



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 12 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i lov om trudomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja)

*Tilråding frå Kulturdepartementet 6. november 2015,
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.

Prestane i Den norske kyrkja har frå eldre tid hatt tenestebustader som dei har hatt plikt og rett til å bu i. Frå 1. september 2015 har Kulturdepartementet oppheva buplikta for prestane. Grunnlaget for tenestebustadordninga, slik den har vore frå gammalt av, er dermed ikkje lenger til stades. Som følgje av denne endringa i arbeidsvilkåra for prestane, har alle prestane fått ein lønnskompensasjon frå 1. september 2015 i samsvar med avtale mellom Kulturdepartementet og tenestemannsorganisasjonane for prestane. Dei budsjettmessige verknadene er samla sett rekna til 77 mill. kroner for 2016. Summen er medrekna i forslaget til statsbudsjett for 2016 under kap. 340 Den norske kyrkja, post 01, der utgiftene til prestenesta i Den norske kyrkja er budsjetterte, sjå Prop. 1 S (2015–2016) *Kulturdepartementet*.

I proposisjonen foreslår departementet at lov om trudomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn vert endra slik at løyvingar til Den norske kyrkja som skuldast at teneste-

bustad- og bupliktordninga for prestane er avvikla, ikkje skal reknast med i grunnlaget for statstilskottet til samfunna.

Kulturdepartementet legg til grunn at lovforslaga ikkje er i strid med internasjonale konvensjonar om menneskerettar eller Grunnlova § 16. Dette rettslege spørsmålet er særskilt vurdert av Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet, og vurderinga frå Lovavdelinga er sitert i proposisjonen. Kulturdepartementet viser til denne.

2 Bakgrunnen for lovframlegget

Etter lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna § 19 og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn § 2 har trus- og livssynssamfunn krav på tilskott frå staten som om lag svarar til det staten har budsjettert til Den norske kyrkja, rekna per medlem. Formålet er økonomisk likebehandling av Den norske kyrkja og andre trudoms- og livssynssamfunn.

Alle prestane får ein lønnskompensasjon frå 1. september 2015 i samsvar med avtale mellom Kulturdepartementet og tjenestemannsorganisa-

sjonane for prestene. Budsjettverknaden av lønnskompensasjonen er rekna til 68,5 mill. kroner for 2016. Ein ytterlegare verknad på 8,5 mill. kroner er resultat av at arbeidsgivar frå 1. september 2015 skal betale arbeidsgivaravgift av differansen mellom husleigeverdien som skatteetaten har bestemt for den einskilde boligen, og den husleiga som prestane faktisk betaler.

Dei gjeldande lovføresegnene vil føre til at løyvinga på til saman 77 mill. kroner til Den norske kyrkja som følgje av avviklinga av tenestebustad- og bupliktordninga, skal inngå i grunnlaget for stats-tilskott til trdoms- og livssynssamfunna. Etter departementet sitt syn er det ei urimeleg løysing.

Den norske kyrkja har framleis ei særleg tilknytning til staten. Ordninga med lønnskompensasjon til prestane må ein sjå i samanheng med at staten framleis er arbeidsgivar for prestane, og at ordninga er eit resultat av forhandlingar mellom staten og tjenestemannsorganisasjonane.

Den aktuelle løyvinga til Den norske kyrkja representerer ikkje nokon økonomisk vinst for prestane eller Den norske kyrkja. Verknaden er økonomisk nøytral, samla sett. Departementet meiner etter dette at det er grunn til å halde den aktuelle løyvinga til Den norske kyrkja utanfor tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn, sjølv om ein ikkje prinsipielt kan utelukke at løyvingane kan påverke den religiøse verksemda i Den norske kyrkja.

3 Høyringa

3.1 Høyingsinstansar

Ved brev 9. juli 2015 sende Kulturdepartementet på offentleg høyring eit notat med forslag til endring i lova om trdomssamfunn og i lova om tilskott til livssynssamfunn, med innhald i hovudsaka som i denne proposisjonen. Høyingsfristen var 1. oktober 2015. Høyingsnotatet vart send til følgjande instansar:

Departementa

Kyrkjerådet

Riksrevisjonen

Buddhistforbundet

Human-Etisk Forbund

Islamsk Råd Norge

Norges Kristne Råd

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

3.2 Forslaga i høyingsnotatet

Lovforslaga frå departementet vart foreslått innarbeidd som eit nytt andre ledd i § 19 i lova om trdomssamfunn og eit nytt andre ledd i § 2 i lov om tilskott til trdomssamfunn. Endringsforslaga var formulerte slik (endringsforslaget i kursiv):

Lov om trdomssamfunn og ymist anna:

Registerført trossamfunn kan krevje årleg tilskot frå rikskassen. Tilskotet skal vere 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. [§ 19 første ledd]

Budsjettverknaden av at prestane i Den norske kyrkja ikkje har buplikt, og liknande tilfelle, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget etter første leddet. [§ 19 nytt andre ledd]

Lov om tilskott til livssynssamfunn:

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. [§ 2 første ledd]

Budsjettverknaden av at prestane i Den norske kyrkja ikkje har buplikt, og liknande tilfelle, skal ikkje reknast med i tilskottsgrunnlaget etter første leddet. [§ 2 nytt andre ledd]

I høyingsnotatet gjorde departementet greie for bakgrunnen for forslaget. Departementet uttala mellom anna:

«Prestene i Den norske kirke har fra gammelt av vært omfattet av en tjenesteboligordning der boplikten har vært det sentrale elementet. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet tok i 2013 initiativet til en høring om avvikling av boplikten. Departementet ga i høyingsnotatet uttrykk for at dagens tjenesteboligordning med tilhørende boplikt ikke lenger syntes formålstjenlig. I sin politiske plattform (Sundvolden-erklæringen) har regjeringen gått inn for å fjerne boplikten for prester.

I forberedelsene til avviklingen av boplikten har det vært forhandlet med prestenes tjenestemannsorganisasjoner. Grunnen er at den gamle tjenesteboligordningen for prestene inngår som en del av prestenes generelle lønns- og arbeidsvilkår. I mars 2015 sluttet partene seg til

en avtale om lønnsmessig kompensasjon fra 1. september 2015 ved avvikling av boplikten. Fra samme tidspunkt har Kulturdepartementet opphevet boplikten.

(...)

Når Kulturdepartementet opptok forhandlingar om kompensasjon til prestene i forbindelse med bopliktsaken, var betingelsen at avviklingen av boplikten (og dermed den gamle tjenesteboligordningen) og den kompensasjonen som ble forhandlet fram, verken skulle svekke eller styrke prestenes generelle lønns- og arbeidsvilkår. Om utfasingen av den gamle tjenesteboligordningen og den tilhørende lønnskompensasjonen på 60 mill. kroner faktisk har denne nøytrale effekten, samlet sett, er det ikke mulig å regne seg fram til. Ved den inngåtte avtalen ble det imidlertid fastsatt et kompensasjonsbeløp som er vurdert å gi en nøytral effekt på prestenes generelle lønns- og arbeidsbetingelser.

(...)

Det er avviklingen av prestenes boplikt fra 1. september 2015 som har foranlediget de lovendringene som foreslås nå. Departementet mener det er urimelig at den årlige økningen i bevilgningene til Den norske kirke som følge av bopliktsaken, skal medregnes i grunnlaget for tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn.

(...)

Departementet har vurdert det slik at de aktuelle lovene og den mangeårige praktiseringen av lovene ikke gir adgang til å holde denne delen av statens budsjetterte utgifter til Den norske kirke utenfor tilskuddsgrunnlaget for andre tros- og livssynssamfunn. Det må i tilfelle en lovendring til.

(...)

Departementet kan ikke se at lovforslagene er i strid med Grunnloven § 16, som stiller krav om at det offentlige likebehandlar Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.»

I merknaden til forslaget til § 19 nytt andre ledd i lova om trdomssamfunn og § 2 nytt andre ledd i lova om tilskott til livssynssamfunn uttalar departementet:

«Tilføyelsen i de to lovene innebærer en presisering av rekkevidden av bestemmelsen om at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn skal ta utgangspunkt i det «som staten har budsjettert til Den norske kyrkja». Budsjettoøkningen til Den norske kirke som følge av den

inngåtte avtalen om lønnskompensasjon til prestene ved bortfall av boplikten og prestenes gamle boligordning, vil med tilføyelsen i begge lovene ikke inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Departementet har funnet det hensiktsmessig å ta inn en henvisning til *liknande tilfelle*. Det er ikke mulig å peke på hvilke konkrete tilfeller dette kan være. Det sentrale tolkningsmomentet i slike saker, som i den foreliggende, vil være om en økning av de budsjetterte utgiftene har en økonomisk eller budsjettmessig nøytral virkning for Den norske kirke. Dette vil hver gang måtte bero på en konkret vurdering.»

3.3 Høyringsvara

Det kom høyringssvar frå

Justis- og beredskapsdepartementet

Kyrkjerådet

Buddhistforbundet

Den evangelisk-lutherske frikirke

Human-Etisk Forbund

Islamsk Råd Norge

Norges Kristne Råd

Oslo katolske bispedømme

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Svenska Kyrkan i Norge

Den norske kirkes presteforening

Fagforbundet

KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter

Norges Kristne Råd (NKR) meiner forslaget er i strid med Grunnlova § 16 om at alle trus- og livssynssamfunn i Noreg skal understøttast på lik line. NKR meiner forslaget også er i strid med FN-konvensjonen om sivile og politiske rettningar og med Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

I høyringssvaret frå Norges Kristne Råd heiter det mellom anna:

«Norges Kristne Råd finner departementets argumentasjon for å unnta kostnadsøkningen som følger av lønnstillegg for Dnks prester etter opphør av boplikten, svært betenkelig. Den tar ikke høyde for at svært mange trosamfunn har gjennomlevd de samme endringer som Dnk når det gjelder bruken av tjenesteboliger. På samme måte som Dnk har mange andre trossamfunn solgt unna preste-

boliger, opphevet boplikten og økt prestens lønn slik at denne har kunnet anskaffe egen bolig. (...)

Øvrige tros- og livssynssamfunn kan ikke forhandle med staten om kompensasjon i form av høyere lønn når prestenes boutgifter øker. Det er derfor prinsipielt umulig å forsvare at når det som tidligere har vært en skjult fordel for Dnk og også for staten, opphører, så skal øvrige tros- og livssynssamfunn på toppen av sine egne utgiftsøkninger i tillegg måtte bidra til finansieringen av økningen i statens utgifter til Dnk.

Den foreslåtte lovendring bryter med det prinsipp som ble etablert ved innføringen av trossamfunnsloven: Bare de utgifter som var felles for alle innbyggerne skulle holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Lovendringsforslaget gir departementet en skjønnsmessig tolkningsfrihet når det gjelder andre kostnadsøkninger for staten som kan tenkes å komme som følge av etableringen av Dnk som et selvstendig rettssubjekt. Vi tenker da først og fremst på fremtidig pensjonspremie til pensjonsordninger. Dette er en betydelig årlig kostnad som så langt har vært betalt av staten og holdt utenfor beregningsgrunnlaget for statlig tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

(...)

Departementets synspunkt synes å være at nye bevilgninger som har til hensikt å nøytralisere virkningen av kostnader som tidligere har vært en skjult kostnad for Den norske kirke, skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

(...)

Den lovendring departementet nå foreslår, legger altså opp til at enhver skjult økonomisk fordel Dnk over tid har hatt, skal unntas fra beregningsgrunnlaget når disse kostnadene må svares på Dnks egen hånd og når disse, naturlig nok, kompenseres ved økte bevilgninger fra statens hånd til denne kirke.

(...)

Gjennom den nye §16 i grunnloven er Den norske kirkes historiske særstatus videreført, om enn i en annen form enn tidligere. Samtidig er likebehandlingsprinsippet inntatt i samme paragraf som et bærende prinsipp når det gjelder statens økonomiske disposisjoner på tros- og livssynsfeltet. Vi mener at det foreliggende forslag til endring av trossamfunnsloven bryter fundamentalt med de forpliktelser Norge har etter FN-konvensjonen om sivile og politiske

rettigheter slik disse fortolkes av kompetente FN-organer.

(...)

Dersom Regjeringen skulle finne på å fremme dette lovendringsforslaget for Stortinget, har vi tillit til at de folkevalgte både ser det urimelige i dette og også ser at dette strider både mot etablert praksis etter någjeldende trossamfunnslov, mot grunnlovsvedtaket av 21.5.2012 og ratifiseringen av og inkorporeringen av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene i norsk lov.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) seier i sitt høyringssvar at STL «er sterkt kritisk til forslaget, bl.a. fordi vi mener det er i strid med likebehandling, regjeringsplattformen, Grunnloven og menneskerettighetene». Vidare uttaler STL mellom anna:

«Dnk har i alle år hatt en økonomisk fordel som de øvrige tros- og livssynssamfunn ikke har nytt godt av. Når dette forholdet kommer frem så klart, må det være en selvfølge at disse økonomiske fordelene legges inn i beregningsgrunnlaget.

Utgiftene som Opplysningsvesenets fond (Ovf) har hatt gjennom sitt eierskap av ca. halvparten av presteboligene i Dnk har i mange år vært tatt med ved beregning av statlig tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Høringsnotatet omtaler ikke hvordan dette vil slå ut for tilskuddsberegningen i 2016, da Ovf planlegger å selge unna omtrent halvparten av presteboligene. Hvis tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke mister tilskudd fordi Ovfs utgifter til presteboliger synker, samtidig som de ikke får kompensasjon for det økte statlige tilskuddet til Dnk, vil de komme svært dårlig ut.

En annen konsekvens av forslaget vil være at medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke må være med på å finansiere lønnsøkningen til prestene i Dnk uten at deres eget tros- eller livssynssamfunn får en tilsvarende kompensasjon.

STL konstaterer at forslaget avviker fra gjeldende prinsipp om likebehandling.»

STL kan ikkje sjå at forslaget er i tråd med den politiske plattformen til regjeringa, der det heiter at regjeringa vil «basere de økonomiske tilskuddene til tros- og livssynssamfunn på prinsippene om likebehandling». STL seier vidare at Stortinget i 2012 «skrev [...] det økonomiske likebehand-

Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja)

lingsprinsippet for Dnk og andre tros- og livssynssamfunn inn i Grunnloven § 16». STL «kan ikke forstå hvordan forslaget kan være i tråd med Grunnloven § 16».

Også STL viser til dei internasjonale menneskerettskonvensjonane og uttaler: «Så vidt STL kan se, er ikke forslaget i tråd med Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.»

Til forslaget om at løyvingar til Den norske kyrkja i «liknande tilfelle» ikkje skal reknast med i tilskottsgrunnlaget til andre trdoms- og livssynssamfunn, seier STL:

«Departementet foreslår en generell formulering om at lovendringen ikke bare skal gjelde for tilskudd Dnk får som følge av avvikling av boplikten for prester, men også «liknende tilfeller». Høringsnotatet beskriver at dette vil gjelde tilfeller hvor «en økning av de budsjetterte utgiftene [til Dnk] har en økonomisk eller budsjettmessig nøytral virkning for Den norske kirke.»

STL viser til at departementet i fjor identifiserte en rekke tjenester som Dnk får utført av statlige virksomheter, uten å være kostnadsført på kirkedelen av statsbudsjettet. Departementet har varslet at Dnk fra 2017 vil få økt sitt tilskudd for å kjøpe eller produsere disse tjenestene selv.

STL antar at ekstra tilskudd til Dnk for disse tjenestene vil rammes av en eventuell formulering i tilskuddslovene om «liknende tilfeller» som for Dnk har en budsjettmessig nøytral virkning. Dette burde heller vært riktig tidspunkt å rette opp tidligere økonomisk forskjellsbehandling mellom Dnk og de øvrige tros- og livssynssamfunnene.

STL er kritisk til en lovgivning som lar staten gi Dnk økte bevilgninger, uten at dette skal utløse tilsvarende midler til andre tros- og livssynssamfunn.»

STL meiner dessutan at forslaget fører til meir kompliserte tilskottsordningar på området.

I høyringssvaret frå *Islamsk Råd Norge* (IRN) heiter det:

«IRN er kritisk til forslaget. Vi støtter oss på STLs innsendte høyringssvar der STL bl.a. mener at det nye lovforslaget er i strid med likebehandling, regjeringsplattformen, Grunnloven og menneskerettighetene.»

Oslo katolske bispedømme, som femner om katolikkar og katolsk verksemd i Sør-Noreg, er medlem av Norges Kristne råd og Samarbeidsrådet for

tros- og livssynssamfunn. Oslo katolske bispedømme seier i sitt høyringssvar at bispedømmet stiller seg bak høyringssvara frå NKR og STL.

Den Evangelisk Lutherske Frikirke og Svenska kyrkan i Norge har i egne høyringssvar slutta seg til høyringssvaret frå Norges Kristne Råd. *Buddhistforbundet* har i eit eige høyringssvar slutta seg til høyringssvaret frå Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

Human-Etisk Forbund har i sitt høyringssvar uttala mellom anna:

«Forslaget vil oppheve den økonomiske likebehandlingen av tros- og livssynssamfunn og ser ikke ut til å være i tråd med Grunnloven. Human-Etisk Forbund støtter derfor ikke forslaget.

(...)

Da grunnlovsendringene fra kirkeforliket ble vedtatt i 2012, ga Stortinget sin tilslutning til at «Alle Tros- og Livssynssamfund skulle understøttes paa lige Linje.» (§16) Departementet skriver svært kort i det foreliggende høringsnotatet at det «kan ikke se» at lovforslaget er i strid med Grunnlovens § 16.

Dette er overhodet ikke noen tilstrekkelig vurdering av forslagets forhold til Grunnloven. Departementets forslag virker uvanlig tynt utredet, særlig når det foreslås å uthule en grunnlovsbestemmelse gjennom et generelt unntak («liknende tilfeller»).

(...)

Departementets forslag begrenser seg ikke kun til de økte tilskuddene til Dnk som følge av bortfallet av prestenes boplikt. Forslaget gjelder også «liknende tilfeller», som departementet definerer som en økning i tilskudd til Dnk som «har en økonomisk eller budsjettmessig nøytral virkning for Dnk.» I tiden som kommer vil det komme en rekke slike «liknende tilfeller» på grunn av de statlige gratistjenestene Dnk i dag nyter godt av.

Andre tros- og livssynssamfunn har innenfor de gjeldende rammene selv måttet lønne sine ansatte godt nok til at de kan holde bolig. Videre har vi blant annet måttet dekke kostnader for pensjon, forsikring, personal- og økonomitjenester. Når Dnk fra 2017 etter planen vil få økt sine tilskudd for selv å utføre eller kjøpe slike tjenester, må den historiske urett som de andre tros- og livssynssamfunnene har vært utsatt for, rettes opp.

(...)

Staten er menneskerettslig ikke forpliktet til å støtte tros- og livssynssamfunn, men når

staten velger å gi støtte, må den unngå å diskriminere mellom tros- og livssynssamfunnene. Dersom det gis støtte eller andre privilegier, må dette fordeles etter etablerte kriterier på en ikke-diskriminerende måte.

(...)

Human-Etisk Forbund er sterkt kritisk til departementets forslag til endring av den kompensatoriske tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk. (...)

Dersom forslaget blir vedtatt vil vi vurdere andre tiltak for å få myndighetene til å følge Grunnloven.»

I høyringssvaret frå *Den norske kyrkja v/Kyrkjerådet* heiter det:

«Kirkerådet er kritisk til endringene i Lov om trdomssamfunn og ymist anna og Lov om tilskott til livssynssamfunn som Kulturdepartementet legger opp til. Tjenesteboligordningen for prester har inngått som en del av prestenes generelle lønns- og arbeidsvilkår, men uten at den har vært synliggjort som en utgift i budsjettet for Den norske kirke. Ut fra Grunnloven § 16 så vel som nåværende bestemmelser i de ovennevnte lovene, finner Kirkerådet det urimelig at utgiftsposter i budsjettet ikke skal tas med fordi de reelle kostnadene knyttet til disse postene tidligere ikke har vært synlige i budsjettet. Forslaget om å endre selve lovteksten vitner etter Kirkerådets mening om at også departementet er i tvil om at det var lovgivers opprinnelige intensjon å unndra denne type utgiftsposter.

Kirkerådet vil også anføre at forslaget fra departementet blir desto vanskeligere å forstå i lys av at departementet selv for få år siden (1999) utvidet beregningsgrunnlaget for andre tros- og livssynssamfunn ved å ta med et beregnet nettobidrag fra Opplysningsvesenets fond. Fondets avkastning har kirkelige formål, regulert i Grunnloven § 106, og Kirkerådet betrakter også fondets verdier som tilhørende Den norske kirke. Ettersom eierskapet til Opplysningsvesenets fond foreløpig er uavklart, finner Kirkerådet det uheldig at bidrag fra fondet tas med i en beregning av statens utgifter. Når det likevel skjer, understreker det at bidrag til andre tros- og livssynssamfunn skjer på grunnlag av alle budsjetterte utgifter til Den norske kirke.»

KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter seier i sitt høyringssvar mellom anna:

«KA har merket seg at departementet forutsetter at kompensasjonsbeløpet har en nøytral effekt på prestenes generelle lønns- og arbeidsbetingelser. Dette bygger på en forutsetning om at bopliktordningen samlet sett hadde en økonomisk fordel for prestene som svarer til kompensasjonsbeløpet. Denne økonomiske fordel er tidligere ikke beregnet, og den har heller ikke blitt tatt med i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. KA finner det ikke rimelig at kompensasjonsbeløpet unntas fra beregningsgrunnlaget på bakgrunn av de reelle kostnadene knyttet til formålet [som] tidligere ikke har vært synliggjort i budsjettet.

(...)

Forslaget til lovendringer i høyringsnotatet er såpass svakt begrunnet at de kan bidra til å svekke tilliten til ordningen med tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Dette er i seg selv grunnlag for KA til å være kritisk til forslagene til lovendringer. KA ønsker en tilskuddsordning til andre tros- og livssynssamfunn som bidrar til økonomisk likeverdighet. KA synes det er uheldig hvis det gjøres endringer som kan svekke legitimiteten til ordningen.»

Den norske kirkes presteforening og Fagforbundet har også uttala seg i saka. *Presteforeninga* uttaler mellom anna:

«Presteforeningen mener det ikke er grunnlag for å unnta kompensasjonen for opphør av boplikten fra beregningsgrunnlaget for støtte til andre tros- og livssynssamfunn. Opphevelsen av boplikten griper inn i prestenes alminnelige lønns- og arbeidsbetingelser. Lønnsmidlene til presteskaper inngår i det gjeldende beregningsgrunnlaget. Når også nettobidraget fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke, inklusive fondets nettobidrag til tjenesteboligordningen for prestene, har inngått i beregningsgrunnlaget, anser Presteforeningen det urimelig å holde kompensasjonen i forbindelse med opphevelsen av boplikten for Den norske kirkes prester utenfor beregningsgrunnlaget.

(...)

Presteforeningen mener departementet ved sine lovforslag legger opp til en uthuling av prinsippet om likebehandling av tros- og livssynssamfunn fra statens side, et prinsipp som siden 2012 er grunnlovsfestet i Grunnloven § 16. Særlig gjelder dette uttrykket «og liknande tilfelle» som vil gi departementet en urimelig stor skjønnsmargin for å unndra bevilg-

Endringar i lov om trdomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja)

ninger til Den norske kirke fra beregningsgrunnlaget for økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunn.»

Fagforbundet meiner at «prinsippet likebehandling av livssyns- og trossamfunn som kommer til uttrykk i Grunnloven – fortsatt skal gjelde» og at «det ikke framkommer nye momenter i høringsbrevet som skulle gi grunnlag for endring fra gjeldende bestemmelser». *Fagforbundet* seier vidare at «Den norske Kirke ikke kan gis særegne vilkår i forhold til andre kirke-/tros- og livssynssamfunn, hverken m.h.t. økonomiske overføringer eller andre fordelinger».

Justis- og beredskapsdepartementet sa følgjande i sitt høyringssvar:

«Det bør ikkje heite i lova at det er «budsjettverknaden» av at buplikta for prestar i Den norske kyrkja no fell bort som ikkje skal reknast med i tilskotsgrunnlaget for tilskot til andre trussamfunn. Det er vanskeleg for utanforståande å skjone samanhengen mellom «budsjettverknaden» og tilskotsgrunnlaget, og meininga blir uklar. Dessutan bør det gå fram av lova at det er bortfallet av buplikta som skapar behov for ekstra løyvingar til Den norske kyrkja. Når det gjeld dei «liknande tilfella» som er teke med i høringsframlegget, finn vi at dette ikkje bør takast med i lova. Det kan ikkje seiast noko om når dette vil vera aktuelt, og heller ikkje er det gjort nærare greie for behovet.

På bakgrunn av dette ber vi Kulturdepartementet i staden vurdere følgjande formulering i lov om trdomssamfunn og ymist anna § 19 nytt andre ledd og lov om tilskot til livssynssamfunn § 2 nytt andre ledd:

«Løyvingar som kjem som ei følgje av at buplikta for prestar i Den norske kyrkja har falle bort, skal ikkje reknast med i tilskotsgrunnlaget etter første leddet.»

Ingen andre av departementa hadde merknader.

4 Vurderingane til departementet

4.1 Internasjonale konvensjonar og Grunnlova § 16

Fleire høyringsinstansar meiner at lovforslaget er i strid med internasjonale konvensjonar om menneskerettar og Grunnlova § 16.

Kulturdepartementet legg til grunn at lovforslaga ikkje er i strid med verken internasjonale

konvensjonar om menneskerettar eller Grunnlova § 16.

Dette rettslege spørsmålet er særskilt vurdert av Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet, og Kulturdepartementet viser til Lovavdelinga si vurdering. I brev 4. november 2015 uttaler Lovavdelinga dette:

«Støtte til tros- og livssynssamfunn – Grunnloven § 16 og EMK

Innledning

Vi viser til møte 23. oktober 2015 og senere kontakt i saken, der vi er bedt om å vurdere et forslag til en endring i lovgivningen om støtte til andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke opp mot menneskerettighetene og Grunnloven. Etter forslaget vil bevilgninger til Den norske kirke som er en følge av at tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene er avvirket, ikke regnes med i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

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. For livssynssamfunn følger tilsvarende ordning av lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn § 2. I tillegg mottar tros- og livssynssamfunnene en forholdsmessig støtte fra kommunene.

Vi har fått opplyst at beregningsgrunnlaget 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 utgjør samlet et tilskudd på omtrent kr 1 000 per medlem.

Prestenes boplikt har vært fastsatt i tjenesteordninger for prestene. I dag er det Opplysningsvesenets fond som dekker utgiftene til presteboligene (herunder vedlikehold og tilskudd til kommunene for å holde presteboliger). Nettoutgiftene som fondet har til boligene, regnes med i beregningsgrunnlaget. Det er i dag omtrent 54,3 millioner kroner.

Kulturdepartementet opphevet boplikten for prestene 1. september 2015. Konsekvensene for prestene av å oppheve boplikten er noe nærmere beskrevet i Kulturdepartemen-

tets rundskriv V-7B/2015. Som følge av denne endringen i arbeidsvilkårene for prestene og de skattemessige konsekvensene dette kan ha, har Kulturdepartementet forhandlet med prestenes tjenestemannsorganisasjoner om økonomisk kompensasjon. Den avtalen som ble resultatet av forhandlingene, er gjengitt i rundskrivet.

Alle prestene får en lønnskompensasjon fra 1. september 2015 i samsvar med avtale mellom Kulturdepartementet og tjenestemannsorganisasjonene for prestene. Budsjettvirkningen av lønnskompensasjonen er beregnet til 68,5 mill. kroner for 2016. Følgen av at bevilgningen ikke tas med i beregningsgrunnlaget, er at de øvrige tros- og livssynssamfunnene ikke får en tilsvarende forholdsmessig økning i tilskuddet. Vi nevner for fullstendighetens skyld at en ytterligere antatt virkning på 8,5 mill. kroner skyldes at arbeidsgiver fra 1. september 2015 skal betale arbeidsgiveravgift av differansen mellom husleien som skattemyndighetene har fastsatt for den enkelte bolig, og den husleie som prestene faktisk betaler, dvs. at det skal betales arbeidsgiveravgift av samme beløp som prestene fordelsbeskattes for.

Spørsmålet er om statens økning av bevilgningen til Den norske kirke, med sikte på å finansiere den nevnte lønnskompensasjonsordningen, uten at denne bevilgningen fører til økning i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn eller andre særlige tiltak rettet mot disse, er i strid med internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter, eventuelt Grunnloven § 16 fjerde punktum. Slik vi vurderer saken, er det spørsmålet om rettighetene til øvrige tros- eller livssynssamfunn er krenket, som er det interessante. Noe spørsmål om krenkelse av enkeltindividets religionsfrihet kan vi ikke se oppstår, og vi går ikke nærmere inn på det. Vi nevner for ordens skyld at Grunnloven § 98 annet ledd, som setter forbud mot «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling», gjennom ordlyden er begrenset til å verne fysiske personer («Intet menneske ...»).

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 politisk rettigheter (SP), idet vi antar at bestemmelsene i denne konvensjonen ikke fører til andre konklusjoner enn dem vi kommer til etter EMK. Vi nevner at Høyesterett i Rt. 2015 s. 193 (Steinerskolen) i premis-

sene har bygd på at SP ikke gir vern til juridiske personer, se dommens avsnitt 38 til 40.

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 tilbudelse, 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.»

Ved vurderingen etter artikkel 9 kommer en ikke bort fra at det både kan og må tas hensyn til at Den norske kirke har hatt, og fortsatt har, et særlig forhold til staten. Dette gjelder uavhengig av hvilken betegnelse en i dag gir dette særlige forholdet.

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 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, som lyder:

«Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov.»

Avgjørelsen i saken *Ásatrúarfélagið* mot Island er av særlig interesse når det gjelder den nærmere vurderingen i saken her. Saken gjaldt finansieringen av statskirken. Alle trossamfunnene – statskirken og andre – fikk tilskudd per medlem, på bakgrunn av en generell ordning, ved at staten krevde inn en avgift fra medlemmene i de ulike samfunnene. Den innkrevde avgiften gikk til de respektive trossamfunnene. Utenom denne ordningen fikk statskirken i tillegg enkelte særlige bevilgninger, blant annet tilskudd over statsbudsjettet til to særlige fond. Summen av tilskuddene via de to fondene utgjorde 29,8 % av det statskirken fikk i avgiftsinntekter på grunnlag av den generelle ordningen. Det første fondet var «Church Affairs Fund», som skulle støtte det årlige kirkemøtet, prestemøter, bispegården og kirkens familierådgivning. Det andre fondet, «Parish Equalisation Fund», skulle bl.a. bidra til å jevne ut forholdet mellom ulike kirkesogn og legge til rette for etableringen av nye sogn, særlig i nye urbane strøk.

EMD kom for det første til at det ikke var i strid med EMK artikkel 9 at klagerne ikke fikk ekstra tilskudd på bakgrunn av bevilgningene til statskirken. Domstolen viste til den beskyttelse religionsfriheten hadde i lov og grunnlov på Island, til at den islandske staten aktivt støtter religiøse organisasjoner ved å samle inn avgiften fra deres medlemmer, og til at representanter for religiøse organisasjoner hadde mulighet til å utføre seremonier som var sammenlignbare med de statskirken holdt. På denne bakgrunn kunne ikke domstolen se at staten hadde brutt sine negative eller positive forpliktelser etter EMK art. 9. Domstolen uttalte blant annet (avsnitt 31):

«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.»

Videre mente EMD at det var «questionable» om artikkel 14 kom til anvendelse, men tok ikke stilling til spørsmålet, da den mente forskjellsbehandlingen uansett var saklig begrunnet og proporsjonal. Domstolen la til grunn at statskirken hadde en rekke oppgaver

og plikter som de øvrige livs- og trossamfunnene ikke hadde. Videre viste domstolen til at de ansatte i statskirken hadde særlige rettigheter og plikter overfor allmennheten i kraft av å være statsansatte. Dette var i seg selv nok til å begrunne at statskirken fikk mer tilskudd enn klagerens kirke.

Domstolen gikk ikke inn på en vurdering av om de ekstra tilskuddene statskirken fikk, ble brukt til oppfyllelse av disse særlige oppgavene, rettighetene eller pliktene. Domstolen gikk heller ikke inn på klagerens anførsel om at de hadde tilsvarende behov som kirken for støtte fra de to fondene, blant annet for å kunne ha aktivitet eller stifte menigheter i utkantstrøk.

Basert på EMDs tilnærming i den islandske saken (avsnitt 29 til 30) har vi vanskelig for å se at det foreliggende forslaget innebærer noe «inngrep» i retten til religionsfrihet etter artikkel 9. Sett i lys av EMDs tilnærming i avsnitt 31 har vi videre vanskelig for å se at det i vårt tilfelle ligger noen positive plikter på staten som innebærer at andre tros- eller livssynssamfunn må gis støtte som følge av den økte bevilgningen til Den norske kirke.

Vi tilføyer at vi ikke kan se at EMDs tilnærming i saken *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others* mot Ungarn (snr. 70945/11 m.fl., dom 18.4.2014), som Norges Kristne Råd viste til i sin høringsuttalelse 24. september 2015, endrer dette. 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.

Etter dette kan vi ikke se at lovforslaget som er skissert, er i strid med EMK artikkel 9.

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, eien- dom, fødsel eller annen status.»

Av bestemmelsens ordlyd og praksis følger det at flere vilkår må være oppfylt for å konstatere brudd på artikkel 14.

Det første vilkåret (inngangsvilkåret) er at forskjellsbehandlingen må gjelde utøvelse av rettigheter eller og friheter som er omhandlet i konvensjonen. I E.B. mot Frankrike 22. januar 2008 har EMDs storkammer presisert dette vilkåret på følgende måte (avsnitt 47 og 48):

«47. The application of Article 14 does not necessarily presuppose the violation of one of the substantive rights protected by the Convention. It is necessary but it is also sufficient for the facts of the case to fall «within the ambit» of one or more of the Articles of the Convention [..].

48. The prohibition of discrimination enshrined in Article 14 thus extends beyond the enjoyment of the rights and freedoms which the Convention and the Protocols thereto require each State to guarantee. It applies also to those additional rights, falling within the general scope of any Convention Article, for which the State has voluntarily decided to provide. This principle is well entrenched in the Court's case-law [..].»

Det er ikke noe krav om at det foreligger et brudd på en av konvensjonsrettighetene. Det er tilstrekkelig at saksforholdet faller innenfor «området» til en rettighet. Det betyr blant annet at dersom statene innfører ytterligere rettigheter som faller innenfor «the general scope of» en av konvensjonsrettighetene, kreves det at rettigheten gjennomføres på en ikke-diskriminerende måte. Spørsmålet er dermed om økonomisk tilskudd til Den norske kirke som følge av at bopliktordningen for prestene avvikes, er en slik «additional right, falling within the general scope of [EMK art. 9]».

I avvisningsavgjørelsen Ásatrúarfélagið mot Island avsnitt 34 fant EMD det tvilsomt («questionable») om inngangsvilkåret i artikkel 14 var oppfylt. Domstolen viste til drøftelsen i avsnitt 30 til 32, som konkluderte med at «there is no appearance of a breach of the applicant association and its members' right to practise their religion». Som nevnt i punkt 2 foran viste EMD bl.a. til den beskyttelse religionsfriheten hadde i lov og grunnlov, til at den islandske staten aktivt beskytter medlemmene av religiøse organisasjoners rett til å utøve sin religion gjennom ordningen med innkreving av avgiftene, og til at representanter for religiøse organisasjoner hadde mulighet til å utføre religiøs virksomhet (seremonier mv.) som var sammenlignbare med dem statskirken holdt.

Sett i lys av den likheten som eksisterer mellom saksforholdene, er det også i vår sak

grunn til å stille spørsmål om inngangsvilkåret er oppfylt. I likhet med EMD finner vi det ikke 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 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 personer i analoge eller sammenlignbare situasjoner («analogous, or relevantly similar, situations»). For det fjerde må en eventuell forskjellsbehandling, for at den skal utgjøre diskriminering i strid med artikkel 14, jf. artikkel 9, forfølge et ulovlig formål eller være uten objektiv eller rimelig grunn. Se f.eks. Carson mfl. mot Storbritannia snr. 42184/05, storkammerdom 16. mars 2010) avsnitt 61:

«Moreover, in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in the treatment of persons in analogous, or relevantly similar, situations Such a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.»

Spørsmålet er så om de øvrige tros- og livssynssamfunnene, med sikte på det foreliggende lovforslaget, befinner seg i en analog eller sammenlignbar situasjon med Den norske kirke. På bakgrunn av EMDs tilnærming i Ásatrúarfélagið mot Island har vi vanskelig for å se at det for de øvrige trossamfunnene vil kunne oppstå en analog eller sammenlignbar situasjon.

Vi peker for det første på at Den norske kirke fortsatt har en særlig tilknytning til staten, og at dette som utgangspunkt er forenlig med konvensjonen.

Vi viser også til at ordningen med lønnskompensasjon til prestene, som er bakgrunn for det økte bevilgningen til Den norske kirke, må ses i sammenheng med at staten fortsatt er prestenes arbeidsgiver. Kompensasjonsordningen er et resultat av forhandlinger mellom departementet og tjenestemannsorganisasjonene. Ordningen bærer etter vårt syn mer preg av å innebære en økonomisk kompensasjon til arbeidstakerne som resultat av endrede arbeidsvilkår enn å være et tiltak med sikte på

å styrke den religiøse aktiviteten i Den norske kirke. Dette gjelder selv om det ikke prinsipielt kan utelukkes at ordningen kan ha betydning for Den norske kirkes mulighet til å kunne utøve sin religiøse virksomhet. Vi viser til at EMD i avgjørelsen Ásatrúarfélagið mot Island aksepterte særlige bevilgninger over statsbudsjettet til den islandske statskirken. Det gjaldt selv om deler av bevilgningen skulle brukes med det formål å legge til rette for etablering av nye sogn. Ingen andre trossamfunn har ansatte som står i et lignende forhold til staten. Etter vårt syn blir det da av mindre betydning at andre trossamfunn har eller har hatt ordninger med boplikt for sine ansatte.

Vi tilføyer for ordens skyld at de skattemessige konsekvensene av at prestene i Den norske kirke inntil 1. september 2015 hadde en ordning med boplikt og tjenestebolig, var basert på generelle regler om beskatning. Se i den forbindelse uttalelsene i The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Storbritannia, (snr. 7552/09, dom 4. mars 2014) avsnitt 29. Staten har altså ikke gjennom den generelle lovgivningen i denne sammenhengen gitt spesielle privilegier til Den norske kirke eller de ansatte der.

Etter dette kan vi ikke se at de øvrige tros- og livssynssamfunnene befinner seg i en analog eller sammenlignbar situasjon med Den norske kirke.

Selv om en skulle anta at vilkåret om en analog eller sammenlignbar situasjon var oppfylt, vil ikke kravet om at at forskjellsbehandlingen må forfølge et ulovlig formål eller være uten objektiv eller rimelig grunn, være oppfylt. Vi viser til argumentene foran.

Vi kan etter dette ikke se at forslaget vil være i strid med EMK artikkel 9 sett i sammenheng med artikkel 14.

Grunnloven § 16 fjerde punktum

Spørsmålet er så om det vil være i strid med Grunnloven § 16 å unnta bevilgningen fra beregningsgrunnlaget. Paragrafen fikk i hovedsak sin någjeldende ordlyd etter et endringsvedtak 21. mai 2012 (justeringer som følge av språkreformen 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.»

Spørsmålet er hva det betyr at «[a]lle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje». Formuleringen har sitt umiddelbare opphav i den politiske avtalen 10. april 2008 (kirkeforliket). 11. april 2008 fremmet Kultur- og kirke departementet St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke, hvor innholdet i den politiske avtalen var innarbeidet (selve avtalen ble siden gjengitt i Innst. S. nr. 287 (2007–2008) på s. 13).

På bakgrunn av et punkt i avtalen om at «nødvendige utredninger, lovforberedelser og lovteknisk gjennomgang som følger av avtalen gjennomføres så snart som mulig», ble Lovavdelingen ved brev 28. mai 2008 fra Kultur- og kirke departementet bedt om å «vurdere grunnlovsforslagene i avtalen i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser og foreta en lovteknisk gjennomgang av forslagene». Ved svarbrev 30. mai 2008 (snr. 2008/1375) uttalte Lovavdelingen følgende om den skisserte ordlyden:

«Det må antas at grunnlovsbestemmelsen mer er en understrekning av «statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssyns-politikk» enn en rettighetsbestemmelse som tros- og livssynssamfunn og enkeltindivider kan påberope overfor domstolene. Ordlyden stenger imidlertid ikke for en fremtidig utvikling i tolkningen av bestemmelsen i den retning. Ønsker man å redusere muligheten for det, bør man velge en mindre direkte formulering.»

Lovavdelingens brev inngikk i grunnlaget for Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008). Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité valgte å bygge videre på den formuleringen av Grunnloven § 16 som fremgikk av den politiske avtalen, se Innst. S. 287 (2007–2008) s. 13–14.

Det ble deretter fremmet forslag om endring i Grunnloven i samsvar med Innst. S. nr. 287 (2007–2008), se Dokument 12: 10 (2007–2008). Grunnlovsforslaget ble behandlet av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. 233 S (2011–2012) og vedtatt 21. mai 2012.

I de to sistnevnte dokumentene – Dokument 12: 10 (2007–2008) og Innst. 233 S (2011–2012) – finnes det ikke uttalelser som i seg selv kaster særlig lys over forståelsen av Grunnloven § 16 fjerde punktum. En samlet kontroll- og konstitusjonskomité viser imidlertid i Innst. 233 S (2011–2012) s. 5 til at grunnlovsforslaget «er en

oppfølging av Innst. S. nr. 287 (2007–2008), som enstemmig følger opp den politiske avtalen som ble inngått 10. april 2008». Innst. S. nr. 287 (2007–2008), med St.meld. nr. 17 (2007–2008) som grunnlagsdokument, kan dermed bidra til å kaste lys over forståelsen av Grunnloven § 16, inkludert kravet om at alle tros- og livssynssamfunn «skal understøttes på lik linje».

Det dokumentet som mest direkte uttaler noe om forståelsen av grunnlovsforslaget, er St.meld. nr. 17 (2007–2008). Kapittel 6 i stortingsmeldingen har overskriften «Nærmere om endringer i Grunnloven». I stortingsmeldingen på s. 73–74 heter det følgende om forståelsen av den foreslåtte grunnlovsbestemmelsen:

«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 livssynspolitikk. 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.

Også et flertall i Gjønnnesutvalget har foreslått at Grunnloven får en ny bestemmelse som skal markere statens tros- og livssynspolitiske ansvar. Noen høringsinstanser gir også uttrykk for usikkerhet om hvilke konsekvenser endringer i statskirkeordningen kan få for det prinsipielle grunnlaget for statens tros- og livssynspolitikk. Som departementet har redegjort for i punkt 2.3.2, kan departementet ikke se at de skisserte anbefalingene om endringer i Grunnloven §§ 2, 4 og 16 vil føre til at statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk faller bort. Denne politikken hviler på at staten anerkjenner tro og livssyn som et fellesgode i samfunnet. Likevel oppfatter departementet det som hensiktsmessig at statens ansvar for å «understøtte» alle tros- og livssynssamfunn kommer til uttrykk i en ny § 16.»

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. Vår konklusjon er at den foreslåtte ordningen ikke kommer i strid med Grunnloven § 16 fjerde ledd.

Vi nevner avslutningsvis at Grunnloven § 16 fjerde punktum er formulert som et «ansvar» for å understøtte tros- og livssynssamfunn på lik linje. Et spørsmål for seg er hvor langt bestemmelsen gir grunnlag for rettigheter som kan håndheves av det enkelte tros- og livssynssamfunn. Slik saken ligger an, finner vi det ikke nødvendig å si noe nærmere om det.

Vi nevner for ordens skyld også at det ikke er nødvendig å ta opp spørsmålet om forholdet mellom Grunnloven § 16 fjerde punktum og den formåls- og forholdsmessighetsbegrensningen Høyesterett i enkelte saker har innfortolket ved anvendelsen av rettighetsbestemmelser i Grunnloven, se for eksempel Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60.»

På bakgrunn av høyringa og merknaden frå Justis- og beredskapsdepartementet der, har departementet valt ikkje å ta med i lovforslaget den delen av forslaget i høyringsutkastet som handlar om at også løyvingar til Den norske kyrkja «i liknande tilfelle» skal haldast utanfor tilskottsgrunnlaget til andre trudoms- og livssynssamfunn.

4.2 Tenestebustadordninga for prestane og Opplysningsvesenets fond

Fleire høyringsinstansar har i sine høyringssvar peika på at saka har ei kopling til Opplysningsvesenets fond, som har det økonomiske ansvaret for prestebustadene. Ansvaret følgjer av at fondet er eigar av mange av prestebustadene og dekkjer utgiftene til dei kommunale bustadene.

Dei utgiftene som Opplysningsvesenets fond har til prestebustadene (mellom anna til vedlikehald og tilskott til kommunane for å halde prestebustad), og som ikkje er grunna i vern av kulturhistoriske verdiar, vert i dag rekna inn i tilskottsgrunnlaget til andre trudoms- og livssynssamfunn (etter at inntektene frå husleiga til prestane er trekte frå). Departementet vil i samband med denne saka streke under dette. Fordi fondet sine utgifter til ordninga har vore langt høgare enn inntektene, dvs. den tariffregulerte husleiga til prestane, representerer ordninga ein økonomisk verdi for Den norske kyrkja, ein form for subsidiering, som er lik det økonomiske underskottet i ordninga. Denne summen er å rekne som eit offentleg tilskott til Den norske kyrkja og har ut frå prinsippet om økonomisk likebehandling vore rekna med i tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn. I tilskottsgrunnlaget til trus- og livssynssamfunna i 2015 er den delen som gjeld utgiftene til bustadordninga, rekna inn med 54,3 mill. kroner.

Departementet går ut frå at avviklinga av tenestebustad- og bupliktordninga for prestane vil føre med seg at utgiftene til prestebustadene på sikt vil gå ned, fordi talet på tenestebustader går ned. Reknegrunnlaget for statstilskottet til andre trudoms- og livssynssamfunn vil endre seg tilsva-

rande. Dersom reduksjonen av fondet sine utgifter til prestebustadene kan gi rom for auke i tilskott frå fondet til andre kyrkjelege formål, noko som er målet, vil auken på vanleg måte verta rekna med i tilskottsgrunnlaget til andre trudoms- og livssynssamfunn.

Også etter 1. september 2015 vil prestane kunne få tenestebustad, men berre i rekrutteringssvake område av landet. Presten vil ikkje ha buplikt og skal i tilfelle ha ei husleige som svarer til leigenivået på staden. Dersom også denne nye ordninga viser underskott, er underskottet ein økonomisk verdi for Den norske kyrkja som vil verta rekna inn i tilskottsgrunnlaget til andre trus- og livssynssamfunn.

5 Administrative og økonomiske konsekvensar

I forslaget til statsbudsjett for 2016 er innarbeid 77 mill. kroner som løyving til Den norske kyrkja for å dekkje utgiftene i 2016 av avtalen om lønnskompensasjon til prestane, sjå Prop. 1 S (2015–2016) *Kulturdepartementet*, kap. 340 *Den norske kirke*, post 01.

Til budsjetteringsformål reknar Kulturdepartementet med at statstilskottet til andre trus- og livssynssamfunn i 2016 svarer til om lag 17 pst. av statens budsjetterte utgifter til Den norske kyrkja. Statstilskottet er budsjettert under kap. 341 *Tilskudd til trossamfunn m.m.*, post 70. I budsjettforslaget for 2016 har departementet rekna med at forslaget i denne lovproposisjonen kan setjast i verk frå 1. januar 2016.

Lovforslaga har ikkje administrative eller økonomiske konsekvensar utanom dei som direkte følgjer av forslaget.

6 Merknader til lovforslaget

I den språklege utforminga av lovforslaget har departementet teke omsyn til merknaden frå Justis- og beredskapsdepartementet, sjå pkt. 3.3.

Det er avviklinga av tenestebustad- og bupliktordninga for prestane, slik denne har vore sidan eldre tid, som er grunnen til avtalen om lønnskompensasjon til prestane og tilhøyrande løyvingar til Den norske kyrkja. Forslaga til lovformuleringar skal gjere dette klårare. Departementet har ikkje andre særskilde merknader, men viser til vurderingane under pkt. 4.

Endringar i lov om trdomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja)

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 lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja).

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 lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringar i lov om trudomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja)

I

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

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 tilskotsgrunnlaget etter første leddet.

II

I lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn skal § 2 nytt andre ledd lyde:

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 tilskotsgrunnlaget etter første leddet.

III

Lova gjeld frå 1. januar 2016.



