



DET KONGELEGE  
KULTURDEPARTEMENT

# Prop. 9 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringar i lov om trudomssamfunn og ymist  
anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn  
(om statstilskott til Den norske kyrkja  
til pensjonspremie og eigenkapital)



# Innhald

<b>1</b>	<b>Hovudinnhaldet i proposisjonen</b>	5	3.2	Forslaga i høyringsnotatet .....	10
			3.3	Høyringssvara .....	22
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovframlegget .</b>	7	<b>4</b>	<b>Vurderingane til departementet</b>	39
2.1	Innleiing .....	7	4.1	Tilskottet til pensjonspremien .....	39
2.2	Grunnlova § 16 .....	7	4.2	Tilskottet til eigenkapital for Den norske kyrkja m.m. ....	41
2.3	Lovgivinga om tilskott til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja .....	7	<b>5</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	42
2.3.1	Regelverket i dag .....	7	<b>6</b>	<b>Merknader til lovforslaget</b> .....	43
2.3.2	Gjeldande reknegrunnlag for stats- tilskott til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja .....	8		<b>Forslag til lov om endringar i lov om trudomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssyns- samfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjons- premie og eigenkapital)</b> .....	45
2.4	Nærare om pensjonspremien og eigenkapitalen til Den norske kyrkja i 2017 .....	8			
2.4.1	Pensjonspremien .....	8			
2.4.2	Eigenkapitalen .....	9			
<b>3</b>	<b>Høyringa på lovforslaget</b> .....	10			
3.1	Høyringsinstansar .....	10			





DET KONGELEGE  
KULTURDEPARTEMENT

# Prop. 9 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringar i lov om trudomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital)

*Tilråding frå Kulturdepartementet 21. oktober 2016,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Solberg)*

### 1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Kulturdepartementet legg med dette fram forslag om lov om endringar i lovgivinga om trus- og livssynssamfunn.

Prop. 55 L (2015–2016) *Endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.)* vart behandla av Stortinget i mai i år, sjå Innst. 256 L (2015–2016) og lov 27. mai 2016 nr. 17. Lovendringane er sanksjonerte 3. juni 2016 og gjeld frå 1. januar 2017. Frå same tidspunkt 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 vere 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. Den norske kyrkja må dekke pensjonspre-

mien over eige budsjett. I forslaget til statsbudsjett for 2017 er det innarbeidd eit tilskott til Den norske kyrkja som dekkjer pensjonspremien. Etter forslaget vil dessutan det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja få eit tilskott til eigenkapitalen på 100 mill. kroner. Departementet viser til Prop. 1 S (2016–2017) og forslaga under kap. 340 *Den norske kirke*.

Etter lovgivinga har trus- 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 meiner at statstilskottet til den delen av pensjonspremien til Den norske kyrkja som er knytt til pensjonsrettar opptente før utskillinga 1. januar 2017, ikkje skal reknast med i utmålinga av statstilskott til andre trus- og livssynssamfunn. Departementet meiner at også tilskottet til eigenkapitalen skal haldast utanom til-

Endringar i lov om trdomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital)

skottsgrunnlaget. Ut frå gjeldande lovreglar om tilskott til trus- og livssynssamfunn meiner departementet det kan vere uklårt om det i dag er rettsleg grunnlag for dei nemnte unntaka, og foreslår 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 lovgevinga er presis om unntaka.

Kulturdepartementet legg til grunn at lovforslaga ikkje er i strid med Grunnlova § 16, som stiller krav om økonomisk likebehandling av trus- og livssynssamfunn, eller internasjonale konvensjonar. Dette er i tråd med vurderingar frå Lovavdelinga, som i ei fråsegn 10. juni 2016 har uttalt seg i saka. Fråsegna frå Lovavdelinga er sitert i proposisjonen. Kulturdepartementet viser til denne.

## 2 Bakgrunnen for lovframlegget

### 2.1 Innleiing

---

Utskillinga av Den norske kyrkja frå staten 1. januar 2017 har reist spørsmål om korleis budsjettverknadene av denne saka verkar inn på statstilskottet til andre trus- og livssynssamfunn. Det rettslege grunnlaget for å vurdere spørsmålet, er Grunnlova § 16 og internasjonale konvensjonar, forutan lovgivinga om tilskott til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja. Det eine sentrale spørsmålet i saka, er om heile statstilskottet til den pensjonspremien som Den norske kyrkja frå 2017 skal betale til Statens pensjonskasse, skal reknast med i grunnlaget for tilskott til andre trus- og livssynssamfunn. Det andre sentrale spørsmålet er om eigenkapitaltilskottet til Den norske kyrkja i 2017 skal reknast med.

Kulturdepartementet meiner at den delen av pensjonspremien som er knytt til pensjonsrettar som dei tilsette i det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja har opptent som tenestemenn i staten, ikkje skal reknast med i grunnlaget for tilskott til andre trus- og livssynssamfunn. Ut frå formålet med eigenkapitaltilskottet, meiner departementet at også dette skal haldast utanom. Departementet meiner at unntaka bør presiserast i lova om trdomssamfunn og i lova om tilskott til livssynssamfunn.

Som bakgrunn for lovframlegget, skal departementet i det følgjande gjere greie for gjeldande lov- og regelverk om utmåling av offentlege tilskott til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja, med ein særskilt omtale av pensjonspremien og eigenkapitaltilskottet.

### 2.2 Grunnlova § 16

---

Etter grunnlovsendingane i 2012 er prinsippet om økonomisk likebehandling av trus- og livssynssamfunn nedfelt i Grunnlova § 16. Om staten gir økonomisk støtte til trus- og livssynssamfunn, følger det også av Noregs menneskerettslege plikter at staten må unngå diskriminering mellom dei ulike trus- og livssynssamfunna. Grunnlova § 16 lyder:

«Alle innbyggjarane i riket har fri religionsutøving. Den norske kyrkja, ei evangelisk-luthersk kyrkje, står ved lag som den norske folkekyrkja og blir stødd som det av staten. Nærare føreseger om kyrkjeskipnaden blir fastsette i lov. Alle trus- og livssynssamfunn skal bli stødde på lik line.»

Grunnlova § 16 etablerer ein særleg relasjon mellom staten og Den norske kyrkja. Av forarbeida til paragrafen går det fram at kravet om at alle trus- og livssynssamfunn skal understøttast på lik linje, ikkje var meint å innebere eit nytt rettsleg grunnlag for økonomisk støtte til samfunna, men som ein referanse til dei gjeldande finansieringsordningane for Den norske kyrkja og andre trus- og livssynssamfunn.

### 2.3 Lovgivinga om tilskott til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja

---

#### 2.3.1 Regelverket i dag

Etter lovgivinga har trus- 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 trus- 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 følge 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. statskirke medlem.»

Forskrifta er opphavleg frå 1969, då lova om trdomssamfunn vart vedteken. Forskrifta seier korleis prinsippet om økonomisk likebehandling av Den norske kyrkja og andre trussamfunn skal tillempast i ei tilskottsordning. Reglane om korleis tilskott til trussamfunn 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 andre trus- og livssynssamfunn også krav på frå kommunen, rekna etter kor mange medlemmar av

det einskilde samfunnet som er busett i kommunen og som det kan krevjast tilskott for.

### 2.3.2 Gjeldande reknegrnlag for statstilskott til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja

Grunnlaget for statstilskott til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja er i dag i første rekke nettoløyvingane til kyrkjelege organ og verksemdar som er ein del av statsforvaltninga (Kyrkjerådet, biskopane, bispedømmeråda, prestenesta, Det praktisk-teologiske seminar). Ved nettoløyving er dei korresponderande inntektsløyvingane trekte frå utgiftsløyvingane. Nettoløyvingane i 2016 er på om lag 1,25 mrd. kroner. I tillegg kjem statstilskottet til trusopplæringa og diakonien i Den norske kyrkja, tilskottet til Sjømannskyrkja og eit øyremerkte statstilskott på 12 mill. kroner til tiltak retta mot kyrkjebygga som høyrer til Den norske kyrkja, i alt om lag 570 mill. kroner i 2016. I grunnlaget vert også bidraget frå Opplysningsvesenets fond til Den norske kyrkja rekna med, som for 2016 er rekna inn i grunnlaget med 91 mill. kroner. Løyvinga som er ei følgje av at tenestebustad- og bupliktordninga for prestane har falle bort, reknast ikkje med, i samsvar med lovendinga om dette i 2015, sjå Innst. 111 L (2015–2016) og Prop. 12 L (2015–2016). Pensjonsutgifter til statstilsette i dei kyrkjelege verksemdene (prestane, tilsette ved Kyrkjerådet og bispedømmeråda) har aldri vore rekna med i tilskottsgrunnlaget.

Ved budsjetteringa reknar Kulturdepartementet med at det lovregulerte statstilskottet til trus- 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 statsbudsjetten til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja på 315 mill. kroner. Satsen for utrekning av statstilskottet til trus- og livssynssamfunna er i 2016 på 472 kroner per medlem.

## 2.4 Nærare om pensjonspremien og eigenkapitalen til Den norske kyrkja i 2017

### 2.4.1 Pensjonspremien

Etter søknad frå Kyrkjemøtet 2015 har Arbeids- og sosialdepartementet gjort vedtak om at dei kyrkjeleg tilsette i staten som vert ført over til det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja 1. januar 2017, kan halde fram med sin medlemskap i Sta-



tens 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. Departementet viser til omtalen i Prop. 55 L (2015–2016) *Endringar i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.)*.

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 pensjonspremien til SPK over eige budsjett, slik andre verksemdar som skiljast ut frå staten og held fram med sin medlemskap i SPK, må gjere. Premien som kyrkja skal betale til SPK etter 1. januar 2017, er i forslaget til statsbudsjett for 2017 innarbeidd i rammetilskottet til Den norske kyrkja, mot 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 august 2016 estimert til 157,1 mill. kroner eksklusive arbeidsgjevaravgifta. Dette er eit estimat, med grunnlag i aktuarmessige og økonomiske føresetnader per 1. januar 2016. Modellen som SPK nyttar for å rekne ut premien, er basert på dei hendingar som finn stad. Premien vert såleis ikkje rekna ut etter ein prosent av pensjonsgrunnlaget. Ifølgje SPK svarar ein premie på 157,1 mill. kroner til ein premiesats på ca. 15 pst. av pensjonsgrunnlaget.

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.

Premieestimatet på 157,1 mill. kroner inkluderer ein *ordinær* premie på 92,1 mill. kroner medrekna ein administrasjonspremie på 3,8 mill. kroner, og ein *endringpremie* på 65,0 mill. kroner. Den ordinære premien skal dekke auken i pensjonsrettar som finn stad i året 2017. Endringspremien skal dekke endringane i pensjonsrettar som er opptente frå tidlegare. Grunnlaget for endringspremien er mellom anna lønnsendringar, AFP-uttak, endringar i bemanninga og regulering av pensjonen for pensjonistar. I den estimerte premien 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. I 2017, første året Den norske kyrkja er skilt ut frå staten, vil nær heile endringspremien vere knytt til pensjonsrettar som er opptente medan medlemen var tilsett i staten. Det er denne delen av pensjonspremien som departementet meiner ikkje skal reknast med i tilskottsgrunnlaget til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja. Den ordinære premien, inklusive administrasjonspremien og arbeidsgjevaravgifta, skal reknast med.

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 er ikkje med i premiegrunnlaget for Den norske kyrkja.

#### 2.4.2 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 eigenkapital for å sikre forsvarleg drift gjennom året. I forslaget til statsbudsjett for 2017 er det ført opp eit eigenkapitaltilskott på 100 mill. kroner, sjå Prop. 1 S (2016–2017), kap. 340, post 72 *Tilskudd til egenkapital for Den norske kirke*.

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 er ikkje eit tilskott til forbruk, men eit instrument for å sikre forsvarleg drift gjennom året. Dersom kyrkja brukar opp eigenkapitalen, vil dette være i strid med formålet med eigenkapitalen.

Ut frå formålet med tilskottet til eigenkapitalen til Den norske kyrkja, meiner departementet at tilskottet skal haldast utanom tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn.

## 3 Høyringa på lovforslaget

### 3.1 Høyringsinstansar

---

Ved brev 29. juni 2016 sende Kulturdepartementet på høyring eit notat med forslag til endringar i lova om trudomssamfunn og i lova om tilskott til livssynssamfunn, med innhald som i denne proposisjonen. Høyringsfristen var 15. september 2016. Høyringsnotatet vart sendt til følgjande instansar:

Departementa

Kyrkjerådet

Riksrevisjonen

Norges nasjonale institusjon for menneskerettar  
Norsk Senter for menneskerettar, Universitetet i  
Oslo

Likestillings- og diskrimineringsombodet

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
Norges Kristne Råd  
Islamsk Råd Norge

### 3.2 Forslaga i høyringsnotatet

---

I høyringsnotatet tok departementet opp forslag om å endre lova om trudomssamfunn og lova om tilskott til livssynssamfunn slik at det i desse lovene vart presisert at tilskottet til eigenkapitalen til Den norske kyrkja og til den delen av pensjonspremien til Den norske kyrkja som gjeld pensjonsrettar som er opparbeidde før 1. januar 2017, ikkje skal reknast med i tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn.

Departementet omtala også andre meir teknisk prega budsjettspørsmål som oppstår ved utskillinga av Den norske kyrkja frå staten, i første rekke overføring av gjeldsplikter (mellom anna opptente feriepengar 2016) og visse eigendelar frå staten til det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja. Departementet meinte at slike opp-

gjerspostar mellom staten og Den norske kyrkja ikkje skulle reknast med i tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn, og at dette ikkje reiste lovmessige spørsmål.

Både *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* (EMK) og *FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* (SP) har føresegner om ikkje-diskriminering på bakgrunn av religion og livssyn. Vidare stiller Grunnlova § 16 krav om at «[a]lle trus- og livssynssamfunn skal bli stødde på lik line». Før saka vart sendt på høyring, innhenta derfor Kulturdepartementet ei vurdering frå Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet om det vil vere i samsvar med internasjonale konvensjonar og Grunnlova § 16 å gje nokre særskilte tilskott til Den norske kyrkja, utan at desse fører til ein auke i grunnlaget for tilskott til andre trus- og livssynssamfunn eller andre særlege tiltak retta mot desse. Ut over pensjonspremien og eigenkapitalstilskottet, bad Kulturdepartementet om at Lovavdelinga på same måten vurderte dei meir teknisk prega budsjettspørsmåla som oppstår ved utskillinga av Den norske kyrkja frå staten. Etter ønske frå departementet vurderte Lovavdelinga også om det kommunale ansvaret for Den norske kyrkja etter kyrkjelova § 15, mellom anna for kyrkjebygga, kan komme i ein annan stilling når det gjeld spørsmålet om likebehandling etter Grunnlova § 16.

Lovavdelinga si vurdering av dei einskilde spørsmåla låg føre ved brev til Kulturdepartementet 10. juni 2016. 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 Grunnlova § 16 (eller internasjonale konvensjonar) kan haldast utanom grunnlaget for tilskott til andre trus- og livssynssamfunn. Ifølgje Lovavdelinga kan tilskottet til eigenkapitalen haldast utanom utan hinder av Grunnlova § 16 eller internasjonale konvensjonar. Fråsegna frå Lovavdelinga vart sitert i høyringsbrevet og er som følgjer:

«Den norske kirkes fristilling i 2017: Statens tilskudd til kirkens egenkapital, pensjonspremie m.m. og forholdet til andre tros- og livssynssamfunn – Grunnloven § 16

### 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 gjeldsforpliktelsene Den norske kirke får ved utskillingstidspunktet (opptjente feriepengene 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.

## 2. Tilskudd for å dekke pensjonspremien fra Den norske kirke til Statens pensjonskasse

### 2.1 Innledning

Prester, proster 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 livssynssamfunn 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 pensjonsgivende, 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 premiemodelen 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, eienedom, 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 forskjellsbehandlingen 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 følger 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 grunnlovsspråk-reformen 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 forarbeider 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 begre-

pet «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 forholds-messighet mellom det mål som søkes oppnådd og det tiltaket som settes i verk.»

Lønning-utvalget ga her kun en helt kortfattet karakteristik 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 kom-



mende grunnlovsendingene. Vi nevner vidare 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 vidare 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 (grunnlovsmessig), 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 grunnlovmessig, 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 deknningen, 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 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 livssynssamfun-

nene 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 tjenestepensjonsordning 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 pensjonspremie* 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 pensjonspremie 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 endringspremie 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 endringspremie 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 *endringspremie*, må det skje en fordeling etter tilsvarende prinsipp som for *endringspremie* for øvrig: Så langt *reguleringspremie* knytter seg til rettigheter opptjent etter 1. januar 2017, kan det ikke gjøres generelt unntak. Så langt *reguleringspremie* 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 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. 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. Vi kan heller ikke se størrelsesordenen på beløpet som har vært antydnet – 100 millioner kroner – skaper problemer ut fra det kravet til forholdsmessighet som gjelder.

#### 4. Kontanttilførsel for å dekke Den norske kirkes gjeldsforpliktelsar på utskillesestidspunktet

Ved en utskilling av Den norske kirke fra 2017 vil det for de statskirkelige virksomhetene per 31. desember 2016 foreligge feriepengeforpliktelsar for 2017 (opptjente feriepengear i 2016), ubetalt arbeidsgiveravgift for siste to terminer i 2016 og kortsiktig leverandørgjeld. Det er ikke avklart om disse forpliktelsene ved utskilling skal gjeres opp av staten, eller om de skal overføres til Den norske kirke. I sistnevnte tilfelle ønsker departementet at Den norske kirke gis et engangs kontanttilskudd over statsbudsjettet for 2017 på om lag 150 millionar kroner som skal gå til å balansere disse gjeldsforpliktelsene.

Spørsmålet er om det at staten dekker disse gjeldsforpliktelsene, enten ved at staten gjer 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 særlege 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 feriepengeforpliktelsar 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.

#### 5. Overføring av formuesverdier som tidligere har inngått i beregningsgrunnlaget for tilskudd

Kulturdepartementet har opplyst at staten tar sikte på å overføre formuesverdier som i dag tilhører staten, tilsvarende rundt 20 millionar 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 vidare 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.

#### 6. Kommunens økonomiske ansvar etter kirkeloven § 15

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 utskilleseprosessen. Vi viser til at kommunalt tilskudd allerede i dag tas med i beregningsgrunnlaget for tilskudd, med unntak for «[o]ffentlege utlegg som gjeld alle», jf. lov om trdomssamfunn 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.»

I høyringsbrevet uttalte Kulturdepartementet mellom anna:

«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 trdoms- 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 1.1.2017 og vil bli halde utanom tilskottsgrunnlaget. Departemen-

tet meiner denne løysinga ikkje vil vere i strid med internasjonale konvensjonar eller GrL § 16. Vi viser til fråsegna frå Lovavdelinga 10. juni 2016.

(–)

Departementet meiner det ut frå gjeldande lovreglar om tilskott til trdoms- 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 trdoms- og livssynssamfunn. Departementet har difor utarbeidd eit forslag til endring i lova om trdomssamfunn og i lova om tilskott til livssynssamfunn som presiserer unntaket, (...).

Ut frå grunnlaget og formålet med eigenkapitaltilskottet til Den norske kyrkja, (...), meiner departementet at tilskottet ikkje skal reknast med i grunnlaget for tilskott til andre trdoms- 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, (...).

Med bakgrunn i den pensjonspremien som SPK på dette tidspunktet hadde estimert for Den norske kyrkja (143 mill. kroner), uttalte departementet i høyringsbrevet at reknegrundlaget for tilskottet til andre tros- og livssynssamfunn ville auke med 94 mill. kroner i 2017 som følgje av forslaga frå departementet.

### 3.3 Høyringssvara

Det kom høyringssvar frå

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Kyrkjerådet

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
Norges Kristne Råd

Oslo katolske bispedømme

Felles høyringssvar frå Pinsebevegelsen i Norge,  
Metodistkirken i Norge, Det norske Baptist-  
samfunn, Den Evangelisk Lutherske Frikirke,  
Det evangelisk-Lutherske kirkesamfunn,  
Misjonsforbundet/Misjonskirken og De frie  
evangeliske forsamlinger

Kvekersamfunnet

KA Kirkelig arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige  
virksomheter

Human-Etisk Forbund

Hedmark Revisjon IKS

I høyringssvaret frå *Likestillings- og diskrimineringsombudet* heiter det:

«Likestillings- og diskrimineringsombudet kan ikke se at den foreslåtte tilskuddsordningen er i strid med statens plikt til ikke-diskriminering og den enkeltes rett til vern mot usaklig forskjellsbehandling på grunn av religion og livssyn.

Ombudet har som mandat å jobbe mot diskriminering blant annet på grunn av enkeltpersoners og foretaks religion og livssyn, jf. diskrimineringsloven § 6. Tros- og livssynssamfunn vil, når en forskjellsbehandling har en særlig tilknytning til den enkeltes religionsutøvelse, være vernet av denne bestemmelsen. For øvrig er diskrimineringsvernet først og fremst et individvern, og ombudets fokus er derfor den eventuelle forskjellsbehandlingen som berører trossamfunnenes *medlemmer*.

At Den norske kirkes særlige tilknytning til staten ikke er i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser, har støtte i avgjørelser fra EMD. Dette er også omtalt i lovavdelingens utredning som gjengis i høringsnotatet. Det er altså ikke i denne sammenheng grunnlag for å ta stilling til prinsipielle spørsmål knyttet til en slik ordning. Ombudet er videre enige med departementet og lovavdelingen i at denne særlige tilknytningen kan medføre at en forskjellsbehandling anses saklig og rimelig.

Overgangen som skjer 1. januar 2017, vil medføre at Den norske kirke likner mer på øvrige tros- og livssynssamfunn i Norge, blant annet ved å bli eget rettssubjekt med eget arbeidsgiveransvar. Dette vil også, som høringen viser, få betydning for statens adgang til å forskjellsbehandle.

#### *Pensjonsrettigheter*

Ombudet er enige med departementet at det må trekkes et skille mellom pensjonsrettigheter opptjent før og etter 1. januar 2017. Før dette skille, er arbeidsgiveransvaret hos staten, og pensjonsrettigheter holdes i dag utenfor beregningsgrunnlaget til øvrige tros- og livssynssamfunn. At staten fortsetter å oppfylle dette ansvaret også etter 1. januar 2017,

for de rettighetene som er opparbeidet mens staten var arbeidsgiver, fremstår som en direkte konsekvens av den særstillingen Den norske kirke til da har hatt. Ombudet kan ikke se at dette medfører en usaklig forskjellsbehandling.

For rettigheter opptjent etter 1. januar 2017, blir vurderingen en annen. Det er åpenbart at også øvrige tros- og livssynssamfunn har pensjonsforpliktelser overfor sine ansatte, og at en forfordeling av Den norske kirke etter dette skjæringspunktet, vil utgjøre en forskjellsbehandling som synes å være i strid med den likebehandlingen som følger av grunnloven.

Vi er derfor enige med departementet at utgangspunktet må være at ordinær pensjonspremie inngår i beregningsgrunnlaget, og at det kun er pensjonspremie opptjent før dette skjæringspunktet, som kan holdes utenfor.

#### *Tilskudd til egenkapital, kortsiktig gjeld og overføring av eiendeler*

Ombudet kan ikke se at de øvrige tilskuddspostene vil medføre en usaklig forskjellsbehandling.

Egenkapitaltilskuddet er ment for å sikre at driften kan opprettholdes uten at kirken må ta opp lån, og skal ikke kunne brukes til annet formål. Den norske kirke har ikke tidligere hatt behov for å opparbeide seg egenkapital, da en likviditetsreserve har vært dekket av konsernkontoordningen i Norges bank. Ombudet kan ikke se at å holde denne posten utenfor beregningsgrunnlaget, er problematisk i lys av diskrimineringsvernet. Vi viser særlig til at det er en engangsutbetaling, og at denne muliggjør at Den norske kirke kan bli eget selvstendig rettssubjekt.

Når det gjelder tilskudd for å dekke feriepenger, arbeidsgiveravgift, og kortsiktig leverandørgjeld, må også dette ses som en engangsutgift for å dekke forpliktelser opparbeidet mens staten var arbeidsgiver. Ombudet er enig med lovavdelingens vurdering av disse postene, og ser dette på samme måte som pensjonsrettighetene. Eventuelle *fremtidige* tilskudd til å dekke slike utgiftsposter, vil det med andre ord ikke være grunnlag for å holde utenfor beregningsgrunnlaget.

Overføringen av eiendelene må ses i sammenheng med at tilskuddet til innkjøp av disse, allerede har inngått i beregningsgrunnlaget. Det er da vanskelig å se at en slik overføring skulle innebære en usaklig forskjellsbehandling.»

*Den norske kyrkja ved Kyrkerådet uttalte:*

«Kulturdepartementets høringsnotat bygger på en uttalelse fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet i brev 10. juni 2016, hvor Lovavdelingen drøfter forslagene som er på høring ut fra Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 9, EMK artikkel 9, jf. artikkel 14 og Grunnloven § 16.

*Kirkerådet legger Lovavdelingens vurdering til grunn.*

#### *Praktisk skille før og etter 1. januar 2017*

På bakgrunn av en drøfting av Grunnloven § 16 fjerde punktum, mener Lovavdelingen at det rettslig sett går et praktisk viktig skille mellom kostnader knyttet til opptjening av pensjonsrettigheter 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 (...).

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 tilskudd til dekning av pensjonsforpliktelser (høringsnotatet side 17).

*Kirkerådet støtter vurderingen av at det bør skilles mellom kostnader knyttet til opptjening av pensjonsrettigheter hvor staten har vært arbeidsgiver (før 1. januar 2017), og kostnader knyttet til pensjonsrettigheter etter at staten har overlatt arbeidsgiveransvaret til rettssubjektet Den norske kirke (etter 1. januar 2017).*

#### *Ordinær pensjonspremie*

Kulturdepartementet tar sikte på at statstilskudd til den *ordinære* pensjonspremie Den

norske kirke skal betale i 2017, inklusive administrasjonspremien, blir regnet med i grunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn fra 2017.

*Kirkerådet gir sin tilslutning til dette.*

#### *Endringspremie, herunder reguleringspremie*

Videre tar Kulturdepartementet sikte på at det kun er en liten del av endringspremien som blir regnet med, siden størstedelen av endringspremien i 2017 vil være knyttet til pensjonsrettigheter opptjent før 1. januar 2017. Kulturdepartementet foreslår i tråd med dette en endring i lov om trdomssamfunn og ymist anna § 19 fjerde ledd og lov om tilskott til livssynssamfunn § 2 annet ledd om at:

Løyvingar 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.

*Kirkerådet støtter forslaget.*

#### *Tilskudd til egenkapital*

Kulturdepartementet viser til at et sentralt formål med egenkapitaltilskuddet er å gi Den norske kirke en likviditetsbuffer. Det vil også kunne brukes i forbindelse med tiltak som på kort sikt krever merutgifter. Egenkapitalen vil ikke være et tilskudd til forbruk, men et instrument for å sikre forvarlig drift gjennom året. Dersom kirken bruker opp egenkapitalen, vil dette være i strid med formålet. Det er Lovavdelingens syn at det at kirken 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 vil være i strid med EMK artikkel 9, EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 og Grunnloven § 16 fjerde punktum. Lovavdelingen vurderer det som at behovet for en viss likviditetsreserve for å kunne betale for noen merutgifter uten å måtte ta opp lån, er rimelige og legitime formål, og viser til at det er særpreget ved at det er et engangstilskudd, knyttet til at Den norske kirke blir omdannet til et eget rettssubjekt, som skal sikre en forvarlig drift. På denne bakgrunn mener Kulturdepartementet at tilskuddet til egenkapital til Den norske kirke ikke skal regnes med i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livs-

synssamfunn, og foreslår derfor endring i lov om trdomssamfunn og ymist anna § 19 fjerde ledd og lov om tilskott til livssynssamfunn § 2 annet ledd:

Løyvingar til egenkapital for rettssubjektet Den norske kyrkja (...), skal heller ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget.

*Kirkerådet understreker at det er viktig for gjennomføringen av forvaltningsreformen for et tydelig skille mellom stat og kirke at rettssubjektet Den norske kirke får en større ubundet egenkapital, for å sikre en forsvarlig drift og håndtere risiko for det nye rettssubjektet. Egenkapitaltilskuddet vil være et engangstilskudd som er knyttet til at Den norske kirke omdannes til et eget rettssubjekt. Kirkerådet støtter derfor forslaget.*

#### *Andre spørsmål*

Kulturdepartementet foreslår at opptjente feriepengar i 2016 skjer ved et kontanttilskudd til Den norske kirke i 2017, at Den norske kirke i 2017 får med seg leverandørgjelden per 31. desember 2016, og at arbeidsgiveravgiften for siste termin i 2016 vil bli gjort opp ved årsskiftet 2016/2017.

*Kirkerådet støtter disse forslagene.»*

*Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) uttalte:*

«STL er kritisk til forslaget, fordi vi mener det er i strid med likebehandling, regjeringsplattformen, Grunnloven og menneskerettighetene.

#### *Bakgrunn*

Forslagene i høringsnotatet kommer ved at staten og Den norske kirke skiller lag. Stortinget har vedtatt at Den norske kirke skal etableres som et eget rettssubjekt fra 1. januar 2017. Dette innebærer virksomhetsoverdragelse av kirkelig virksomhet og deres ansatte.

Når Dnk går fra å være en del av staten til å bli selvstendig, får den økonomisk ansvar for egen virksomhet, både den som har vært tydelig gjennom direkte overføringer til Dnk, og som de andre tros- og livssynssamfunnene har fått om lag det samme som, beregnet per medlem, og de indirekte overføringene som har blitt Dnk og dens ansatte til del som en del av statsapparatet. Dette gjelder i denne omgangen egenkapital og utgifter til pensjon.



*Regjeringsplattformen*

STL har ved flere anledninger hilst velkommen det «tydelige skille mellom kirke og stat» som det framkommer i regjeringen Solbergs regjeringsplattform. Vi er enig i regjeringsplattformens vektlegging av at de «økonomiske tilskuddene til tros- og livssynssamfunn skal basere seg på prinsippet om likebehandling». Forslagene om endring i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk er imidlertid verken basert på det «tydelige skille» eller «prinsippet om likebehandling». STL oppfatter derfor ikke forslaget som å være i tråd med regjeringens egen politikk, slik den uttrykkes i Sundvollen-erklæringen.

*Likebehandling ved beregning av tilskudd*

Dnk har hatt en økonomisk fordel som de øvrige tros- og livssynssamfunn ikke har nytt godt av hva gjelder pensjonspremier. Når dette forholdet kommer fram så klart som det gjør nå, ved at disse tilskuddene skal overføres direkte til Dnk, finner STL det som helt naturlig at de inngår i beregningsgrunnlaget som støtten til tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk beregnes fra. STL framholder at forslaget ikke baserer seg på økonomisk likebehandling.

*Grunnloven*

I 2012 skrev Stortinget det økonomiske likebehandlingsprinsippet for Dnk og andre tros- og livssynssamfunn inn i Grunnlovens § 16. Også forarbeidene var opptatt av likebehandling. Da Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite (KUF) behandlet Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) om Staten og Dnk (Kirkeforliket med tilhørende grunnlovsforslag), samlet de seg om følgende prinsipp i en enstemmig komitemerknad: «Komiteen mener at det er et grunnleggende prinsipp at det offentlige skal likebehandle alle tros- og livssynssamfunn i økonomiske overføringer.» Dette gir ikke rom for noe tvil om hva som er lovgivers intensjon med nåværende § 16 i Grunnloven. KUF har ved to anledninger det siste året gjentatt dette standpunktet. STL vil på denne bakgrunnen framholde at lovforslaget strider mot Grunnlovens §16.

*Menneskerettighetene*

Flere internasjonale menneskerettighetsavtaler slår fast at diskriminering på grunnlag av

religion/livssyn ikke er tillatt. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har vurdert forslaget i lys av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Denne vurderingen er mangelfull, og STL har derfor bedt advokat Knut Rognlien om å gi en selvstendig juridisk betenkning.

Vi minner om at menneskerettighetskonvensjonene er gitt forrang for annen lovgivning, og vi opplever regjeringens forslag å være i strid med SP art. 27, samt den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art 14. Vi viser for øvrig til Knut Rognliens vedlagte betenkning.

*Dnk – særskilte oppgaver og særstilling*

Dnk har ansvar for gamle kirkebygg og det meste av gravferdsforvaltning med begrunnelsen at dette kommer hele samfunnet til del. Støtte til dette er følgelig holdt utenfor beregningsgrunnlaget, og det oppleves som fornuftig og forsvarlig.

Dnk vil trenge egenkapital ved skille stat og kirke. STL vil understreke at det er fornuftig og forsvarlig at Dnk får en egenkapital av en slik størrelsesorden at den kan fungere som eget rettssubjekt og selvstendig trossamfunn på linje med andre fra 1. januar 2017. STL vil ikke motsette seg at en slik overførsel til Dnk holdes utenfor beregningsgrunnlaget til de andre tros- og livssynssamfunnene. Dette er ikke på bakgrunn av prinsipper, men en praktisk erkjennelse av at skillet koster penger. Forutsetningen for en slik støtte vil være at dette er en engangshendelse, og ikke en forskjellsbehandling som skal virke eller gi føringer for framtiden.

*Konklusjon*

Av ovennevnte grunner kan ikke STL støtte departementets lovendringsforslag utover det som framkommer i det ovenstående. Vi viser også til egne høringssvar fra noen av våre medlemsorganisasjoner, samt den ovennevnte betenkningen fra advokat Knut Rognlien.»

Av den juridiske vurderinga frå advokat Knut Rognlien, som STL viser til, går det fram at advokat Rognlien meiner lovforslaga er i strid med EMK art 14 jf. art. 9. I den juridiske vurderinga av dette spørsmålet, heiter det:

«EMK art 14 forbyr forskjellsbehandling av konvensjonens rettigheter og friheter. Selv om

det ikke foreligger brudd på art. 9, kan retten til religionsfrihet bli forskjellsbehandlet gjennom lovgivning eller praksis på en måte som vil stride mot art. 14.

For at art. 14 skal være anvendelig må det påklaget punkt gjelde religionsfriheten. Det må i alle fall ligge innenfor området (the ambit) for art. 9. EMD har for Asatruarfelagids vedkommende vurdert dette som tvilsomt, men har uansett kommet til at forskjellsbehandlingen var objektiv og rimelig, fordi den islandske statskirken hadde en rekke plikter og oppgaver overfor hele befolkningen, ikke bare for egne medlemmer – i motsetning til andre trossamfunn- jfr. avsnitt 34.

Forholdene i Norge har vært og er annerledes. Både før og etter avviklingen av statskirken er gravplassforvaltning og bevaring av kirkebygg de eneste fellesoppgavene som Den norske kirke har overfor alle innbyggere. For disse tjenestene blir det imidlertid bevilget egne tilskudd som holdes utenfor beregningsgrunnlaget for de andre tros- og livssynssamfunn – jfr. foran under forutsetninger.

Denne forskjellen gjør at det ikke kan trekkes direkte slutning fra dommen i Asatruarfelagid til norske forhold.

Etter departementets lovforslag kan tilskuddene til pensjonspremie og egenkapital ikke begrunnes ut fra fellesoppgaver som Den norske kirke har overfor alle innbyggere uavhengig av medlemskap. Tilskuddene kan bare begrunnes ut fra behovet for å få dekket pensjonspremie og egenkapital. De andre tros- og livssynssamfunn har de samme behovene. De har også utgifter til pensjonspremie til ansatte p.g.a. rettigheter opparbeidet før 1.1.2017, og de har og har hatt det samme behovet for egenkapital/likviditetsreserver. For å dekke disse utgiftene må de ta av den øvrige offentlige støtten. Det fører til at det blir mindre midler til det arbeidet som tros- og livssynssamfunnet egentlig har som formål å gjøre, slik som opplæring i tro- og livssyn, offentlige og interne møter om tro- og livssynsspørsmål, diakoni og sosiale tiltak, seremonier ved dåp, konfirmasjon, giftermål, bisettelse og andre markeringer.

I Norge får dermed medlemmene av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke færre midler til å uttrykke sin religion eller overbevisning enn medlemmene av Den norske kirke. Eventuelt må medlemmene av de andre livs- og trossamfunn betale mer for å oppnå det samme som medlemmer av Den norske Kirke, selv om de gjennom den samme skatte-

byrde har bidratt like mye til finansieringen av den offentlige støtte til Den norske Kirke og øvrige livs- og trossamfunn.

I denne saken er det særlig relevant at den tilgodesette gruppa er majoritetens trossamfunn, som i tillegg står staten svært nær, nemlig Den norske Kirke. Da kan det være en særlig risiko for at staten favoriserer majoriteten, og det stiller ekstra strenge krav til begrunnelse for forskjellsbehandlingen i slike tilfeller.

Forfordelingen er ikke saklig begrunnet og heller ikke forholdsmessig. Min *konklusjon* er derfor at forslaget til lovendring vil være *i strid med EMK art. 14 jfr. art. 9.*»

Advokat Rognlien meiner at lovforslaga også er i strid med EMK art. 14, jf. prot.1 og art 1:

«EMK prot. 1 art. 1 gjelder bl.a. skattebetaling, og den må etter art. 14 ikke være gjenstand for usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling. Denne bestemmelsen er relevant fordi hele den norske befolkning gjennom beskatning har bidratt til de bevilgningene som blir fordelt til Den norske Kirke og de andre livssyns- og trossamfunn.

En sak for EMD (dom av 23.10.90 Darby mot Sverige) gjaldt statens innkreving av en kirkeskatt/avgift av alle som tilhørte Den svenske Kirke. De som ikke var medlem av kirken, slapp å betale. Imidlertid ble avgiften innkrevd av alle som arbeidet i Sverige og som hadde bosted i et annet land (Darby bodde på Åland i Finland), selv om de ikke tilhørte Den Svenske kirke. EMD kom til at dette var i strid med EMK art. 14 jfr. prot. 1 art 1.

Poenget i Darbydommen er at kirkeskatten/avgiften ble innkrevd av Darby og gikk til et trossamfunn som Darby ikke var medlem av, uten at det var saklig begrunnet. Tilsvarende kan det hevdes at den delen av alles skattebelastning som etter lovforslaget bare skal gå til Den norske Kirke, d.v.s. dekning av pensjonspremie og egenkapital, er en forskjellsbehandling som krever saklig og forholdsmessig begrunnelse.

(...)

Konvensjonstrid med EMK art. 14 jfr. prot. 1 art. 1 ble også anført for EMD i saken om Asatruarfelagid, men siden det ikke var anført for de nasjonale domstoler, var ikke vilkåret om uttømming av de nasjonale rettsmidler oppfylt. EMD behandlet derfor ikke realiteten av dette, men uttalte at denne anførselen uansett bare var en gjentakelse av hovedanførselen, som jo ble forkastet – jfr. dommens avsnitt 38-39.

Det er derfor ikke opplagt at EMD vil komme til at det norske lovforslaget er i strid med EMK art. 14 jfr. prot. 1 art. 1, men siden dette spørsmålet ikke var grundig vurdert av EMD, og siden det er viktige forskjeller mellom Island og Norge m.h.t. hovedanførselen-jfr. drøftelsen foran under EMK art 14 jfr. art 9, finner jeg grunnlag for å *konkludere med konvensjonsstrid* også på dette punkt.»

Om SP art. 18 og 26 uttaler advokat Rognlien:

«FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP) art 18 gjelder retten til religionsfrihet, som bl.a. omfatter retten til å utøve sin «*tro, gudstjeneste, iakttagelse av religiøse skikker, andaktøvelser og undervisning*» (jfr. den offisielle norske oversettelsen). Den gir beskyttelse for alle trosretninger og livssyn eller overbevisning.

På samme måte som EMK art. 9 beskytter den mot inngrep og begrensninger av trosutøvelsen, dvs først og fremst en rett til å være i fred. Den gir i utgangspunktet ingen rett til positive tiltak fra Statens side. På samme måte som for EMK art. 9 er det derfor *tvilsomt* om lovforslaget er i strid med SP art. 18 – jfr. foran.

Men *hvis først Staten gjennom lovgivning eller på annen måte gir fordeler til noen, må dette skje på en ikke-diskriminerende måte*. Det følger av SP art 26, som er en generell forbudsbestemmelse mot all form for usaklig forskjellsbehandling bl.a. på religiøst grunnlag. SP art 26 er ikke en aksessorisk bestemmelse slik som EMK art 14, som bare gjelder forskjellsbehandling av de rettigheter og friheter som ellers er omhandlet i konvensjonen. SP art 26 gjelder all usaklig forskjellsbehandling, uavhengig av de andre rettighetene og frihetene i SP. SP art. 26 krever både «*equal protection of the law*» og «*before the law*». Det betyr både at lovgivningen i seg selv og praktiseringen av den må være ikke-diskriminerende. Hvis Staten i lovgivningen gir noen rettigheter som i utgangspunktet ikke er blant rettighetene eller frihetene i SP, må disse rettighetene likevel være ikke-diskriminerende, dvs at loven ikke kan gi rettigheter til noen og ikke til andre uten at forskjellsbehandlingen er begrunnet på en rimelig og objektiv måte.

Dette ble første gang slått fast av FN's Menneskerettskomite (Human Rights Committee -HRC) i en uttalelse av 9.4.1987 i en enkeltsak, nemlig Broeks mot Nederland (172/84) avsnitt 12.4-13: Saken gjaldt en rettighet

som ikke er blant SP's rettigheter eller friheter, nemlig retten til sosial trygd. SP art. 26 krever ikke at det ved lovgivning skal gis rett til sosial trygd, men HRC uttalte: «*However, when such legislation is adopted in the exercise of a State's sovereign power, then such legislation must comply with Article 26 of the Covenant*».

Denne uttalelsen var ment å gjelde generelt og var svært kontroversiell. Den er imidlertid siden fulgt opp av HRC generelt og i enkeltsaker og gjelder alle rettigheter, uansett om de er omhandlet i SP – jfr. den generelle tolkingskommentar i 1989 – General Comments (GC) No. 18 para 12 (vedlagt) og Joseph/Castan: «*The International Covenant on Civil and Political Rights*» 2013 side 770 avsnitt 23.20. Se også Manfred Nowak: «*UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*» 2005 s. 607.

Ikke all forskjellsbehandling vil imidlertid være konvensjonsstridig, bare den som er objektivt usaklig og urimelig – jfr. GC No. 18 para 13. Spørsmålet er hva som ligger i dette kravet. HRC har slått fast at en forskjellsbehandling ikke anses rimelig og objektiv bare fordi den er bestemt/legitimert i konstitusjonen/grunnloven -jfr. Waldman v Canada (694/96) avsnitt 10.4: «*The fact that a distinction is enshrined in the Constitution does not render it reasonable and objective*». Bestemmelser i den norske grunnlov om forskjellsbehandling mellom Den norske Kirke og andre livssyns- og trossamfunn vil således heller ikke i seg selv være tilstrekkelig saklig og rimelig. Langt mindre vil bestemmelser i vanlig lov være det. Lovavdelingens uttalelse kan tolkes i retning av at forskjellsbehandling i grunnlov og lov i seg selv kan være objektiv og rimelig forskjellsbehandling – jfr. høringsbrevet side 17. Lovavdelingen har imidlertid ikke vurdert dette i forhold til SP art. 26.

En forskjellsbehandling kan heller ikke anses som rimelig og objektiv bare fordi ulike grupper er behandlet i atskilte lover, forskrifter eller budsjettposter. En slik formalistisk tilnærming ville gjøre det lett å omgå kravet om likebehandling i SP art 26.

Forslaget om lovendring ang. tilskudd innebærer fordeler for medlemmer av bare et trossamfunn, nemlig Den norske Kirke, som skal motta offentlig tilskudd til egenkapital og pensjonspremie som knytter seg til rettigheter opptjent før 1.1.2017. Medlemmene av det trossamfunnet vil dermed fullt ut nyte godt av de generelle offentlige midlene som Den norske

Kirke mottar, mens medlemmene av de andre livs- og trossamfunn får beskåret sine tjenester, fordi samfunnene må bruke av de generelle midlene til å dekke egenkapital og pensjonspremie. En slik favorisering kunne bli godtatt hvis den var rimelig begrunnet ut fra objektive kriterier, f.eks. at Den norske Kirke har oppgaver overfor ikke-medlemmer som de andre livs- og trossamfunn ikke har.

Også lovavdelingen nevner at særskilt tilskudd objektivt og saklig kunne begrunnes med at det knytter seg til oppgaver utført av de ansatte i Den norske Kirke som kommer hele samfunnet til gode – jfr. høringsbrevet side 18. Verken lovavdelingen eller departementet nevner imidlertid hvilke *konkrete* oppgaver dette er. Som nevnt foran omfatter Den norske Kirkes fellesoppgaver for hele den norske befolkning bare gravplassforvaltning og bevaring av kirkebygg, og utgiftene til dette dekkes av egne bevilgninger som ikke inngår i beregningsgrunnlaget for støtte til de andre livssyns- og trossamfunn.

Forfordelingen av Den norske Kirke kunne også bli ansett som objektiv og rimelig hvis de andre livs- og trossamfunn ikke hadde tilsvarende utgifter, eller hvis Den norske Kirke historisk har hatt ulemper som nå skulle kompenseres. Men ingen av disse forhold er tilfelle.

Tvertimot har Den norske Kirke vært tilgodesett med offentlig finansiering av de ansattes pensjonspremie fullt ut i alle år – i motsetning til de andre livs- og trossamfunn. Stortinget har ved grunnlovsendringen generelt uttalt at det ikke skal gjøres noen endringer i de offentlige finansieringsordninger, og det kan derfor argumenteres med at fortsatt forfordeling av den grunn ikke vil være grunnlovsstridig. – jfr. høringsbrevets 14-15. Det er tvilsomt om Stortinget var klar over denne konkrete favoriseringen, men en slik argumentasjon kan i alle fall ikke være avgjørende i forhold til de internasjonale konvensjonene. Tvertimot vil en slik historisk forfordeling være et argument for at Staten dermed bør iverksette positive tiltak for å *utjevne* forskjellene – jfr. GC 18 para 10 (vedlagt). Det vil innebære at de andre livssyns- og trossamfunn nå skulle motta offentlig støtte som tilsvarende det Den norske Kirke tidligere har fått historisk. I det minste må de i alle fall framover motta den samme støtten for at Staten skal unngå strid med SP art. 26.

En viktig del av religionsfriheten er retten til undervisning – jfr. sitatet av SP art 18 foran. Livs-

syn- og trossamfunn utenfor Den norske Kirke har et større behov enn Den norske Kirke for å undervise medlemmene og deres barn i sitt spesielle livssyn og tro, fordi Den norske Kirkes tro i mye større omfang blir undervist i den offentlige skole enn andre livssyn og tro. Denne forskjellen kunne oppveies ved at omfanget av undervisningen i andre livssyn og tro i den offentlige skole ble økt i betydelig grad. Siden dette ikke er aktuelt, må forskjellen oppveies ved at det bevilges mer pr. medlem til livssyn- og trossamfunn utenfor Den norske kirke, slik at de blir i stand til å organisere egen undervisning i sitt livssyn og tro. Til dette er det nødvendig med betydelige midler til lokaler og lønn til lærere (inkl pensjon). I dag blir det ikke bevilget egne midler til dette, slik at det må tas av den generelle støtten til livssyn- og trossamfunn.

Forskjellen i undervisning i den offentlige skole i ulike livssyn- og tro kombinert med manglende bevilgning til undervisning i andre livssyn og tro enn Den norske Kirkes tro, reiser i seg selv spørsmålet om brudd på SP art. 26. I HRCsak Waldman v Canada (694/96) var det en forskjellbehandling ved at offentlige midler bare gikk til undervisning i en tro (romersk katolsk) i den offentlige skole og ikke til undervisning i en annen tro (jødisk) i private skoler. HRC anså ikke denne forskjellsbehandling som rimelig og objektiv og konstaterte brudd på SP art. 26.

Jeg tar ikke stilling til om forskjellsbehandlingen mht undervisning i Norge i seg selv er i strid med SP art. 26. Mitt poeng er at forslaget til lovendring om tilskott til pensjonspremie og egenkapital ikke reparerer forskjellsbehandlingen mht undervisning i Norge. Tvert imot opprettholdes en annen forfordeling av Den norske Kirke, nemlig at det bevilges egne midler til pensjonspremie og egenkapital bare til Den norske Kirke, mens de andre livssyns- og trossamfunn må ta av den generelle støtten for å dekke dette. Denne forfordelingen kommer i tillegg til favoriseringen m.h.t. undervisning, hvor de andre samfunn også må ta av den generelle støtten. Dette er relevant ved vurderingen av forholdsmessigheten/rimeligheten av forskjellsbehandlingen i lovforslaget. I stedet for å redusere den totale forskjellsbehandlingen, øker den gjennom forslaget til lovendring. Uten en transparent og grundig vurdering og begrunnelse av dette blir forskjellbehandlingen mer uproposjonal.

For øvrig er momentene nevnt foran i forbindelse med EMK art 14 jfr. art. 9 og prot.1

art. 1 også relevante ved vurderingen av konvensjonsstrid med SP art. 26.

Verken departementet eller Lovavdelingen har vurdert forholdet til SP art. 26, som er den konvensjonsbestemmelsen som er mest relevant ved vurderingen av forholdet til de internasjonale menneskerettskonvensjonene.»

I høyringssvaret frå *Norges Kristne Råd* (NKR) heiter det:

«Det er ulike syn på lovforslaget blant medlemssamfunnene i NKR. Divergensen er knyttet til forslaget om inkludering av pensjonskostnadene i beregningsgrunnlaget for tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Vi registrerer at forslaget innebærer at pensjonskostnader som påløper etter 1.1.2017 skal innlemmes i beregningsgrunnlaget. Det er enighet i NKR om at dette er selvsagt. Uenigheten oppstår i vurderingen av om kostnadene ved pensjonsforpliktelser som er påløpt før 1.1.2017 etter dette tidspunkt skal unntas fra beregningsgrunnlaget, slik som har vært tilfelle fram til dette tidspunkt.

#### *Statstilskudd til pensjonspremie*

*NKR's medlemmer utenfor Den norske kirke vil uttale:*

Vi mener departementets høringsnotat helt overser forarbeidene til den lov man nå ønsker å endre, trossamfunnslov av 1969. Forarbeidene har et individfokus som høringsnotatets kollektivistiske tilnærming overser på en tilslørende måte. Et grunnleggende premiss for trossamfunnsloven er at det som da ble kalt dissenterne skulle være fri «fra plikt til å yte noen økonomisk støtte til et trossamfunn man ikke er tilsluttet.» (Dissenterlovutvalgets innstilling 1962 (ILOT) s.17.) Dette prinsippet har mer eller mindre vært lagt til grunn helt fra vi fikk den første dissenterloven av 1845. Det er derfor god grunn til å fremholde at trossamfunnsloven og dens forarbeider ((ILOT og Ot.prp nr. 27 (1967–68)) gir grunnlag for å hevde at en individuell rett til kompensasjon er forsøkt realisert gjennom en kollektiv tilskuddsordning med erkjente prinsipielle svakheter.

Det faktum at pensjonskostnadene er holdt utenom beregningsgrunnlaget helt fra 1970 har vært ukjent for tros- og livssynssamfunnene fram til Ståsett-utvalget i 2013 presenterte dette i NOU 2013:1: «Det livssynsåpne samfunn.» Utvalget anbefalte enstemmig at det

ble rettet opp i dette misforholdet. Vi mener at høringsnotatets henvisning til forarbeidene til grunnlovsendringene i 2012 ikke kan tolkes som en aksept av den etter vår oppfatning feilaktige og ulovfestede praksis som var etablert vedr. pensjonskostnadene. Beskrivelsen i høringsnotatet av unndragelsen av pensjonskostnadene som et av «viktige trekk» ved finansieringsordningen, finner vi særdeles problematisk. Vi mener at Stortinget ikke hadde kunnskap om denne ulovfestede praksis. Dette trekk er ikke hjemlet hverken i lov eller forskrift og strider mot trossamfunnslovens § 19 klare bestemmelser om hvilke kostnader som kan holdes utenom beregningsgrunnlaget.

Det er for oss paradoksalt at de første lovendringer på feltet som finner sted etter at likebehandlings-prinsippet er grunnlovsfestet, er en svekkelse av de rettigheter som allerede var innarbeidet i norsk lovgiving. Generelle personalkostnader er ikke blant de kostnader som iflg. Trossamfunnsloven § 19 kan unntas fra beregningsgrunnlaget. Pensjonskostnadene er en personalkostnad som er knyttet til lønnskostnadene. Den logiske konsekvens av departementets argumentasjon er at også lønnskostnadene kunne vært unndratt beregningsgrunnlaget.

Pensjonskostnader er en lovpålagt kostnad som alle tros- og livssynssamfunn er forpliktet til å bære for sine ansatte etterat lov om obligatorisk tjenestepensjon trådte i kraft 1.1.2006. Dette er et skjerpande moment i retning av at Den norske kirkes pensjonskostnader i det minste fra da av burde vært tatt inn i beregningsgrunnlaget. Et slikt lovpålegg fantes ikke før den tid, selv om mange trossamfunn allerede hadde etablert tjenestepensjonsordninger.

Vi mener betydningen av grunnlovens § 16 for saksforholdet er mindre vesentlig enn høringsnotatet legger til grunn. Det er god grunn til å stille spørsmål ved departementets vurdering av hvorvidt forslaget vedr. statens pensjonskostnader for Den norske kirke fra før 1.1.2017, er i overenstemmelse med et enstemmig Stortings intensjon om gjennom grunnlovsendringen å stadfeste prinsippet om økonomisk likebehandling som et bærende prinsipp i statens tros- og livssynspolitik. Vi mener St.meld. nr. 17 (2007–2008) og Innst. S. nr. 287 (2007–2008) kan tolkes helt annerledes enn det departementet legger til grunn. Grunnlovsendringen av 2012 gir verken trossamfunnene ny rettigheter eller staten nye forpliktelser. Men den fritar heller ikke Staten fra å ivareta

forpliktelser som var lovfestet før grunnlovsendringene trådte i kraft.

Vi mener at departementets konklusjoner vedr sakens menneskerettslige implikasjoner bygger på bristende forutsetninger. Vi viser til General Comment No. 22 (48) (art. 18)) fra FNs menneskerettighetskomité som poengterer det særlige ansvar stater med en særstatus for en bestemt religion har til ikke å diskriminere ved bl.a. å gi økonomiske privilegier til slike. Vi mener den forskjellsbehandlingen departementet foreslår ikke følger et lovlig formål begrunnet i f. eks. funksjoner Den norske kirke ivaretar for allmennheten. Bakgrunnen for lovendringsforslaget er ikke analog med saken mot Island i den europeiske menneskerettighetsdomstolen som man henviser til (Application no. 22897/08 *Ásatrúarfélagið vs Iceland*). De øvrige tros- og livssynssamfunnene er ved lov pålagt de tilsvarende forpliktelser som Den norske kirke vedr. tjenestepensjon.

*Den norske kirke vil uttale:*

På bakgrunn av en drøfting av Grunnloven § 16 fjerde punktum, mener departementet at det rettslig sett går et praktisk viktig skille mellom kostnader knyttet til opptjening av pensjonsrettigheter før og etter 1. januar 2017. Den norske kirke, ved Kirkerådet, støtter vurderingen av at det bør gjøres et skille mellom kostnader henholdsvis knyttet til opptjening av pensjonsrettigheter for den tid staten har vært arbeidsgiver (før 1. januar 2017), og kostnader knyttet til pensjonsrettigheter etter at staten har overlatt arbeidsgiveransvaret til rettssubjektet Den norske kirke (etter 1. januar 2017). Den norske kirke ved Kirkerådet gir med andre ord sin tilslutning til departementets forslag.

*Ekstrabevilgning til egenkapital for Den norske kirke*

NKR har kommet til at forslaget om å unnta fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn et ekstra likviditetstilskudd for Den norske kirke som en egenkapital i forbindelse med etableringen av Den norske kirke som et selvstendig rettssubjekt fra 1.1.2017, kan forsvares. Dette engangs-tilskuddet kan betraktes som en kompensasjon for en ulempe Den norske kirke har hatt som følge av at den, i motsetning til øvrige tros- og livssynssamfunn, ikke har hatt anledning til å allokere de nødvendige midler til denne etablering.

Dette er en engangsbevilgning som er nødvendig for å etablere en endring som alle landets tros- og livssynssamfunn stiller seg bak.

For øvrig viser vi til høringsuttalelser fra våre respektive medlemssamfunn.

Norges Kristne råd vil avslutningsvis be departementet utarbeide en grundig redegjørelse for de juridiske implikasjoner av grunnlovens § 16 både som grunnlag for arbeidet med ny enhetlig lov om tros- og livssynssamfunn og den bebudede stortingsmeldingen om tros- og livssynspolitikken.»

*Oslo katolske bispedømme uttalte:*

«Oslo katolske bispedømme er blitt kjent med høringsnotatet som Kulturdepartementet sendte ut 27. juni 2016 med forslag om endringer i lovgivningen «om tilskott til trdoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja».

Forslaget innebærer at to sett med bevilgninger ikke skal regnes med i tilskuddsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke:

1. a) bevilgning til *egenkapital* for rettssubjektet Den norske kirke;
2. b) bevilgning til den del av kirkens *pensjonspremie* til Statens pensjonskasse som er knyttet til pensjonsrettigheter som de tilsatte i rettssubjektet har opptjent som tjenestemenn i staten.

Oslo katolske bispedømme mener på *prinsipielt grunnlag at begge forslag må avvises*, men finner det likevel *akseptabelt* at førstnevnte bevilgning (a) gis som en engangsbevilgning ut fra de spesielle utfordringer som knyttes til det å bli eget rettssubjekt fra 1. januar 2017. Derimot finner vi sistnevnte type bevilgninger (b) helt *uakseptable*, og ber om at dette blir avspeilet i eventuell lovendring.

Opprettelsen av Den norske kirke som eget rettssubjekt tydeliggjør først og fremst at tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn ikke har vært i samsvar med den opprinnelige forutsetningen i trdomssamfunnslovas § 19: «Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknaast etter kor mange som høyrer til samfunnet.» Å løse denne historiske urett ved å endre loven blir helt feil. Uretten må rettes opp ved at det foretas bevilgninger i samsvar med lovens bokstav og forutsetninger.

For øvrig stiller Oslo katolske bispedømme seg bak høringsuttalelsen fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn i denne sak.»

*Pinsebevegelsen i Norge, Metodistkirken i Norge, Det norske Baptistsamfunn, Den Evangelisk Lutherske Frikirke, Det evangelisk-Lutherske kirkesamfunn, Misjonsforbundet/Misjonskirken og De frie evangeliske forsamlinger* har uttalt seg i eit felles høyringssvar:

«Vi har mottatt til høring «Tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke – Lovforslag på høring» og vil benytte denne mulighet til å uttrykke synspunkter som er vesentlige for oss.

Vi hadde forventet at departementet i sitt høringsnotat hadde trukket inn forarbeidene til den trossamfunnslov man nå søker å endre. Departementet har en ensidig kollektivistisk tilnærming til sakskomplekset. Dette kommer bl.a. til uttrykk på side 8: «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.» Denne tilnærmingen fungerer etter vår oppfatning historieløst tilslørende nettopp fordi den overser sentrale elementer i begrunnelsene for det historiske skiftet dagens trossamfunnslov innebar.»

*Premissene for gjeldende trossamfunnslov og lov om tilskudd til livssynssamfunn.*

Trossamfunnsloven av 13. juni 1969 brakte ikke med seg grunnleggende prinsipielle holdningsendringer når det gjaldt det som inn-til da var kalt «dissenter» og deres mulighet til via skatteinnkrevingen å slippe å bidra økonomisk til understøttelse av statskirken (heretter kalt Dnk). Det nye besto i to endringer:

1. Kompensasjonen som inntil da bare hadde vært tilgjengelig i kommunebeskatningen, skulle også omfatte statsskatten.
2. Kompensasjonen skulle ikke lenger være tilgjengelig på individnivå gjennom reduksjon i personskatten, men utliknes på de registrerte trossamfunnene pr tilhørig etter samme beløp pr medlem som stat og kommune bevilget til Dnk.

Man hadde i forarbeidene til loven, både innstillingen fra Dissenterlovkomiteen avlevert i

1962 (ILOT) og Ot.prp. nr. 27 (1967–68) grunn- digne drøftinger av dilemmaer forbundet med den valgte løsning. Dissenterlovkomiteen la til grunn en gjennomgang av hva «full religionsfrihet» innebar og trakk konklusjoner som den selv påpekte ikke til fulle kan realiseres i samfunnet. Definisjonen inneholdt imidlertid et prinsipp om frihet «fra plikt til å yte noen økonomisk støtte til et trossamfunn man ikke er tilsluttet.» (ILOT s.17.) Dette prinsippet tok man sikte på å realisere. Man var tydelig på at det ideelle hadde vært at alle borgere som stod utenfor Dnk slapp å bidra til denne kirke.

Men byråkratiske og operasjonelle utfordringer forbundet med dette gjorde at man av pragmatiske grunner bestemte seg for den valgte løsning. Den innebærer at alt og alle som bidrar til statens inntekter også bidrar til bevilgningene til Dnk og tilskuddene til tros- og livssynssamfunn:

*«Departementet mener – på samme måte som Dissenterlovkomiteen – at dersom man først skal innrømme dissenterne (vår understrekning) kompensasjon på grunn av det offentliges utgifter til statskirken, ville det prinsipielt riktige være at det ble gjort for alle som ikke tilhørte den. En individuell fritaks- eller refusjonsordning er imidlertid forbundet med store praktiske ulemper.»* (Ot.prp. nr. 27 (1967–68) om lov om trossamfunn m.m. s. 43. 1. sp.)

Disse synspunktene ble ytterligere utdypet i høringsuttalelsene fra Justisdepartementet og Finansdepartementet og gjengitt i Ot.prp. nr. 27 (1967–68) om lov om trossamfunn m.m. henholdsvis s. 42. 2.sp. og s. 43. 1. sp. og også gjentatt av førstnevnte departement i sitat gjengitt i Ot.prp. nr. 59 (1980–81) om lov om tilskott til livssynssamfunn s. 7–8.

Utgangspunktet for den lovgivning departementet nå ønsker å endre er altså individuelle rettigheter til kompensasjon for statens og kommunenes budsjetterte kostnader til Dnk. Ideelt sett burde ordningen ifølge forarbeidene som nevnt også omfatte dem som står utenfor et hvert tros- eller livssynssamfunn. Den valgte løsning ble forsvart ved å vise til administrative vansker og det forhold at folk må akseptere at man «gjennom skattene er med på å bidra til ordninger og innretninger som de ikke setter pris på eller kommer dem til gode.» (ILOT 1962: 85).

Dette bekreftes av trossamfunnslovens § 19 tredje ledd som viser til at «Offentlege utlegg som gjeld alle, skal ikkje takast med når tilskottet vert utrekna.» «Alle» i denne sammenheng

betyr ikke trossamfunn, men alle borgere: Dette er utdypet i forskriftene til Trossamfunnsloven §§ 6 og 9 der begrepene som benyttes er «alle innvånere av riket» (§ 6) og «alle innbyggere i kommunen» (§ 9).

Når man har argumentert for rimeligheten av dette, har man samtidig levert argumentasjon for det urimelige i å belaste medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn med kostnader til kirkelige formål som er spesifikke for Dnk og som ikke er knyttet til funksjoner Dnk ivaretar på vegne av allmennheten. Det er derfor god grunn til å fremholde at trossamfunnsloven og dens forarbeider gir grunnlag for å hevde at gjennom denne lov er en *individuell rett til kompensasjon* forsøkt realisert gjennom en *kollektiv tilskuddsordning* med erkjente prinsipielle svakheter.

NOU 2013:1 «Det livssynsåpne samfunn».

Det var Stålsett-utvalget som i NOU 2013: 1 «Det livssynsåpne samfunn» som brakte frem i lyset at de omtalte pensjonskostnadene i alle år hadde vært holdt utenfor beregningsgrunnlaget:

*«Den gevinst som Den norske kirke har knyttet til dekning av pensjonsutgifter og som ikke inngår i dagens beregningsgrunnlag, er betydelig og mulig å tallfeste. Denne gevinsten kan anslås til om lag 40 millioner kroner, noe som ut fra dagens medlemstall for tros- og livssynssamfunn vil gi merutgifter på knapt 20 millioner kroner under ordningen for støtte til tros- og livssynssamfunn.»*

*Utvalget vil på denne bakgrunn tilrå at en legger den gevinsten som er knyttet til dekning av pensjonsutgiftene til kirkens statlig ansatte, inn i beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte til tros- og livssynssamfunn.»* (NOU 2013:1 «Det livssynsåpne samfunn» s. 372.)

Stålsett- utvalgets enstemmige anbefaling er både i tråd med intensjonene i trossamfunnsloven og utledet av de åtte prinsippene utvalget baserer sitt forslag til helhetlig tros- og livssynspolitikkk på. (NOU 2013: 1 «Det livssynsåpne samfunn» s. 17 - 18.)

*Grunnlovens § 16.4 og forarbeidene til grunnlovsendringene i 2012*

Vi mener grunnlovens betydning for saksforholdet er mindre vesentlig enn høringsnotatet legger til grunn. Vi har aldri oppfattet grunnlovsendringen av 2012 som en styrking av tros- og livssynssamfunnenes rettigheter eller en

skjerping av statens forpliktelser overfor disse. Vi deler altså det syn som kom til uttrykk i Stortingetsmelding nr. 17 (2007–08) s 73 - 74:

*«Den nye § 16 skal inneholde en bestemmelse om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke. Dette vil tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk. 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.»*

Høringsnotatet viser på side 15 til forarbeidene til grunnlovsendringene og konkluderer:

*«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 grunnlovsendringen, som ifølge den politiske avtalen 10. april 2008 forelå politisk enighet om, at viktige trekk ved finansieringsordningen måtte endres bare som følge av de kommende grunnlovsendringene.»*

Vi mener at beskrivelsen i høringsnotatet av unndragelsen av pensjonskostnadene som et av «viktige trekk» ved finansieringsordningen er særdeles problematisk. Dette trekk er ikke hjemlet hverken i lov eller forskrifter. Det er også rimelig god grunn til å hevde at Stortinget ikke var kjent med at det hadde nedfelt seg en ulovfestet praksis som de færreste hadde kunnskap om og som kunne hevdes var i konflikt med trossamfunnsloven og intensjonen bak den.

I St.meld. nr. 17 (2007–2008) som ligger til grunn for Stortingets behandling av grunnlovsendringene kommer dessuten en særdeles aktiv og retningsgivende holdning til uttrykk:

*«Lovgivningen om tros- og livssynssamfunn har ikke bare som målsetting å oppfylle minimumskrav som en kan utlede av prinsippene om tros- og livssynsfrihet og likebehandling. Staten forholder seg ikke passivt til tros- og livssynssamfunnene, men har som ambisjon aktivt og posi-*



*tivt å fremme tros- og livssynsmessig virksomhet. Gjennom vedtaket av trossamfunnsloven i 1969 og loven om tilskott til livssynssamfunn i 1981 har tros- og livssynssamfunnene fått rett til økonomiske tilskudd fra stat og kommune, beregnet på grunnlag av statens og kommunenes budsjeterte utgifter til Den norske kirke.»*

Stortingskomiteen som behandlet nevnte stortingsmelding var tilsvarende tydelig på prinsippet om økonomisk likebehandling:

*«2.6 Nærmere om finansiering (s. 14-15)*

*Komiteen viser til den politiske avtalen som ble inngått 10. april 2008. I avtalen heter det:*

*Dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Dette innebærer blant annet at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke.*

*Komiteen mener at det er et grunnleggende prinsipp at det offentlige skal likebehandle alle tros- og livssynssamfunn i økonomiske overføringer.*

*Komiteen 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 ... 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.» (Innst. S. nr. 287 – 2007–2008.)*

Etter vår oppfatning er det på bakgrunn av ovenstående god grunn til å stille spørsmål ved departementets vurdering av hvorvidt forslaget vedr. statens pensjonskostnader for Dnk fra før 1.1.2017, er i overensstemmelse med et enstemmig Stortings intensjon om gjennom grunnlovsendringen å stadfeste prinsippet om økonomisk likebehandling som et bærende prinsipp i statens tros- og livssynspolitik.

Grunnlovsendringen av 2012 gir som nevnt verken trossamfunnene nye rettigheter eller staten nye forpliktelser. Men den fratar heller ikke Staten fra å ivareta forpliktelser som var lovfestet før grunnlovsendringene trådte i kraft. Vi finner det paradoksalt at de første lovendringer på feltet som finner sted etter at likebehandlingsprinsippet er grunnlovsfestet, er en svekkelse av de rettigheter som allerede var innarbeidet i norsk lovgiving.

*Forholdet til menneskerettighetene.*

Både FNs konvensjon om Sivile og Politiske Rettigheter og Den europeiske menneskeret-

tighetskonvensjonen forutsetter som høringsnotatet påpeker, at særskilte tilknytninger mellom en stat eller en religion eller denominasjon i seg selv ikke er konvensjonsstridige ettersom slike arrangementer allerede forekommer i flere stater da konvensjonene ble vedtatt og senere ratifisert.

FNs menneskerettighetskomite kom imidlertid i juli 1993 med en uttalelse som gir veiledning til stater som har særforhold knyttet til en bestemt religion (General Comment No. 22 (48) (art. 18)):

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

Det samme er også uttrykt i flere domsavsigelser i EMD bl.a i *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12, § 100, 8 April 2014:

*«... a State Church system may be considered compatible with Article 9 of the Convention in particular if it is part of a situation predating the Contracting State's ratification of the Convention.»*

Samme dom understreker i §§ 107 og 109 statens plikt til upartiskhet og videre plikten til ikke på en diskriminerende måte å tildele fordel til en etablert religion. Norges Kristne Råd pekte på denne dommen i sitt hørings svar av 24.9.2015 til «Forslag til endringer i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke som følge av utviklingen av boplikten for prestene i Den norske kirke». Departementet avviste denne henvisningen i den påfølgende Prop. 12 L (2015–2016) side 9: «*Selv om det to steder (avsnitt 100 og 113) vises til den islandske saken, er det grunn til å understreke at saken mot Ungarn ikke dreide seg om de særlige spørsmål som oppstår ved statskirker eller lignende.»*

Vi stiller spørsmålsteget ved denne vurderingen, ettersom konvensjonsforpliktelsene ikke differensierer mellom de ulike typer forfatningsmessige, juridiske eller andre arrangementer som eksisterer mellom en stat og en eller flere religiøse organisasjoner. Statsreligionssystemer er ikke i seg selv en særskilt juridisk definisjon i menneskerettighetskonvensjonene. Det avgjørende er hvorvidt forskjellsbehandlingen forfølger et lovlig formål begrunnet i f. eks. funksjoner som ivaretar allmennhetens interesse og relatert til befolkningen som helhet:

*«In this connection, the Court adds that wherever the State, in conformity with Articles 9 and 11, legitimately decides to retain a system in which the State is constitutionally mandated to adhere to a particular religion (see Darby, cited above), as is the case in some European countries, and it provides State benefits only to same religious entities and not to others in the furtherance of legally prescribed public interests, this must be done on the basis of reasonable criteria related to the pursuance of public interests (see, for example, Ásatrúarfélagið, cited above).» (Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12), 8. April 2014. § 113.)*

Det springende punktet her er hvorvidt bakgrunnen for lovendringsforslaget i foreliggende høringsnotat er analog med situasjonen på Island som departementet henviser til. (Application no. 22897/08 Ásatrúarfélagið vs Iceland.) Pensjonskostnadene er personalkostnader som ikke er knyttet til noen særskilt funksjon Dnk ivaretar på vegne av befolkningen generelt. Det er kostnader som er direkte relatert til lønnskostnader som allerede inngår i beregningsgrunnlaget. Den logiske konsekvens av departementets argumentasjon er at også lønnskostnadene kunne vært unndratt beregningsgrunnlaget.

Pensjonskostnader er som nevnt en lovpålagt kostnad som alle tros- og livssynssamfunn er forpliktet til å bære for sine ansatte etter at lov om obligatorisk tjenstepensjon trådte i kraft 1.1.2006. Dette er et skjerpene moment i retning av at Dnks pensjonskostnader i det minste fra da av burde vært tatt inn i beregningsgrunnlaget. Et slikt lovpålegg fantes ikke før den tid, selv om mange trossamfunn alle-

rede hadde etablert tjenstepensjonsordninger.

Når medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn må være med og bidra til, ikke bare å dekke pensjonskostnadene for sine egne ansatte, men i tillegg yte til en andel av Dnks pensjonsforpliktelser, fravikes et viktig prinsipp som i større og mindre grad har blitt holdt i hevd helt fra vi fikk den første dissenterloven i 1845 og som også lå til grunn for bestemmelsene om tilskuddsberegning i gjeldende trossamfunnslov.

#### Ekstrabevilgning til egenkapital for Dnk

Vi har kommet til at forslaget om å unnta fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn et ekstra likviditetstilskudd for Dnk som en egenkapital i forbindelse med etableringen av Dnk som et selvstendig rettssubjekt fra 1.1. 2017, kan forsvares. Dette kan betraktes som en kompensasjon for en ulempe Dnk har hatt som følge av at den, i motsetning til øvrige tros- og livssynssamfunn, ikke har hatt anledning til å allokere de nødvendige midler til denne etablering. Dette er i motsetning til i spørsmålet om pensjonskostnadene, en engangsbevilgning som er nødvendig for å etablere en endring som alle landets tros- og livssynssamfunn stiller seg bak.»

Høyringsvaret frå *Kvekersamfunnet* er samanfalande med høyringsvaret frå Pinsebevegelsen i Noreg m.fl. som er sitert ovanfor. Kvekersamfunnet sluttar seg elles til høyringsvaret frå fleirtalet i NKR.

I høyringsvaret frå *KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter* heiter det:

«Departementet foreslår i høringsnotatet at tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke som er knyttet til pensjonsrettigheter opptjent før 1. januar 2017 skal holdes utenom beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. I høringen foreslås det også at tilskuddet til egenkapital skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Departementet foreslår mindre endringer i lovverket som regulerer tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn i tråd med denne forståelsen av beregningsgrunnlaget. Forslagene synes i hovedsak å være økonomiske motivert.

### *Gjeldende tilskuddsordning til tros- og livssynssamfunn*

Dagens ordning for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke innebærer at andre trossamfunn får et årlig tilskudd pr medlem som svarer til det som stat og kommune bevilger til Den norske kirke, delt på antall medlemmer i Den norske kirke. Denne ordningen bidrar til å sikre økonomisk likebehandling mellom Den norske og andre tros- og livssynssamfunn ved at den offentlige støtten er om lag den samme pr medlem.

KA har i tidligere høringsuttalelser støttet ordninger som bidrar til økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Gjeldende tilskuddsordning bidrar til økonomisk likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn. Ordningen er også med på å opprettholde grunnlaget for en egen offentlig finansiering av Den norske kirke. KA har samtidig forståelse for at beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn i utgangspunktet kun skal inkludere midler som direkte er knyttet til Den norske kirkes virksomhet og kirkelige formål. Et beregningsgrunnlag som inkluderer midler som ikke går til direkte kirkelige formål kan bidra til et urimelig høyt «påslag» på beregningsgrunnlaget.

### *Tilskudd til pensjonspremie*

KA har merket seg Justisdepartementets drøfting av bl.a. spørsmålet om kravet om likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, og hva som eventuelt kan kreves av saklige forhold som kan gi grunnlag for forskjellsbehandling. Som premiss for forslaget er det forutsatt at det er grunnlag for å skjelve klart mellom den ordinære pensjonspremie som Den norske kirke skal betale fra og med 2017, og endringspremie som i stor grad er knyttet til pensjonsrettigheter som er opptjent før 1. januar 2017. Det er kun den sistnevnte premien som foreslås holdt utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. KA er spørrende til om det er tilstrekkelig saklig grunnlag for å holde denne endringspremie utenfor dette beregningsgrunnlaget.

KA vil her vise til vår høringsuttalelse fra september 2014 om «Staten og Den norske kirke – et tydelig skille», der vi på tilsvarende måte som ovenfor påpekte forskjellen på premiebetaling knyttet til opptjening før og etter

1. januar 2017. KAs anliggende den gang var å fastholde det statlige ansvaret for pensjonsutgifter som er knyttet til rettigheter opptjent før 2017, både hos de som slutter før 2017, og for de tilsatte som blir med over som tilsatt i det nye rettssubjektet Den norske kirke. Departementet har gjort det tydelig at staten tar ansvar for alle pensjonsutgifter til kirkelig tilsette i staten som er pensjonister eller som har gått over i annet arbeid før 1. januar 2017. Det synes også klart at disse utgiftene ikke vil inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Departementet har imidlertid presisert at endringspremie knyttet til de som overføres pr 1. januar 2017 skal være en utgift for rettssubjektet Den norske kirke, selv om grunnlaget for disse utgiftene er knyttet til tiden før rettssubjektet ble etablert. Den begrunnelsen som departementet har gitt for det kirkelige ansvar for denne endringspremie svekker grunnlaget for å unnta dette fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

KA finner derfor at det ikke er tilstrekkelige argumenter for å unnta endringspremie fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Hvis staten tar ansvar for disse utgiftene på linje med pensjonsutgiftene for de som slutter før 2017 vil det styrke grunnlag for å vurdere unntak fra beregningsgrunnlaget. KA vil derfor foreslå en helhetlig gjennomgang av utgiftsansvar for pensjonskostnader knyttet til rettigheter opptjent før 2017.

### *Egenkapital*

Det er i stor grad historiske forhold knyttet til statskirkeordningen som gjør at rettssubjektet Den norske kirke i utgangspunktet ikke har noe egenkapital. Kirkens tilknytning til staten har gjort at det verken har vært mulig eller nødvendig for denne virksomheten å bygge opp egenkapital. Ved etableringen rettssubjektet Den norske kirke vil det være nødvendig med en betydelig egenkapital for å kunne opp tre økonomisk ansvarlig og selvstendig. KA har merket seg forutsetningen om at denne egenkapitalen ikke skal anvendes til drift. Rettssubjektet Den norske kirke har også klare begrensninger for låneopptak mv. Dette innebærer at rettssubjektet Den norske kirke på dette området er pålagt begrensninger som ikke er gjeldende for andre trossamfunn.

KA legger derfor til grunn at tilskuddet til egenkapital ikke er et bidrag for å øke Den norske kirkes virksomhet eller at tilskuddet skal gå til iverksetting av kirkelige formål. Egenkapitalen er mer å forstå som en nødvendig engangsgodtgjøring for å gjøre rettssubjektet Den norske kirke økonomisk rustet for å opp- tre som et eget rettssubjekt. På dette grunnlaget støtter KA forslaget om at dette engangstilskuddet ikke skal inngå i det ordinære beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

KA finner likevel grunn til å peke på at den statlig finansierte egenkapitalen vil gi rentefordeler, og kapitalen kan gi avkastning i form av rente/utbytte. Dette vil være en økonomisk fordel for rettssubjektet Den norske kirke, og dette er en fordel som vil kunne anvendes for å styrke den kirkelige virksomhet. KA foreslår derfor at det foretas et anslag over antatt rentefordel basert på en estimert avkastning av egenkapitalen. Denne økonomiske fordel for rettssubjektet Den norske kirke bør inngå i beregningsgrunnlaget for å sikre at hensynet til likebehandling blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.»

I høyringssvaret frå *Human-Etisk Forbund* heiter det:

«Forslaget KUD har sendt på høring er å holde tilskudd til Den norske kirke (Dnk) som gjelder pensjonsrettigheter opptjent før 1. januar 2017 og generell egenkapital utenfor grunnlaget for beregning av støtte til øvrige tros- og livssynssamfunn. Forslaget innebærer at medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn må bidra til å bære disse Dnk-utgiftene via skattedelen, uten at deres eget tros- eller livssynssamfunn får kompensasjon eller tilvarende støtte.

#### Bakgrunn

Forslagene kommer som del av prosessen med utskillelse av kirkelig virksomhet fra staten. Stortinget har vedtatt at Den norske kirke fra 1. januar 2017 skal etableres som et eget retts- subjekt, og at det skal foretas en virksomhets- overdragelse av de per nå statskirkelige virksomhetene (Kirkerådet og Bispedømmerå- dene, samt prestedtjenesten) og deres ansatte.

I denne forbindelse foretar KUD en avkla- ring av tjenester som Dnk har til nå har fått av staten – ved å være en del av staten. Dnk har

ikke hatt noen egenkapital, da den har vært koblet direkte på statskassa. Utgiftene til pen- sjon for statsansatte i Dnk har vært bevilget direkte fra Finansdepartementet og til Statens Pensjonskasse, ikke via Kirkebudsjettet i KUD.

Departementet estimerer for tiden utgif- tene til pensjonspremie for dagens 16–1700 statlig ansatte i Den norske kirke til ca. 143 mil- lioner kroner. Departementet oppgir i hørings- notatet ikke størrelsen på egenkapitalen, men Dnk har tidligere bedt KUD om etablering av en egenkapital på ca. 1,5 milliarder kroner i 2017.

#### Målsetting

KUD oppgir ikke hva som er hensikten med denne prosessen, men i den politiske plattformen for regjeringen Solberg heter det at «Både samfunnet, kirken og staten er best tjent med et tydelig skille mellom kirke og stat.»

Regjeringen skriver i samme dokument at den vil «Basere de økonomiske tilskuddene til tros- og livssynssamfunn på prinsippet om like- behandling.»

#### Engangstiltak og fremtidige ordninger

Human-Etisk Forbund er innforstått med at prosessen med å skille Dnk ut av staten vil måtte innebære noen særskilte engangstiltak, som f.eks. etablering av en reell egenkapital for det nye rettssubjektet Dnk. HEF er innstilt på å være romslig når det gjelder engangstiltak som er påkrevet på veien mot et endelig skille mel- lom staten og Dnk.

Samtidig forventer vi at staten ikke legger opp til forskjellsbehandling og kirkelige privile- gier når nye ordninger utformes. Nå har KUD anledningen til å rette opp historisk urett og etablere felles, rettferdige og bærekraftige ord- ninger for fremtiden.

#### Menneskerettighetene

KUD har fått Lovavdelingen i Justis- og bered- skapsdepartementet til å vurdere forslaget i lys av internasjonale menneskerettighetskonven- sjoner. Lovavdelingen har dessverre ikke vur- dert forholdet til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). KUD unnlater også opplyse om at de internasjonale menneskeret- tighetskonvensjonene ved motstrid har for- rang for annen norsk lov (mrl. § 3).

Forslaget er dermed dårlig opplyst (jf. forvaltningslovens utredningsplikt). Forslaget er etter vårt syn i strid med SP art. 27, samt den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 14, jf. art. 9 og pro. 1 art 1. (Se utredning fra advokat Rognlien i vedlegg til høringsuttalelsen fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.)

### Grunnloven

Stortinget vedtok i 2012 at «Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje» med Den norske kirke (§ 16). Lovavdelingen hevder at dette ikke betyr noe mer enn at «staten har et ansvar for ikke å diskriminere ulike tros- og livssynssamfunn.» Dette er oppsiktsvekkende, da statens understøttelse av Den norske kirke først og fremst er økonomisk.

Lovavdelingen vurderer om grunnlovsendringene i 2012 kunne føre til at den årelange praksisen med å holde pensjonskostnadene til Dnks statsansatte utenfor beregningsgrunnlaget ble lovstridig. Lovavdelingen avviser dette bl.a. fordi St.meld. nr. 17 (2007–2008) om Staten og Dnk (ang. Kirkeforliket inkl. relaterte grunnlovsforslag) presiserer at endringene «verken skal innebære nye plikter eller nye rettigheter». Men økonomisk likebehandling er ingen ny plikt eller rettighet, den har vært et praktisert prinsipp allerede i mange tiår før trossamfunnsloven ble vedtatt i 1969 (se innstillingen fra Dissenterlovskomiteén avlevert i 1962.) Det KUD må ta inn over seg, er at statens særskilte finansiering av Dnks pensjon (og andre skjulte tjenester) ikke var offentlig kjent før de ble avdekket av Stålsettutvalgets NOU (2013: 1).

Selv om detaljene om dette ikke var kjent, samlet Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite (KUF) seg om likebehandlingsprinsippet i en enstemmig komitemerknad ved sin behandling av St. meld. nr. 17 (2007–2008),: «Komiteen mener at det er et grunnleggende prinsipp at det offentlige skal likebehandle alle tros- og livssynssamfunn i økonomiske overføringer.»<sup>1</sup> Det er altså ikke grunnlag for tvil om hva som var Stortingets intensjon med § 16 i Grunnloven. Det siste året har KUF gjentatt dette prinsippet to ganger.

Vi savner at KUD følger opp dette, heller enn å løfte byrden med finansieringen av Dnk

over på medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn.

«En statskirkeordning må imidlertid ikke føre til (...) en urettmessig diskriminering mellom ulike religioner og livsanskuelser. (...) Det understrekes tvert i mot at (...) alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes», skrev Lovavdelingen i 2008 i en vurdering av det som den gang var grunnlovsforslagene i Kirkeforliket<sup>2</sup>. Det er et slikt likebehandlingsprinsipp som må være det bærende elementet i fremtidens forhold mellom stat, kirke og livssyn.

### Dnks felles oppgaver

«Den norske kirke har særlige oppgaver som kommer hele samfunnet til gode», skriver Lovavdelingen som en saklig grunn for økonomisk forskjellsbehandling. KUD spesifiserer ikke hvilke oppgaver dette gjelder, men vi kan ikke se at det gjelder annet enn gravferdsforvaltning og gamle kirkebygg. Begge disse oppgavene holdes allerede utenfor beregningsgrunnlaget.

KUD må derfor redegjøre for hvilke andre konkrete oppgaver dette innebærer for Dnk, og hvordan disse oppgavene er særskilt, statlig finansiert via pensjonsforpliktelsene og egenkapitalen som høringsforslaget omhandler.

Lovavdelingen presiserer jo at det må foreligge en «rimelig sammenheng mellom den saklige grunnen (...) og det tilskuddet som går særskilt til Den norske kirke». Denne sammenheng er for tiden fraværende.

### Regnskapstekniske utfordringer

Når det gjelder de regnskapstekniske utfordringene som KUDs forslag skaper, slutter vi oss til høringssvaret fra Hedmark Revisjon IKS. Departementet må løse utfordringene innenfor gjeldende regnskapsregler og bokføringsskikk.

### Et «tydelig» skille

Vi merker oss for øvrig at reformen KUD har kalt «et tydelig skille mellom stat og kirke» av Lovavdelingen omtales som at Dnk fremdeles har «et særlig og konstitusjonelt forhold til staten». Det er med andre ord et stykke igjen både

<sup>1</sup> Innst. S. nr. 287 (2007–2008), kapittel 2.6.

<sup>2</sup> Brev fra Justisdepartementet til Kulturdepartementet 30. mai 2008: «St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Dnk – utforming av grunnlovsbestemmelser».

Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og egenkapital)

til et tydelig og et endelig skille mellom kirke og stat. KUDs stadige forslag om særordninger for «nye Dnk» bidrar ikke til det ønskede skillet.

#### *Konklusjon*

Høringsforslaget er i strid med bl.a. SP, EMK og Stortingets enstemmige støtte til økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunn (uttrykt i Grunnloven og komiteens gjentatte merknader). Forslagets nye ordninger legger ikke opp til likebehandling. Vi kan ikke gi vår støtte til noe slikt.»

*Hedmark Revisjon IKS* har mellom anna uttalt:

#### *«Tilskudd til pensjonspremien*

Departementet mener at deler av tilskuddet til pensjonspremien som Den norske kirke skal betale, og tilskudd til egenkapital ikke skal regnes med i grunnlaget for statstilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Etter vår vurdering må hele tilskuddet til pensjonspremien fra og med 2017 regnes med i grunnlaget for statstilskudd, inklusiv hele reguleringspremien. Dette begrunner vi med at reguleringspremien som betales i 2017, er en utgift som Den norske Kirke skal utgiftsføre i sine regnskaper i 2017 i tråd med regnskapslovens bestemmelser uavhengig av om pensjonsrettighetene hos de ansatte er opptjent i 2017 eller tidligere år. Den norske kirke kan vi

ikke se er omfattet av bestemmelsene for små foretak i Regnskapsloven § 1-6, og da må den nye juridiske enheten utgifts- og balanseføre sine pensjonsutgifter og -forpliktelser.

#### *Egenkapitaltilskudd*

Statens utbetaling av egenkapitaltilskudd til den norske kirke vil så langt vi kan se bare balanseføres i kirkens regnskaper som innskutt kapital med motpost bank. I en slik situasjon vil etter vår vurdering dette ikke kunne påberopes å skulle inngå i beregningen av tilskudd til andre tros- og livssamfunn. Imidlertid fremstår denne regnskapstekniske løsningen som om det er staten som fortsatt «eier» Den norske kirke siden det er staten som i det alt vesentligste har bidradd til å bygge opp egenkapitalen til Den norske kirke. Etter vår vurdering burde Den norske kirke ordnet sitt likviditetsbehov på annen måte enn å få den finansiert over statsbudsjettet, f.eks. ved opptak av lån og/eller kassekreditt uten involvering av staten dersom det skal være et reelt skille mellom stat og kirke med virkning fra 01.01.2017.»

Til høyringssvaret frå Hedmark Revisjon IKS om pensjonspremie, gjer departementet merksam på at pensjonspliktene som Den norske kyrkja vil få, ikkje skal først i balansen, men opplysast om i note, sjå Prop. 1 S (2016–2017) og omtalen under kap. 340, post 72 *Tilskudd til egenkapital for Den norske kirke*.

## 4 Vurderingane til departementet

### 4.1 Tilskottet til pensjonspremien

Høyringsvara viser at trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja går mot forslaget om at tilskottet til *endningspremien* som Den norske kyrkja skal betale frå 2017, ikkje skal reknast med i tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn. Som nemnt vil så å seie heile endningspremien i 2017 vere knytt til pensjonsrettar som dei tilsette i dei statskyrkjelege verksemdene har opptent som tilsette i staten. Fleire høyringsinstansar meiner dette forslaget vil vere i strid med internasjonale konvensjonar og Grunnlova § 16.

Til spørsmålet om lovforslaga kjem i strid med Grunnlova § 16 eller internasjonale plikter som Noreg har, viser departementet til fråsegna 10. juni 2016 frå Lovavdelinga. Departementet kan ikkje sjå at det i høyringsvara er brakt inn moment som stiller vurderingane og konklusjonane frå Lovavdelinga i eit anna lys. Med bakgrunn i fråsegna frå Lovavdelinga, meiner departementet at lovforslaga ikkje vil vere i strid med Grunnlova § 16, EMK art. 9, EMK art. 9, jf. artikkel 14 eller SP artikkel 26. På bakgrunn av høyringa av denne saka vil Kulturdepartementet føye til nokre særskilte kommentarar:

Som det går fram av pkt. 2.3.2, har pensjonsutgifter til tilsette i dei statskyrkjelege verksemdene som vert overført til det nye rettssubjektet for Den norske kyrkja, vore budsjettert og løyvd på ein fellespost for pensjonsutgiftene til statlege verksemdar. Fleire høyringsinstansar meiner at den delen av denne fellesløyvinga som gjeld kyrkjelege arbeidstakarar i staten, burde ha vore rekna med i tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn. At dette ikkje har vore tilfellet, blir av fleire høyringsinstansar hevda å vere i strid med lovgivinga om tilskott til trus- og livssynssamfunna.

Departementet viser til at gjeldande tilskottsordningar til trus- og livssynssamfunn vart innført for snart 50 år sidan, dvs. då lova om trdomssamfunn og ymist anna vart vedtatt i 1969. Pensjonsutgifter til tilsette i dei statskyrkjelege verksemdene har i desse åra aldri vore rekna med i tilskotts-

grunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn. Kulturdepartementet kan ikkje sjå at denne konsekvente og mangeårige praksisen skal ha vore lovstridig. Som Lovavdelinga kom til, og som departementet sluttar seg til, vart denne praksisen heller ikkje *grunnlovsstridig* då Grunnlova § 16 vart vedtatt i 2012. Lovavdelinga uttalte om dette, sjå fråsegna 10. juni 2016, pkt. 2.5.2:

«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).»

Lovavdelinga meinte likevel at denne historiske, grunnlovsmessige forskjellsbehandlinga ikkje i seg sjølv kunne grunnngje ei forskjellsbehandling etter at det er gjennomført endringar i forholdet mellom staten og Den norske kyrkja. Lovavdelinga uttalte om dette, sjå fråsegna 10. juni 2016, pkt. 2.5.3:

«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.[...]

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 deknningen, uten at de øvrige tros- og livssynssamfunnene får tilskudd som er beregnet særskilt ut fra dette formålet.»

Lovavdelinga vurderte deretter om det er *andre omstende* enn den historiske forskjellsbehandlinga som framover i tid kan oppfylle kravet om at forskjellsbehandlinga mellom Den norske kyrkja og andre trus- og livssynssamfunn med omsyn til pensjon må vere sakleg og forholdsmessig. I denne vurderinga er den historiske forskjellsbehandlinga *ikkje* gitt avgjerande vekt.

Som det elles går fram av høyringssvara, meiner fleire høyringsinstansar at forslaga kjem i strid med FN sin konvensjon om sivile og politiske rettar (SP art. 26). Om dette uttalte Lovavdelinga i si fråsegn 10. juni 2016, pkt. 1:

«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.»

Departementet sluttar seg til vurderinga frå Lovavdelinga, som betyr at vernet etter SP artikkel 26 på dette området ikkje strekker seg lenger enn vernet etter EMK artikkel 14 jf. artikkel 9. Lovavdelinga tok ikkje endeleg stilling til om forslaget er i samsvar med EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 eller ikkje. Departementet meiner det går fram av fråsegna frå Lovavdelinga at Lovavdelinga meiner vernet etter EMK artikkel 9 jf. artikkel 14, og dermed også vernet etter SP artikkel 26, på dette området ikkje strekker seg lenger enn vernet etter Grunnlova § 16, og at det difor ikkje var behov for å vurdere vernet etter EMK og SP meir inngående. Kulturdepartementet sluttar seg til dette, men på bakgrunn av høyringssvara vil departementet gå noko nærare inn på vurderingane etter EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 og SP artikkel 26. Det sentrale spørsmålet er om det er i tråd med EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 og SP artikkel 26 å halde tilskott for å dekke pensjonsrettar som tilsette i Den norske kyrkja har opptent før 1.1.2017, utanfor reknegrundlaget for tilskott til andre trus-

og livssynssamfunn. Departementet viser til følgjande:

Vilkåra for at det skal ligge føre ulovleg diskriminering etter EMK artikkel 14 er:

1. Forskjellsbehandlinga må gjelde utøving av «rights» og/eller «freedoms» som er omhandla i konvensjonen.
2. Forskjellsbehandlinga må skje på bakgrunn av eitt av diskrimineringsgrunnlag som er rekna opp, eventuelt «other status».
3. Det må ligge føre ei forskjellsbehandling av personar i analoge eller samanliknande situasjonar («analogous, or relevantly similar, situations»).
4. Forskjellsbehandlinga må forfølgje eit ulovleg formål eller vere utan objektiv eller rimeleg grunn.

Lovavdelinga har gjort nærare greie for vilkåra i si fråsegn 10. juni 2016, pkt. 2.4, og i fråsegna 4. november 2015 om buplikta for prestane, sjå Prop. 12 L (2015–2016) side 9–11. Departementet viser til dette.

Vilkåra 2–4 ovanfor gjeld tilsvarende for SP artikkel 26, men ikkje vilkår 1. Departementet gjer elles merksam på at Høgsterett i Rt. 2015 s. 193 (Steinerskolen) i premissane har bygd på at SP artikkel 26 ikkje gir vern til juridiske personar, sjå avsnitt 38 til 40 i dommen.

I den aktuelle saka er det ikkje sjølvstyk at inngangsvilkåret etter EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 om at forskjellsbehandlinga må gjelde utøving av rettar som er omhandla i konvensjonen, er oppfylt. Departementet viser til fråsegna 10. juni 2016 frå Lovavdelinga, pkt. 2.4, om dette. Etter SP artikkel 26 gjeld som nemnt ikkje eit slikt inngangsvilkår. I denne saka er det heller ikkje sjølvstyk at forskjellsbehandlinga mellom Den norske kyrkja og andre trus- og livssynssamfunn er ei forskjellsbehandling av rettssubjekt i "analoge eller sammenlignbare situasjoner", jf. fråsegna 10. juni 2016 frå Lovavdelinga, pkt. 2.4. Det er likevel ikkje nødvendig å konkludere på desse punkta, sidan forskjellsbehandlinga etter departementet sitt syn uansett forfølgjer eit lovleg formål og har ein objektiv og rimelig grunn.

Departementet meiner at EMK artikkel 9 jf. artikkel 14 og SP artikkel 26 opnar for at staten gjennom lov eller andre pålegg kan stille krav til Den norske kyrkja sine aktivitetar, kyrkja si organisering og struktur og gi kyrkja midlar for å oppfylle desse pliktene, utan at andre trus- og livssynssamfunn har krav på tilsvarende plikter eller tilsvarende støtte. Dette gjeld sjølv om desse særlege pliktene ikkje berre betyr kostnader for Den



norske kyrkja, men også kan styrke kyrkja sin religiøse aktivitet. Departementet viser til avgjerda i saka *Ásatrúarfélagið mot Island*, omtalt i fråsegningene 4. november 2015 og 10. juni 2016 frå Lovavdelinga. I avgjerda aksepterte EMD særlege løyvingar over statsbudsjettet til den islandske statskyrkja. EMD viste mellom anna til at lovgivinga på Island påla statskyrkja plikter og oppgåver som ikkje var pålagde saksøkjaren sitt trussamfunn. 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. At Den norske kyrkja mot denne bakgrunnen får eit klårt definert tilskott som ikkje skal reknast med i grunnlaget for tilskott til andre trus- og livssynssamfunn, slik som foreslått i denne proposisjonen, forfølgjer etter departementet sitt syn eit legitimt formål og har ein objektiv og rimeleg grunn. Forskjellsbehandlinga er derfor ikkje i strid med EMK artikkel 9 jf artikkel 14 eller SP artikkel 26.

Frå 1. januar 2017 vil Den norske kyrkja vere skilt frå staten. Lovforslaga i denne proposisjonen er avgrensa til utmålinga av tilskott til andre trus- og livssynssamfunn i samband med at det for 2017 er budsjettert eit tilskott til Den norske kyrkja sin pensjonspremie og eigenkapital. Departementet vil under arbeidet med ny lovgiving og nye finansieringsordningar for Den norske kyrkja og andre trus- og livssynssamfunn gå gjennom ordningane i dag for økonomisk likebehandling av trus- og livssynssamfunna. Elles har departementet i den saka som no ligg føre, ikkje sett det som nødvendig å ta stilling til i kva grad EMK artikkel 9 jf artikkel 14 og SP artikkel 26 opnar for at ei historisk og konstitusjonell tilknytning mellom staten og eit bestemt trussamfunn kan grunnkje at staten gir meir økonomisk støtte til dette trussamfunnet enn til andre.

Departementet viser til dette og held etter dette fast ved lovforslaget om at løyvingar til den delen av Den norske kyrkja sin pensjonspremie

som er knytt til pensjonsrettar opptente før 2017, ikkje skal reknast med i tilskottsgrunnlaget til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja.

Nær heile endringspremien som Den norske kyrkja skal betale i 2017, vil vere knytt til pensjonsrettar som er opptente før 2017. Ein liten del vil vere knytt til rettar som blir opptente i 2017. Departementet har for 2017 fastsett denne delen til 1 mill. kroner, som er innarbeidd i tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn, sjå Prop. 1 S (2016–2017) og omtalen under kap. 340, post 70 *Tilskudd til tros- og livssynssamfunn*. I tida framover vil denne delen utgjere ein stadig større del av endringspremien. Ifølgje SPK vil det ikkje vere mogleg å rekne ut eksakt kor stor del av endringspremien som til kvar tid gjeld pensjonsrettar opptente før og etter 1. januar 2017. SPK vil likevel kunne gi eit anslag, som departementet vil leggje til grunn ved budsjetteringa av det årlege tilskottet til trus- og livssynssamfunna.

#### 4.2 Tilskottet til eigenkapital for Den norske kyrkja m.m.

Ut frå formålet med eigenkapitaltilskottet til Den norske kyrkja, sjå pkt. 2.4.2, meiner departementet at tilskottet ikkje skal reknast med i grunnlaget for tilskott til andre trus- og livssynssamfunn. Ingen høyringsinstansar har motsett seg dette. Som utgangspunkt meiner departementet at det ikkje er behov for ein særskilt heimel om dette i lov, men gjer likevel framlegg om det for å unngå tvil.

Departementet meiner at oppgjer 1. januar 2017 av gjeldspostar m.m. mellom staten og Den norske kyrkja ikkje har nokon verknad for tilskottet til andre trus- og livssynssamfunn. Ingen av høyringsinstansane reiste spørsmål til dette. Departementet viser elles til fråsegna 10. juni 2016 frå Lovavdelinga, pkt. 6, som i tilknytning til saka om utskillinga av Den norske kyrkja frå staten, omtaler spørsmålet om det kommunale ansvaret for Den norske kyrkja etter kyrkjelova § 15, mellom anna for kyrkjebygga, kan komme i ei anna stilling når det gjeld spørsmålet om likebehandling etter Grunnlova § 16. Ifølgje Lovavdelinga vil dette ikkje vere tilfellet. Kulturdepartementet meiner det same. Ingen høyringsinstansar har uttalt eit anna syn.

## 5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Lovforslaga har ikkje andre økonomiske og administrative konsekvensar enn dei som er omtalt ovanfor. Med bakgrunn i estimatet for den *ordinære* premien som Den norske kyrkja skal betale til SPK i 2017, vil lovforslaga bety at grunnlaget for tilskott til andre trus- og livssynssamfunn i 2017 aukar med 105,1 mill. kroner, inklusive arbeidsgjevaravgifta av premien. Budsjettverknaden for statstilskottet til trus- og livssynssamfunna vil vere på nær 17 mill. kroner (16 pst. som budsjette-

ringsgrunnlag). Dette er innarbeidd i forslaget til statsbudsjett for 2017, sjå Prop. 1 S (2016–2017) kap. 341, post 70 *Tilskudd til tros- og livssynssamfunn*.

Om også *heile endringspremien* til Den norske kyrkja, inklusive arbeidsgjevaravgifta, skulle ha vore rekna med i tilskottsgrunnlaget, slik mange av høyringsinstansane tek til orde for, ville statstilskottet til samfunna i 2017 auka med 11,7 mill. kroner i tillegg.

## 6 Merknader til lovforslaget

Departementet foreslår at § 19 første leddet i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna får eit nytt fjerde punktum, der det vart presisert at løyvingar til eigenkapital til Den norske kyrkja (det nye rettssubjektet for kyrkja) og til den delen av kyrkja sin pensjonspremie som er knytt til pensjonsrettar som dei tilsette i rettssubjektet har opptent som tenestemenn i staten, ikkje skal reknast med i tilskottsgrunnlaget til andre trussamfunn.

Departementet foreslår likelydande lovtekst i lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn § 2 andre ledd nytt andre punktum.

§ 19 første leddet i lova om trdomssamfunn har slik ordlyd:

«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 har falle bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget etter første leddet.»

Tredje punktum er misvisande fordi det viser til første leddet i paragrafen. Departementet foreslår

at dette vert retta opp ved at tredje punktum får slik ordlyd:

«Løyvingar som kjem som ei følgje av at tenestebustad- og bupliktordninga for prestane har falle bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget.»

§ 2 andre leddet i lova om tilskott til livssynssamfunn har slik ordlyd:

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

I tråd med forslaget ovanfor om endring av lova om trdomssamfunn § 19 første leddet tredje punktum, foreslår departementet at § 2 andre leddet første punktum i lova om tilskott til livssynssamfunn får slik ordlyd:

«Løyvingar som kjem som ei følgje av at tenestebustad- og bupliktordninga for prestane har falle bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget.»

Departementet har ikkje elles merknader til lovforslaget.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i lov om trdomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital).

---

Vi **HARALD**, Noregs konge

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov om trdomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital) i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringar i lov om trudomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital)

### I

I lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna skal § 19 første leddet tredje og nytt fjerde punktum lyde:

Løyvingar som kjem som ei følgje av at tenes-  
tebustad- og bupliktordninga for prestane har falle  
bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget.  
*Løyvingar til eigenkapital ved skipinga av rettssub-  
jektet Den norske kyrkja og til den delen av kyrkja  
sin pensjonspremie som er knytt til pensjonsrettar  
som dei tilsette i Den norske kyrkja har opptent som  
tenestemenn i staten, skal heller ikkje reknast med i  
tilskottsgrunnlaget.*

### II

I lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssam-  
funn skal § 2 andre leddet lyde:

Løyvingar som kjem som ei følgje av at tenes-  
tebustad- og bupliktordninga for prestane har falle  
bort, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget.  
*Løyvingar til eigenkapital ved skipinga av rettssub-  
jektet Den norske kyrkja og til den delen av kyrkja  
sin pensjonspremie som er knytt til pensjonsrettar  
som dei tilsette i Den norske kyrkja har opptent som  
tenestemenn i staten, skal heller ikkje reknast med i  
tilskottsgrunnlaget.*

### III

Lova gjeld frå 1. januar 2017.

---

---





