene svarte at de støttet forslaget. Hovedargumentene fra de som støttet forslaget, var knyttet til at dette er en avgift folk finner urimelig og ikke forstår.

For langt de fleste fellestrådene som støttet utvalgets forslag, var imidlertid økonomisk kompensasjon en forutsetning for støtten. Festeavgiften er den viktigste inntektskilden til mange fellestråd, og flere av hørings svarene bar preg av en frykt for hvordan de skulle klare å opprettholde en god forvaltning av gravplassene uten denne inntektskilden.

22.3.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge utvalget var gjennomsnittlig festeavgift for kistegraver 177 kroner per år i 2013. Den foreslåtte endringen ville dermed utgjøre et årlig tap av festeavgift på 47 mill. kroner. Dersom retten til fri grav ble utvidet til å gjelde også utenfor bostedskommunen, se omtale nedenfor, vil det i tillegg utgjøre et tap av festeavgift på 5,2 mill. kroner, totalt 52,2 mill. kroner. Som en forutsetning for denne beregningen har utvalget lagt til grunn at vel halvparten av alle gravlegginger skjer i graver som de etterlatte allerede betaler festeavgift for.

Festeavgiften er en viktig inntektskilde for fellestrådene. Lae-utvalgets nettbaserte undersøkelse sommeren 2013 viste at 94 pst. krevde festeavgift for kistegraver og 87 pst. for urnegraver. Videre la utvalget ut fra sine undersøkelser til grunn at om lag halvparten av alle gravlegginger skjer i graver de etterlatte allerede betaler festeavgift for. I 2013 var det rundt 2,4 mill. graver som var tatt i bruk og 1,3 mill. avtaler om festeavgift, med en gjennomsnittlig festeavgift for kistegraver på 177 kroner per år. Satsene for hva som kreves i festeavgift varierer betydelig, i likhet med lengden på festeperioden.

Festeavgiften er en inntektskilde for gravplassforvaltningen som gir kommunen mulighet til å ta lokale hensyn ved fastsetting av nivået på avgiften. Det er ingen rettslige grenser for hva festeavgiften skal dekke. I Bergen har en for eksempel lagt til grunn at festeavgiften skal dekke en stor del av utgiftene i forbindelse med graven; etablering, vedlikehold og administrasjon (15 pst.).

Ved å ta bort adgangen til å kreve festeavgift de første 20 årene etter at graven er tatt i bruk, vil kommunene og gravplassforvalter få mindre rom til å justere inntektene etter lokale behov. Dette kan imidlertid til en viss grad kompenseres ved for eksempel å øke festeavgiften for ubrukte graver og for graver der det er mer enn 20 år siden siste gravlegging.

22.3.2.2 Departementets vurdering

I dagens lovgivning er det som nevnt anledning til å kreve festeavgift fra første dag en grav reserveres for senere bruk. Festeavgiften synliggjør kostnadene ved å la graven stå ubrukt. Forslaget fra Lae-utvalget om at det ikke skal kunne kreves festeavgift for den reserverte graven når den tas i bruk, men at regelen om 20 års fri grav bør gjøres gjeldende også i dette tilfellet, fikk stor oppslutning i høringen.

Departementet mener det er gode grunner for fortsatt å kunne kreve betaling for feste av grav som ikke er tilvist av gravplassmyndigheten, men valgt og utpekt av gravfester. Festeren betaler for en rettighet, dvs. gravens plassering på gravplassen. Etter departementets syn kan det ikke i dette spørsmålet være avgjørende om graven er tatt i bruk eller ikke. Lovgivningen stiller ellers ikke krav om betaling i disse tilfellene, men åpner for fleksibilitet og lokale avgjørelser i spørsmålet. Om lokal gravplassmyndighet velger å gjennomføre forslaget fra

Lae-utvalget om ikke å kreve festeavgift (i 20 år) for reservert grav når denne tas i bruk, vil det være et lokalt ansvar å utrede de økonomiske konsekvensene. Etter departementets syn er denne typen spørsmål godt egnet for lokale vurderinger og vedtak, og ser ikke grunn til å foreslå forbud mot å kreve festeavgift i disse tilfellene.

22.3.3 Rett til fri grav utenfor bostedskommunen

Det fremgår av gravferdsloven § 6 at alle har rett til fri grav på gravplass i den kommunen der de er bosatt. Gravplassmyndigheten kan i dag gi tillatelse til at også personer som ikke er bosatt i kommunen, gravlegges på gravplass i kommunen. Det kan da kreves at de etterlatte dekker kostnadene, og det kan kreves festeavgift fra første dag.

Utvalget foreslo at retten til fri grav skulle gjøres uavhengig av bosted, og at kommunene skulle være pliktige til å ta imot gravlegging av personer som ikke var bosatt i kommunen.

I høringsrunden møtte dette forslaget større motstand enn de øvrige forslagene. Argumentene gikk da først og fremst på at en ikke hadde plass til å ta imot utenbygds gravlegging og at det var utfordringer knyttet til planlegging og budsjettering av en slik ordning. Flere viste også til at rettighetsregelverket på andre områder er knyttet til bostedskommune, og at det ikke burde gjelde noe annet for gravplassektoren. I Oslo ble det særlig pekt på plassutfordringer på muslimske gravfelt, og at utvalgets forslag ville gjøre det vanskelig å ha tilstrekkelig areal, forutse behov og drive langsiktig arbeid.

22.3.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge utvalget utgjorde kostnadsdekning ved utenbygds gravlegging 12,1 mill. kroner i 2013, hvorav Oslo alene tok inn over 2,7 mill. kroner. I tillegg la utvalget til grunn at 56 prosent av gravplassforvaltningene tar festeavgift fra første dag ved utenbygds gravlegging. Slik festeavgift utgjorde 5,2 mill. kroner i 2012, se NOU 2014: 2 s. 118f.

Utvalget foreslo en oppgjørsordning mellom kommunene som skulle fastsettes av departementet i forskrift etter tre ulike satser. Ordningen skulle være basert på at kommunene sendte regning. Utvalget foreslo at tapte inntekter fra brukerbetaling skulle kompenseres kommunene gjennom økninger i det statlige rammetilskuddet.

22.3.3.2 Departementets vurdering

Departementet ser at det i pressområder kan bli problematisk med en rett til fri grav i den kommunen man selv ønsker og at disse kommunene kan bli utsatt for plassutfordringer som de ikke har anledning til å møte, jf. blant annet hørings svar fra Oslo kommune. Å innføre en slik plikt for kommunene, ser departementet derfor som lite aktuelt. Departementet er også enig med flere av høringsinstansene som pekte på at det rettighetsbaserte systemet i Norge er knyttet til bosted (folkeregistrering), og at det skal svært gode grunner til for å utvide denne retten for gravplassektoren.

Departementet mener videre det ikke er påvist gode nok grunner til å etablere en slik komplisert og detaljert oppgjørsordning mellom kommunene som en avvikling av brukerbetalingen vil kreve. Dersom det skal gjøres endringer i regelverk, bør det være et mål for det offentlige å sørge for forenkling. En oppgjørsordning vil innebære et merarbeid for kommunene og et detaljert regelverk som må endres ofte for å regulere satsene i tråd med

lønns- og prisvekst. Departementet ser en slik løsning som unødvendig byråkratiserende og lite hensiktsmessig.

Departementet vil derfor ikke foreslå at retten til fri grav de første 20 årene etter hver gravlegging gjøres uavhengig av bostedskommune, slik utvalget foreslo.

22.3.4 Fylkesmannen som regional gravplassmyndighet

Lae-utvalget drøftet det gjeldende forvaltningssystemet og foreslo blant annet en overføring av bispedømmerådernes oppgaver på gravferdsområdet til Fylkesmannen (utredningen s. 139f). Utvalget viste til at det i dag bare er på gravferdslovens område at bispedømmerådene generelt er overordnet de kirkelige fellesrådene. En overføring av disse oppgavene til Fylkesmannen vil dermed ikke bryte med en gjennomgående kirkelig forvaltningsstruktur. Utvalget viste videre til at forslaget ville gjøre det lettere å samle inn og analysere statistikk og styringsinformasjon som en ikke uten videre har tilgjengelig i dag, og det ville gjøre det mulig å se krematorium og gravplassforvaltning i en nærmere sammenheng siden fylkesmennene allerede fører tilsyn med krematoriene.

Lae-utvalget foreslo dessuten sentralisering av oppgaver på gravferdslovens område til ett fylkesmannsembete. Utvalget viste blant annet til at Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), som tidligere hadde ansvaret for etatsstyring av fylkesmannsembetene (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD), hadde støttet Ståsett-utvalgets tilsvarende forslag i høringen, blant annet ut fra hensynet til at en økt profesjonalisering av marginale saksområder hvor embetene behandler få saker hvert år, kan bidra til å øke, sikre og mer effektivt gjøre bruk av viktig fagkompetanse som det kan være mangelvare på. Dette kunne igjen bidra til bedre kvalitet på avgjørelser og raskere saksbehandling (heftet *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*, FAD 6. mars 2012).

Ifølge utvalget var gravferdsloven et godt eksempel på et slikt mindre saksområde med særlige kompetansekrav, der embetene ikke behandler så mange saker hvert år. En sentralisering ville gi ett fagmiljø og ett arkiv og kunne bidra til økt fagkunnskap og rettslikhet. I tillegg ville det bli enklere å systematisere data og en kunne utarbeide generell veiledning til innbyggerne. Sentralisering av oppgaveløsning ville ikke hindre at de enkelte embetene blir trukket inn i enkeltsaker eller at de får ansvar for å arrangere regionale opplæringstiltak mv.

22.3.4.1 Departementets vurdering

Etter den foreslåtte rammeloavgivningen for Den norske kirke vil ikke bispedømmerådet lenger være et lovpålagt organ. Det er i seg selv en grunn til å vurdere om bispedømmerådet fortsatt kan ha ansvaret som klageinstans og regional gravplassmyndighet etter gravferdsloven.

I tillegg deler departementet Lae-utvalgets vurderinger av dette spørsmålet. Etter departementets syn vil en overføring av regional gravplassmyndighet til Fylkesmannen på sikt kunne bidra både til å styrke kvaliteten i utøvelsen av forvaltningsmyndighet etter gravferdsloven og også styrke legitimiteten til et kirkelig organ som lokal gravplassmyndighet med oppgaver som utføres på vegne av det offentlige. Dette var forhold som fellesrådene selv var opptatt av å understreke i høringsrunden. I tillegg går det en direkte styringslinje fra departementet til fylkesmannsembetene, og dette muliggjør et arbeid for erfaringsdeling og

kompetanseoverføring begge veier, som blant annet kan være med på å legge til rette for likebehandling.

Departementet vil framholde at sentralisering av oppgavene til ett fylkesmannsembete vil føre til at avstanden til gravplassforvaltningen lokalt blir større. Gravplassforvaltningen er preget av lokale forhold og tradisjoner, ofte forbundet med sterke følelser. Etter departementets syn vil det derfor være viktig at en overordnet klage- og godkjenningsmyndighet kan utøves med tilstrekkelig innsikt i lokale forhold. Departementet mener erfaringene med fylkesmennenes oppgaver i saker på gravplassområdet, for eksempel vedrørende spredning av aske, er gode.

Departementet anerkjenner likevel at det innenfor et lite fagfelt kan være en fordel om oppgavene sentraliseres og det bygges opp et sterkt fagmiljø, som blant annet har større mulighet til å drive kunnskapsutvikling, se blant annet forslag nedenfor om behovet for mer statistikk på gravplassenes område. I tillegg vil de pågående prosesser om sammenslåing av kommuner og større regioner også spille inn på hvordan dette spørsmålet bør vurderes. Departementet har derfor ikke konkludert i dette spørsmålet og ber om høringsinstansenes synspunkter.

22.3.5 Lovhjemmel for statistikkopplysninger

Kirkeloven og kommuneloven gir i dag god nok hjemmel til å kreve inn økonomisk informasjon fra de kirkelige fellestrådene og fra kommunene, jf. også over om regnskapsføring og KOSTRA-tall. Lae-utvalget foreslo imidlertid at det burde tas inn en hjemmel i gravferdsloven som åpnet for å innhente også annen informasjon om gravplassene og virksomheten knyttet til disse. Dette bl.a. basert på erfaringer om mangelfull informasjon i utvalgets arbeid. I høringen var det ikke mange som uttalte seg spesifikt om en slik statistikkhjemmel, men det var bred støtte til ulike "tiltak for å få bedre statistikk og mer forskning på gravferdsområdet".

22.3.5.1 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det være aktuelt å kreve annen rapportering for å få bedre kunnskap om gravferdsfeltet, og at det da trengs hjemmel i lov. Departementet foreslår derfor et nytt fjerde ledd i gravferdsloven § 23 som skal lyde:

Lokal gravplassforvaltning, krematorium eller i særlige tilfeller annen virksomhet med oppgaver etter loven her, skal skaffe til veie opplysninger og gi slik uttalelse som departementet ber om.

22.3.6 Trossamfunn og egne gravplasser

Etter trossamfunnsloven § 18 kan "Kongen eller den han gjev fullmakt, (-) samtykkja i at registerført trudomssamfunn får ha eigen gravplass og setja vilkår for dette. Lov om gravplass, kremasjon og gravferd gjeld på tilsvarende måte så langt den passar."

Adgangen er lite benyttet i praksis, blant annet fordi den ikke er understøttet av noen offentlig finansieringsordning. Etter gravferdsloven § 1 første ledd skal gravlegging skje "med respekt for avdødes religion eller livssyn".

Den særlige bestemmelsen om adgang til å anlegge egen gravplass kan derfor sees som en sikringsbestemmelse for de særskilte tilfeller der religiøse eller livssynsmessige ønsker for gravferden ikke lar seg imøtekomme innenfor rammen av den felles gravplassforvaltningen.

Selv om behovet er lite, foreslår departementet derfor at lovbestemmelsen videreføres. Den bør etter departementets mening omfatte alle tros- eller livssynssamfunn. Følgende forslag er inntatt i lovforslaget § 20:

Kongen kan tillate at tros- eller livssynssamfunn får ha egen gravplass og sette vilkår for dette. Gravplassloven gjelder da tilsvarende så langt den passer.

23. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

23.1 Innledning

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i høringsnotatet er for en stor del gjennomgått i kapitlene foran. Departementet vil i dette kapitlet oppsummere og utdype konsekvensene.

23.2 Den norske kirke

I kapittel 9 drøftes spørsmålet om den offentlige finansieringen av Den norske kirke bør overtas av staten eller om dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene bør føres videre. Departementet har ikke tatt stilling til spørsmålet. Begge alternativene bygger på at de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke skal være budsjettmessig nøytral.

Ved en videreføring av dagens ansvarsdeling mellom staten og kommunene oppstår ingen budsjettmessige konsekvenser for staten eller kommunene. Reguleringen av det kommunale ansvaret i lov foreslås utformet noe annerledes enn i dag. Fortsatt vil det i lov angis hvilke kirkelige formål som kommunenes ansvar retter seg mot, men mindre detaljregulert. Departementet ser lovforslaget som en tilpasning til den budsjettstyrte rammefinansieringen av kirken som i stor grad praktiseres i kommunene i dag.

Ved statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke er utgangspunktet at statens rammeoverføring til kommunene skal reduseres tilsvarende økningen i statens rammeoverføring til kirken. Ved statlig overtakelse av finansieringsansvaret må det på nasjonalt nivå i Den norske kirke bygges opp en noe større administrasjon enn i dag. Det er særlig oppgavene som knytter seg til fordelingen av de statlige overføringene til soknene og forvaltningsnivåene i kirken, som vil kreve økte ressurser. Dette ressursbehovet må ses i sammenheng med den administrative besparelsen som kommer i kommunesektoren ved bortfallet av kommunenes lovregulerte ansvar overfor kirken. Grunnlaget for dagens kommunale tjenesteyting til kirken innen regnskaps- og IKT-tjenester m.m. vil bortfalle. Besparelsen vil på vanlig måte bli medregnet i uttrekket av statens rammetilskudd til kommunene. Full finansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet gir ellers kirken muligheter for en mer rasjonell ressursutnyttning.

23.3 Finansieringen av tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

23.3.1 Statens overtakelse av finansieringsansvaret

En statlig overtakelse av finansieringsansvaret for de offentlige tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, slik som foreslått i kapittel 13, innebærer en omfordeling av oppgaver mellom staten og kommunene. Kommunenes utgiftsforpliktelser faller bort og overtas av staten. I tråd med det som ellers er vanlig ved oppgave- eller funksjonsendringer mellom staten og kommunene, foreslås det at dagens kommunale bevilgninger til samfunnene trekkes ut av statens rammetilskudd til kommunene, slik at den samlede effekten for staten og kommunesektoren er budsjettmessig nøytral. Dette kan gjennomføres ved at summen av kommunenes bevilgninger til samfunnene det siste året før omleggingen, deles på det samlede innbyggertallet i hele landet, og at beløpet per innbygger som framkommer, danner grunnlaget for uttrekket i rammetilskuddet til kommunene. I uttrekket bør også de administrative besparelsene for kommunene medregnes.

De administrative besparelsene som oppnås ved en slik omlegging, vil være betydelige, også for tros- og livssynssamfunnene, jf. omtalen i kapittel 13. Når det gjelder de administrative meroppgavene som faller på staten som følge av endrede vilkår og behovet for en tettere oppfølging av samfunnene, vises til omtalen nedenfor under punkt 23.3.3.

23.3.2 Tilskuddsordningen

23.3.2.1 Utmåling og regulering av støtten

I kapitlene 7 og 14 er drøftet forslag til visse endringer i det regelverket som i dag gjelder for utmålingen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Alle samfunnene vil etter forslaget være omfattet av samme tilskuddsordning. I seg selv er dette en forenkling. Dagens tre tilskuddsordninger har imidlertid store likhetstrekk, slik at de administrative besparelsene i praksis vil være beskjedne.

Forslagene vedrørende tilskuddsordningen kan summeres opp slik:

- Et samfunn må ha minst 500 medlemmer over 15 år for å kunne motta støtte.
- Støtten utmåles som et kronebeløp per medlem (tilskuddssats), med krav om medlemslister påført fødselsnummer for hvert medlem.
- Reguleringsgrunnlaget for tilskuddssatsen er statens bevilgninger til Den norske kirke.

Første strekpunkt er nærmere omtalt nedenfor.

Andre strekpunkt fører videre dagens regler om utmåling av støtte etter medlemstall, men kirkens medlemstall vil ikke lenger inngå som reguleringsfaktor, jf. kapittel 4.2.2.

Tredje strekpunkt innebærer at kommunale tilskudd til Den norske kirke ikke lenger skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskuddssatsen. Ellers innebærer forslaget i det vesentlige en videreføring av gjeldende rett. Fortsatt skal tilskudd til utgiftsformål som gjelder alle innbyggere, så som gravplassforvaltningen, eller som ikke egentlig er til kirkelige formål, så som bevaring av eldre kirkebygg ut fra kulturminnehensyn, holdes utenom. Også tilskudd til utgiftsformål som følger av Den norske kirkes særlige stilling skal holdes utenom, blant annet tilskudd til kirkevalg, tilskudd som gis som følge av opphevingen av prestenes boplikt og tilskudd som skal dekke deler av kirkens pensjonspremie, jf. kapittel 14.3.

Ved innføringstidspunktet for regulering som nevnt, vil det være den da gjeldende tilskuddssatsen, oppjustert som følge av at medlemmer under 15 år ikke lenger skal medregnes, som undergis den nye reguleringsbestemmelsen.

23.3.2.2 Nærmere om kravet om minst 500 medlemmer over 15 år

Tabellen nedenfor viser antallet samfunn som ifølge Brønnøysundregistrene har 2 000 eller færre medlemmer over 15 år og hvordan disse fordeler seg på ulike intervaller (100 medlemmer, 200 medlemmer osv.). Tabellen viser virkningen for disse av forslaget om at det stilles krav om minst 500 medlemmer over 15 år for å få tildelt støtte.

Tabell 1. Oversikt fra Brønnøysundregistrene over antall tros- og livssynssamfunn med færre enn N tilskuddstellende medlemmer over 15 år og virkningene av antallskrav om tilskudd.

Færre enn N tilskuddstellende medlemmer over 15 år 2016	Antall samfunn	Antall tilskuddstellende medlemmer	Statlig sats 2016*	Gjennomsnittlig kommunal sats 2016**	Reduserte off. tilskudd
Færre enn 100	381	17 026	561 kr	643 kr	20 499 304 kr
Færre enn 200	515	35 904	561 kr	643 kr	43 228 416 kr
Færre enn 300	591	54 576	561 kr	643 kr	65 709 504 kr
Færre enn 400	631	68 472	561 kr	643 kr	82 440 288 kr
Færre enn 500	660	81 377	561 kr	643 kr	97 977 908 kr
Færre enn 1 000	728	129 422	561 kr	643 kr	155 824 088 kr
Færre enn 2 000	749	158 911	561 kr	643 kr	191 328 844 kr

* I beregningen av beløpet inngår et skjønnsmessig fastsatt tall på medlemmer og tilhørende over 15 år i Den norske kirke. Tallet utgjør 84 pst. av medlemstallet som inngikk i fastsettingen av satsen for 2016. Regnestykket blir: $1\,826\,206\,000/3\,252\,892 = 561$ kroner per medlem (fra 472 kroner til 561 kroner).

** I beregningen er lagt til grunn samme prosentvise økning som i den statlige satsen (fra 541 kroner til 643 kroner).

Av i alt 783 samfunn som mottok støtte i 2016, var det 381 samfunn med i alt ca. 17 000 medlemmer som hver for seg hadde færre enn 100 tilskuddstellende medlemmer over 15 år.

660 samfunn, med i alt 81 000 tilskuddstellende medlemmer, hadde færre enn 500 medlemmer over 15 år. Dette svarer til 85 pst. av alle samfunnene som mottar støtte. Den samlede offentlige støtten til disse, rundt 98 mill. kroner, svarer til ca. 16 pst. av den offentlige støtten til alle tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Denne støtten var på 620 mill. kroner i 2016.

Departementet går ut fra at likeartede samfunn som hver for seg har færre enn 500 medlemmer over 15 år, vil kunne tilpasse seg grensen ved organisatorisk samordning eller -sammenslutning. Dette gjelder blant annet landets over 300 pinsemenigheter og flere frie evangeliske forsamlinger. I Sverige har pinsemenighetene gått inn i en organisert sammenslutning, uten at den enkelte menighets selvstendighet er oppgitt.

Etter en gjennomgang av de samfunnene som har færre enn 500 medlemmer over 15 år, antar departementet – etter et forsiktig anslag – at rundt 350 samfunn antas å kunne slutte seg sammen i en organisatorisk overbygning. Det er imidlertid ikke mulig nå å si noe sikkert om dette.

Med et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år vil det bli langt færre samfunn å følge opp, sammenliknet med dagens 783 samfunn. I realiteten er det ikke mulig for fylkesmennene i dag å følge opp hvert enkelt samfunn.

Selv om mange samfunn forventes å tilpasse seg kravet til medlemstall – ved å inngå i en organisert sammenslutning – går departementet ut fra at en antallsgrense på 500 tilskuddstellende medlemmer over 15 år likevel vil bety at mange samfunn ikke lenger vil få støtte. Det er ikke nå mulig å anslå den budsjettmessige innsparingen som forslaget representerer. Det innsparingspotensialet som framgår av tabellen, i alt 98 mill. kroner, er i alle fall et for høyt anslag.

Etter departementets syn kan det vurderes å disponere en del av den innsparingen som vil oppstå, til særlige tiltak som kan komme tros- og livssynssamfunnene til gode, for eksempel i form av dialogtiltak og selektiv, særskilt begrunnet tilleggsstøtte. Slik særlig støtte kan for eksempel være støtte til tiltak som fremmer kjønnslikestilling, jf. drøftingene i kapittel 6.3.3.

Kravet om at hvert tilskuddstellende medlem skal være over 15 år, betyr en viss refordeling av den offentlige støtten, sammenliknet med dagens fordeling. Bakgrunnen er at aldersfordelingen blant tilskuddstellende medlemmer ikke er den samme i alle samfunn. Samfunn med mange medlemmer under 15 år og som det gis tilskudd for i dag, vil dermed få redusert tilskudd sammenliknet med samfunn med få medlemmer under 15 år. Ståsett-utvalget foretok en beregning av omfordelingsvirkningene for de enkelte samfunnene dersom tilskudd bare ble gitt for medlemmer over 15 år, se NOU 2013:1 og oversiktstabell på side 394. Det er særlig de muslimske trossamfunnene som vil miste støtte ved et slikt vilkår, mens Human-Etisk Forbund, den svenske menigheten i Norge og Jehovas vitner vil ha økonomisk fordel av et slikt alderskrav.

Departementet har gjort en tilsvarende beregning som Ståsett-utvalget, basert på tilskuddssatsene per medlem i 2016, jf. tabell 2.

Tabell 2. Omfordelingseffekten av tilskudd til tros- og livssynssamfunn når tilskuddet gis etter antallet medlemmer over 15 år.

	1)		2)		Rel. endr.
	Utbetaling i 2016 - Tilskudd for alle medlemmer		Utbetaling i 2016 - Tilskudd for medlemmer som er 15 år og mer		
	Antall	Sum	Antall	Sum	
ALBANSK ISLAMSK KULTURSENTER	4 257	4 312 341	3 537	4 258 548	-1,2
BRUNSTAD CHRISTIAN CHURCH	8 177	8 283 301	5 525	6 652 100	-19,7
BUDDHISTFORBUNDET	13 246	13 418 198	12 423	14 957 292	11,5
CENTRAL JAM-E-MOSQUE WORLD ISLAMIC MISSION NORWAY	4 787	4 849 231	3 773	4 542 692	-6,3
CENTRAL JAMAAT-E AHL-E SUNNAT NORWAY REGD.	6 245	6 326 185	4 834	5 820 136	-8,0
DEN EVANGELISK LUTHERSKE FRIKIRKE	18 878	19 123 414	16 665	20 064 660	4,9
DEN ISLANDSKE EVANGELISKE- LUTHERSKE MENIGHET I NORGE	6 830	6 918 790	5 444	6 554 576	-5,3

DEN KATOLSKE KIRKE I MIDT NORGE TRONDHEIM STIFT	13 481	13 656 253	11 292	13 595 568	-0,4
DEN TYRKISK ISLAMSK UNION	3 233	3 275 029	2 557	3 078 628	-6,0
DET EVANGELISK-LUTHERSKE KIRKESAMFUNN	3 177	3 218 301	2 838	3 416 952	6,2
DET ISLAMSK FELLESKAP BOSNIA OG HERZEGOVINA	9 317	9 438 121	8 241	9 922 164	5,1
MAROKKANSK TROSSAMFUNN	3 195	3 236 535	2 650	3 190 600	-1,4
DET NORSKE BAPTISTSAMFUNN	10 367	10 501 771	9 011	10 849 244	3,3
HUMAN ETISK FORBUND	86 916	88 045 908	81 196	97 759 984	11,0
ISLAMIC CULTURAL CENTRE NORWAY	4 206	4 260 678	3 223	3 880 492	-8,9
JEHOVAS VITNER	12 413	12 574 369	12 389	14 916 356	18,6
METHODISTKIRKEN I NORGE	10 531	10 667 903	9 581	11 535 524	8,1
MINHAJ UL QURAN INTERNATIONAL NORWAY	2 766	2 801 958	2 352	2 831 808	1,1
MISJONSKIRKEN NORGE	10 598	10 735 774	8 650	10 414 600	-3,0
OSLO KATOLSKE BISPEDØMME	124 985	126 609 805	103 526	124 645 304	-1,6
OSLO KRISTNE SENTER	2 550	2 583 150	2 204	2 653 616	2,7
SVENSKA KYRKAN I NORGE	21 689	21 970 957	21 095	25 398 380	15,6
SYVENDEDAGS ADVENTISTKIRKEN - DEN NORSKE UNION	4 778	4 840 114	4 347	5 233 788	8,1
TAWFIQ ISLAMSK SENTER	7 406	7 502 278	5 144	6 193 376	-17,4
TROMSØ STIFT DEN KATOLSKE KIRKE I NORD-NORGE	6 390	6 473 070	5 323	6 408 892	-1,0
PINSEMENIGHETER	34 192	34 636 496	30 741	37 012 164	6,9
ØVRIGE ³⁾	179 299	181 629 887	139 572	168 044 688	-7,5
SUM	622 043	630 129 559	525 262	632 415 448	0,4

¹⁾ Tilskuddsbeløp til det enkelte trossamfunn i 2016 beregnet ut fra gjennomsnittlig kommunal sats i 2016 på kr 541 og statlig sats på kr 472, dvs. i sum kr 1 013.

²⁾ Tilskuddsbeløp til det enkelte trossamfunn i 2016 når antall medlemmer i Den norske kirke under 15 år ikke inngår i beregningen av tilskuddssatsen. Dette ville gitt en gjennomsnittlig kommunal sats i 2016 på kr 643 og statlig sats på kr 561, dvs. i sum kr 1 204.

³⁾ I kategorien "øvrige" inngår samfunn som i dag har færre enn 500 medlemmer. Flere av pinsemenighetene har færre enn 500 medlemmer, men er i tabellen slått sammen i en egen kategori.

Departementet vil for ordens skyld presisere at samfunn som oppfyller kravet om minst 500 medlemmer over 15 år, vil være berettiget støtte for alle tilskuddstellende medlemmer, ikke for eksempel fra og med medlemsnummer 500 og oppover, som kunne vært et alternativ.

23.3.3 Organiseringen av statens oppgaver

Departementet foreslår i kapittel 17 at alle oppgaver knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke legges til en egen enhet ved ett fylkesmannsembete.

Formålet er å styrke de faglige og administrative funksjonene og å få etablert et nasjonalt kompetansemiljø på området, jf. drøftingene i kapittel 17. Departementet ser det som en stor fordel for den faglige kvaliteten at fagkompetansen og de administrative funksjonene samles ett sted. Departementet vil understreke de gevinster som oppnås ved dette. En reduksjon i antallet samfunn som mottar støtte, vil innebære at det er realistisk at enheten ved vedkommende fylkesmannsembete også vil ha kapasitet til å følge opp de enkelte samfunnene. Kontrollhensyn, med gjennomgang av regnskap og rapporter m.m., krever en tettere oppfølging av det enkelte samfunnet enn i dag.

Departementet har ikke tatt stilling til ressursbehovet ved etableringen av en slik enhet ved ett fylkesmannsembete. Dette vil departementet komme tilbake til i budsjettssammenheng.

Fylkesmennenes oppgaver på området i dag ble for noen år siden beregnet til rundt tre årsverk. Disse ressursene vil i tilfelle kunne omdisponeres til vedkommende embete. Det vises også til omtalen ovenfor om den innsparingen som følger av det nye regelverket for en ny tilskuddsordning på feltet. Ressursbehovet for å ivareta alle oppgaver på feltet ved ett fylkesmannsembete, vil i alle tilfelle representere et langt lavere ressursbehov enn det som i dag går med til forvaltningen av dagens tilskuddsordninger i alle landets kommuner.

23.4 Ansvar for gravplassforvaltningen

Av kapittel 22 framgår at departementet ikke foreslår endringer i dagens lovbestemmelser om at kirken lokalt (soknene) har ansvaret for gravplassforvaltningen. Imidlertid foreslås det at fylkesmannen kan treffe vedtak om overføring av ansvaret til kommunen om kommunen ønsker det. I slike tilfeller vil det oppstå administrative og økonomiske konsekvenser, både for kirken og kommunen, som i hvert enkelt tilfelle må utredes i sammenheng med overføringen.

23.5 Departementets samlede vurdering

Forslagene som berører Den norske kirke innebærer en forenkling og nedbygging av statens lovregulering av kirken. Lovforslagene er av rammekarakter og gir kirken langt større grad av selvstyre på områder som i dag er regulert i kirkeloven. Departementet vil særlig peke på den friheten Den norske kirke gis til å organisere seg og gi bestemmelser om ansvars- og oppgavefordelingen mellom kirkens ulike organer. Slike bestemmelser vil i framtiden kunne gis i den kirkeordningen som Kirkemøtet skal fastsette. Begge de to alternative løsningene for hvordan den offentlige finansieringen av Den norske kirke kan innrettes, er basert på at den offentlige ressursinnsatsen føres videre på samme nivå som i dag.

Departementets forslag til tilskuddsordning til tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke representerer samlet sett en betydelig administrativ forenkling, både for det offentlige og for de enkelte tros- og livssynssamfunnene.

I tråd med siktemålet med ny lovgivning, innebærer utkastet til ny lov om tros- og livssynssamfunn en helhetlig og langt mer ensartet lovgivning for tros- og livssynssamfunnene.

UTKAST TIL LOV OM TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN (TROSSAMFUNNSLOVEN)

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde. Medlemskap i tros- og livssynssamfunn

§ 1. Formål og virkeområde

Formålet med loven er å understøtte tros- og livssynssamfunn.

Med tros- og livssynssamfunn menes i denne loven sammenslutninger for felles utøvelse av en religiøs tro eller et sekulært livssyn.

Som tros- eller livssynssamfunn regnes ikke sammenslutninger som

- a) primært framstår som virtuelle fellesskap,
- b) har politisk, humanitær, kulturell eller forretningsmessig virksomhet som hovedformål,
- c) har helse eller selvutvikling som hovedformål,
- d) har bekjempelse av religion eller livssyn som hovedformål,
- e) har et rent filosofisk formål.

Loven gjelder for alle tros- og livssynssamfunn. Kapittel 2 gjelder ikke for Den norske kirke, og kapittel 3 gjelder bare for Den norske kirke.

Loven gjelder ikke for Svalbard.

§ 2. Inn- og utmelding

Den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn. Foreldre med foreldreansvar kan melde barn under 15 år inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn. Barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding.

Barn har rett til å bli hørt i tråd med barnelovens alminnelige bestemmelser i alle saker som gjelder deres utøvelse av tro eller livssyn.

Tros- og livssynssamfunnene fastsetter selv vilkår for medlemskap og framgangsmåte for innmelding i samfunnet. Utmelding kan alltid skje skriftlig.

Kapittel 2. Registrering av tros- og livssynssamfunn. Tilskudd til tros- og livssynssamfunn

§ 3. Registrering av tros- og livssynssamfunn

Et tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert når det er fast organisert, og har minst 500 medlemmer som

- a) har fylt 15 år,
- b) selv har meldt seg inn, eller som har blitt innmeldt av foreldre eller verge,
- c) er bosatt i riket, og som
- d) ikke er medlem i Den norske kirke eller annet registrert tros- eller livssynssamfunn.

Antallskravet kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap.

Dersom muligheten etter annet ledd er uttømt, kan kravet om mer enn 500 medlemmer etter første ledd fravikes når helt særlige forhold tilsier at det bør gis tilskudd eller vigselmyndighet til et trossamfunn som tilhører en veletablert religion eller trosretning internasjonalt, og som har vært virksom i Norge i mange år.

Samfunnet skal uten opphold gi melding om endringer i opplysningene som lå til grunn for registreringen.

Når registreringsvilkårene ikke er oppfylt, eller ved brudd på andre krav gitt i eller i medhold av denne loven, kan tros- eller livssynssamfunnet nektes eller fratras registrering.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om krav til søknad om registrering, plikten til å opplyse om endringer og om tap av registrering.

§ 4. *Krav om og tildeling av statstilskudd*

Registrert tros- eller livssynssamfunn kan kreve tilskudd fra staten.

Tros- eller livssynssamfunnet skal benytte statstilskuddet til tros- eller livssynsformål.

Tilskuddet beregnes etter tros- eller livssynssamfunnets medlemstall. Som tilskuddstellende medlem regnes bare person som fyller vilkårene i § 3 første ledd bokstav a–d.

Satsen for tilskudd per medlem fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke. Følgende tilskudd til Den norske kirke skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskuddssatsen:

- a) tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige,
- b) investeringstilskudd til kirkebygg fra før 1900,
- c) tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling.

Samfunnet skal når det fremmer krav om tilskudd, skriftlig bekrefte at det er kjent med og vil overholde vilkårene for tilskudd i § 6.

Kongen kan gi forskrift om plikt til å opplyse om fødselsnummer for hvert enkelt medlem i tros- og livssynssamfunn til bruk i saker om registrering etter § 3 og i saker om tilskudd etter § 4. Opplysningene kan jevnføres med opplysninger fra Det sentrale folkeregister, Den norske kirkes medlemsregister og andre tros- og livssynssamfunn for å kontrollere at vilkårene for registrering og tilskudd er oppfylt.

Reglene i statistikkloven om plikt til å gi opplysninger til utarbeidelse av offisiell statistikk gjelder ikke for opplysninger som er gitt etter regler med hjemmel i sjettede ledd.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskudd og om framsetting av kravet om tilskudd.

§ 5. *Regnskap og rapport*

Alle registrerte tros- og livssynssamfunn skal hvert år sende inn rapport om virksomheten. Tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, skal dessuten hvert år sende inn

regnskap. Regnskapet skal være revidert av statsautorisert eller registrert revisor. Revisor skal opplyse særlig om eventuelle bidrag til virksomheten fra utlandet.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om regnskap og rapport og om krav om tilbakebetaling.

§ 6. *Vilkår for statstilskudd*

Tros- eller livssynssamfunn som begår alvorlige lovbrudd, kan nektes tilskudd etter § 4. I vurderingen skal det legges særlig vekt på brudd på lovbestemmelser som skal beskytte barns interesser, brudd på diskrimineringslovgivning og brudd på lovbestemmelser som skal hindre oppfordring til hat eller vold.

Tros- eller livssynssamfunn som utfører, oppfordrer til eller uttrykker støtte til handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter, kan nektes tilskudd etter § 4. Samfunn som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd.

Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd etter § 4.

Tilskudd kan kreves tilbakebetalt dersom et samfunn bryter kravene gitt i eller i medhold av loven her.

Kongen kan gi forskrifter om gjennomføringen av bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 7. *Forvaltning og tilsynsmyndighet*

Departementet fatter vedtak i alle saker etter dette kapitlet.

Departementet fører kontroll med at tros- og livssynssamfunn oppfyller sine plikter etter denne loven og at krav og vilkår for registrering og tilskudd er oppfylt.

Kongen kan gi forskrift om at oppgavene etter denne paragraf kan overføres til fylkesmannen og kan også bestemme at de kan samles ved ett fylkesmannsembete.

Kapittel 3. Om Den norske kirke

§ 8. *Kapitlets formål*

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.

§ 9. *Soknet og Den norske kirke*

Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne.

Den norske kirke, så vel som det enkelte sokn, er et eget rettssubjekt og har rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.

Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ.

§ 10. Kirkemøtet

Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker.

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse.

Kirkemøtet kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.

§ 11. Kirkelig stemmerett og kirkevalg

Hvert medlem i Den norske kirke som bor i soknet, og som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har kirkelig stemmerett. Kirkemøtet gir bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer.

Kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg.

§ 12. Finansiering av Den norske kirke

Alternativ ved fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune:

Staten gir tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål.

Vilkår for tilskudd etter § 6 gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

For regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke gjelder regnskapsloven om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

Kommunen gir tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunen, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sørge for at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp.

Kommunal tjenesteyting kan tre i stedet for tilskudd etter fjerde ledd.

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere disse formålene, og kommuneloven § 50 gjelder da tilsvarende.

Et sokn kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven.

Kirkemøtet kan bestemme at medlemmer av Den norske kirke skal betale medlemskontingent.

Alternativ ved fullt statlig finansieringsansvar:

Staten gir tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt.

Staten gir også tilskudd til kirkelig virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sørge for at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også

sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp.

Vilkår for tilskudd etter § 6 gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

For regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke gjelder regnskapsloven om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

Et sokn kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven.

Kirkemøtet kan bestemme at medlemmer av Den norske kirke skal betale medlemskontingent.

§ 13. Kirker

Kirkene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Kirkemøtet gir regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

§ 14. Prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.

Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.

All prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.

(Departementet kan pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for prest i Den norske kirke. Staten dekker i tilfelle kommunens utgifter etter regler fastsatt av Kongen.)

Kirkelig tilsatte som er overført fra staten til Den norske kirke, har rett til uttak av avtalefestet pensjon tilsvarende ordningen i Hovedtariffavtalen i staten, i samsvar med det som er fastsatt i lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Retten til uttak forutsetter medlemskap i Statens pensjonskasse og gjelder fram til 1. januar 2021.)

§ 15. Den norske kirkes medlemsregister

Personer som er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister.

Det skal føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet ved prest i Den norske kirke samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Disse opplysningene kan inntas i medlemsregisteret.

Nærmere regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.

§ 16. Saksbehandlingsregler

Kirkemøtet bestemmer om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for virksomheten som drives av kirkelige organer.

Forslag til vesentlige endringer i bestemmelsene i dette kapitlet skal forelegges Kirkemøtet.

Kapittel 4. Forskjellige bestemmelser

§ 17. Rett til permisjon fra arbeid mv.

Den som har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, har rett til fri fra arbeid, skolegang, obligatorisk undervisning ved universitet og høyskole, tjenesteplikt og lignende i opp til to selvvalgte dager hvert år i forbindelse med høytider etter vedkommendes religion.

Arbeidstaker som ønsker å benytte retten til fri, skal varsle arbeidsgiver senest 14 dager på forhånd.

Arbeidsgiver kan kreve at arbeidstaker innarbeider fridagene. Etter drøfting med arbeidstaker fastsetter arbeidsgiver når innarbeidingen skal skje. Innarbeidingen regnes ikke som overtid selv om arbeidstiden overstiger alminnelig arbeidstid i henhold til arbeidsmiljøloven.

Student som ønsker å benytte retten til fri fra obligatorisk undervisning, skal varsle lærestedet senest 4 uker på forhånd.

§ 18. Registerføring og avleveringsplikt

Kongen kan gi forskrifter med nødvendige regler om registerføring og plikt til å avlevere samfunnenes offentlige bøker.

§ 19. Politiattest

Tros- og livssynssamfunn kan kreve fremleggelse av barneomsorgsattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

§ 20. Gravplass

Kongen kan tillate at tros- eller livssynssamfunn får ha egen gravplass og sette vilkår for dette. Gravplassloven gjelder da tilsvarende så langt den passer.

§21. Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Enkeltbestemmelser i loven kan settes i kraft til ulik tid.

Kongen gir nødvendige overgangsbestemmelser.

Det gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Ekteskapsloven

Ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a skal lyde:

Vigsler er:

a. prest i Den norske kirke og person som er tildelt vigselsmyndighet i et tros- eller livssynssamfunn som er registrert etter lov om tros- og livssynssamfunn.

§ 12 annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om tildeling og tilbaketrekking av vigselfrett for vigslere i registrerte tros- og livssynssamfunn.

§ 12 nytt tredje ledd skal lyde:

Ritual for vigsel etter denne paragrafs første ledd bokstav a skal godkjennes av departementet.

Ekteskapsloven § 13 første og annet ledd skal lyde:

En vigsler som nevnt i § 12 bokstav a, kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunnet, eller ingen av dem tilhører samfunnet.

Den som er prest i Den norske kirke eller vigsler i et annet trossamfunn kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.

Ekteskapsloven § 13 nytt tredje ledd skal lyde:

Nekting etter grunnene i første og annet ledd skal praktiseres likt for kvinner og menn.

Ekteskapsloven § 16 første ledd tredje punktum oppheves.

2. Kirkeloven

Loven i sin helhet oppheves og erstattes av bestemmelser i ny lov om tros- og livssynssamfunn.

3. Lov om trdomssamfunn og ymist anna

Loven i sin helhet oppheves og erstattes av bestemmelser i ny lov om tros- og livssynssamfunn.

4. Lov om tilskudd til livssynssamfunn

Loven i sin helhet oppheves og erstattes av bestemmelser i ny lov om tros- og livssynssamfunn.

5. Gravferdsloven

Lovens kortnavn endres, slik at lovens tittel lyder:

Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (*gravplassloven*).

Betegnelsen *kirkelig fellesråd* endres i følgende paragrafer til *gravplassmyndigheten*: § 3 overskriften og § 3 første ledd, § 6 annet ledd, § 7 første og annet ledd, § 13 annet, tredje og fjerde ledd, § 14 første og fjerde ledd, § 16 første og annet ledd, § 17 første ledd og § 21 første og annet ledd.

Betegnelsen *bispedømmerådet* endres i følgende bestemmelser til *fylkesmannen*: § 4 første ledd, § 21 første ledd og § 24 første ledd.

§3. Gravplassmyndighetens og kommunens ansvar

(Ny overskrift)

Annet ledd skal lyde:

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Etter avtale med soknet kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til dette formål.

Nytt tredje ledd skal lyde:

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere disse formålene, og kommuneloven § 50 gjelder da tilsvarende.

§ 23. Forvaltningsansvar

Første og annet ledd skal lyde:

Det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker vedrørende drift og forvaltning av gravplass, er lokal gravplassmyndighet etter loven her.

Etter søknad fra kommunen kan fylkesmannen ved forskrift treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven her skal overføres til kommunen.

Nytt fjerde ledd skal lyde:

Lokal gravplassforvaltning, krematorium eller i særlige tilfeller annen virksomhet med oppgaver etter loven her, skal skaffe til veie opplysninger og gi slik uttalelse som departementet ber om.

§ 24. Klageadgang

skal lyde:

Enkeltvedtak som er truffet av gravplassmyndigheten eller kommunen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til fylkesmannen.

Enkeltvedtak som er truffet av fylkesmannen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til departementet.