

27. juni 2016

Høyring

Forslag om endringar i lovgivinga om tilskott til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja (om statstilskott til pensjonspremie og eigenkapital til Den norske kyrkja)

Høyringsfrist: 15. september 2016

Innhald

1.	Hovudinnhaldet i høyringsnotatet	3
2.	Bakgrunn	4
2.1	Grunnlaget for statstilskott til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja.....	4
2.1.1	<i>Regelverket</i>	4
2.1.2	<i>Reknegrunnlaget for statstilskottet til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja</i>	5
2.2	Nærare om pensjonspremien og eigenkapitalen	5
2.2.1	<i>Pensjonspremien</i>	5
2.2.2	<i>Eigenkapitalen</i>	6
3.	Internasjonale konvensjonar og Grunnlova § 16.....	7
3.1	Innleiing	7
3.2	Tilskottet til pensjonspremien.....	8
3.3	Tilskottet til eigenkapitalen.....	19
3.4	Andre spørsmål	20
4.	Vurderingar frå departementet	22
5.	Økonomiske og administrative konsekvensar	23
6.	Forslag til lovendingar	23

1. HOVUDINNHALDET I HØYRINGSNOTATET

Lovframlegget i Prop. 55 L (2015–2016) *Endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.)* vart vedteke av Stortinget 18. mai i år, sjå Innst. 256 L (2015–2016) og lov 27. mai 2016 nr. 17. Dei vesentlege lovendingane trer i kraft 1. januar 2017. Frå det same tidspunktet vil verksemdene i Den norske kyrkja som i dag er ein del av statsforvaltinga, bli ført over frå staten til det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja. Staten sitt finansieringsansvar på området vil vere som før, men finansieringa vil skje i form av eit rammetilskott som Kyrkjemøtet rår over.

Arbeidstakarane som vert ført over frå staten til det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja, held fram med medlemskapen i Statens pensjonskasse (SPK). Den norske kyrkja må dekke pensjonspremien over eige budsjett. I budsjettopplegget for 2017 tek Kulturdepartementet sikte på å innarbeide eit tilskott til Den norske kyrkja for å dekke pensjonspremien. I budsjettopplegget vil departementet dessutan foreslå at det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja får eit tilskott til eigenkapital.

Etter lovgivinga har trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja rett til å krevje eit årleg statstilskott som om lag svarer til det som staten budsjetterer til Den norske kyrkja, rekna per medlem. Departementet har vurdert om tilskottet til Den norske kyrkja som skal dekke pensjonspremien til SPK og eigenkapitaltilskottet, skal vere med i grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn. Som bakgrunn har departementet bedt Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet vurdere om internasjonale konvensjonar eller Grunnlova § 16 stiller opp rettslege skrankar for vurderinga av spørsmålet. Lovavdelinga har gitt uttale i saka i brev 10. juni 2016 til Kulturdepartementet. Ifølgje Lovavdelinga er det berre tilskottet til den delen av pensjonspremien som er knytt til pensjonsrettar opptente før 1. januar 2017, som utan hinder av Grl. § 16 (eller internasjonale konvensjonar) kan haldast utanom grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn. Ifølgje Lovavdelinga kan tilskottet til eigenkapitalen haldast utanom utan hinder av Grl. § 16 eller internasjonale konvensjonar.

Departementet tek etter dette sikte på å innarbeide delar av tilskottet til pensjonspremien til Den norske kyrkja i 2017 i tilskottsgrunnlaget til andre trudoms- og livssynssamfunn. Departementet meiner at dei delane av tilskottet til premien som er knytt til pensjonsrettar opptente før 1. januar 2017 og tilskottet til eigenkapital, ikkje skal reknast med i grunnlaget.

Departementet meiner det ut frå gjeldande lovreglar om tilskott til trudoms- og livssynssamfunn kan vere uklårt om det er rettsleg grunnlag for dei nemnte unntaka i dag. Departementet foreslår difor at lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna § 19 og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn § 2 vert endra, slik at lovgivinga er presis om unntaka.

Lovforslaga vert med dette sendt på høyring. Høyringsfristen er 15. september 2016.

2. BAKGRUNN

2.1 Grunnlaget for statstilskott til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja

2.1.1 Regelverket

Etter lovgivinga har trudoms- og livssynssamfunn krav på tilskott frå staten som om lag svarer til det staten har budsjettert til Den norske kyrkja, rekna per medlem. Formålet er økonomisk likebehandling av Den norske kyrkja og andre trudoms- og livssynssamfunn.

Lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna § 19 første ledd lyder:

Registerført trdomssamfunn kan krevja årleg tilskot frå rikskassen. Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet. Løyvingar som kjem som ei følgje av at tenestebustad- og bupliktordninga for prestane i Den norske kyrkja har falle bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget etter første leddet.

Av lova går det fram at reglane om tilskott etter § 19 første ledd også gjeld for uregistrerte trdomssamfunn.

Lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn §§ 1 og 2 lyder:

§ 1

Livssynssamfunn som ikkje krenkjer rett og sømd, kan krevje årleg tilskot frå rikskassen.

Tilskota skal nyttast til føremål som går inn under verksemda som livssynssamfunn.

§ 2

Tilskotet skal vere så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja og skal reknast ut etter kor mange som høyrer til samfunnet.

Løyvingar som kjem som ei følgje av at tenestebustad- og bupliktordninga for prestane i Den norske kyrkja har falle bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget etter første leddet.

I forskrift 19. april 2005 nr. 345 om registrerte og uregistrerte trdomssamfunn heiter det i § 6:

Sats for beregning av statstilskudd fastsettes av Kultur- og kirke departementet på grunnlag av de årlig budsjetterte utgifter til Den norske kirke, etter fradrag for utgifter som er felles for alle innvånere av riket og som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål (herunder merutgifter som følge av fredede eller vernede kirkebygg og øvrige utgifter til alminnelige kulturformål). Det fremkomne nettoutgiftsbeløp deles med tallet på medlemmene i Den norske kirke, hvilket gir et beregnet utgiftsbeløp pr. statskirkemedlem.

Forskrifta er opphavleg frå 1969, då lova om trdomssamfunn vart vedteken. Det var denne lova som innførte prinsippet om økonomisk likebehandling av Den norske kyrkja og andre trdomssamfunn. Forskrifta seier korleis dette prinsippet skal tillempast i ei tilskottsordning. Reglane om korleis tilskott til trdomssamfunn skal reknast ut, gjeld også for tilskott til livssynssamfunn, sjå forskrift 1. desember 1988 nr. 996 § 6.

Ved utrekninga av dei kommunale tilskotta til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja er reglane dei same: Det som kommunen budsjetterer som løyvingar til verksemda i Den norske kyrkje per kyrkjemedlem i kommunen, har dei andre trudoms- og livssynssamfunna også krav på frå kommunen, rekna etter kor mange medlemmar av samfunnet som er busett i kommunen, og som det kan krevjast tilskott for.

2.1.2 Reknegrunnlaget for statstilskottet til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja

Grunnlaget for statstilskottet til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja er i første rekkje nettoløyvingane¹ til kyrkjelege organ og verksemder som i dag er ein del av statsforvaltinga (Kyrkjerådet, biskopane, bispedømmeråda, prestetenesta, Det praktisk-teologiske seminar), sjå Prop. 1 S (2015–2016) *Kulturdepartementet* og kap. 340/3340 Den norske kyrkja, der nettoløyvinga er om lag 1,25 mrd. kroner. I tilskottsgrunnlaget er dessutan medrekna statstilskottet på om lag 560 mill. kroner til mellom anna Sjømannskyrkja, trusopplæringa og diakonien i Den norske kyrkja, sjå kap. 340, postane 71 og 75, og det øyremerkte statstilskottet på 12 mill. kroner til tiltak retta mot kyrkjebygga, sjå kap. 342 *Kirkebygg og gravplasser*, post 70. I grunnlaget er også rekna med bidraget frå Opplysningsvesenets fond til Den norske kyrkja. Bidraget frå fondet er rekna inn i grunnlaget for 2016 med 91 mill. kroner. Løyvinga som kjem som ei følgje av at tenestebustad- og bupliktordninga for prestane har falle bort, skal ikkje reknast med i grunnlaget (77 mill. kroner i 2016). Budsjetteringsgrunnlaget i 2016 for tilskottet til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja er etter dette på om lag 1,83 mrd. kroner.

Ved budsjetteringa reknar Kulturdepartementet med at det lovregulerte statstilskottet til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja svarer til 16–17 pst. av det som staten budsjetterer til Den norske kyrkja. For 2016 er løyvinga over statsbudsjettet til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja på 315 mill. kroner. Satsen for utrekning av statstilskottet til trudoms- og livssynssamfunna er i 2016 på 472 kroner per medlem. I 2015 var satsen 486 kroner, i 2014 var satsen 449 kroner per medlem.

2.2 Nærare om pensjonspremien og eigenkapitalen

2.2.1 Pensjonspremien

Etter søknad frå Kyrkjemøtet 2015 har Arbeids- og sosialdepartementet gjort vedtak om at dei kyrkjeleg tilsette i staten som vert ført over frå staten til det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja 1. januar 2017, kan halde fram med sin medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK) etter overføringa. Vedtaket gjeld ut 2020. Ordninga med avtalefesta pensjon (AFP) i SPK er også ført vidare på same vilkår ut 2020. Seinast i 2020 må kyrkja på eige grunnlag ta stilling til pensjonsordning.

I dag vert pensjonsutgiftene for statstenestemenn dekkja over ei fellesløyving over budsjettet til Arbeids- og sosialdepartementet, sjå Prop. 1 S (2015–2016), kap. 612 *Statens pensjonskasse*. Den norske kyrkja må etter utskillinga frå staten betale den årlege

¹ Ved nettoløyving er dei korresponderande inntektsløyvingane trekte frå utgiftsløyvingane.

pensjonspremien til SPK over eige budsjett, slik andre verksemdar som vert skilt ut frå staten og held fram med sin medlemskap i SPK, må gjere. Premien som kyrkja skal betale til SPK etter 1. januar 2017, vil bli innarbeidd i rammetilskottet til kyrkja, mot ein reduksjon av fellesløyvinga på kap. 612. For staten er dette ei provenynøytral omgruppering av utgifter.

Pensjonspremien som Den norske kyrkja skal betale til SPK i 2017, har SPK i april 2016 estimert til 143 mill. kroner eksklusive arbeidsgjevaravgifta.² Dette er eit førebels estimat, med grunnlag i aktuarmessige og økonomiske føresetnader per 1. januar 2016.

Lønnsendingar i 2016 er ikkje rekna med. Modellen som SPK nyttar for å rekne ut premien, er basert på dei hendingane som finn stad. Premien vert såleis ikkje rekna ut etter ein prosent av pensjongsgrunnlaget. Ifølgje SPK svarar ein premie på 143 mill. kroner til ein premiesats på ca. 15 pst. av pensjongsgrunnlaget 1. januar 2016.

Premieestimatet på 143 mill. kroner inkluderer ein *ordinær* premie på 81 mill. kroner og ein *endringspremie* på 62 mill. kroner. Den ordinære premien skal dekke auken i pensjonsrettar som finn stad i året 2017, forutan ein administrasjonspremie på 3,5 mill. kroner.

Endringspremien skal dekke auken i pensjonsrettar som frå tidlegare er opptente. Grunnlaget for endringspremien er mellom anna lønnsendingar, AFP-uttak, endringar i bemanninga og regulering av pensjonen for pensjonistar³. I 2017, første året kyrkja er skilt ut frå staten, vil nær heile endringspremien vere knytt til pensjonsrettar som er opptente medan medlemen var tilsett i staten.

Premieestimatet på 143 mill. kroner vil bli oppdatert fram mot statsbudsjettet for 2017. Noko av premien vert dekkja inn av pensjonsinnskottet frå dei tilsette (2 pst. av pensjongivande lønnsinntekt), som Den norske kyrkja må krevje inn. I rammetilskottet til Den norske kyrkja for 2017 vil det bli innarbeidd eit tilskott som svarer til den estimerte premien som kyrkja skal betale i 2017 (arbeidsgjevardelen), inklusive arbeidsgjevaravgifta. Det vil i rammetilskottet elles bli særskilt justert for pensjonsinnskottet frå arbeidstakarane (medlemsdelen).

Pensjonsutgifter til kyrkjeleg tilsette i staten som er pensjonistar eller som har gått over i anna arbeid før 1. januar 2017, vil staten ha ansvaret for, og dei vil dermed ikkje vere med i premiegrunnlaget for Den norske kyrkja.

2.2.2 *Eigenkapitalen*

Som forvaltingsorgan i staten har ikkje dei kyrkjelege verksemdene som skal skiljast ut frå staten 1. januar 2017, ein særskilt avgrensa eigenkapital. Likviditetsbehovet gjennom året har vore dekkja ved konsernkontoordninga i Noregs Bank. Det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja vil ha eit årleg driftsbudsjett på om lag 1,4 mrd. kroner, med om lag 1 700 tilsette. Ved etableringa 1. januar 2017 må denne rettsleg og økonomisk sjølvstendige eininga ha ein

² I Prop. 55 L (2015–2016) side 49 var det opplyst at estimatet var på 260 mill. kroner (eksklusive arbeidsgjevaravgifta). I estimatet var det rekna inn ein eingongsregulering av verknaden av lønnskompensasjonen til prestane ved opphevinga av buplikta. Denne skulle ikkje ha vore rekna med.

³ I den estimerte premien på 143 mill. kroner er ikkje rekna inn reguleringspremien for tilsette i Den norske kyrkja som vert pensjonistar i 2017. Dette er eit mindre og usikkert beløp. Reguleringspremien vil vere ein del av endringspremien framover.

eigenkapital for å sikre forsvarleg drift gjennom året. Storleiken på eigenkapitaltilskottet er ei budsjettsak som departementet vil komme tilbake til i framlegget til statsbudsjett for 2017.

Eit sentralt siktemål med eigenkapitaltilskottet er å gje Den norske kyrkja ein likviditetsbuffer. Eigenkapitalen vil også kunne nyttast i samband med omstillingar eller andre tiltak som på kort sikt krev meirutgifter, men som på lengre sikt kan gje vinstar eller innsparingar, slik at eigenkapitalen kan byggjast opp igjen.

Eigenkapitaltilskottet til Den norske kyrkja vil etter dette ikkje vere eit tilskott til forbruk, men eit instrument for å sikre forsvarleg drift gjennom året. Dersom kyrkja brukar opp eigenkapitalen, vil dette vere i strid med formålet med eigenkapitalen.

3. INTERNASJONALE KONVENSJONAR OG GRUNNLOVA § 16

3.1 Innleiing

Ifølgje internasjonale menneskerettskonvensjonar, er det eit krav at staten ikkje diskriminerer trudoms- og livssynssamfunn, for eksempel gjennom økonomiske støtteordningar. Grunnlova § 16 stiller krav om likebehandling av alle trudoms- og livssynssamfunn.

Kulturdepartementet har innhenta ei vurdering frå Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet om det vil vere i samsvar med internasjonale konvensjonar og Grunnlova § 16 å gje nokre, særskilde tilskott til Den norske kyrkja, utan at desse fører til ein auke i grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn eller andre særlege tiltak retta mot desse. Lovavdelinga har i brev til Kulturdepartementet 10. juni 2016 uttalt seg. Andre teknisk prega budsjett-tilpassingar vart også vurdert av Lovavdelinga etter ønskje frå Kulturdepartementet.

I Lovavdelinga sitt brev 10. juni 2016 heiter det som innleiing under pkt. 1:

"1. INNLEDNING

Vi viser til brev 12. april 2016 og kontakt etter dette, senest ved supplerende opplysninger tilsendt 6. juni 2016. Kulturdepartementet ønsker Lovavdelingens vurdering av om det vil være i samsvar med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og Grunnloven § 16 fjerde punktum å gi visse økonomiske overføringer til Den norske kirke, uten at disse fører til økning i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn eller andre særlige tiltak rettet mot disse. Overføringene gjelder:

- bevilgning for inntil videre å dekke pensjonspremien fra Den norske kirke til Statens pensjonskasse
- bevilgning til Den norske kirkes egenkapital
- bevilgning for å dekke de gjeldsforpliktelser Den norske kirke får ved utskillingstidspunktet (opptjente feriepengar m.m.)
- overføring av visse formuesverdier fra staten til Den norske kirke ved utskillingen

Det bes også om en vurdering av om «ansvar for og kostnader knyttet til bygningsmasse», reiser særlige grunnlovsspørsmål. Kulturdepartementet har senere presisert dette til å gjelde spørsmålet om utskillelsesprosessen medfører at kommunenes økonomiske ansvar og

oppgaver etter kirkeloven § 15, bl.a. for kirkebyggene, må vurderes annerledes enn i dag for så vidt gjelder spørsmålet om likebehandling etter Grunnloven § 16 fjerde punktum.

Bakgrunnen for de mulige bevilgningene er lov 27. mai 2016 nr. 17, hvor det blant annet følger at Den norske kirke skal omdannes til et eget rettssubjekt og at arbeidsgiveransvaret for blant annet prestene, prostene, biskopene og de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjon overføres fra staten til det nye rettssubjektet. I Prop. 55 L (2015-2016) er det foreslått at finansieringen av det nye rettssubjektet skal skje ved ett, samlet rammetilskudd som stilles til disposisjon for Den norske kirke.

Det årlige statstilskuddet til trossamfunn beregnes etter lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna § 19 første til tredje ledd. Beregningen skjer ved at det fastsettes et årlig beregningsgrunnlag som deles på antall medlemmer i Den norske kirke. Tallet man da får ganges med antall medlemmer i det enkelte tros- eller livssynssamfunn, og det gir den statlige støtten til det enkelte samfunnet. For livssynssamfunn følger tilsvarende ordning av lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn § 2. I tillegg mottar tros- og livssynssamfunnene et årlig tilskudd fra kommunene, beregnet på tilsvarende vis som det statlige tilskuddet, men på bakgrunn av det kommunene har budsjettert til Den norske kirke, jf. lov om trdomssamfunn og ymist anna § 19 andre ledd og lov om tilskott til livssynssamfunn § 3 første ledd.

Vi har fått opplyst at beregningsgrunnlaget for tilskudd i 2014 var kr 1 753 720 000. Det medførte at tros- og livssynssamfunn mottok samlet kr 267 000 000 fra staten. I tillegg mottok tros- og livssynssamfunnene kr 307 278 000 fra kommunene. Videre har vi fått opplyst at dette samlet utgjør et tilskudd på omtrent kr 1 000 per medlem.

I denne saken er det etter vårt syn spørsmålet om rettighetene til de øvrige tros- eller livssynssamfunnene, som er det interessante. Vi kan i alle fall ikke se at det oppstår særskilte spørsmål for det enkelte *medlem* av de ulike tros- og livssynssamfunnene, og vi går derfor ikke særskilt inn på deres stilling.

Når det gjelder konvensjonene, konsentrerer vi oss om EMK artikkel 9, samt artikkel 9 sett i sammenheng med artikkel 14. Vi går i det følgende ikke særskilt inn på FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), idet vi antar at bestemmelsene i denne konvensjonen ikke fører til andre konklusjoner enn dem vi kommer til etter EMK.

I en uttalelse fra Lovavdelingen 4. november 2015 (sak 15/6678) til Kulturdepartementet kom vi til at å øke bevilgningen til Den norske kirke for å finansiere en lønnskompensasjon som følge av at tjenestebolig- og bopliktordningen for prester i Den norske kirke ble avvirket i 2015 uten at bevilgningen førte til en tilsvarende økning i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn eller andre særlige tiltak rettet mot disse, ikke var i strid med EMK artikkel 9, EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 eller Grunnloven § 16. Vi kommer tilbake til uttalelsen."

3.2 Tilskottet til pensjonspremien

Om dette spørsmålet har Lovavdelinga i sitt brev 10. juni 2016 under pkt. 2 uttalt:

"2. TILSKUDD FOR Å DEKKE PENSJONSPREMIEN FRA DEN NORSKE KIRKE TIL STATENS PENSJONSKASSE

2.1 Innledning

Prestar, prostar og biskoper er i dag tilsatt i staten, som tjenestemenn eller embetsmenn. Det samme gjelder andre kirkelige arbeidstakere som er tilsatt og lønnet av

bispedømmerådene eller Kirkerådet og tilsatte ved Kirkelig utdanningscenter i nord og Svalbard kirke. Til sammen er det tale om rundt 1 600 årsverk og 1700 personer. Som nevnt over følger det av lov 27. mai 2016 nr. 17 at arbeidsgiveransvaret for disse personene overføres fra staten til det nye rettssubjektet Den norske kirke.

Som andre statsansatte har disse personene i dag en pensjonsordning i Statens pensjonskasse (heretter SPK), jf. lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 5. I og med at kirken per i dag er en del av statsforvaltningen, har det ikke vært betalt særskilt premie til SPK for de tilsatte i Den norske kirke. Pensjonsutbetalingene har vært dekket gjennom en fellesbevilgning fra Arbeids- og sosialdepartementet over statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015-2016) og kap. 612 Statens pensjonskasse. I dag inngår ikke disse pensjonsutbetalingene i beregningsgrunnlaget for tilskudd fra staten til andre tros- og livssynsamfunn.

Som det fremgår av høringsnotatet 2. september 2014 «Staten og Den norske kirke – et tydelig skille» s. 66-67 og Prop. 55 L (2015-2016) s. 44 flg., har staten lagt frem et tilbud til kirken om at de ansatte som følger med over til det nye rettssubjektet, skal få beholde medlemskapet i SPK på samme vilkår frem til 31. desember 2020. Arbeids- og sosialdepartementet har også, med forbehold om Stortingets behandling av forslagene i Prop. 55 L (2015-2016), innvilget Kirkemøtets søknad om fortsatt medlemskap i SPK for Den norske kirke fra 1. januar 2017 og fram til 31. desember 2020.

Den norske kirke må selv ta stilling til hvilken pensjonsordning den ønsker etter 31. desember 2020, herunder om den skal søke om varig medlemskap i SPK. Kirken kan også når som helst før 31. desember 2020 velge å gå ut av SPK og over i en annen pensjonsordning. Etter det vi har fått opplyst, ligger det ikke noe element av subsidie i at Den norske kirkes ansatte har medlemskap i SPK.

Dersom Den norske kirke velger å gå ut av SPK, før eller etter 2020, har departementet i høringsnotatet 2. september 2014 «Staten og Den norske kirke – et tydelig skille» s. 66-67 pekt på muligheten for at de som allerede var tilsatt ved opprettelsen av det nye rettssubjektet og de som er tilsatt frem til 31. desember 2020, kan tilbys fortsatt medlemskap i SPK i en såkalt lukket ordning. Om arbeidstakere vil kunne tilbys en slik ordning, vil imidlertid avhenge av at reglene for slike ordninger i SPK ikke endres slik at dette blir umulig.

Som andre virksomheter som er skilt ut fra staten og som har tilsatte som er medlemmer av SPK, må Den norske kirke fra 2017 betale årlig pensjonspremie til SPK over eget budsjett. Departementet ønsker å gi et særskilt tilskudd til Den norske kirke for å finansiere denne pensjonspremien til SPK. Departementet tar derfor sikte på å innarbeide i rammetilskuddet til kirken et beløp tilsvarende pensjonspremien slik den beregnes å være i 2017. Rammetilskuddet til Den norske kirke vil på vanlig måte bli vurdert hvert år blant annet i lys av den generelle budsjettsituasjonen, og det vil ikke være slik at tilskuddet automatisk korrigeres som følge av endringene i den faktiske pensjonspremien til SPK. Dette gjelder også om kirken går over til en annen pensjonsordning. Spørsmålet er om statens økning av rammetilskuddet til Den norske kirke, med sikte på å finansiere kirkens fremtidige pensjonspremier til SPK, uten at dette fører til økning i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynsamfunn eller andre særlige tiltak rettet mot disse, er i strid med EMK artikkel 9, EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 eller Grunnloven § 16 fjerde punktum.

2.2. Nærmere om innholdet av pensjonspremien

Etter det vi har fått opplyst, skal pensjonspremien kun gå til å dekke kostnader knyttet til personer som er ansatt i Den norske kirke per 1. januar 2017, eller kostnader knyttet til

ansettelser etter denne dato. Pensjonspremien skal ikke dekke pensjonsutbetalinger, herunder pensjonsregulering, til tidligere ansatte i kirken (dvs. personer med oppsatte pensjonsrettigheter per 1. januar 2017, jf. lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 23), eller medlemmer som allerede er blitt pensjonister før 1. januar 2017. Disse pensjonsutbetalingene skal fortsatt dekkes over fellesbevilgning fra Arbeids- og sosialdepartementet.

For å dekke pensjonsrettighetene de nåværende ansatte allerede har opptjent i SPK per 1. januar 2017, settes det opp en åpningsreserve. Denne åpningsreserven blir verdsatt tilsvarende de opptjente pensjonsrettighetene for de ansatte på oppstarttidspunktet.

SPK har beregnet pensjonspremien for 2017 til 143 millioner kroner.

Pensjonspremien består for det første av en ordinær premie estimert til 81 millioner kroner. Den ordinære premien skal dekke den årlige opptjeningen av pensjonsrettigheter for 2017 og en administrasjonspremie.

For det andre består premien av en endringspremie for 2017 estimert til 62 millioner kroner. Endringspremien skal først og fremst dekke økte fremtidige pensjonsutbetalinger som følge av lønnsvekst (eventuelt nedgang), reguleringspremie, endret pensjonsalder og AFP-uttak.

Dersom ansatte i kirken med pensjonsrettigheter i SPK får lønnsøkning som er pensjongivende, vil dette medføre en økning av den fremtidige pensjonen (ytelsen) som skal utbetales ved nådd pensjonsalder. Ved tidspunktet for lønnsøkningen vil det mangle innbetalt premie for opptjeningen fra ansettelsestidspunktet og fram til tidspunktet for lønnsøkningen. Den manglende premien må betales som en engangspremie som inngår i endringspremien. Dette vil normalt hensyntas i den første terminpremien etter at lønnsøkningen er meldt til SPK. Videre vil den ordinære premien bli større.

Det må betales endringspremie for tidlig pensjon og AFP-uttak, fordi det i premiemodellen kun ligger forhåndsfinansiering av ett års AFP, fra 66 til 67 år. Dersom et medlem går av med AFP ved 62 år, må det altså dekkes inn premie for perioden 62 til og med 65 år. Også dersom ansatte etter andre ordninger tar tidlig pensjon, må dette dekkes inn gjennom premie.

Kirken må dessuten betale en reguleringspremie. Reguleringspremien skal dekke kostnader knyttet til reguleringen av pensjonene, og dette gjøres ved at pensjonsgrunnlaget reguleres med folketrygdens grunnbeløp G eller G fratrukket 0,75 prosent, jf. lov om Statens pensjonskasse § 42. Ved eventuell utmelding av SPK vil kirken også være ansvarlig for de fremtidige pensjonsforpliktelser for de oppsatte rettighetene, jf. forskrift 22. desember 2009 nr. 1804 om beregning av arbeidsgiverandel m.m. § 6 syvende ledd.

2.3 EMK artikkel 9

EMK artikkel 9 lyder i norsk oversettelse:

«Art 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.»

I Lovavdelingens uttalelse 4. november 2015 konkluderte vi med at å øke bevilgningen til Den norske kirke for å finansiere en lønnskompensasjon for avvikling av tjenestebolig- og bopliktordningen for prester uten at bevilgningen førte til økning i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn eller andre særlige tiltak rettet mot disse, verken er brudd på statens negative eller positive forpliktelser etter EMK artikkel 9. Etter vårt syn vil ikke vurderingen bli en annen for de økte bevilgningene for å finansiere kirkens pensjonspremie til SPK. Vi viser til vurderingene i 2015-uttalelsen. Med sikte på mulige positive forpliktelser etter artikkel 9 finner vi særlig grunn til å gjenta følgende fra avsnitt 31 i Ásatrúarfélagið mot Island:

«The freedom to manifest one's religion or beliefs under this Article does not confer on the applicant association or its members an entitlement to secure additional funding from the State budget.»

2.4 EMK artikkel 9 jf. artikkel 14

Spørsmålet er videre om den foreslåtte ordningen vil føre til resultater som er i strid med EMK art. 9 sett i sammenheng med artikkel 14. EMK artikkel 14 lyder i norsk oversettelse:

«Art 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.»

Under vurderingen av EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 både kan og må det tas hensyn til at Den norske kirke har hatt, og fortsatt har, et særlig og konstitusjonelt forhold til staten. I Lovavdelingens uttalelse 4. november 2015 heter det om dette:

«EMD har så sent som i avvisningsavgjørelsen Ásatrúarfélagið mot Island (snr. 22897/08, avgjørelse 18.9.2012) uttalt følgende:

«27. The Court further reiterates, as held by the European Commission of Human Rights in *Darby v. Sweden* (23 October 1990, opinion of the Commission, § 45, Series A no. 187):

“[a] State Church system cannot in itself be considered to violate Article 9 of the Convention. In fact, such a system exists in several Contracting States and existed there already when the Convention was drafted and when they became parties to it. However, a State Church system must, in order to satisfy the requirements of Article 9, include specific safeguards for the individual's freedom of religion. In particular, no one may be forced to enter, or be prohibited from leaving, a State Church.”

The Court has not, in its subsequent case-law, questioned this principle.”

Selv om forholdet mellom staten og Den norske kirke er endret i den senere tid, i første rekke gjennom endringene i Grunnloven 21. mai 2012, består det fortsatt, både etter Grunnloven og lovgivningen, et særlig forhold mellom staten og Den norske kirke. Dette er blant annet kommet til uttrykk i Grunnloven § 16 annet og tredje punktum...»

Det følger av ordlyden i artikkel 14 og praksis at flere vilkår må være oppfylt for å konstatere brudd på bestemmelsen, se senest EMDs storkammerdom 24. mai 2016 i saken *Biao mot Danmark* (nr. 38590/10) avsnitt 88 flg. Det første vilkåret (inngangsvilkåret) er at

forskjellsbehandlingen må gjelde utøvelse av rettigheter eller friheter som er omhandlet i konvensjonen, se redegjørelsen for vilkåret i uttalelsen 4. november 2015. Etter vårt syn kan det i denne saken, som i bopliksaken, settes spørsmålsteget ved om inngangsvilkåret er oppfylt. Vi viser særlig til avsnitt 34, jf. avsnitt 30 til 32 i EMDs avgjørelse i saken *Ásatrúarfélagið mot Island*. Etter vårt syn er det uansett ikke i denne saken nødvendig å ta stilling til om dette vilkåret er oppfylt.

For at det skal bli spørsmål om brudd på artikkel 14 må forskjellbehandlingen for det andre skje på bakgrunn av ett av de grunnlagene som er regnet opp i bestemmelsen. «Religion» er ett av de oppregnede grunnlagene.

Det tredje vilkåret for å konstatere brudd på artikkel 14 er at det må foreligge en forskjellsbehandling av rettssubjekter i analoge eller sammenlignbare situasjoner, se Lovavdelingens uttalelse 4. november 2015. Spørsmålet er om de øvrige tros- og livssynssamfunnene, med sikte på det foreliggende forslaget, befinner seg i en analog eller sammenlignbar situasjon med Den norske kirke. De generelle kriteriene som EMD har oppstilt for å avgjøre om det foreligger en analog eller sammenlignbar situasjon, er såpass åpne at spørsmålet ikke har noe opplagt svar. Et spørsmål i forlengelsen av dette er hvilken betydning den nevnte islandske saken har. EMD aksepterte her særlige bevilgninger over statsbudsjettet til den islandske statskirken, med henvisning til at statskirken og dens ansatte har særlige oppgaver, rettigheter og plikter overfor det islandske samfunn, jf. avsnitt 34. Etter vårt syn er det noe tvilsomt hvilke slutninger en kan trekke fra den islandske saken med sikte på det foreliggende forslaget. På bakgrunn av de konklusjonene vi er kommet til ved drøftelsen av Grunnloven § 16 fjerde punktum, finner vi ikke grunn til å konkludere ved drøftelsen av dette vilkåret etter EMK artikkel 9, jf. artikkel 14.

Vi finner heller ikke grunn til å gå videre med en drøftelse av de øvrige vilkårene etter EMK artikkel 14 (kravet om at en eventuell forskjellsbehandling forfølger et ulovlig formål eller er uten objektiv eller rimelig grunn).

2.5 Grunnloven § 16

2.5.1 Innledning

Spørsmålet er så om det vil være i strid med Grunnloven § 16 å gi en lovbestemmelse om at tilskudd til Den norske kirkes pensjonspremie inntil videre ikke skal medregnes i tilskuddsgrunnlaget til de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Paragrafen fikk i hovedsak sin någjeldende ordlyd etter et endringsvedtak 21. mai 2012 (justeringer som følge av grunnlovsspråkreformen i 2014 er uten betydning i denne sammenheng):

«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.»

Vi viser til redegjørelsen for bestemmelsens forhistorie og forarbeidene i Lovavdelingens uttalelse 4. november 2015. Der uttalte vi også følgende om hvordan bestemmelsen i § 16 fjerde punktum må forstås:

«Det ligger i grunnlovsbestemmelsen, lest i lys av forarbeidene, at staten har et «ansvar» for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. 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.

Når det gjelder forståelsen av diskrimineringsbegrepet, ligger det nær å se hen til Grunnloven § 98 annet ledd, som generelt setter forbud mot «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». At den bestemmelsen kun gjelder i forholdet mellom fysiske personer, utelukker ikke at det kan ses hen til den også ved tolkingen av Grunnloven § 16 fjerde punktum. Lønning-utvalget, som utredet bestemmelsen, uttalte under sin gjennomgåelse av gjeldende rett følgende (jf. Dokument 16 (2011–2012) s. 142):

«Forskjellsbehandling vil først utgjøre diskriminering dersom den mangler et saklig formål. Selv om forskjellsbehandlingen har et saklig formål, kan den være diskriminerende dersom det ikke foreligger rimelig forholdsmessighet mellom det mål som søkes oppnådd og det tiltaket som settes i verk.»

Lønning-utvalget ga her kun en helt kortfattet karakteristikk av hva som ligger i diskrimineringsbegrepet. En må utover dette også kunne søke veiledning i andre etablerte forståelser av diskrimineringsbegrepet.

2.5.2 Særlig om stillingen i 2012

Et spørsmål i saken er om det forholdet at Den norske kirke allerede i dag nyter godt av tilsvarende økonomisk fordel, gjennom at løpende pensjoner dekkes av staten, kan begrunne

at Den norske kirke i fremtiden får et tilskudd som skal dekke de pensjonspremiene som i fremtiden trer i stedet for denne løpende dekningen, uten at de øvrige tros- og livssynssamfunnene får tilskudd som er beregnet særskilt ut fra dette formålet. I den sammenheng ser vi det som nødvendig å gå noe inn på situasjonen forut for og ved vedtakelsen av Grunnloven § 16 i 2012.

Vi nevner først at ordlyden i Grunnloven § 16 fjerde ledd, med sitt krav om alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes «på lik linje», i seg selv er ganske åpen. Det fremgår allerede av det vi har sagt foran at et krav om behandling «på lik linje» reiser en rekke nærmere spørsmål, hvor det kan være betydelig rom for å utøve skjønn. Det har derfor atskillig interesse å se om behandlingen av grunnlovsbestemmelsen kan kaste lys over Stortingets intensjoner om hvordan den skal forstås.

Statens utgifter til pensjon til ansatte i Den norske kirke har i flere tiår vært holdt utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd til de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Et spørsmål av interesse er om denne praksisen umiddelbart skulle bli grunnlovsstridig i og med vedtakelsen av Grunnloven § 16 fjerde punktum i 2012. Vi viser her til St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 73–74, der følgende er sagt om det som siden ble vedtatt som Grunnloven § 16 fjerde punktum (kursivert av oss):

«En slik bestemmelse skal verken innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller individene. Den er å forstå som en referanse til de gjeldende finansieringsordningene, men kan ikke rimeligvis forstås slik at meningen er å etablere noe grunnlovsbeskyttet rettskrav på at disse ordningene i framtiden skal være som i dag.

På det sistnevnte punktet må grunnlovsbestemmelsen suppleres med den politiske avtalen av 10. april 2008, som i punkt 4 sier at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres.»

Den politiske avtalen det vises til, var i sin helhet tatt inn i St.meld. nr. 17 (2007–2008) punkt 5.3 (s. 67–68). Departementet presiserte på s. 68 at «[d]epartementets forslag i meldingen er i samsvar med denne avtalen». Vi nevner særskilt at den politiske avtalen ble inngått mellom samtlige partier som den gang var representert på Stortinget. Ifølge avtalens annet innledningsavsnitt skulle den gjelde «ut stortingsperioden 2009–2013».

Under sakens behandling i Stortinget kommenterte ikke kirke-, utdannings- og forskningskomiteen særskilt den delen av stortingsmeldingen som omtalte de grunnlovsbestemmelsene som var skissert i den politiske avtalen. Derimot hadde komiteen noen merknader til stortingsmeldingens punkt om finansieringsordningene, som også var knyttet til den politiske avtalen punkt 4, se Innst. S. nr. 287 (2007–2008) punkt 2.6, der det heter (kursivert av oss):

«K o m i t e e n viser til departementets drøftelse av økonomisk ansvarsfordeling mellom staten og kommunene når det gjelder finansieringen av Den norske kirke. K o m i t e e n kan ikke se at det på det nåværende tidspunkt foreligger hensyn eller forhold som tilsier at hovedansvaret for finansieringen av Den norske kirke ikke bør være statens ansvar.

K o m i t e e n mener at det er et grunnleggende prinsipp at det offentlige skal likebehandle alle tros- og livssynssamfunn i økonomiske overføringer.

K o m i t e e n viser til den kompensatoriske tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, som sikrer tilnærmet samme økonomiske bidrag fra det offentlige som Den norske kirke får. Ordningen er utformet slik at

statens utgifter til Den norske kirke hvert år beregnes per kirkemedlem. Det kronebeløpet per medlem som framkommer, er grunnlaget for statens tilskudd per medlem til de andre tros- og livssynssamfunnene. Tilsvarende blir hver kommunes utgifter til Den norske kirke beregnet per kirkemedlem i kommunen, og dette kronebeløpet er grunnlaget for kommunenes tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn i kommunen.

K o m i t e e n viser også til at det i beregningsgrunnlaget fra både staten og kommunene inngår ikke bare utgiftene til driften av Den norske kirke, men også investeringsutgiftene, deriblant til nye kirker. Gjennom den kompensatoriske tilskuddsordningen til andre tros- og livssynssamfunn er det sikret økonomisk likhet mellom Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene ved at alle mottar samme støtte per medlem.»

Som nevnt i vår uttalelse 4. november 2015 kan disse dokumentene bidra til å kaste lys over forståelsen av den endelig vedtatte grunnlovsbestemmelsen. Riktignok er det ikke i noen av forarbeidene direkte omtale av det faktum at pensjon og enkelte andre utgifter til Den norske kirke som dekkes over andre felles budsjettposter for sentralforvaltningen, ikke inngår i beregningsgrunnlaget for tilskudd. Vi leser likevel disse forarbeidene slik at Stortinget ikke så for seg som en konsekvens av grunnlovsendingene, som det ifølge den politiske avtalen 10. april 2008 forelå en politisk enighet om, at viktige trekk ved finansieringsordningen måtte endres bare som følge av de kommende grunnlovsendingene. Vi nevner videre at det verken på dette tidspunktet eller da grunnlovsendingene ble vedtatt 21. mai 2012, var klart i noen detalj hvordan Den norske kirke etter stortingsperioden 2009–2013 skulle få løst opp på sine bånd til staten.

Ingen av de senere forarbeidene til Grunnloven § 16 fjerde punktum inneholder noe av særskilt interesse for spørsmålet som drøftes her, se vår uttalelse 4. november 2015 om dette.

Vi har på bakgrunn av den praksisen som har vært ført i flere tiår og forarbeidene til Grunnloven § 16 vanskelig for å se at det i 2012 skulle bli grunnlovsstridig å holde utgifter til pensjon til de ansatte i Den norske kirke utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd til de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dette gjelder selv om ordlyden i Grunnloven § 16 fjerde ledd isolert sett kunne åpne for andre slutninger (se nedenfor om situasjonen fremover i tid).

Dette behøver imidlertid ikke å bety at denne praksisen kan fortsette på ubestemt tid, og uavhengig av andre endringer som måtte skje i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Vi viser til vurderingen nedenfor.

2.5.3 Vurderingen i dag – rettslige utgangspunkter

Etter Grunnloven § 16 fjerde punktum må det, som etter EMK artikkel 14, for at bestemmelsen skal komme til anvendelse, være et vilkår at det foreligger analoge, eller sammenlignbare, situasjoner. Dette vilkåret må etter vårt syn anses oppfylt. Vi legger her vekt på at det ville gi liten mening dersom det spørsmålet vi her står overfor, falt utenfor virkeområdet til Grunnloven § 16 fjerde punktum. Det er tale om en å yte tilskudd særskilt med sikte på å dekke noe som vil kunne være en helt sentral utgiftspost for en rekke tros- og livssynssamfunn. Konsekvensen av å holde denne situasjonen utenfor § 16 fjerde punktum ville langt på vei blitt at kravet om likebehandling i forholdet mellom Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene fikk et nevneverdig redusert innhold innenfor et kjerneområde for bestemmelsen – økonomisk støtte.

Det kunne anføres at Den norske kirke ikke er i en sammenlignbar situasjon med de øvrige tros- og livssynssamfunnene, fordi kirken i lang tid har fått dekket (løpende) utgifter til pensjoner, mens de øvrige tros- og livssynssamfunnene ikke har fått tilskudd til dette. Etter vårt syn kan den historiske behandlingen av denne utgiftsposten ikke i seg selv avskjære en nærmere vurdering av hva som i tiden fremover, under endrede forutsetninger, følger av grunnlovstekstens formulering om at alle tros- og livssynssamfunn skal «understøttes på lik linje».

Vi konkluderer således med at Den norske kirke, med sikte på spørsmålet om tildeling av tilskudd til pensjonspremie i tiden fremover, befinner seg i en analog eller sammenlignbar situasjon med de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dersom det ytes tilskudd kun til Den norske kirke, vil det dermed også foreligge et element av forskjellsbehandling. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til at kravet om at ulike tros- og livssynssamfunn skal «understøttes på lik linje», er brutt.

Det må videre spørres om tildeling av tilskudd til Den norske kirke med formål som nevnt, uten at dette utløser noen form for støtte til de øvrige tros- og livssynssamfunnene, innebærer en saklig og forholdsmessig forskjellsbehandling av Den norske kirke. Vi nevner at de to vilkårene om saklighet og forholdsmessighet i praksis kan gli over i hverandre, ikke minst i en situasjon hvor spørsmålet blir hvor langt det vil være lovlig å tildele tilskudd uten at de øvrige tros- og livssynssamfunnene får tilsvarende.

Hvorvidt et formål er saklig, vil bero på en konkret vurdering av om formålet anses rimelig og legitimt (se for eksempel Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) s. 206).

Etter vårt syn kan det anføres saklige grunner for at Den norske kirke får tilskudd til dekning av pensjonsforpliktelser, mens de øvrige tros- og livssynssamfunnene ikke får det, slik at kravet om rimelig og legitimt formål kan anses oppfylt:

Når det gjelder adgangen til å legge avgjørende vekt på hvordan ordningen har vært hittil, vil vi imidlertid først bemerke: En historisk forskjellsbehandling som kan ha vært fullt lovlig (grunnlovmessig), kan ikke opprettholdes bare med den begrunnelse at det har vært slik tidligere, uavhengig av endringer som siden er kommet til. De forskjellene som nå er i ferd med å komme på plass, er etter vårt syn såpass vesentlige at den historiske håndteringen av dette spørsmålet ikke i seg selv kan begrunne forskjellsbehandling fremover i tid.

Den rettslige vurderingen av situasjonen etter vedtakelsen av Grunnloven § 16 i 2012 er nært knyttet til grunnlovsforarbeidenes forutsetning om at den da foreliggende situasjonen ikke kunne oppfattes som grunnlovsstridig. Tilsvarende tydelige premisser finnes ikke knyttet til den endrede situasjonen fremover i tid.

Vi peker her særlig på to forskjeller som vil inntre gjennom endringene ved lov 27. mai 2016 nr. 17 om endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.), basert på Prop. 55 L (2015–2016) og Innst. 256 L (2015–2016).

For det første blir Den norske kirke et eget rettssubjekt. For det andre overtar Den norske kirke arbeidsgiveransvar fra staten for personer som er ansatt i kirken. Begge deler bidrar til at Den norske kirke bringes fjernere fra situasjonen i 2012 og mer på linje med situasjonen for de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Vi finner grunn til å nevne at en med dette nå har vedtatt løsninger som går bort fra det som de politiske partiene i 2008 fremhevet særskilt som to av sju «vesentlige elementer» i statskirkeordningen som skulle videreføres i avtalens gyldighetsperiode (ut stortingsperioden 2009–2013). Vi viser til den politiske avtalen 10. april 2008 punkt 2, underpunkt 2 og 3 (gjengitt i St.meld. nr. 17 (2007–2008) punkt 5.3 på s. 67).

Vi konkluderer etter dette med at den historiske forskjellsbehandlingen, selv om den har vært grunnlovsmessig, vanskelig i seg selv kan begrunne at Den norske kirke i fremtiden får et tilskudd som skal dekke den pensjonspremien som vil tre i stedet for denne løpende dekningen, uten at de øvrige tros- og livssynssamfunnene får tilskudd som er beregnet særskilt ut fra dette formålet.

Det finnes likevel andre forhold som kan oppfylle kravet om rimelig og legitimt formål. En forskjellsbehandling begrunnet i at Den norske kirke har særlige oppgaver som kommer hele samfunnet til gode, oppfyller klart nok kravet om rimelig og legitimt formål som kan begrunne særskilt tilskudd. Dette må kunne gjelde enten oppgavene er lovpålagte eller de skjer på annet grunnlag. Vi nevner for ordens skyld at også andre tros- og livssynssamfunn i prinsippet vil kunne ha fått særlige oppgaver fra staten som begrunner særskilte former for støtte.

Dessuten er situasjonen at Den norske kirke har hatt og fortsatt har en særlig tilknytning til staten. Dette kommer først og fremst til uttrykk i Grunnloven selv, gjennom bestemmelsen i § 16 tredje punktum: «Den norske kirke ... forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten». Som nevnt i vår uttalelse 4. november 2015 må Grunnloven § 16 fjerde punktum ses i lys av blant annet denne bestemmelsen. Gjennom lovgivningen, i første rekke kirkeloven, er Den norske kirke underlagt særlige krav til struktur og organisering, med utgangspunkt i grunnlovsbestemmelsen og kirkelovens formålsbestemmelse. Kirkelovens formålsbestemmelse (§ 1) lyder: «Formålet med loven er å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.» Også tiltak som kan begrunnes ut fra denne særstillingen, vil kunne oppfylle vilkåret om rimelig og legitimt formål.

Vi bemerker for ordens skyld at dette ikke nødvendigvis innebærer en uttømmende oppregning av hva som kan utgjøre rimelige og legitime formål som kan begrunne at Den norske kirke settes i en særstilling. Det må vurderes konkret om også andre formål kan anses rimelige og legitime.

Selv om det foreligger saklig grunn til forskjellsbehandling, følger det av kravet til forholdsmessighet at det må det foreligge en rimelig sammenheng mellom den saklige grunnen (eller de saklige grunnene) og det tilskuddet som går særskilt til Den norske kirke.

Rettslig sett går det etter vårt syn et praktisk viktig skille mellom kostnader knyttet til opptjening før og etter 1. januar 2017. Pensjonsrettigheter som ansatte i Den norske kirke har opptjent med staten som arbeidsgiver (før 1. januar 2017), må fullt ut kunne dekkes uten at det foreligger usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling ved at de øvrige tros- og livssynssamfunnene ikke får kompensasjon. Avgjørende er her Stortingets forutsetninger, knyttet til vedtakelsen av grunnlovsbestemmelsen i 2012, som etter vårt syn innebærer at det ikke inntrådte noen grunnlovsstridig situasjon i og med vedtakelsen. Vi viser til drøftelsen foran. Dette må få som konsekvens at staten også i fortsettelsen må kunne hefte fullt ut for slike opptjente rettigheter uten at det oppstår noe spørsmål om brudd på kravet i Grunnloven § 16 fjerde punktum.

Med sikte på pensjonsrettigheter som opptjenes i tiden etter at Den norske kirke er skilt ut som eget rettssubjekt og staten har overlatt arbeidsgiveransvaret til dette rettssubjektet (etter 1. januar 2017), blir utgangspunktet etter vårt syn et annet: Etter Grunnloven § 16 fjerde punktum skal alle tros- og livssynssamfunn understøttes «på lik linje». Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene er, som utgangspunkt, i analoge eller sammenlignbare situasjoner når det gjelder spørsmålet om tilskudd til dekning av pensjonsforpliktelser. Det grunnleggende poenget er her at både Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene kan ha ansatte som tjener opp pensjonsrettigheter. Vi

nevner i den forbindelse at plikten til å ha en tjenstepensjonsordning følger av lovgivning som i utgangspunktet gjelder for alle virksomheter. Spørsmålet ved tilskudd for å dekke disse pensjonsrettighetene blir dermed om en eventuell forskjellsbehandling er saklig begrunnet og forholdsmessig.

På bakgrunn av utgangspunktene som er oppstilt foran og det vi har fått opplyst om sakens fakta, kan følgende retningslinjer etter vårt syn legges til grunn:

2.5.4 Nærmere om ordinær pensjonspremie

Etter vårt syn vil det ut fra dette være problematisk, allerede fra 1. januar 2017, om den ordinære pensjonspremien generelt holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Det dreier seg her om et beløp til Den norske kirke (81 millioner kroner for 2017) som utelukkende dekker opptjening etter 1. januar 2017. Her slår Grunnlovens krav om likebehandling inn. Selv om dette ut fra gjeldende forholdstall mellom beregningsgrunnlaget for tilskudd til Den norske kirke og tilskuddet til de øvrige tros- og livssynssamfunnene samlet utgjør et nokså beskjedent beløp (jf. opplysningene i punkt 1 foran), synes det riktig likevel å ta som utgangspunkt at denne delen av premien må inngå i beregningsgrunnlaget for å sikre oppfyllelse av Grunnlovens krav om likebehandling i årene fremover. Det kan så gjøres unntak så langt dette kan begrunnes ut fra følgende forhold (vi minner dessuten om at vi i punkt 2.5.3 pekte på at også andre formål kan tenkes):

- a) Det kan ytes særskilt tilskudd til Den norske kirke til dekning av pensjonspremie så langt denne utgiften knytter seg til oppgaver utført av de ansatte som kommer hele samfunnet til gode.
- b) Det kan videre ytes særskilt tilskudd til Den norske kirke så langt dette knytter seg til det forhold at Den norske kirke fortsatt har en særlig tilknytning til staten, der den er underlagt særlige krav til struktur og organisering.

Den motsatte løsningen, hvor en generelt holder den ordinære pensjonspremien utenfor beregningsgrunnlaget, ville etter vårt syn innebære en betydelig risiko for at Grunnlovens krav om likebehandling anses brutt. En ville i så fall ikke bygget på noen dokumentert rimelig sammenheng mellom lovlige (saklige) grunner for forskjellsbehandling og størrelsen på det tilskuddet som en tenker seg skal ytes til Den norske kirke særskilt til dekning av pensjonspremie. Dermed vil kravet om forholdsmessighet (rimelig sammenheng) være brutt.

2.5.5 Nærmere om endringspremie, herunder reguleringspremie

En kan heller ikke generelt unnta fra tilskuddsgrunnlaget endringspremie som følger av lønnsøkning som besluttes i tiden etter 1. januar 2017. Unntak må være basert på saklige grunner, jf. punkt 2.5.4 bokstav a og b like foran.

Dessuten må det, basert på det som er uttalt i punkt 2.5.3, kunne gjøres en praktisk meget vesentlig modifikasjon: Så langt endringspremien knytter seg til rettigheter som er opptjent før 1. januar 2017, og Den norske kirke hefter for dette, må det kunne gis tilskudd til dette uten at det utløser krav for andre tros- og livssynssamfunn.

Tilsvarende prinsipp må etter vårt syn gjelde for endringspremie som skyldes tidlig pensjon og AFP-uttak: Slik premie kan ikke unntas generelt fra tilskuddsgrunnlaget, men så langt denne endringspremien knytter seg til rettigheter som er opptjent før 1. januar 2017, og Den norske kirke hefter for dette, må det kunne gis tilskudd til dette uten at det utløser krav fra andre tros- og livssynssamfunn.

Også for reguleringspremie, som vil være en del av endringspremien, må det skje en fordeling etter tilsvarende prinsipp som for endringspremien for øvrig: Så langt reguleringspremien knytter seg til rettigheter opptjent etter 1. januar 2017, kan det ikke gjøres generelt unntak. Så langt reguleringspremien knytter seg til rettigheter som er opptjent før 1. januar 2017, og Den norske kirke hefter for dette, må det kunne gis tilskudd til dette uten at det utløser krav for andre tros- og livssynssamfunn.

Vi har forstått det slik at endringspremie ikke beregnes separat for opptjening som har skjedd før og etter 1. januar 2017, og at det kan være vanskelig eller umulig å trekke noe eksakt skille. Dette er likevel ikke til hinder for at en etter beste skjønn foretar en fordeling med sikte på å ivareta Grunnlovens krav om likebehandling.

Etter det vi har fått opplyst vil «nær hele» endringspremien for 2017 kunne henføres til tidligere opptjente rettigheter. Som nevnt foran er det akseptabelt å unnta fra tilskuddsgrunnlaget i sin helhet pensjonsutgifter som knytter seg til opptjening før 1. januar 2017. Kravet om likebehandling i Grunnloven § 16 fjerde punktum legger ikke opp til «millimeterrettferdighet» for tiden etter 2017. Ut fra dette kunne det argumenteres for at det å holde disse delene av pensjonspremien utenfor beregningsgrunnlaget i noen tid fremover i sin helhet, har så liten betydning at det ikke kan ikke innebære noe brudd på det grunnlovfestede kravet om likebehandling. Vi er likevel i tvil om et slikt synspunkt, der en isolerer visse deler av pensjonspremien, er holdbart. Når situasjonen først er at det er problematisk om en generelt holder den ordinære pensjonspremien utenfor beregningsgrunnlaget, jf. punkt 2.5.4, er det etter vårt syn mer nærliggende å se endringspremien, herunder reguleringspremien, sammen med den ordinære pensjonspremien. Dermed er vi tilbøyelig til å mene at endringspremien ikke fullstendig kan holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Vurderingen på dette siste punktet er likevel ikke opplagt. Vi tilføyer at det, etter hvert som både endringspremien i større grad er knyttet til forhold fra tiden etter 1. januar 2017, uansett kan bli nødvendig å se på grunnlovsspørsmålet for reguleringspremien på nytt.

2.5.6 Avsluttende merknader

Vi finner særlig grunn til å nevne at kravet om likebehandling ikke nødvendigvis innebærer at tilskudd til de øvrige tros- og livssynssamfunnene må være basert på at det skal betales like mye til hvert tros- og livssynssamfunn beregnet ut fra medlemstall. Det vil for eksempel neppe være i strid med Grunnloven § 16 fjerde punktum om for denne utgiftsposten tildelte tilskudd til de øvrige tros- og livssynssamfunnene basert på anslåtte utgifter nettopp til pensjonspremie.

Vurderingen foran er gjort med utgangspunkt i den gjeldende ordningen for beregning av tilskudd. 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.

Vi nevner for ordens skyld også at vår uttalelse 4. november 2015 i «bopliksaken» ikke kommer i noen annen stilling som følge av de endringene i forholdet mellom staten og Den norske kirke som ligger i lov 27. mai 2016 nr. 17."

3.3 Tilskottet til egenkapitalen

Om tilskottet til egenkapital til Den norske kyrkja uttalte Lovavdelinga i sitt brev 10. juni 2016 under pkt. 3:

"3. EGENKAPITALTILSKUDD

Som del av staten har ikke de statskirkelige virksomhetene hatt en særskilt avgrenset mengde likvide midler. Virksomhetenes likviditetsbehov gjennom året har vært dekket gjennom konsernkontoordningen i Norges Bank. Kulturdepartementet ønsker at Den norske kirke gis en viss mengde likvide midler som et slags egenkapitaltilskudd, gjennom et engangstilskudd i 2017. Slik vi forstår departementet, skal dette tilskuddet sikre at kirken har en viss likviditet i den daglige driften, men den skal også kunne brukes i forbindelse med tiltak som på kort sikt krever merutgifter. Kirkens utgifter vil kunne variere fra måned til måned og det vil kunne oppstå hendelser som utløser et raskt behov for likviditet. Kirken vil kunne bruke av egenkapitalen, men forutsetningen for egenkapitaltilskuddet er at egenkapitalen skal bygges opp igjen.

Etter vårt syn vil det at kirken i forbindelse med oppstarten gis et egenkapitaltilskudd i form av likvide midler, uten at en tilsvarende sum tas inn i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, ikke være i strid med EMK artikkel 9, EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 og Grunnloven § 16 fjerde punktum.

Behovet for en viss likviditetsreserve og for å kunne betale for noen merutgifter uten å måtte ta opp lån, er etter vårt syn rimelige og legitime formål. Tilskuddet er særpreget ved at det er et engangstilskudd, knyttet til at Den norske kirke blir omdannet til et eget rettssubjekt, som skal sikre en forsvarlig drift. (...)"

3.4 Andre spørsmål

Verksemdene som frå 1. januar 2017 vert overførte til det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja, skal frå 2017 føre rekneskapen etter rekneskapsprinsippet, ikkje etter kontantprinsippet som gjeld for statlege verksemdar. Dette er ei følgje av at det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja skal følgje rekneskapslova, sjå kyrkjelova § 4⁴. Etter rekneskapsprinsippet vert ei utgift ført i rekneskapen straks det er klart at utgifta vil komme, sjølv om utlegget ikkje vil skje før om ei tid. I kontantrekneskapen vert ikkje utgifta ført i rekneskapen før rekninga er gjort opp.

Ved endring av rekneskapsprinsipp må staten gjere opp for gjeldsplikter som staten på kyrkja sitt område hefter for per 31. desember 2016. Det viktigaste i denne samanhengen er feriepengane som dei kyrkjeleg tilsette i staten har opptent i 2016, og som kjem til utbetaling i 2017. Den mest aktuelle og praktiske løysinga er at dei feriepengane som er opptente i 2016, blir dekkja ved eit kontanttilskott frå staten til kyrkja i 2017. Dei kyrkjelege verksemdene vil ved årsskiftet 2016/2017 dessutan ha ei viss gjeld til leverandørar for varer eller tenester som er bestilt, men ikkje betalt ved årsskiftet 2016/2017. Om gjeldspostane uttalte Lovavdelinga:

"Ved en utskilling av Den norske kirke fra 2017 vil det for de statskirkelige virksomhetene per 31. desember 2016 foreligge feriepengeforpliktelser for 2017 (opptjente feriepenge i 2016), ubetalt arbeidsgiveravgift for siste to terminer i 2016 og kortsiktig leverandørgjeld. Det er ikke avklart om disse forpliktelsene ved utskilling skal gjøres opp av staten, eller om de skal overføres til Den norske kirke. I sistnevnte tilfelle ønsker departementet at Den norske kirke

⁴ Kulturdepartementet har 30. mai 2016 sendt på høyring forslag til forskrift som siktar mot ei tillemping og forenkling av reglane i rekneskapslova, særleg med omsyn til reglane om balanseføring av pensjonspliktene til Den norske kyrkja. Høyringsfristen er 15. august 2016.

gis et engangs kontanttilskudd over statsbudsjettet for 2017 på om lag 150 millioner kroner som skal gå til å balansere disse gjeldsforpliktelsene.

Spørsmålet er om det at staten dekker disse gjeldsforpliktelsene, enten ved at staten gjør opp gjelden selv eller ved at den gir et kontanttilskudd til kirken, uten at dette fører til økning i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn eller andre særlige tiltak rettet mot disse, er i strid med internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter eller Grunnloven § 16 fjerde punktum.

Når det gjelder utgangspunktene for vurderingen, viser vi til punkt 2.3 til 2.5. Vi har vanskelig for å se at en engangsutgift, med sikte på å dekke utgifter som staten har pådradd seg i sin tid som arbeidsgiver for kirkens ansatte, henholdsvis feriepengeforpliktelser og arbeidsgiveravgift, skulle være problematisk. Det gjelder uansett om staten etter 1. januar 2017 står ansvarlig for gjelden eller rettssubjektet Den norske kirke overtar ansvaret.

Tilsvarende vil også gjelde for kirkens leverandørgjeld per 1.1.2017. Dette er en engangsutbetaling fra staten til kirken av en relativt beskjeden størrelse, som skal dekke gjeld staten har pådratt seg."

Dei statskyrkjelege verksemdene vil ved overgangen få med seg ein del verdjar (utstyr, inventar, lisensar o.l.) som i dag høyrer til staten. Om denne overføringa av verdjar som staten eig, uttalte Lovavdelinga:

"Kulturdepartementet har opplyst at staten tar sikte på å overføre formuesverdier som i dag tilhører staten, tilsvarende rundt 20 millioner kroner, til det nye rettssubjektet Den norske kirke. Formuesverdiene vil inngå i Den norske kirkes åpningsbalanse etter utskillelsen i 2017. Størstedelen av verdien er lisensen på medlemsregistrene. Kulturdepartementet har videre opplyst at disse formuesverdiene er kjøpt for midler som har inngått i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Etter vårt syn vil dette ikke være i strid med EMK artikkel 9, EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 eller Grunnloven § 16 fjerde punktum, fordi formuesverdiene er kjøpt for midler som har inngått i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Vi viser til de vurderingene som er gjort i punkt 2.3 til 2.5, samt punkt 3."

Dei rettslege endringane for Den norske kyrkja fører ikkje med seg endringar i dei lovregulerte pliktene som kommunane har på det kyrkjelege området, mellom anna for kyrkjebygga. Heller ikkje reglane for dei kommunale tilskotta til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja blir endra. Etter ønskje frå Kulturdepartementet uttalte Lovavdelinga seg også om dette:

"Etter kirkeloven § 15 har kommunene det økonomiske ansvaret for blant annet bygging, drift og vedlikehold av kirkebyggene i Den norske kirkes sokn (menigheter). Andre tros- og livssynssamfunn har krav på tilskudd fra kommunen etter samme regler som gjelder for statens tilskudd, dvs. at samfunnene har krav på tilskudd for medlemmer bosatt i kommunen som svarer til kommunens tilskudd til kirkens menigheter i kommunen, regnet per kirkemedlem. Kommunens tilskudd til formål som gjelder alle innbyggere, regnes ikke med i tilskuddsgrunnlaget.

Etter vårt syn er ikke kommunens økonomiske ansvar etter kirkeloven § 15 i strid med EMK artikkel 9, EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 eller Grunnloven § 16 fjerde punktum, verken før eller etter utskillellesprosessen. Vi viser til at kommunalt tilskudd allerede i dag tas med i beregningsgrunnlaget for tilskudd, med unntak for «[o]ffentlige utlegg som gjeld alle», jf. lov om trudomssamfunn og ymist anna § 19 tredje ledd. Dette skal ikke endres som følge av

Den norske kirkes fristilling i 2017. Etter vårt syn er det også saklige grunner for og proporsjonalt å holde de utgiftene som omtales i § 19 tredje ledd, utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd."

4. VURDERINGAR FRÅ DEPARTEMENTET

I lys av det Lovavdelinga har uttalt, tek Kulturdepartementet sikte på at statstilskott til den *ordinære* pensjonspremien som Den norske kyrkja skal betale i 2017, inklusive administrasjonspremien, vert rekna med i grunnlaget for tilskott til trudoms- og livssynssamfunna frå 2017, medan berre ein liten del av *endringspremien* vert rekna med. Størstedelen av endringspremien i 2017 vil vere knytt til pensjonsrettar opptente før 1. januar 2017 og vil bli halden utanom tilskottsgrunnlaget. Departementet meiner denne løysinga ikkje vil vere i strid med internasjonale konvensjonar eller Grl. § 16. Vi viser til fråsegna frå Lovavdelinga 10. juni 2016.

Som nemnt vil estimatet for den samla premien som Den norske kyrkja skal betale i 2017, og korleis denne fordeler seg på ordinær premie og endringspremie, bli oppdatert fram mot tida statsbudsjettet for 2017 vert lagt fram. Departementet vil streke under at det i alle høve er tale om eit estimat, sidan den faktiske premien i 2017 vert rekna ut *etter* at dei hendingane som verkar inn på premien (lønnsendringar m.m.), har funne stad. Det budsjetterte tilskottet til Den norske kyrkja i 2017 som skal dekkje pensjonspremien, vil difor ikkje utan vidare vere identisk med den faktiske premien. På same måten vil dei delane av premien som skal reknast med i grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn i 2017, vere baserte på estimat. Det er elles ikkje praktisk mogleg å rekne ut eksakt kor stor del av endringspremien som til ei kvar tid er knytt til pensjonsrettar opptente før 1. januar 2017. Statens pensjonskasse vil kvart år gjere eit anslag, som vil bli nytta ved budsjetteringa av tilskottet til trudoms- og livssynssamfunna.

Departementet meiner det ut frå gjeldande lovreglar om tilskott til trudoms- og livssynssamfunn kan vere uklårt om det er rettsleg grunnlag for å gjere unntak for deler av tilskottet til pensjonspremien til Den norske kyrkja frå grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn. Departementet har difor utarbeidd eit forslag til endring i lova om trdomssamfunn og i lova om tilskott til livssynssamfunn som presiserer unntaket, sjå pkt. 6 nedanfor.

Ut frå grunnlaget og formålet med eigenkapitaltilskottet til Den norske kyrkja, sjå pkt. 2.2.3 ovanfor, meiner departementet at tilskottet ikkje skal reknast med i grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn. Departementet kan ikkje sjå at Grunnlova § 16 er til hinder for dette, sjå Lovavdelinga si fråsegn om dette. Ut frå grunnlaget og formålet med eigenkapitalen og tilskottet til denne, meiner departementet det som utgangspunkt ikkje er behov for ein særskilt heimel i lov, men gjer likevel framlegg om det for å unngå tvil, sjå pkt. 6 nedanfor.

Oppgjeret for opptente feriepengar i 2016 bør i praksis truleg skje ved eit kontanttilskott til Den norske kyrkja i 2017. Departementet meiner eit slikt tilskott i tilfellet kan haldast utanom grunnlaget for tilskott utan særskilt heimel i lov. Det er her tale om ei rekneskapsteknisk omlegging og tilpassing for føringa av feriepengepliktene. Departementet viser elles til dei vurderingane Lovavdelinga har av denne saka.

Departementet tek sikte på at Den norske kyrkja i 2017 får med seg leverandørgjelda per 31. desember 2016. Departementet tek samtidig sikte på at innsparte middel som dei kyrkjelege verksemdene har i 2016, vert overførte til 2017 som påslag i det rammetilskottet til Den norske kyrkja som er løyvd ved inngangen til 2017. Leverandørgjelda per 1. januar 2017 vil ved ei slik overføring vere dekt inn ut på nyåret. Dei unytta midla som vert overført frå 2016 til 2017 til Den norske kyrkja er tidlegare rekna inn i grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn.

Arbeidsgjevaravgifta også for siste termin 2016 vil bli gjort opp ved årsskiftet 2016/2017 innanfor ramma av dei løyvingane som dei kyrkjelege verksemdene hadde i 2016. Desse løyvingane er frå tidlegare rekna inn i grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn.

Dei verdiane (utstyr, lisensar o.l.) som det er meininga at staten fører over til Den norske kyrkja, har kome til ved løyvingar som frå tidlegare har vore rekna med i grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn. Departementet legg difor til grunn at desse verdiane kan haldast utanom tilskottsgrunnlaget utan særskilt heimel i lov. Departementet viser elles til dei vurderingane Lovavdelinga har av denne saka.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSNAR

Lovforslaga har ikkje andre økonomiske og administrative konsekvensar enn dei som er omtalte ovanfor. Med bakgrunn i dei tala som SPK førebels har estimert for den ordinære premien og endringspremien (med tillegg av arbeidsgjevaravgifta), sjå framstillinga i pkt. 2.2.1, vil verknaden av lovforslaga vere at grunnlaget for tilskott til andre trudoms- og livssynssamfunn aukar med om lag 75 mill. kroner. I tillegg kjem auken i rammetilskottet til Den norske kyrkja ved innarbeiding av arbeidstakarane sine pensjonsinnskott, som ifølgje SPK førebels er estimert til 19 mill. kroner.

6. FORSLAG TIL LOVENDRINGAR

Lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna § 19 første ledd tredje og fjerde punktum skal lyde (endring i kursiv):

"Løyvingar som kjem som ei følgje av at tenestebustad- og bupliktordninga for prestane i Den norske kyrkja har falle bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget. Løyvingar til eigenkapital for rettssubjektet Den norske kyrkja og til den delen av kyrkja sin pensjonspremie til Statens pensjonskasse som er knytt til pensjonsrettar som dei tilsette i rettssubjektet har opptent som tenestemenn i staten, skal heller ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget."

Lov 12. juni 1981 nr. 84 om tilskott til livssyns § 2 andre ledd skal lyde (endring i kursiv):

" Løyvingar som kjem som ei følgje av at tenestebustad- og bupliktordninga for prestane i Den norske kyrkja har falle bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget. Løyvingar til eigenkapital for rettssubjektet Den norske kyrkja og til den delen av kyrkja sin pensjonspremie til Statens pensjonskasse som er knytt til pensjonsrettar som dei tilsette i rettssubjektet har opptent som tenestemenn i staten, skal heller ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget."