

Arntzen de Besche Advokatfirma AS
Postboks 2734 Solli
0204 Oslo

Deres ref
LHO/Iho 6144470.1

Vår ref
15/4334
16/1135

Dato
5.2.2016

Klagevedtak om tilbakebetaling av statstilskudd – Oslo katolske bispedømme

1. Innledning

Saken gjelder klage 24. august 2015 fra Oslo katolske bispedømme (OKB) over vedtak 24. juni 2015 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FM) om tilbakebetaling av kr 40.581.723,- i for mye utbetalt statsstøtte etter lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna (trossamfunnsloven). Det er gitt utsatt klagefrist, og vedtaket ble rettidig påklaget ved brev 24. august 2015 fra Arntzen de Besche Advokatfirma AS på vegne av Oslo katolske bispedømme (OKB). Det bes i klagen om at FM's vedtak 24. juni 2015 oppheves.

FM har vurdert klagen og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Klagen er oversendt fra FM til Kulturdepartementet ved brev 9. oktober 2015. Departementet har i tillegg mottatt to brev 10. desember 2015 med supplerende bemerkninger og opplysninger fra klager.

2. Grunnlaget for klagen

FM's vedtak er påklaget når det gjelder det faktiske grunnlaget, lovforståelsen og lovanvendelsen.

Vedtaket bygger på en vurdering av at OKB i perioden 2011 til 2014 har oppgitt for høye medlemstall ved søknad om statsstøtte etter trossamfunnsloven.

FM iverksatte i 2014 granskingssak mot OKB, fordi OKB i sine medlemslister hadde oppført personer som ikke selv hadde meldt seg inn i OKB. Noen av disse personene hadde bakgrunn fra den katolske kirke i andre land. Andre var ikke medlemmer av den katolske kirke.

OKB har ved sin medlemsregistrering blant annet lagt til grunn at medlemmer av den verdensomspennende katolske kirke kan registreres som medlemmer av OKB når de tar fast opphold Norge, uten at de har samtykket til registrering. Men OKB har også registrert medlemmer som ikke tilhører den katolske kirke som medlemmer av OKB, uten å forespørre disse.

De avgjørende spørsmålene ved vurdering av klagen vil være om det har skjedd lovstridig medlemsregistrering, om dette har gitt for store utbetalinger av statstilskudd og om feilutbetalte beløp må betales tilbake.

3. Habilitet

3.1 OKBs habilitetsinnsigelse

OKB mener Kulturdepartementet ikke kan behandle klagen av habilitetsgrunner. I klagen punkt 1.2 vises det til forvaltningsloven kapittel 2, til departementets uttalelser i rundskriv V-6B/2015 fra 4. februar 2015 og til brev til fylkesmennene 2. juni 2015 hvor departementet blant annet uttaler:

Den senere tid har vist at det i enkelte trossamfunn har utviklet seg en praksis, hvor voksne personer er registrert som formelle medlemmer/tilhørige i trossamfunnet, uten at personene det gjelder er kontaktet eller forespurt. En slik praksis er etter departementets vurdering uheldig og i strid med lovens forutsetninger.

OKB mener uttalelsen sikter til Den katolske kirkens praksis og at departementet dermed har konkludert med at den praksisen som er klagens tema er "i strid med lovens forutsetninger". OKB mener klagebehandlingen ikke vil nyte den nødvendige tillit med Kulturdepartementet som klageinstans.

3.2 Departementets befatning med saken for klagebehandlingen

Departementet har mottatt flere henvendelser fra enkeltpersoner som mener de er feilaktig innmeldt i OKB. Departementet har videresendt slike henvendelser til FM for videre behandling. Departementet ble også gjort kjent med at FM i 2014 opprettet sak om gransking av OKBs praksis, blant annet på bakgrunn av slike henvendelser.

I desember 2014 stilte stortingsrepresentant Lundteigen skriftlig spørsmål om den katolske kirkes medlemspraksis. I svaret 8. desember 2014 redegjorde statsråd Widvey generelt for departementets praktisering av regelverket og uttalte blant annet følgende:

Det er opp til Fylkesmannen i første instans å vurdere om det er grunnlag for å fatte vedtak i henhold til sanksjonsbestemmelsene. Kulturdepartementet er klageinstans. Jeg understreker at jeg med det foranstående uttaler meg på et generelt grunnlag og ikke om saken som gjelder Den katolske kirke.

I februar 2015 presiserte departementet sin forståelse av lovens krav til medlemsregistrering etter trossamfunnsloven i rundskriv V-6B/2015. Etter et møte med flere fylkesmannsembeter i mai 2015 presiserte departementet ytterligere sin generelle lovforståelse av vilkårene for medlemsregistrering i et brev til fylkesmennene 2. juni 2015.

Departementet ble i et møte i februar 2015 orientert om at FM hadde besluttet å anmelde OKBs praksis til politiet. Etter anmodning fra politiet deltok departementet 24. august 2015 i et møte sammen med FM og politiet fordi politiet ønsket en redegjørelse om forståelsen av trossamfunnsloven. De anmeldte forholdene knyttet til OKB var bakgrunnen for møtet. Departementet redegjorde i møtet for sitt brev til fylkesmennene 2. juni 2015 og uttalte bl.a. at en praksis hvor personnavn og fødselsnummer ble hentet fra telefonkatalogen og folkeregisteret og oppført som medlemmer i et trossamfunn uten at den aktuelle person ble kontaktet, ville være i strid med trossamfunnsloven.

FM har gjennom 2015 orientert departementet om framdrift og status i granskingssaken og om anmeldelsen til politiet. Departementet har ikke på noe tidspunkt gått inn i en systematisk saksbehandling av de faktiske forholdene saken gjelder eller klagers anførsler i klagen, før det 45 sider lange klageskrivet ble oversendt med vedlegg i oktober 2015.

3.3 Vurdering av habilitetsinnsigelsen

Habilitetsinnsigelsen er vurdert opp mot de aktuelle bestemmelsene i forvaltningsloven, rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis etter forvaltningsloven kapittel 2 og ulovfestet forvaltningsrett. Departementet mener verken konkrete tjenestemenn, departementssjefen eller departementet som sådan har uttalt seg i saken på en måte som kan svekke tilliten til upartiskheten i klagebehandlingen.

Departementet har i møte med politiet om den pågående politietterforskningen uttalt seg om sin lovforståelse, basert på sitt kjennskap til saken som overordnet forvaltningsorgan. Dette begrenser ikke departementets frihet til å nyansere sin lovforståelse i behandlingen av forvaltningsklagen. Departementet har ikke partsinteresse i saken og står ved klagebehandlingen fritt til å vurdere saken i lys av de argumentene som fremgår av klagen.

Departementet mener både lovfestet og ulovfestet forvaltningsrett tilsier at departementet og dets ansatte ikke kan anses inhabile til å behandle klagen.

4. Vurdering av grunnlaget for klagen

4.1 Generelt

I klagen bestrides både det faktiske grunnlaget, lovforståelsen og lovanvendelsen i FMs vedtak. Et hovedgrunnlag er at FM tar feil når det i vedtaket forutsettes at trossamfunnsloven skiller mellom medlemskap/tilhørighet i religiøs forstand og medlemskap/tilhørighet i formell, offentligrettslig forstand. I klagen bestrides det at det kan legges til grunn et slikt skille.

FMs vedtak bygger på den oppfatningen at OKB i perioden 2011–2014 har ført opp en rekke nye medlemmer i sine medlemslister, uten at disse var klar over at de ble registrert som medlemmer i OKB. FM viser i vedtaket blant annet til OKBs gjennomgang av egen praksis og presiserer under punkt 2 at vedtaket bare omfatter medlemmer som er kommet inn i medlemslistene ved ensidig registrering fra OKB etter at OKB har funnet personene i telefonkatalogen og andre offentlig tilgjengelige oversikter.

Som ledd i granskingssaken som ble gjennomført i 2014/2015, har OKB i 2015 kontaktet ca. 65 000 av sine oppførte medlemmer for å få avklart om disse ønsker å stå oppført som medlemmer i OKB. Ca. 22 500 av de som er kontaktet, har bekreftet at de ønsker å stå oppført som medlemmer i OKB.

FM har lagt til grunn at OKB i 2014 fikk utbetalt støtte for 40 429 medlemmer som ikke skulle stå oppført på medlemslisten, og dermed for 2014 fikk utbetalt kr 18.152.621,- for mye i støtte. FM mener det totalt for perioden 2011–2014 er utbetalt kr 40.581.723,- for mye i statsstøtte til OKB, og at dette beløpet skal tilbakebetales til staten.

OKB mener at de som ensidig er oppført som medlemmer i Norge, og som er medlemmer i den katolske kirke i sine opprinnelige hjemland, automatisk må anses som medlemmer av OKB når de tar fast opphold i Norge.

4.2 Skiller trossamfunnsloven mellom religiøs og offentligrettslig medlemskap?

a) Utgangspunktet i klagen

OKB mener trossamfunnsloven ikke gir grunnlag for å skille mellom medlemmer i religiøs forstand og medlemmer i offentligrettslig forstand, jf. klagen punkt 10. OKB er del av den verdensomfattende katolske kirke under ledelse av paven, og OKB mener at alle personer som har meldt seg inn i den katolske kirke ved dåp eller konvertering, må anerkjennes som medlemmer av OKB når de tar fast opphold i Norge. OKB mener medlemmer i den katolske kirke som tar fast opphold i Norge, gir krav på statsstøtte som medlemmer i OKB fra de flytter til landet.

b) Utgangspunktet i loven

Trossamfunnsloven fastsetter i § 19 første ledd at trossamfunn kan kreve et årlig tilskudd fra rikskassen. Størrelsen på tilskuddet utregnes etter *kor mange som høyrer til samfunnet*.

Størrelsen på det årlige tilskuddet skal svare om lag til *det som statens har budsjettet til Den norske kyrkja*. Departementet fastsetter årlig en sats pr. registrerte medlem for slikt statlig tilskudd. Satsen fastsettes ved at beløp som er bevilget fra staten til den norske kirke i det aktuelle året, deles på antall medlemmer i den norske kirke. Trossamfunnene får dermed et tilsvarende beløp pr. medlem. Satsen for statlig støtte til trossamfunn var i 2014 kr 449,- pr. medlem.

Etter § 2 kan ingen binde seg rettslig til å høre eller ikke høre til et trossamfunn. *Heller ikkje kan nokon binde ein annan til slikt*, jf. § 2 annet punktum.

Lovforarbeidene omtaler et skille mellom medlemskap i religiøs og rettslig forstand i begrunnelsen for bestemmelsen i § 2, jf. blant annet side 155/156 i Dissenterlovskomiteens innstilling fra 1962:

Løfter om varig medlemskap i en forening e.l. er neppe ellers særlig alminnelig. De forekommer nok, i frimurerlosje, i avholdslag m.v.. Men der vil det regelmessig være klart at de ikke er av rettslig karakter.

På det religiøse området forekommer slike løfter ofte, og har gjerne en høytidelige karakter, i forbindelse med voksen dåp, konfirmasjon, ordinasjon, innvielse til forskjellige stillinger, opptakelse i orden eller kloster o.l.. De vil derfor gjerne oppfattes som særlig sterkt forpliktende.

Meningen er ikke å legge hindringer i veien for at slike løfter gis og tas, men å understreke at det her ikke oppstår noen rettslig forpliktelse til varig medlemskap. Enhver er rettslig fri til å forlate det trossamfunn, den orden eller det kloster han har lovet å tilhøre (...)

Loven §§ 3 og 6 forutsetter at det skjer en innmelding før en person tilhører et trossamfunn, og at personer over 15 år selv står for inn- og utmelding. Det følger av § 7 at loven regulerer tilhørighet til "norsk trossamfunn etter denne lov".

Loven § 8 bestemmer at ingen kan være medlem i flere enn ett registerført trossamfunn. I Ot.prp. nr. 27 (1967-68) side 8 presiseres det at bestemmelsen *gjelder bare det formelle medlemskap og hindrer ikke at en person faktisk har tilknytning til flere trossamfunn. Heller ikke omfatter forbudet uregistrerte trossamfunn. Bakgrunnen for denne begrensningen er at det bare er de registrerte trossamfunn som er tillagt offentligrettslige funksjoner, og som omfattes av komitèens forslag om tilskudd*. (Bestemmelsen om tilskudd er senere utvidet til også å omfatte uregistrerte trossamfunn.)

På side 26 i proposisjonen heter det:

Fra et praktisk synspunkt er behovet for lovbestemmelser om medlemskap i (tilhørighet til) andre trossamfunn avhengig av hvilke rettsvirkninger medlemskapet har. Etter lovutkastet vil medlemskapet ha betydning i relasjon til de foreslåtte regler om tilskudd. (...)

For øvrig må spørsmålet om hvor omfattende eller detaljert en lovregulering på dette området bør være, ses i sammenheng med den praktiske betydning spørsmålet har.

Etter § 9 er det trossamfunnet som fastsetter *kva måte innmelding i samfunnet skal gjerast på*. Tredje ledd presiserer at prest eller forstander ser til at vilkårene etter loven er oppfylt, og forstanderen skal bokføre innmeldinger og utmeldinger.

c) Administrativ praksis om krav til medlemskap

Ved praktiseringen av loven har det også tidligere vært reist spørsmål om hva som må til for at en voksen person skal kunne anses å ha slik tilhørighet til trossamfunnet at det kan gi rett til tilskudd. Rundskriv G-86/76 som ble sendt fra Justisdepartementet til fylkesmennene 24. mai 1976, presiserte at et formelt medlemskap i et trossamfunn som skal gi rett til tilskudd, forutsetter en tilslutning til det aktuelle samfunnet. Rundskrivet presiserer at slik tilslutning krever noe mer enn bare deltakelse i gudstjeneste eller andre åpne kirkelige handlinger. Ordlyden i punkt 1 i rundskrivet om dette lyder:

I registrerte trossamfunn er det tilhørigheten som er vilkåret for offentlig tilskudd. Av § 8 følger imidlertid at det også for tilhørighet må stilles visse formelle krav om tilslutning til det registrerte trossamfunnet. Et registrert trossamfunn kan således ikke regne en person for å høre til samfunnet bare på grunnlag av for eksempel dennes deltakelse i gudstjenesten eller andre åpne kirkelige handlinger.

d) Departementets vurdering

Departementet mener lovtekst, forarbeider og praksis viser at det må skilles mellom medlemskap i religiøs forstand og formelt medlemskap i rettslig forstand.

Medlemskap i formell og rettslig forstand krever tilslutning til samfunnet fra det enkelte medlem. Personer som er døpt eller innmeldt i den katolske kirke i et annet land, får ikke automatisk formell og rettslig tilhørighet til OKB når de tar opphold i Norge. Det kreves en mer aktiv tilslutning til OKB fra den som skal registreres som medlem. Basert på lovtekst og forarbeider er det særlig tre reelle hensyn som tilsier at medlemmet selv aktivt må gi slik tilslutning:

- Uten krav om aktiv tilslutning vil en person kunne registreres som medlem uten at vedkommende er kjent med sitt medlemskap i OKB. Innskriving som medlem uten at man er forespurt eller kjent med innskrivingen kan oppleves som krenkende, særlig hvis man ikke ønsker å være medlem i trossamfunnet, jf. loven § 2.
- Statlig støtte til trossamfunn skal bidra til å finansiere religiøs aktivitet. Størrelsen på støttebeløpet er basert på antall medlemmer. Når medlemsantallet direkte påvirker

støttebeløpet, er det særlig viktig at hvert trossamfunn følger lovens bestemmelser og den praksisen som følger av loven når de registrerer nye medlemmer.

- Ved tildeling av offentlige midler tilsier statens økonomiregelverk at både tildelingen av midler og bruken av disse skal kunne ettergås. Også forarbeidene til trossamfunnsloven forutsetter at medlemstallene oppgis med nøyaktige lister som kan kontrolleres. I den foreliggende saken har OKB i etterkant måttet kontakte 65 000 personer som har vært oppført på medlemslistene, for å gi FM mulighet til reell kontroll av listene. Dette tilfredsstiller ikke lovens forutsetninger og de bevilgende myndighetenes kontrollbehov.

4.3 Er det utbetalt tilskudd på grunn av for høye medlemstall?

a) Utgangspunktet i klagen

På side 7 i klagen heter det:

Fylkesmannens vedtak om tilbakebetaling er basert på den oppfatning at OKB har rapportert inn et større antall medlemmer enn det er grunnlag for, og at OKB som følge av dette skal ha fått for mye i tilskudd. Fylkesmannen mener de omtvistede medlemmene ikke var innmeldt i OKB på en måte som tilfredsstiller lovens krav.

OKB er ikke enig i at dette var tilfellet for mer enn en liten andel av de omtvistede medlemmene. Konkret gjelder uenigheten personer som er innmeldt i Den katolske kirke ved dåp eller konvertering i utlandet, for deretter å ha tatt fast bopel i bispedømmet OKB i Norge. OKB anerkjenner uten videre disse som medlemmer av OKB, ved at medlemskapet tilordnes OKB som lokal avdeling av Den katolske kirke når medlemmene flytter. Dette gjøres i henhold til forpliktelser OKB har etter kanonisk rett overfor både de enkelte medlemmene og Den katolske kirke.

OKBs har ved sin medlemsregistrering blant tatt telefonisk kontaktet personer som er flyttet til Norge, og registrert disse som medlemmer uten at disse har samtykket til registreringen på en måte som kan dokumenteres. I en del tilfeller er enkeltpersoner også oppført som medlemmer uten å være kontaktet av OKB. Blant annet har OKB funnet navn i telefonkatalogen samt vedkommendes personnummer i folkeregisteret, og deretter ført personen inn i medlemsregisteret ut fra en antakelse om at vedkommende tilhører den katolske kirke.

FM påla i november 2014 OKB å rette opp sin medlemsregistrering slik at personer som åpenbart ikke hadde meldt seg inn i trossamfunnet, ble slettet fra registeret.

OKBs gjennomgang av egen medlemsregistrering hadde som formål å trekke ut fra medlemslistene personer som ikke selv hadde meldt seg inn i OKB. 65 000 personer som har vært registrert som medlem i OKB i disse årene ble kontaktet pr. brev med oppfordring om å bekrefte eller avkrefte medlemskapet. De som ikke besvarte brevet, ble forsøkt kontaktet ved telefonoppringning, epost og sms.

FM har i sitt vedtak tatt utgangspunkt i det antallet medlemmer i OKB som ble brukt som grunnlag for utbetalingen av statsstøtte i 2010, nærmere bestemt 59 874 medlemmer. FM har deretter år for år lagt til det antallet medlemmer som etter punkt 6.2.2 i OKBs egen rapport 16. mars 2015 kan anses som reelle og uproblematisk nyregistreringer. I 2011 er det lagt til 5317 uproblematisk nyregistreringer, i 2012: 4711, i 2013: 5165 og i 2014: 5259.

På dette grunnlaget har FM på side 8 i vedtaket satt opp følgende tabell som konkluderer med at det i perioden 2011–2014 ble utbetalt kr 40.581.723,- for mye i statsstøtte til OKB:

År	Antall uproblematisk registreringer	Utbetalt statsstøtte for antall personer	Differanse	Sats pr år	For mye utbetalt
2010	59.874			379,-	
2011	65.191	71.715	6.524	412,-	2.687.888,-
2012	69.902	88.045	18.143	404,-	7.329.772,-
2013	75.067	104.478	29.411	422,-	12.411.442,-
2014	80.326	120.755	40.429	449,-	18.152.621,-
Totalt					40.581.723,-

b) Utgangspunktet i loven

Det vises til gjennomgangen i punkt 4.2 b).

Hvem som kan anses som medlemmer i OKB ved søknad om statsstøtte i Norge, må bygge på norsk rett og ikke på kanoniske rettsregler for tilhørighet til den katolske kirke. Dette er ikke bestridt av klager, jf. klagen side 8 og supplerende brev 10. desember 2015 fra klager til departementet.

Dissenterlovkomiteen forutsetter på side 28 i sin innstilling at det *får bli den enkeltes sak om han ønsker å bli medlem av et trossamfunn eller ikke, og om han vil ha noe med det å gjøre på de forskjellige måter det kan bli tale om.* På side 47 i innstillingen heter det videre:

Komiteen antar at det kan være rimelig å fastslå et minimum av form for inn- og utmelding av registrerte trossamfunn. Det er av betydning at det ikke oppstår tvil om det foreligger et virkelig alvorlig ment skritt (...) Komiteen antar at det er grunn til å forlange at inn- og utmelding i alle tilfelle skal være skriftlig. Normalt bør meldingen skje ved personlig henvendelse til vedkommende prest eller forstander.

På side 88 i innstillingen uttales følgende: *Tallet på medlemmer må hver enkelt menighet gi opp når den melder sitt krav om refusjon. Den må gi nøyaktige lister som kan kontrolleres.*

I Ot.prp. nr. 27 (1967-68) viser Justisdepartementet på side 25 til Dissenterlovkomiteens forslag til § 2 om at ingen kan rettslig forplikte seg selv eller andre til å høre eller ikke høre til et trossamfunn, en religiøs sammenslutning eller orden. På side 26 i proposisjonen forutsetter

departementet en slik regel også vil gjelde uten uttrykkelig lovhjemmel. Departementet viser også til omtalen av trossamfunnsloven §§ 3, 6, 7, 8 og 9 ovenfor i punkt 4.2 b).

c) Departementets vurdering

Formelt og rettslig medlemskap i OKB i henhold til reglene om statlig tilskudd forutsetter at det enkelte medlemmet aktivt og bevisst har samtykket til slik medlemsregistrering. Hensyn til den enkeltes selvbestemmelsesrett, hensynet til like premisser for fordeling av offentlig tilskudd og behovet for reell kontroll med om vilkårene for offentlig tilskudd foreligger taler for at det enkelte trossamfunnet ikke ensidig kan føre opp personer i sine medlemslister. Det må foreligge et uttrykkelig og dokumenterbart samtykke fra den som blir oppført.

FMs tilbakebetalingskrav bygger på oppførte medlemmer som er registrert ved direkte innmelding i OKB på bakgrunn av nasjonalitet, etter å ha identifisert personene bl.a. i telefonkatalogen og andre offentlig tilgjengelige oversikter, jf. FMs vedtak side 4 og 5 og OKBs egen rapport 16 mars. 2015 punkt 5.3. Disse personene er oppført ensidig av OKB som medlemmer, uten at OKB har tatt kontakt med dem eller på annen måte innhentet samtykke til oppføringen.

Departementet er enig med FM i at medlemsregistreringene som tilbakebetalingskravet bygger på, ikke er gjort i samsvar med kravene og forutsetningene som følger av trossamfunnsloven og tilhørende praksis.

De feilregistreringene som er foretatt, har ført til for mye utbetalt statlig støtte. Beregningene som FM har foretatt med utgangspunkt i OKBs rapport fra mars 2015, er etter departementets vurdering dekkende for nivået på feilutbetalingene. Departementet er dermed enig med FM i at kr 40.581.723,- kan legges til grunn som korrekt tallfesting av for mye utbetalt statsstøtte til OKB i perioden 2011–2014.

4.4 Omgjøring og tilbakebetaling

a) Utgangspunktet i klagen

I klagen punkt 11 hevdes at de omgjorte tilskuddsvedtakene i perioden 2011–2014 er gyldige, og at vedtakene ikke bygger på bristende forutsetninger, slik FM har lagt til grunn. Videre hevdes at det uansett gyldighet ikke kan sees å være grunnlag for å omgjøre vedtakene og kreve tilskuddene tilbake. Det vises til at omgjøring vil måtte bero på en interesseavveining, og til en rekke momenter som taler mot omgjøring og tilbakebetaling.

FM har vist til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c) og lagt til grunn at de omgjorte vedtakene er ugyldige fordi antallet medlemmer som er oppgitt fra OKB har vært for høyt. FM anser at de oppgitte medlemmene for en del er registrert som medlemmer i strid med trossamfunnslovens forutsetninger og derfor ikke skulle ha inngått i beregningsgrunnlaget for statsstøtte. Ut fra en skjønnsmessig vurdering er FM kommet til at vedtakene bør omgjøres,

og at for mye utbetalt støtte må betales tilbake, jf. vedtaket side 7–9.

b) Lovens utgangpunkt

Trossamfunnsloven har ingen uttrykkelig bestemmelse om plikt til å tilbakebetale for mye utbetalt statsstøtte. Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c) gir et forvaltningsorgan hjemmel til å omgjøre eget vedtak uten at det er påklaget, dersom vedtaket må anses ugyldig.

c) Departementets vurdering

Departementet er enig med FM i de forholdene som det er vist til i vedtaket 24. juni 2015, gir grunnlag for å omgjøre tilskuddsvedtakene for 2011–2014. Departementet slutter seg til den begrunnelsen som fremgår av vedtaket, herunder at det er utbetalt 40.581.723,- for mye i støtte i den aktuelle perioden.

Etter departementets vurdering kan det fremstå som om OKB bevisst har sett bort fra de kravene til registrering som OKB selv har fulgt i mange år, og som legges til grunn av andre trossamfunn. OKB har ensidig funnet frem til aktuelle navn og personnummer, blant annet ved å finne navn med utenlandsk opprinnelse i telefonkatalogen, og ført disse opp som medlemmer i OKB uten at personene har vært klar over dette. Tilbakebetaling av for mye utbetalt støtte vil likestille OKB med andre trossamfunn med tilsvarende krav til medlemsregistreringen.

Departementet kan ikke se at argumentene som er anført i klagen, gir grunn til å endre på FM's vedtak om tilbakebetaling.

5. Særskilte problemstillinger

a) Regler knyttet til flytting internt i Norge og endret tilhørighet til trossamfunn

I klagen er det vist til regler for registrering av endret tilhørighet til trossamfunn, regler ved flytting internt i Norge og ved endring av tilhørighet internt i trossamfunn, jf. blant annet klagen punkt 5 og 8. Det er departementets vurdering at de problemstillingene som reises i klagen om dette, ikke får direkte betydning ved departementets vurdering av FM's vedtak.

b) De nordiske folkekirkenes medlemmer bosatt i Norge

I klagen punkt 8 pekes det på at de nordiske folkekirkenes får utbetalt offentlig støtte etter trossamfunnsloven for medlemmer som er bosatt i Norge, på grunnlag av andre krav til medlemsregistreringen enn det som gjelder for OKB og andre trossamfunn.

Departementet er enig i at tilskudd til de nordiske folkekirkenes for medlemmer bosatt i Norge, skjer etter en annen medlemsberegning enn for andre trossamfunn. Departementet kan imidlertid ikke se at dette kan ha betydning ved behandling av klagen fra OKB.

Tilskuddet til de nordiske folkekirkene for medlemmer bosatt i Norge, betales med utgangspunkt i den samme årlige satsen for hvert enkelt medlem som gjelder for øvrige trossamfunn, jf. ovenfor i punkt 4.2 b). Fram til 2006 skjedde beregningen av antall medlemmer i de nordiske folkekirkene ikke ved årlig innsending av medlemslister til fylkesmannen, men *med utgangspunkt i det statistiske talet på borgarar frå det landet det gjeld og prosentdelen av befolkninga som tilhøyrrer folkekyrkja i landet*, jf. punkt 3 i Ot.prp. nr. 9 (2003–2004).

Fra 2006 har de nordiske folkekirkene sendt inn egne medlemslister med personnummer for personer som tar fast opphold i Norge, og som er innmeldt i folkekirken i hjemlandet. Slik registrering i medlemslistene i Norge skjer uten at den aktuelle personen er forespurt. Denne særlige unntaksordningen omfatter bare personer som også står oppført som medlemmer i tilsvarende kirkesamfunn i vedkommendes hjemland.

De nordiske folkekirkene har gjennom flere tiår hatt en særskilt ordning for medlemsregistrering etter trossamfunnsloven. Ordningen innebærer en administrativ forenkling for disse trossamfunnene. Ordningen springer ut av en rettslig tradisjon med rettslikhet mellom de nordiske landene på flere områder, jf. blant annet tradisjonen med passfrihet i Norden. Særordningen etter trossamfunnsloven gjelder bare for folkekirkene i Sverige, Finland og Island.

En slik etablert unntaksordning gir ikke automatisk tilsvarende rett til andre trossamfunn. OKB hevder i klagen at ordningen er en forskjellsbehandling i strid med grunnleggende krav til likebehandling. Den opprinnelige unntaksordningen for de nordiske folkekirker er beskrevet for Stortinget i Ot.prp. nr 9 (2003–2004). Selv om ordningen senere er endret, innebærer den fortsatt en forenkling i forhold til kravene som gjelder i ordningen for andre trossamfunn med hensyn til medlemsregistrering og statlig tilskudd.

Dersom man skulle legge til grunn at ordningen strider mot grunnleggende likebehandlingsprinsipper, slik OKB hevder, er det, etter departementets syn, mest nærliggende å anta at løsningen måtte bli at de nordiske folkekirkene også måtte føre medlemslister etter samme regler som øvrige trossamfunn. En tilsidesettelse av unntaksordningen vil dermed ikke gi OKB rett til medlemsføring lik de nordiske folkekirkene.

De nordiske folkekirkene mottar støtte gjennom en akseptert unntaksordning. Disse kirkene vil dermed kunne beholde den støtten de har mottatt, selv om unntaksordningen i etterkant skulle bli ansett som uttrykk for ulovlig forskjellsbehandling. Unntaksordningen for de nordiske folkekirkene er, slik departementet ser det, dermed heller ikke et reelt motargument i relasjon til selve tilbakebetalingskravet fra FM mot OKB.

c) Tilbakevirkende bekreftelse fra registrerte personer

OKB kontaktet i 2015 alle voksne personer som var registrert som medlemmer i perioden 2010–2014. FM har lagt til grunn at det bare kan utbetales støtte for disse personene når medlemmene selv har bekreftet at de ønsker å stå oppført som medlemmer. De medlemmene

som ble oppført i perioden 2011–2014, men som ikke var kontaktet av OKB og først kunne bekrefte medlemskapet i 2015, kan etter FM's vurdering ikke gi en tilbakevirkende bekreftelse for tilskuddsårene 2011–2014. Tilskuddet for disse medlemmene i perioden 2011–2014 inngår derfor i tilbakebetalingskravet.

OKB er uenig i dette, jf. særlig punkt 9.4 i klagen.

Departementet legger, som FM, til grunn at et registrert medlemskap som skal gi krav på tilskudd, ikke er gyldig før medlemmet har gitt sin tilslutning til å stå oppført i medlemsregisteret. Departementet er også enig i at en slik tilslutning ikke kan gis tilbakevirkende kraft. En slik praksis vil blant annet være i strid med hovedregelen i trossamfunnsloven § 2 om at ingen må binde andre rettslig til å tilhøre et trossamfunn.

Hvorvidt det kan gis støtte for disse medlemmene i 2015, er reist som et særskilt spørsmål i OKBs søknad om støtte for 2015. FM's vedtak om støtte for 2015 er påklaget av OKB i en særskilt klagesak. Denne klagen er oversendt fra FM til Kulturdepartementet for behandling ved brev 5. november 2015. Departementet kommer tilbake til dette spørsmål ved behandlingen av denne klagesaken.

6. Samlet vurdering

Det er departementets vurdering at OKBs medlemsregistrering har skjedd på en ulovlig måte som har gitt for høye medlemstall, og at FM's vedtak 24. juni 2015 må opprettholdes.

Trossamfunnsloven gir trossamfunn krav på offentlig støtte. Loven forutsetter at slik bruk av fellesskapets midler er basert på objektive og dokumenterbare kriterier som kan etterprøves. I 2014 ble det utbetalt om lag 267 millioner kroner i statlig støtte etter trossamfunnsloven. Støtten gikk til over 700 ulike trossamfunn med i underkant av 600 000 medlemmer. Av dette sto FM i Oslo og Akershus for utbetaling av ca. 195 millioner til 199 ulike samfunn med tilsammen ca. 434 000 medlemmer. Det utbetales i tillegg om lag like store beløp i kommunal støtte etter trossamfunnsloven § 19 andre ledd. De store, årlige beløpene i offentlig støtte gjør det særlig viktig at lovens krav til registrering og dokumentasjon etterleves.

Trossamfunnsloven fastsetter også et vern for den enkelte mot å bli registrert som medlem i trossamfunn mot sin viten og vilje. Departementet mener OKBs praksis for registrering av medlemmer har vært i strid med dette vernet.

Ved vurderingen av om tilbakebetalingskravet er rimelig ut fra en interesseavveining legger departementet vekt på at det generelt bør stilles strenge krav til etterrettelighet ved søknad om offentlige midler. Også hensynet til likebehandling med andre trossamfunn som har tilsvarende krav til medlemsregistrering tilsier dette. Departementet er enig med FM i at OKB måtte eller burde visst at den medlemsregistreringen som tilbakebetalingskravet bygger på, var i strid med lovens krav, og at eventuell tvil om dette burde vært tatt opp med FM.

OKB vil ventelig i de kommende år ha krav på offentlig støtte etter trossamfunnsloven. Den økonomiske belastningen for OKB som følge av tilbakebetalingskravet begrenses ved at kravet kan ses i sammenheng med fremtidig rett til offentlig støtte. Departementet viser til at FMs vedtak forutsetter at tilbakebetalingen foretas etter nærmere dialog mellom FM og OKB.

De senere årene har det vært økt arbeidsinnvandring til Norge, blant annet fra land hvor en stor andel av befolkningen har tilhørighet til den katolske kirke. Dette har også ført til økt tilstrømning av medlemmer og økt religiøs aktivitet i OKB. Den økte tilstrømningen til OKB rettferdiggjør imidlertid ikke at fastsatte regler og prinsipper for føring av medlemslister og registrering av nye medlemmer settes til side. Departementet ser behov for en gjennomgang av den gjeldende lovgivningen om tros- og livssynssamfunn, herunder ordningen for finansiering av tros- og livssynssamfunn. Men fram til eventuelle endringer er vedtatt, må det gjeldende regelverket og tilhørende praksis legges til grunn av tros- og livssynssamfunn som søker om offentlig støtte.

Departementet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig grunn til utsatt iverksettelse av tilbakebetalingskravet, jf. klagers anmodning om dette i klagen punkt 1.1. FM oppfordres ved gjenpart av dette vedtaket til raskest mulig å få avklart hvordan tilbakebetalingen best kan foretas. Vedtak i klagesaken fra OKB om tilskudd for 2015 ventes å foreligge i løpet av januar 2016.

7. Konklusjon

Klagen tas ikke til følge. FMs vedtak stadfestes.

Med hilsen

Kristin Berge e.f.
departementsråd

Eivind Tesaker
avdelingsdirektør

Kopi: Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskreven signatur.