



## OSLO TINGRETT

Regjeringsadvokaten

19 JAN 2017

J.nr: 2016-0457-0063

### DOM

---

**Avsagt:** 17.01.2017 i Oslo tingrett,

**Saksnr.:** 16-075180TVI-OTIR/03

**Dommer:** Tingrettsdommer Per Kaare Nerdrum

**Saken gjelder:** gyldighet av forvaltningsvedtak - tilskudd etter trosamfunnsloven 2011-2015.

---

Oslo Katolske Bispedømme

Advokat Lars Holo

**mot**

Staten v/Kulturdepartementet

Advokat Anders Blakstvedt

---

## DOM

Saken gjelder gyldigheten av Kulturdepartementets vedtak i klagesak, om at Oslo katolske bispedømme må betale tilbake ca 40,5 mill kr mottatt statstilskudd etter trossamfunnsloven § 19 for årene 2011 – 2014, og om at støttebeløpet for 2015 ble redusert med ca 18,3 mill kr sammenlignet med hva bispedømmet søkte om. Ugyldighetssaken gjelder særlig Vedtakenes rettsanvendelse vedrørende vilkårene for registrering av støtteutløsende medlemmer av trossamfunn, og fra hvilket tidspunkt oppfylning av vilkårene gir rett til statsstøtte.

### Framstilling av saken

#### Kort om Den katolske kirke og Oslo katolske bispedømme

Den katolske kirke ("DKK") er verdens største kristne trossamfunn. Det har ca 1,2 milliard medlemmer spredt over hele verden, og ledes av paven i Vatikanet. Historisk kom DKK til Norge i det 10. århundre, ble gjort til landets eneste tillatte religion av Olav den Hellige, og forbudt ved reformasjonen i 1537. DKK kom tilbake til Norge i 1842/43 og har vært til stede her siden.

DKK er inndelt i både en liturgisk, en hierarkisk og en regional struktur. For saken er det tilstrekkelig at DKKs geografiske struktur i Norge i dag består av tre registrerte trossamfunn som ledes av hver sin biskop: Saksøker Oslo katolske bispedømme ("OKB"); Trondheim stift og Tromsø stift. Til sammen består OKB og stiftene i Trondheim og Tromsø av 35 menigheter. OKB omfatter alle norske fylker sør for Møre og Romsdal og Trøndelag, og derigjennom det store flertall katolikker i Norge.

DKK har en egen intern rettsdannelse – kanonisk rett. En god oversikt over hva kanonisk rett var er gitt av Dag Bugge Nordén i Jussens Venner 1981 s 204-12. Det er uomtvistet i saken at etter kanonisk rett

- er alle medlemmer i DKK medlem i den samme, verdensomspennende kirke – det finnes bare én og ikke flere katolske kirker;
- tilordnes alle medlemmer den katolske menighet der medlemmet har sin bopel til enhver tid. Et medlem kan ikke melde seg inn i en annen menighet enn bopelsmenigheten;
- plikter alle menigheter/ messesteder å betjene alle medlemmer av DKK som oppsøker menigheten, uansett hvor medlemmet har sin bopel;
- anses et medlem av DKK fortsatt som medlem av kirken også etter at vedkommende måtte ha meldt seg ut og/eller inn i et annet trossamfunn; og
- at DKKs medlemsregister er desentralt, og føres i kirkeboken i den menighet det enkelte medlem ble døpt eller konvertert (kirkebokførende menighet). Senere kirkebokførte begivenheter (konfirmasjon, ekteskap, skilsmisse mv) registreres hos denne kirkebokførende menighet, på grunnlag av melding fra den menighet der begivenheten fant sted.

Tingretten kommer tilbake til betydningen av kanonisk rett i saken nedenfor.

#### Økt katolsk tilflytting til Norge

Tingretten bygger på at antallet katolikker i Norge økte svakt fra ca 20 000 medlemmer på midten av 1980-tallet til ca 40 - 45 000 medlemmer ved årtusenskiftet. I 2004 var knapt halvpartene av katolikkene i Norge også født i Norge. De to største gruppene av utenlandskfødte katolikker kom fra Filippinene og Vietnam.

EØS-området ble utvidet til å omfatte blant annet Polen og Litauen i 2004. Norge har opplevd stor netto arbeidsinnvandring fra Polen og Litauen i de år saken gjelder, jf SSB tabell 05184:

| År  | Innvandret fra Polen | Innvandret fra Litauen | Sum PL + LT | OKB støtte-grunnl. |
|-----|----------------------|------------------------|-------------|--------------------|
| -06 | 10 938               | 1 903                  | 12 841      | 46 440             |
| -08 | 30 636               | 4 951                  | 35 587      | 54 011             |
| -10 | 49 309               | 9 838                  | 59 147      | 59 874             |
| -11 | 56 878               | 15 519                 | 72 397      | 71 715 (65 191)    |
| -12 | 67 339               | 22 673                 | 90 012      | 88 045 (69 902)    |
| -13 | 76 662               | 28 605                 | 105 267     | 104 478 (75 067)   |
| -14 | 84 004               | 32 917                 | 116 921     | 120 755 (80 326)   |
| -15 | 90 962               | 35 901                 | 126 863     | 80 298             |

I tabellen er antallet personer innvandret fra Polen og Litauen og bosatt i Norge i vedkommende år sammenholdt med hvor mange medlemmer OKB har mottatt statsstøtte for (antall iht Vedtakene for 2011-14 i parentes). Man ser at antallet innflyttere fra Polen og Litauen alene (i hele Norge) passerte antallet støtteberettigete i OKB allerede i 2011. I tillegg økte OKBs messebesøk vesentlig i samme periode. Både Polen og Litauen har en stor katolsk befolkning – ifølge CIA World Factbook er den katolske andel hhv 87 % og 77 % av befolkningen. Til sammenligning opplyste 89,7 % av de polske og 86,3 % av de litauiske personer bosatt i Norge som OKB fikk kontakt med første kvartal 2015, at de var katolikker.

OKB etablerte et data-basert medlemsregister i 2005, etter at statsstøtte også ble gjort betinget av fødselsnummer. Fra ca 2005 begynte enkelte katolske menigheter å ta kontakt med personer som kunne være katolikker, blant annet på grunnlag av at personnavn tydet på opprinnelse i katolsk land, for å få avklart om de var katolske. Slike ble oppringt av menigheten og spurt om de var katolske, og i bekreftende tilfelle tilføyd medlemsregisteret. Partene er enige om at slike medlemmer utløser rett til statsstøtte, og at Vedtakene ikke innebærer krav om tilbakebetaling av støtte for denne kategori av medlemmer.

Det var bevissthet i OKB om spørsmål knyttet til medlemsregistrering av arbeidsinnvandrere til Norge. Biskop Eidsvig skrev eksempelvis i Meddelelser fra Oslo Katolske Bispedømme nr 3 den 10 juni 2006:

*"... Hele bispedømmet er preget av vekst. Det er ikke bare antallet katolikker som vokser – registrert og uregistrert – men også omfanget av vårt gudstjenestetilbud, sjelesorg og katekese. ...*

*Vi hører imidlertid om overraskende høye tall på katolske innvandrere, men vet ikke hvor presise disse er. Det sies at det er ca. 70 000 polske statsborgere i Norge, for å ta et eksempel, men hvor de er, hvor lenge de er her for eller hvilke åndelige behov de har, er meget vanskelig å si. Jeg vil derfor be dere forsøke å bli kjent med de nye innvandregruppene så godt dere makter og rapportere det dere finner ut til p. Grgic. Hvis vi skal kunne tilrettelegge en pastoral strategi, forutsetter dette en så stor kunnskap som mulig. Det er bare dere som kan gi oss den.*

*Selv om vi foreløpig ikke mottar noen offentlig støtte for innvandrere som ikke har norske personnummer, vil jeg be dere registrere alle som har langvarig opphold i deres menighet. Myndighetenes krav om personnummer slår meget uheldig ut for oss. Men vi har et håp om at samtaler med departementet kan føre til en rettferdigere tolkning av Lov om trdomssamfunn. Vi regner faktisk med at flertallet av de katolikker som oppholder seg i landet, ikke har norsk personnummer."*

I 2009 utførte OKB et særskilt arbeid med å kvalitetssikre at alle medlemmer som hadde stått i de analoge kirkebøker hadde blitt overført til det elektroniske medlemsregisteret, og at menighetene faktisk registrerte nye medlemmer både i kirkeboken og i det elektroniske medlemsregisteret. Arbeidet førte til en økning av medlemstallet i 2010 og 2011, men ikke tilsvarende antallet antatt "reelle" katolikker i Norge.

I tillegg lønnet derfor OKB polsktalende personer i en 20 % stilling fra januar 2011, en 50 % stilling fra april 2011 og en 100 % stilling fra mars 2013, for å medlemsregistrere katolske polakker i OKB. I OKBs Årsmelding for både 2009 og 2012 ble rutinene for innmelding ved flytting til Norge beskrevet slik:

*"Katolikker som flytter til Norge fra utlandet, forstås ikke som nye medlemmer av Den katolske kirke, de er allerede medlemmer. Men vi trenger selvsagt at de oppgir hvem de er for at vi skal kunne registerføre dem i Norge. Dette kan gjøres ved personlig oppmøte i menigheten, via internett eller ved hjelp av registreringsskjemaer som deles ut i menigheten."*

#### "Telefonkatalog-metoden"

I 2011 ble avdekket at noen av de nyregistrerte medlemmer av særlig polsk eller baltisk herkomst likevel ikke ble oppringt av menigheten før de ble registrert i det elektroniske medlemsregister (heretter "Telefonkatalog-metoden"). De innregistrerte mottok heller ikke innmeldingsattest eller lignende etter medlemsregistreringen. Derimot mottok de så vidt skjønnes menighetsblad, som også sendes ikke-medlemmer og inneholder både katolsk og samfunnsorientert stoff, samt registreringsskjema.

Allerede 13 juli 2011 ble biskopen i Tromsø stift varslet internt om at fire nyregistrerte medlemmer i Helgeland faktisk ikke var katolikker. Varselet medførte så vidt vites ingen særskilte tiltak.

25 oktober 2012 tok Stavanger Baptistmenighet opp det forhold at tre av deres medlemmer viste seg å være registrert som medlemmer av OKB også, og henvendelsen med forslag til tiltak ble lagt frem for Norsk katolsk bisperåd 3 desember 2012. Bisperådet vedtok enstemmig 4 februar 2013 at det skulle utformes et brev på de sentrale språk som skulle sendes de medlems-registrerte med opplysning om

- at man hadde grunn til å tro at mottakeren var katolikk;
  - at vedkommende ville bli registrert som katolikk; og
  - at vedkommende måtte melde fra via post, epost eller telefon om så ikke var tilfelle.
- Ferdigfrankert svarkonvolutt kunne ligge vedlagt brevet;

og påla en navngitt person å "*sørge for at dette blir gjort*".

Tingretten må bygge på at bisperådets vedtak av 3 februar 2013 likevel ikke ble gjennomført, uten at grunnen til dette kom frem under hovedforhandlingen. Saken ble senere berørt også i bisperådets møter 14 oktober 2013 og 24 mars 2014. OKB fortsatte registrering av nye medlemmer etter "*telefonkatalog-metoden*" frem til høsten 2014. Biskop Eidsvig har forklart i politiavhør at referatet av 24 mars 2014 er feil, og at han opplyste at registreringspraksis hadde fortsatt i henhold til Telefonkatalog-metoden fordi vedtaket om å endre praksis ikke var fulgt opp. Vedtatt informasjonsbrev ble i alle tilfeller verken utformet eller utsendt.

### Sakshistorikk

Høsten 2014 protesterte flere personer mot å ha blitt registrert som medlemmer av OKB uten å ha uttrykt ønske om det etter flytting til Norge. Protestene ble fremmet overfor både Kulturdepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus ("*Fylkesmannen*") og OKB, og Dagbladet skrev en serie artikler om temaet i oktober og november 2014. OKB orienterte Fylkesmannen om sin regelforståelse og praksis omkring medlemsregistrering i møte 28 oktober 2014, og gjentok denne skriftlig i brev 31 oktober 2014. Her fremgår blant annet:

- at OKB hadde medlemsregistrert utlendinger som hadde flyttet til Norge fra katolske land, uten at de selv hadde samtykket til det. OKB tok kritikk for denne praksis, som ikke var tilfredstillende;
- at OKBs retningslinjer for medlemsregistrering ble skjerpet, slik at innflyttere fra katolske land "*... må sannsynliggjøre at de er katolikker og avgi samtykke for å bli registrert*" i OKB. Samtykke kunne gis ved skriftlig innmelding eller personlig kontakt, via internett eller pr telefon eller via "*annen videreformidlet sikker melding*".

Medlemsattest skulle utferdiges, og kopi av attesten leveres vedkommende eller sendes til bostedsadresse i konvolutt påført OKBs returadresse; og

- at OKB tilskrev samtlige medlemmer registrert som medlemmer for årene 2010-2014 på norsk, polsk og engelsk for verifikasjon av OKBs register-opplysninger, og med rubrikker for avkryssing av om vedkommende ønsket å være medlem av OKB eller ikke.

Den 24 november 2014 påla Fylkesmannen OKB å rette opp medlemsregisteret ved at alle personer som åpenbart ikke hadde meldt seg inn i trossamfunnet ble slettet, i første omgang medlemmer ført opp i årene 2010-2014. Fylkesmannen fant at "*medlemmer*" som aldri hadde meldt seg inn i OKB, ikke bare måtte tilbys å melde seg ut, siden de aldri hadde meldt seg inn. Derimot kunne de tilbys å melde seg inn.

OKB ga Fylkesmannen en redegjørelse for sitt arbeid med å rette opp medlemsregisteret 16 mars 2015. Informasjonsbrev til alle som hadde blitt registrert som medlemmer ble utformet på norsk, polsk, litauisk, spansk, engelsk og fransk, og sendt ut i desember 2014 til ca 65 500 personer for OKB (80 000 personer på landsbasis). I tillegg etablerte OKB et "*call-senter*" med totalt 37 medarbeidere som fra 7 januar 2015 ringte "*medlemmer*" som ikke svarte på informasjonsbrevet; sendte SMS til "*medlemmer*" som ikke besvarte telefonoppringninger og sendte epost til "*medlemmer*" med kjent epost-adresse. I tillegg deltok ca 50 – 70 frivillige fra menighetene i opprinningsarbeidet (senere i dommen kalt "*Ringerunden 2015*"). Pr 9 mars 2015 hadde ca 85 % av de som ble kontaktet i Ringerunden 2015 bekreftet sitt medlemskap, mens 8 194 personer på landsbasis hadde avkreftet sitt registrerte medlemskap. Av de avkreftede var 6 828 registrert i OKB. I tillegg kom "*en stor gruppe personer*" som man ikke hadde lyktes å innhente svar fra.

Etter ytterligere korrespondanse mellom Fylkesmannen og OKB vedtok Fylkesmannen 24 juni 2015 at tidligere vedtak om statsstøtte for årene 2011-2014 til OKB var ugyldige, og at for mye utbetalt beløp – 40 581 723 kr – skulle betales tilbake i sin helhet. 7 juli 2015 fattet Fylkesmannen vedtak om at antallet støtteberettigede medlemmer for OKB for tilskuddsåret 2015 utgjorde 80 298 medlemmer etter den såkalte "*lille liste*", idet medlemmer som ikke hadde bekreftet sitt medlemskap i OKB før etter 1 januar 2015 ikke ble ansett støtte-berettigede før i tilskuddsåret 2016.

OKB påklaget Fylkesmannens to vedtak hhv 24 august og 14 september 2015. Kulturdepartementet stadfestet begge de påklagede vedtak 5 februar 2016 ("*Vedtakene*").

### Prosesshistorie

OKB tok ut stevning med krav om at Vedtakene skulle kjennes ugyldige 3 mai 2016. Staten påsto seg frifunnet i tilsvaret 22 juni 2016. Under den videre saksforberedelse ble påstandsgrunnlagene ytterligere presisert, samtidig som enkelte påstandsgrunnlag ble frafalt for tingretten.

Hovedforhandling ble gjennomført over 3 ½ rettsdag i perioden 2 – 8 desember 2016. Varslet muntlig bevisføring ble frafalt. Det ble foretatt slik skriftlig bevisføring som rettsboken sammenholdt med rettens dokumenter viser.

**Saksøkers – Oslo katolske bispedømmes – påstandsgrunnlag:**

Bispedømmets hovedanførsler ved hovedforhandlingens avslutning kan så vidt skjønnes sammenfattes slik:

- Prinsipalt, at Trossamfunnsloven bare stiller tre materielle vilkår for at et medlem skal utløse rett til statsstøtte: Norsk bosted eller statsborgerskap (§ 7); ikke tilhøre annet trossamfunn samtidig (§ 8) og oppfylle trossamfunnets egne vilkår for tilhørighet (§ 9). I tillegg kreves norsk fødselsnummer. Alle sakens omtvistede medlemmer oppfyller alle disse vilkår og "*tilhører*" Bispedømmet etter § 19. Partene er enige om at registerføring ikke er noe selvstendig vilkår for statsstøtte. Føring i medlemsregister etablerer heller ikke i seg selv medlemskap i trossamfunn, men kan være et bevismiddel for å sannsynliggjøre allerede etablert medlemskap. Den beklagelige og forlatte Telefonregister-metode kompliserer saken unødig. OKB ønsker verken støtte for personer som ikke er døpt/konvertert, som har meldt seg ut av DKK eller som av andre grunner ikke ønsker å inngå i OKBs grunnlag for offentlig støtte, og erkjenner full tilbakebetalingsplikt for støtte utbetalt for slike "*medlemmer*". Siden 2015 har ikke OKB registrert noe nytt medlem uten samtidig bekreftelse slik departementet krever.

"*Aktiv tilslutning*" er likevel intet materielt vilkår for statsstøtte etter lovens § 19. Lovgiver valgte bevisst bort et slikt vilkår i 1969, ved at Dissenterlovkomiteens forslag om at innmelding skulle kreve "*personlig henvendelse eller skriftlig melding til vedkommende prest*" ble forkastet i proposisjonen. Departementet kan ikke da endre den vedtatte lov ved å innføre det samme tilleggsvilkår uten lovendring; verken ved rundskriv eller forskrift, eller gjennom vedtak i klagesak. Også NOU 2013:1 Det livssynsåpne samfunn forsto lovverket på denne måte, og foreslo innført krav om aktiv registrering ved lovendring. NOU'ens endringsforslag er verken fremmet for Stortinget eller vedtatt.

Formålet etter § 19 er at andre trossamfunn skal motta tilskudd pr medlem som "*etter måten svarar om lag til*" det beløp som bevilges over statsbudsjettet til Den norske kirke pr medlem. Dette oppnås bare om medlemskap i de ulike trossamfunn bedømmes etter ensartete prinsipper. Vedtakene innebærer at OKB får statsstøtte for bare knappe halvparten (ca 42,7 % i 2015) av det antall katolikker OKB betjente i årene 2011-2015, mens støtte-graden er omtrent 100 % for de øvrige trossamfunn og antakelig over 100 % for Den norske kirke. Rettsstridig forskjellsbehandling anføres både som tolkningsfaktor med stor trinnhøyde og vekt ved den prinsipale lovtolkning, og som selvstendig ugyldighetsgrunn, jf i større innholdsmessig detalj nedenfor. Bruddene på

Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon ("EMK") og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter ("SP") anføres imidlertid bare som tolkningsfaktor, ikke selvstendig ugyldighetsgrunn.

Ingen blir medlem i trossamfunn uten å vite om eller ønske det. Innmelding i DKK skjer ved dåp eller konvertering, som i Den norske kirke og mange andre trossamfunn. Derved slutter medlemmet seg til den verdensomspennende katolske kirke; inklusive medlemsordningen som gir medlemmene tilhørighet til lokal menighet der medlemmet er bosatt til enhver tid. Katolikker døpt/konvertert katolsk utenfor OKB, som bosetter seg innen Bispedømmets geografiske område, "*hører til*" OKB fra og med flyttingen uten ytterligere inn- eller utmelding til/fra noen av de aktuelle menigheter etter kanonisk rett, som er avgjørende etter trossamfunnsloven § 9 første ledd.

Vedtakens krav om ny aktiv tilslutning ved skifte av menighet etter flytting, med den rettsfølge at en katolikk bosatt i OKBs område ikke gir rett til statsstøtte før fra årsskiftet etter at vedkommende sluttet seg særskilt til OKB, mangler både mening og hjemmel, og er søksmålets rettslige kjerne. Bispedømmet hevder således prinsipalt å også være berettiget til statsstøtte for alle døpte/konverterte katolikker bosatt i Bispedømmet, som særskilt bekreftet tilhørighet til OKB gjennom Ringerunden 2015, med virkning fra opprinnelig tilflytningsdato og ikke først fra 1 januar 2016. Ca 85 % av de OKB fikk kontakt med på denne måte bekreftet at de ønsket å registreres som medlemmer av OKB, og staten har alt godkjent disse medlemmer som (materielt) støtte-berettigede for 2016. Ved klagebehandlingen for årene 2011-2015 pliktet departementet å innvilge støtte også for disse medlemmer med virkning fra tilflytningsdato – departementet hadde full prøvelsesrett og tilgang til korrekt faktum ved klagebehandlingen.

Den endelige avgrensning av medlemstallet for hvert støtteår må foretas av Fylkesmannen i samråd med OKB. Vedtakene påstås derfor bare opphevet uten anvisning av korrekt støttebeløp for hvert år;

- Subsidiært, at selv om statsstøtte skulle være betinget av "*aktiv tilslutning*", er skjæringstidspunktet for når tilslutningen må foreligge søknadstidspunktet (normalt i mars-april i det enkelte støtteår); ikke allerede pr 1 januar. Dette subsidiære grunnlag har bare betydning for gyldigheten av Vedtaket for 2015;
- Atter subsidiært, at Vedtakene må oppheves på grunn av diskriminerende forskjellsbehandling i strid med både Grunnloven og forvaltningsrettslige prinsipper, både i forhold til Den norske kirke og de tre nordiske folkekirker som til sammen har over 90 % av medlemmene i alle norske trossamfunn:



- Kravet om "*aktiv tilslutning*" er diskriminerende i forhold til de nordiske kirker, som fra og med 2006 til og med 2016 fikk støtte på grunnlag av "*Register-metoden*" (dvs moderkirkens medlemsregister og norsk bosted alene). Ordningen var ingen unntaksordning, men en ordinær praktisering av Lovens lovbundne rettsanvendelsesskjønn på et internasjonalt trossamfunn med internasjonal medlemsordning, slik også OKB er og har. Forskjellsbehandlingen kan verken begrunnes i om trossamfunnet er registrert i Norge eller ei; nordisk rettsenhet og passunion; i et ønske om å opprettholde tilvant støttenivå uavhengig av Lovens vilkår; trossamfunnenes organisering i bispedømmer og menigheter; eller på angivelig "*avtalegrunnlag*". Tvert om viser Register-metoden at også "*aktiv tilslutning*" utenfor Norge oppfyller trossamfunnslovens vilkår for tilhørighet, jf juridisk teori;
- Heller ikke medlemmer av Den norske kirke må melde flytting ut av og inn i de berørte sogn (menigheter) ved flytting innen Norge eller fra utlandet til Norge;
- Trossamfunnsloven inneholder et særskilt likhetsprinsipp. Forvaltningen kan ikke i strid med dette fravike lov-vilkårene for statsstøtte verken til gunst eller skade for enkelt-samfunn. I tillegg gir lovens § 19 anvisning på et støttenivå som "*om lag svarar til*" hva Den norske kirke mottar pr medlem. Heller ikke lovens støttenivå kan fravikes gjennom ulike krav til aktiv tilslutning eller til ulike metoder for beregning av totalt medlemsantall;
- Siden 2012 har Grunnloven § 16 fjerde punktum krevd at "*Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.*" Bestemmelsen forutsetter at eksisterende finansierungsordning oppfylte likhetskravet, og krever at tidligere forskjellsbehandling gjøres om når den avdekkes. Både Fylkesmannens omgjøringsvedtak og departementets to Vedtak i klagesaken er fattet etter at Grunnlovs-bestemmelsen trådte i kraft;
- Verken EMK eller SP anføres som selvstendig ugyldighetsgrunnlag. I korthet erkjennes at SP ikke verner juridiske personer; samtidig som medlemmene kan anføre SP og presumpsjonsprinsippet tilsier at loven bør tolkes slik at konvensjonsbrudd unngås.

EMK reiser spørsmål om det foreligger forskjellsbehandling, om tilfellene er likeartet og om behandlingen er begrunnet i objektive og rimelige hensyn. Her foreligger ulik behandling av likeartede tilfeller uten begrunnelse i objektive og rimelige hensyn. Saken faller innenfor EMKs virkeområde; og

- Forvaltningsrettslige prinsipper krever likebehandling både ved utøvelse av fritt og lovbundet skjønn, jf Rt 2007 s 302. Bruken av Register-metoden er tilstrekkelig langvarig, utbredt og entydig, og denne anførsel er ikke fremmet for sent.

**Saksøkers påstand:**

1. Kulturdepartementets vedtak av 5. februar 2016 i sak 15/4334 og 16/1135 med stadfestelse av vedtak truffet 24. juni 2015 av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, er ugyldig.
2. Kulturdepartementets vedtak av 5. februar 2016 i sak 15/4291 og 16/1131 med stadfestelse av vedtak truffet 7. juli 2015 av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, er ugyldig.
3. Skaten v/Kulturdepartementet dømmes til å betale sakskostnadene til Oslo katolske bispedømme.

**Saksøktes – staten v/ Kulturdepartementets – påstandsgrunnlag:**

Staten har i det vesentlige anført:

- Innledningsvis, at OKB ikke lenger påstår Vedtakene ugyldige på grunn av verken feil saksbehandling; inhabilitet, feil faktisk grunnlag; brudd på SP art 16 jf art 26 og 27; eller på at søknad og mottak av ulovlig tilskudd skyldtes en unnskyldelig rettsvillfarelse og/eller aktsom god tro. Både OKBs varslete parts- og vitne-forklaring falt derfor bort. OKB må derved anses å ha erkjent å ha søkt om og mottatt statsstøtte for 2011-2014 som man visste var uberettiget og ulovlig dengang, og som man nå ønsker domstolenes bistand til å beholde gjennom en lovforståelse konstruert i ettertid.

Særlig peker staten på sin opplysning i prosesskrift 27 september 2016 (dok 31) om at de nordiske trossamfunns bruk av Register-metoden ble avtalt særskilt tillatt i møte med departementet 17 mars 2005, og at staten varslet ytterligere bevis på dette punkt om OKB bestred at særskilt aksept for bruk av Register-metoden derved ble gitt de nordiske trossamfunn på forhånd. Forholdet ble ikke ytterligere kommentert under saksforberedelsen. Anførselen under prosedyren om at OKB ble rammet av rettsstridig forskjellsbehandling ved å bli nektet Register-metoden i motsetning til de nordiske trossamfunn påstås derfor avskåret etter tvisteloven § 9-16. Anførselen er dertil materielt ubegrunnet;

- Prinsipalt, at ingen ble medlem eller reelt "*tilhørende*" OKB ved hjelp av Telefon-katalogmetoden, og slike "*medlemmer*" gir ikke rett til statsstøtte:

Partene er enige om at trossamfunnsloven ikke regulerer verdens-omspennende DKK som sådan, men den regulerer de tre trossamfunn DKK har registrert i Norge (OKB og stiftene i Trondheim og Tromsø), og vilkårene for norsk statsstøtte. Vilårene for slik støtte reguleres heller ikke av kanonisk rett, utover at kanonisk rett utgjør innholdet i OKBs interne medlemsvilkår.

Kravet om "*aktiv tilslutning*" innebærer at ingen kan bli medlem i noe norsk trossamfunn uten å uttrykke ønske om medlemskap i ord eller handling overfor trossamfunnets kompetente representant, som vurderer om vilkårene for medlemskap er oppfylt og deretter aksepterer vedkommende som medlem. Tilslutning krever verken skriftlighet, (ny) dåp eller andre formkrav. Eventuell innføring i trossamfunnets medlemsregister er ikke avgjørende i noen retning, selv om innmeldingsattest er et kraftfullt bevis for at medlemskap faktisk foreligger.

Selv om trossamfunnsloven § 9 første ledd ikke regulerer særskilt hvordan innmelding skal skje, krever bestemmelsen likevel at innmelding skjer. Lovforarbeidene forutsetter eksempelvis at rettslig handleevne kontrolleres, at foreldrene samtykker ved barnedåp og at utmelding fra evt tidligere trossamfunn bekreftes foretatt. Alt dette krever personlig kontakt før medlemskap oppstår. I Stockholm synes Den katolske kirke å kreve aktiv tilslutning gjennom utfylling av dataskjema for medlemskap, i tillegg til forutgående dåp og bosted.

Forvaltningspraksis er i tråd med statens lovforståelse, jf f eks Forstanderveilederen 2012. Både de nordiske kirkers bruk av "*Statistikk-metoden*" før 2005 og Register-metoden fra og med 2006 var avtalte særordninger som Stortinget ble informert om. I tillegg hjelper ikke Register-metoden OKB, både fordi DKK mangler sentralt medlemsregister, og fordi DKK ikke aksepterer utmeldelse etter kanonisk rett. De nordiske folkekirkers forhåndsavtale om særordning utover trossamfunnslovens ordning gir ikke OKB rettskrav på en innholdsmessig annerledes særordning utenfor loven i ettertid.

Ingen av Norges ca 750 trossamfunn har tidligere målbåret den lovforståelse OKB bygger saken på; ei heller noen juridisk forfatter. Det samme gjelder advokat Holos notat "*Gjeldende regler og praksis om medlemsregistrering*" av 27 oktober 2014 til OKB, og msgr. Torbjørn Olsen brev av 3 desember 2012 til Norsk katolsk bisperåd. Det samme gjelder endog OKB selv, frem til politiet startet etterforskning i februar 2015.

Statens rettsanvendelse støttes videre av reelle hensyn både i forhold til det enkelte trossamfunnsmedlem, det enkelte trossamfunn og kontrollmyndigheten. OKB har beklaget egen bruk av Telefonkatalog-metoden overfor både de tvangsinnmeldte og sine aktive medlemmer, og krever uttrykkelig ikke fremtidig statsstøtte på grunnlag av egen lovforståelse. Det er uforklart hvorfor denne lovforståelse da skal gjelde for 2011-2015 med tilbakevirkende kraft. Vedtakene er lovlige og bygger på rett lovanvendelse;

- Subsidiært, at skjæringsdato for når medlemskap må foreligge alltid har vært 1 januar, og dette var særlig angitt i forskriften tidligere. Praksis er uendret, og alle trossamfunn

har anvendt denne dato alltid. Anvendelse av samme fristdato overfor alle trossamfunn er verken vilkårlig eller urimelig; og

- Atter subsidiært, at det ikke foreligger noen forskjellsbehandling som kan gjøre ellers gyldige Vedtak bygget på rett lovanvendelse ulovlige; verken etter Grunnloven eller forvaltningsrettslige prinsipper. Generelt anføres at det aldri er usaklig å avslå en søknad søkeren vet er ulovlig, og at en sammenligning med mottaker i god tro aldri kan beskytte mot tilbakebetaling av uberettiget tilskudd mottatt i ond tro.

Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling gjelder primært bare diskresjonære vedtak; ikke vedtak i henhold til lovbundet skjønn. Tilbakebetalingsvedtaket for 2011-2014 bygger på lovbundet rettsanvendelsesskjønn, jf forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Ingen sammenlignbare saker er løst annerledes, og Vedtaket om tilbakebetaling for 2011-2014 fraviker derfor ingen "entydig" praksis:

- Den norske kirke er i en annen stilling enn OKB både faktisk og rettslig, fordi den finansieres utenfor § 19 over statsbudsjettet uavhengig av medlemstall. Det er verken sannsynlig at Den norske kirkes medlemstall er for høyt; at eventuelle feil får nevneverdig økonomisk betydning for OKB; eller at OKB behandles dårligere i så måte enn andre trossamfunn. Tilbakebetaling av ulovlig tilskudd mottatt i ond tro bortfaller ikke fordi tilskuddssatsen pr medlem ville vært høyere om Den norske kirkes medlemsregister var riktigere; og
- De nordiske folkekirkers bruk av Register-metoden 2005-2015 er ikke nødvendigvis ugyldig. Selv om særordningen måtte ligge utenfor Loven, mangler omgjørings-adgang etter forvaltningsloven § 35. I tillegg er OKB ikke forskjellsbehandlet på usaklig måte: Sammenlignbar entydig praksis mangler; OKB forsto at egne tilskuddskrav var ulovlige; de nordiske trossamfunn hadde innrettet seg etter forhåndsavtaler med departementet; og avtalene ble inngått fordi de nordiske trossamfunnene manglet egne medlemslister samtidig som det eksisterte notoriske register "sentralt" i hjemlandet med fødselsnummer egnet for samkjøring med norsk folkeregister.

Vedtaket 2015 gir OKB støtte i henhold til det lovbundne skjønn trossamfunnsloven § 19 gir anvisning på. Deri ligger ingen usaklig forskjellsbehandling.

I forhold til EMK anfører staten særskilt

- At saken faller innenfor de aksessoriske rettigheter i art 14, men ikke innenfor art 9. Art 9 beskytter religionsutøvelse, men ikke finansiering av og tilskudd til slik utøvelse, jf EMDs avvisning av Åsatu-saken i avdeling 18 september 2012;
- At det verken foreligger sammenlignbare andre tilfeller eller ulik behandling; verken for Vedtaket om tilbakebetaling for årene 2011-2014 eller for Vedtaket om

støtte etter den såkalte "*lille liste*" for 2015. Tilbakebetalingskravet skyldes ikke den katolske tros innhold, men at ulovlige tilskuddssøknader krevd og mottatt i ond tro må betales tilbake, både av hensyn til tilskuddsordningens bærekraft og regelverkets etterlevelse; og

- At eventuell forskjellsbehandling i alle tilfeller både har legitimt formål og er forholdsmessig. Staten har her en vid skjønnsmargin, både vedrørende hvilke faktiske forskjeller som tilsier ulik behandling og hvordan ulike interesser skal avveies mot hverandre. Staten har valgt en lempelig tilbakebetalingsordning ved at beløpet motregnes i fremtidig statsstøtte lineært over fem år (2016-2020) – uten rente. Til tross for pålagt tilbakebetaling mottar OKB derved et nominelt større statlig støttebeløp i 2016 enn i 2015. De nordiske folkekirkers situasjon i 2005 var særegen: De manglet av gode historiske grunner egne medlemslister i Norge, men hadde et notorisk, sentralt medlemsregister i hjemlandet som ble tillatt benyttet etter forhåndssøknad. OKB hadde til sammenligning fått avslag på bruk av Statistikk-metoden i 2004; intet tilsvarende sentralt medlemsregister, og tok i bruk Telefonkatalog-metoden ca 2010 uten å informere departementet og uten å tro at dette var rettmessig. Unnlatt tilbakebetaling fra de nordiske folkekirker for 2005-2015 er både saklig og rimelig. I ethvert tilfelle vil en eventuell konstatering av et eventuelt EMK-brudd her være tilstrekkelig til å reparere et eventuelt slikt brudd – OKB beholder i intet tilfelle pengene etter sitt "*medlemsjuks*".

Grunnloven § 16 sikrer lik understøttelse pr medlem for alle trossamfunn, men etablerer ikke nye økonomiske rettigheter for disse. Staten kan eksempelvis fritt redusere fremtidig støtte, såfremt endringen omfatter alle trossamfunn. Støttereimet etter trossamfunnsloven, inkludert de nordiske folkekirkers tillatte bruk av Register-metoden, ble vurdert å ligge innenfor grunnlovsbestemmelsen i 2012; OKB har ikke pekt på andre trossamfunn som er behandlet annerledes i sammenlignbar situasjon; og evt slik forskjellsbehandling er dertil saklig begrunnet. I tillegg ble grunnlovsbestemmelsen kunngjort først 15 juni 2012, slik at tildelingsvedtakene for 2011-2012 i alle fall faller utenfor.

#### Saksøktes påstand:

1. Staten v/Kulturdepartementet frifinnes.
2. Staten v/Kulturdepartementet tilkjennes sakskostnader.

#### Rettens vurdering

##### Sammendrag

Tingretten har kommet til staten blir å frifinne.

Vedtakene er ikke ugyldige på grunn av feil rettsanvendelse: Statsstøtte etter trossamfunnsloven er betinget av at vedkommende "*medlem*" aktivt har sluttet seg til

vedkommende trossamfunn; skjæringstidspunktet for når tilhørigheten må foreligge er pr 1 januar i det enkelte støtteår; og OKB ikke har rettskrav på at staten etterbetaler støtte for "medlemmer" trossamfunnet ikke visste om pr 1 januar i vedkommende år. Vedtakene er heller ikke ugyldige på grunn av diskriminerende forskjellsbehandling.

I det følgende skal retten begrunne sitt syn mer utførlig:

#### Sakens rettslige grunnlag

Innledningsvis peker tingretten på at saken gjelder anvendelsen av trossamfunnsloven § 19. Den del av bestemmelsen som har betydning for saken 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. ...*

*... Tilskota skal gå til religiøse føremål. For mottekne tilskot skal det sendast inn rekneskap. ...*

Utbetalt støttebeløp er produktet av en multiplikand ("kor mange som høyrer til samfunnet") og en multiplikator (det årlige støttebeløp som "etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja"; for årene 2011-2014 mellom 404 og 449 kr/medlem/år). Saken knytter seg i det alt vesentlige til reglene for hvordan multiplikandens størrelse skal beregnes - "kor mange som høyrer til " OKB for hvert av årene 2011, 2012, 2013, 2014 og 2015.

Lovtekstens begrep er knyttet til "tilhørighet". Språklig sett er imidlertid "tilhørighet" til et trossamfunn verken et presist, entydig eller universelt avgrensningskriterium. Det rommer både en subjektiv, en relativ og antakelig også en sosial dimensjon. Et menneske kan samtidig føle tilhørighet til både ett og flere trossamfunns religiøse tankegods og/eller ritualer og seremonier og ta del i slike i vekslende grad, uten å nødvendigvis oppfylle bare ett trossamfunns interne vilkår for medlemskap. Hvor hører vedkommende da til? I saken her er det derfor nyttig å skille mellom tilhørighet i forhold til tre ulike normsett:

- De som deler DKKs religiøse tro helt eller i alle fall delvis, og derfor selv føler religiøs, normativ eller rituell tilhørighet med denne;
- De som oppfyller vilkårene for medlemskap i DKK etter kanonisk rett – typisk ved å ha gjennomført dåp eller konvertering; og
- De som oppfyller trossamfunnslovens vilkår for tilhørighet i forhold til statsstøtte.

Det er dette siste normsett - trossamfunnslovens tilhørighetsvilkår - som er avgjørende for Vedtakenes gyldighet, ikke tilhørighetsvilkårene etter kanonisk rett. Dette betyr ikke at vilkårene etter kanonisk rett er uten betydning i saken – det følger uten videre av trossamfunnslovens forarbeider [Ot. Prp. nr 27 (1967-68) s 27] at

*"Et samfunn vil imidlertid ikke kunne regne en person som medlem, f.eks. i relasjon til de foreslåtte regler om tilskudd, når det ikke anerkjenner vedkommende etter sine egne regler (lære)."*

Det er således et minstevilkår for tilhørighet i OKB etter loven, at vedkommende også oppfyller trossamfunnets interne vilkår for medlemskap - her etter kanonisk rett. Men kanonisk rett regulerer ikke uttømmende hvem som anses som statsstøtte-utløsende medlem etter trossamfunnsloven. For øvrig kan trossamfunnets interne vilkår for medlemskap være både mer eller mindre vidtrekkende enn Lovens vilkår. I alle tilfeller må vilkårene i begge regelsett være oppfylt.

Selv om både OKBs klage til departementet s 40 og stevningen s 5 – 7 kan oppfattes annerledes, har tingretten oppfattet OKB under hovedforhandlingen slik, at dette normative utgangspunkt ikke egentlig bestrides. Eksempelvis presiserte OKB under hovedforhandlingen uttrykkelig, at de 6 828 katolsk dømte personer som var oppført på OKBs medlemslister etter Telefonkatalog-metoden for årene 2011-2014 og som avkreftet medlemskap i OKB under Ringerunden 2015, ikke gir rett til statsstøtte. OKB erkjente således uforbeholden tilbakebetalingsplikt for mottatt statsstøtte for slike "*medlemmer*", til tross for at de oppfyller vilkårene etter kanonisk rett for medlemskap i OKB i perioden, isolert sett.

Videre er både OKB og staten enige om at rett til statstilskudd også forutsetter

- norsk bosted eller statsborgerskap (§ 7);
- norsk fødselsnummer (siden 2005, jf Forskriften § 5 annet ledd); og
- at vedkommende ikke tilhører noe annet trossamfunn samtidig (§ 8);

og at disse tre tilleggsvilkår er oppfylt i saken her. Tingretten bygger derfor på, at OKB for tingretten erkjenner at det ikke er tilstrekkelig for rett til statsstøtte etter trossamfunnsloven at vedkommende oppfyller vilkårene for medlemskap i OKB etter kanonisk rett – isolert sett. Tingretten er enig i dette.

### **Feil rettsanvendelse**

Hovedspørsmålet i saken er da om statsstøtte etter trossamfunnsloven også krever "*aktiv tilslutning*" fra vedkommende "*medlem*"; herunder fra hvilket tidspunkt oppfyllelse av et eventuelt slikt vilkår skal ha betydning for retten til statsstøtte.

### Krever § 19 "*aktiv tilslutning*"?

Staten har erkjent at Vedtakene er ugyldige, hvis et vilkår om "*aktiv tilslutning*" ikke følger av trossamfunnsloven § 19.

OKB bestrider på den ene side at "*aktiv tilslutning*" er et materielt vilkår for støtte etter § 19.

På den annen side har OKB samtidig også erkjent

- at OKB ikke kan kreve støtte for de katolikker døpt i utlandet og bosatt i OKBs område i årene 2011-2015 som ikke ønsket å stå på OKBs medlemsliste ved Ringerunden 2015. OKB har også erkjent tilbakebetalingsplikt for mottatt statsstøtte for 6 828 slike avkreftede medlemskap. Tilbakebetalingsplikten er erkjent for hele perioden saken gjelder (2011-2015), uansett om avkreftelsen skyldtes et ønske om å forlate DKK og/eller OKB, motvilje mot å bli registrert eller motta OKBs medlemsblad, frykt for å måtte betale penger, ønske om å stå registrert som katolikk i fødelandet, uvitenhet eller andre grunner.

Videre har OKB også frafalt krav om støtte for de "*medlemmer*" oppført etter Telefonkatalog-metoden i årene 2011-2015 man ikke oppnådde kontakt med gjennom Ringerunden 2015.

Tingretten finner det vanskelig å forene disse standpunkter med det rettssyn at trossamfunnsloven ikke inneholder noe krav om "*aktiv tilslutning*" fra katolikker som flytter til OKBs område overhodet. Særlig er erkjennelsen av full tilbakebetalingsplikt fra 2011 for medlemmer som reelt sett meldte seg ut først vinteren 2015 vanskelig å forene med det rettssyn at trossamfunnsloven ikke inneholder noe slikt tilslutningskrav; og også

- At OKB er enig i at ingen blir medlem av en forening eller et trossamfunn uten kontakt med denne eller kunnskap om at man har blitt medlem. OKB har dels hevdet at slik kontakt og kunnskap kom gjennom den forutgående dåp/konvertering utenfor OKB, og at den dømte/konverterte derved også sluttet seg til DKKs medlemsordning om tilhørighet til menighet i henhold til bopel til enhver tid.

Samtidig har OKB også hevdet at angrepet på Vedtakenes gyldighet ikke egentlig er bygget på om § 19 krever aktiv tilslutning, men på om medlemskap for tilflyttede katolikker døpt utenlands som bekreftet slik tilslutning i Ringerunden 2015, gir rett til støtte med tilbakevirkende kraft fra tilflyttingstidspunktet, eller først med virkning for det følgende støtteår etter Ringerunden 2015, dvs 2016. I så fall er det tingretten skal vurdere ikke om "*aktiv tilslutning*" er et lovvilkår for støtte, men tidspunktet for når et medlemskap begynte i tid og adgangen til å kreve etterbetalt støtte for slike medlemmer for tidligere støtteår.

Tingretten har kommet til at selv om vilkåret ikke fremgår direkte av trossamfunnslovens ordlyd, er det et lovvilkår for statsstøtte at det har vært kontakt mellom søkeren og en kompetent representant for vedkommende trossamfunn som vurderer om søkeren oppfyller



- trossamfunnets interne vilkår for opptak (her vilkårene etter kanonisk rett om særlig dåp eller konvertering),
- trossamfunnslovens øvrige vilkår om bosted, fødselsnummer og egenerklæring om ikke-medlemskap i annet trossamfunn, og
- minstekravene til rettslig handleevne og alder eller representasjon (typisk foreldres fullmakt til å melde inn mindreårige barn) mv;

og deretter meddeler at medlemskap er innvilget. Dette krever verken skriftlighet eller fornyet / gjentatt dåp (med mindre vedkommende trossamfunn krever det selv). Det krever heller ikke innføring i medlemsregister eller utstedelse av innmeldelsesattest; selv om begge disse er kraftfulle bevismidler for at medlemskap foreligger. Men det krever et møte mellom søkers og trossamfunnets representants bevissthet for at søkeren skal kunne inngå i et norsk trossamfunns støtte-utløsende krets av tilhørende.

Tingretten finner støtte for et slikt lovkrav i grunnleggende og uomtvistet sammenslutningsrett om at man ikke blir medlem i en forening uten kontakt mellom søker og en foreningsrepresentant. Den norske trossamfunnslov regulerer ikke den katolske verdenskirke som sådan. Derimot regulerer den vilkårene for rett til norsk statsstøtte for hver av de tre katolske trossamfunn DKK har registrert i Norge etter trossamfunnsloven.

I tillegg har tingretten også sett hen til

- at etter trossamfunnsloven § 2 kan ingen binde seg rettslig til å høre til et trossamfunn. Bestemmelsen forbyr ikke at slike løfter gis i religiøs sammenheng, jf Dissenterlovkomiteens innstilling s 155-56. Men slike løfter etablerer ikke noen rettslig forpliktelse som kan håndheves for domstolene, verken direkte eller indirekte. En katolikk døpt utenlands er derfor ikke rettslig forpliktet etter trossamfunnsloven til å bli medlem av OKB ved senere flytting til OKBs område, selv om en slik rett og plikt følger av kanonisk rett og kan utløse sanksjoner etter kanonisk rett;
- at trossamfunnsloven § 9 første ledd inneholder et lovkrav om innmelding. Loven inneholder intet formkrav for hvordan innmelding skal foretas. Dette ble overlatt til trossamfunnet selv å avgjøre, etter at departementet uttrykkelig unnlot å fremme Dissenterlovkomiteens forslag om personlig fremmøte eller skriftlighet ved innmelding. Manglende formkrav innebærer likevel ikke at det enkelte trossamfunn kan velge å se bort fra lovens krav om innmelding slik OKB langt på vei har anført, jf Dissenterlovkomiteens innstilling s 160 sammenholdt med Ot prp nr 27 (1967-68) s 53. Proposisjonens § 9 første ledd annet punktum opprettholdt uttrykkelig at *"(V)edkommende prest eller forstander skal påse at lovens vilkår er til stede, og at den som melder seg inn, ikke står som medlem av annet registrert trossamfunn eller Den norske kirke."* Justiskomiteen sluttet seg til proposisjonens "... pålegg til prest eller forstander om å sjå etter at vilkåra i lova er fylgde ved innmelding og utmelding", jf

Innst O XVI (1968-69) s 4. Tingretten ser ikke hvordan vedkommende prest eller forstander skal kunne utøve denne lovfestede kontroll-plikt uten kontakt med vedkommende søker. Tingretten er ikke i tvil om at Telefonkatalog-metoden er uegnet til å oppfylle denne kontroll-plikt;

- at den rettsoppfatning at trossamfunnsloven pålegger forstanderen å kontrollere at lovens vilkår er oppfylt både ved inn- og utmelding, også er meddelt allmenheten. Allerede Rundskriv G-86/76 lærer at "(A)v § 8 følger imidlertid at det også for tilhørighet må stilles visse formelle krav om tilslutning til det registrerte trossamfunn. Et registrert trossamfunn kan således ikke regne en person for å høre til samfunnet bare på grunnlag av f. eks. dennes deltakelse i gudstjeneste eller andre åpne kirkelige handlinger." Videre vises til Forstanderveilederen 2012. Etter hovedforhandlingen mangler tingretten holdepunkter for å anta, at denne rettsoppfatning ikke har blitt fulgt av landets øvrige ca 750 trossamfunn;
- at ingen andre trossamfunn, juridiske forfattere eller andre synes å ha hevdet at rett til statsstøtte etter trossamfunnsloven oppstår uten aktiv tilslutning, før etter at politiet startet etterforskning av OKB i februar 2015. Dette omfatter også OKB selv, jf eksempelvis egen, på dette punkt likelydende årsmelding for 2009 og 2012 om at katolikker som flytter til Norge fra utlandet "*selvsagt*" må oppgi hvem de er for at de skal kunne registerføres i Norge, og at dette gjøres "*ved personlig oppmøte i menigheten, via internett eller ved hjelp av registreringsskjemaer som deles ut i menigheten*"; og
- at OKB selv har krevd aktiv tilslutning for registrering av nye medlemmer siden 2015; gitt uttrykk for tingretten at en slik regel både er praktisk og fornuftig; og gjort klart at OKB ikke kommer til å kreve statstilskudd etter 2015 basert på den rettsforståelse at Loven ikke krever aktiv tilslutning.

Tingretten nevner avslutningsvis at NOU 2013:1 Det livssynsåpne samfunn s 397-400 tar til orde for et krav om aktiv tilslutning som vilkår for statsstøtte for å bidra til klarere regler og lettere kontroll. Lest i sammenheng finner retten at utvalget ikke klargjør om det mener et slikt krav følger allerede av gjeldende rett eller vil være en nydannelse. Utredningen har derfor liten selvstendig betydning for rettens vurdering av dagens rettsstilling. Tingretten kan heller ikke se at EMK eller SP kan få noen selvstendig betydning som tolkningsmoment ved lovanvendelsen her.

Sammenfatningsvis finner tingretten, at trossamfunn bare har rett til statsstøtte etter trossamfunnsloven for medlemmer som aktivt har sluttet seg til vedkommende trossamfunn. Fylkesmannens opprinnelige vedtak om statsstøtte til OKB for hvert av årene 2011-2014 bygget på medlemslister som inneholdt en rekke "*medlemmer*" som ikke

oppfylte dette vilkår. De opprinnelige støttevedtak kunne derfor omgjøres uten klage som ulovlige i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.

#### Fra hvilket tidspunkt oppstår retten til statsstøtte etter Loven?

I følge OKB er sakens kjerne fra hvilket tidspunkt katolikker som flyttet til Norge etter 2010 og først sluttet seg aktivt til OKB gjennom Ringerunden 2015 gir rett til statsstøtte. OKB anfører

- at kravet om aktiv tilslutning ikke er et innholdsmessig vilkår, men bare et prosedyre- eller fremgangsmåtespørsmål uten betydning for når det enkelte medlems tilhørighet oppsto, og
- at lovformålet om å oppnå et tilskudd som "*etter måten svarar om lag til*" hva Den norske kirke mottar pr medlem tilsier at tilhørighet for allerede dømte katolikker oppstår allerede ved flytting, og ikke først med virkning fra og med tidspunktet for konkret tilknytning.

Etter tingrettens syn kaster ikke lovtekstens ordlyd lys over det eksakte skjærings tidspunkt for når "*tilhørighet*" med virkning for retten til statsstøtte inntreffer ved innflytting. Det gjør heller ikke den någjeldende forskrift av 19 april 2005 nr 345 ("*2005-forskriften*").

Derimot fastsatte den tidligere forskrift av 1 desember 1988 nr 995 ("*1988-forskriften*"), som ble avløst av 2005-forskriften, i § 4 annet ledd at krav om statsstøtte måtte være skriftlig og inneholde "*... opplysning om antallet innskrevne medlemmer pr. 1. januar i det år som det kreves statstilskudd. Kravet må være innsendt innen 1. april i samme år.*" Det ble under hovedforhandlingen verken gjort sannsynlig at trossamfunnenes praksis ikke fulgte 1988-forskriftens skjæringsdato i tiden fra 1988 til 2005, eller at utelatelsen av skjæringsdato for innskrevne medlemmer og søknadsfrist i 2005-forskriften tilsiktet en endring i rettsstillingen. I Vedtaket vedrørende 2015 s 4 heter det at skjæringsdato i praksis har vært 1 januar i alle fall siden vedtakelsen av trossamfunnsloven § 19 b i 2004, fordi kontrollen av dobbelt-føring av samme medlem mot flere trossamfunn skulle kunne skje på samme tidspunkt.

Det ble heller ikke sannsynliggjort at forskriftsendringen medførte en endring i trossamfunnenes praksis eller rettsoppfatning av betydning for saken på dette punkt. Eksempelvis viser OKBs Vidar Andre Eide i eposter av 2 og 11 februar 2015 (Utdraget s 580-81) at han anså at "*stikkdato*" for medlemslisten var 1 januar i støtteåret, og at foretatt dåp/konvertering/ mottatt innmeldingsskjema "*... 2. januar eller senere så skal medlemskap selvfølgelig ikke tilbakedateres til før denne datoen.*" Dette var i følge Eides e-post ikke til hinder for – særlig i mindre menigheter uten ansatt sekretær – at dåp/konvertering/registreringsskjema foretatt før årsskiftet ikke ble registrert i selve medlemsregisteret før etter årsskiftet. Men i så fall måtte registreringen i medlemsregisteret (ante)dateres til før årsskiftet for at vedkommende medlem skulle inngå i årets tilskuddskjøring.

Den samme rettsoppfatning og praksis synes for øvrig å komme til uttrykk også i pressemelding fra OKB v/advokat Bjørn Øiulfstad av 11 februar 2015 (pag s 582-83).

I sin redegjørelse til Fylkesmannen 16 mars 2015 (pag 91) beskriver imidlertid OKB en angivelig delt praksis "*i tidligere år*":

- Personer døpt eller konvertert etter 1 januar, men før søknadsdato, ble utelatt fra medlemslisten for det på søknadstidspunktet påbegynte støtteår, mens
- Tidligere døpte, tilflyttede katolikker OKB fikk kunnskap om mellom 1 januar og søknadsdato derimot skal ha blitt tatt med i medlemslisten også for det på søknadstidspunktet påbegynte støtteår. Det er samtidig ingen opplysninger om at etterbetaling for allerede avsluttede støtteår skal ha blitt krevd, selv om flyttingen til OKBs område måtte ha skjedd flere eller mange år før OKB fikk kunnskap om den.

En rekke andre trossamfunn i Norge har gjort skriftlig rede for egen inn- og utmeldingspraksis. Av disse synes bare Buddhistforbundet å ha omtalt særskilt når retten til statsstøtte oppfattes å oppstå. Både pr 24 mars 2011 og 8 april 2014 oppga Buddhistforbundet å registerføre nye innmeldinger minst månedlig; at innmeldinger som skal registreres pr 1 januar inneværende år derfor må være innkommet forbundet innen 1 februar; og at krav om statstilskudd sendes innen 1 april hvor antall gyldige medlemmer pr 1 januar oppgis sammen med disses fødselsnummer (pag 688-90 og 691-94).

OKB har ikke underbygget sitt postulatet om at aktiv tilslutning bare er et prosedyre- eller fremgangsmåtekrav, og ikke et materielt vilkår for statsstøtte, nærmere. Etter tingrettens syn tilsier ingen av de forhold retten har bygget på ved vurdering av at trossamfunnsloven inneholder et krav om aktiv tilslutning ovenfor, at slik tilslutning bare er et prosedyrekrav og ikke et materielt, selvstendig og nødvendig vilkår. OKBs redegjørelse av 16 mars 2015 om tilflyttede katolikker man fikk vite om mellom 1 januar og søknadsdato ble utarbeidet etter at tvisten hadde oppstått, og støttes ikke av andre kilder. Etter en samlet vurdering finner tingretten det mest sannsynlig at alle vilkår for tilhørighet, også aktiv tilslutning, må foreligge pr 1 januar i vedkommende støtteår, for at rett til statsstøtte skal oppstå.

Til tross for at sakens tallmessige tyngdepunkt gjelder døpte katolikker som har arbeidsinnvandret til Norge, ble også typetilfellet med innenlandsk flytting fra stiftene i Trondheim og Tromsø til OKB omtalt under hovedforhandlingen. Så vidt skjønnes medfører det forhold at det er registrert tre katolske trossamfunn i Norge, at mottakende katolske trossamfunn ikke mottar statsstøtte for vedkommende før aktiv tilslutning er etablert. I mellomtiden antas imidlertid det fraflyttede norske katolske trossamfunn å fortsatt oppebære statsstøtte for vedkommende. I tillegg ble ikke antallet slike intern-

norske flyttinger særlig belyst. Etter tingrettens syn får ikke dette typetilfellet selvstendig betydning for vurderingen av når retten til statsstøtte oppstår etter trossamfunnsloven.

Etterbetaling for medlemmer som var ukjent pr 1 januar?

Tingretten finner heller ingen holdepunkter for at trossamfunn har rettskrav etter trossamfunnsloven på etterbetaling av statsstøtte for tilflyttede medlemmer man ikke visste om pr skjæringsdato 1 januar i støtteåret, dersom man blir oppmerksom på slike senere. Dels mangler trossamfunnsloven med forskrifter bestemmelser om "gjenopptakelse", retting, endring eller tilsvarende, slik eksempelvis Ligningsloven har i kap 9 om endring av ligning med eller uten klage.

Dels preges lovforarbeidene av at ønsket om beløpsmessig presisjon ikke skulle medføre uforholdsmessige administrasjonskostnader eller kompliserte beregninger. I Ot prp nr 27 (1967-68) uttales således på s 36 – 44 og i særmerknadene til § 19 på s 57 blant annet:

- (Ved valget mellom individuell skattefritaksordning eller statsstøtte): "*Man finner imidlertid grunn til å understreke at de praktiske vansker ved en i n d i v i d u e l l ordning for dissenter er så betydelige at det vil være helt uforholdsmessig å legge et slikt merarbeid på offentlige myndigheter av hensyn til de beskjedne beløp det dreier seg om.*" (s 43, midt på første spalte);
- "*For så vidt angår reglene om beregningen av tilskuddet, har departementet foreslått enkelte endringer og presiseringer i komitèens utkast. Man er enig med komitèen i at det er grunn til å gjøre ordningen så enkel som mulig.*" (s 44 første spalte øverst);
- (om personer under 18 år bør telle med eller ei): "*Ved vurderingen av de grunner som kan tale for en slik aldersgrense (se Innst. s. 88 sp. 2) må en ta i betraktning at det bare er spørsmål om å finne fram til et tilnærmelsesvis riktig forholdstall for beregningen av tilskudd til trossamfunnene. Det er ikke spørsmål om tilskudd til det enkelte medlem.*" (s 44 annen spalte øverst);
- "*Som uttalt i de alminnelige merknader mener departementet, i likhet med Dissenterlovkomitèen, at en bør søke å oppnå enkelhet ved beregningen av tilskuddet.*" (s 57 første spalte nederst); og
- "*Man kan ikke tilstrebe en absolutt nøyaktighet.*" (s 57 annen spalte øverst).

Dels finner tingretten at også offentlige budsjetterings- og regnskapshensyn av vekt tilsier tilbakeholdenhet med å statuere omgjøringsrett for avsluttede og avregnede støtteår på ulovfestet rimelighetsgrunnlag.

Tingretten finner således at verken OKBs prinsipale eller subsidiære grunnlag for at Vedtakene er ugyldige på grunn av feil rettsanvendelse, fører frem.

### **Diskriminerende forskjellsbehandling**

Tingretten ser til slutt på OKBs atter subsidiære grunnlag bygget på diskriminerende forskjellsbehandling.

#### Domstolens prøvelsesadgang: Bygger Vedtakene på lovbundet eller fritt skjønn?

Tingretten oppfatter Vedtakene som tredelte i denne sammenheng:

- Dels inneholder Vedtakene en vurdering av at medlemslistene innsendt for støtteårene 2011-14 og 2015 omfattet en rekke "*medlemmer*" som ikke oppfylte vilkåret om aktiv tilslutning, og at tildelingsvedtakene for 2011-14 derfor kunne omgjøres til ugunst uten klage etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Vurderingen av hvilke "*medlemmer*" som gir rett til statsstøtte bygger på et lovbundet rettsanvendelsesskjønn som retten kan overprøve fullt ut, jf ovenfor;
- Dels inneholdt Vedtakene en vurdering av at vilkårene for å kreve det uriktig utbetalte beløp i årene 2011-14 tilbakebetalt, var oppfylt. Også denne del av Vedtakene bygger på et lovbundet rettsanvendelsesskjønn som domstolene kan overprøve fullt ut, selv om dette rettsanvendelses-skjønnet også inneholder skjønnsmessige komponenter. Denne del av Vedtakene ble for øvrig ikke angrepet for tingretten; og
- Dels inneholdt Vedtakene den vurdering, at det uriktig utbetalte beløp skulle kreves tilbakebetalt i sin helhet for 2011-2014. Denne del bygger på et fritt forvaltningsskjønn som domstolene bare kan overprøve innenfor rammen av myndighetsmisbrukslæren; dvs om det foreligger utenforliggende hensyn, vilkårlighet, sterk urimelighet eller diskriminerende forskjellsbehandling.

OKBs atter subsidiære anførsel om ugyldighet på grunn av diskriminerende forskjellsbehandling retter seg mot Vedtakets tredje del om tilbakebetalingskravets størrelse for 2011-2014. Dette kan domstolene prøve. Tingretten trenger derfor ikke ta stilling til om myndighetsmisbrukslæren er utvidet til å også omfatte vedtak bygget på lovbundet rettsanvendelsesskjønn gjennom Rt 2007 s 302 avsnitt 56.

#### Var OKB i god eller ond tro?

For tingretten frafalt OKB en subsidiær anførsel om at Vedtakene var ugyldige fordi OKB angivelig hadde mottatt utbetalt støttebeløp i god tro og/eller befant seg i en unnskyldelig rettsvillfarelse mht innholdet i trossamfunnslovens vilkår for støtte. Frafallet ble begrunnet i prosessøkonomiske forhold alene, og medførte en prosessuell forenkling av hovedforhandlingen ved at parts- og vitnebevis derved falt bort. Staten har på dette grunnlag anført at OKB derved erkjente å ha mottatt støttebeløpene i ond tro. Dette fører ikke frem for tingretten:

Det har direkte betydning både for et tilbakesøkningskravs privatrettslige berettigelse og størrelse, om ytelsen opprinnelig ble mottatt i god eller ond tro. For tingretten har imidlertid ikke OKB erkjent å ha mottatt beløpet i ond tro. Å frafalle et krav om ugyldighet på grunn av påstått god tro på prosessøkonomisk grunnlag er ikke det samme som å erkjenne at man var i ond tro – mellom disse ytterpunkter av svart og hvitt finnes en rekke mellomnyanser av grått. Grå-nyansene blir ikke færre av at mottaker her var en juridisk og ikke en fysisk person. Oslo statsadvokatembeter berørte denne problemstilling i sin underretning om påtalevedtak av 28 november 2016 pkt 2.1.

Mottakers subjektive forhold ble ikke belyst på en slik måte under hovedforhandlingen at tingretten har grunnlag for å ta stilling til spørsmålet ut fra vanlige sivilrettslige krav til sannsynlighetsovervekt. Det er heller ikke nødvendig for saken.

#### Forskjellsbehandling i forhold til de nordiske folkekirker?

OKB har dels anført at de nordiske folkekirkers bruk av Register-metoden fra 2005 til og med 2016 som grunnlag for statsstøtte oppfyller trossamfunnslovens vilkår for støtte, og dels at metoden representerer diskriminerende forskjellsbehandling i forhold til OKB.

"De nordiske folkekirker" omfatter Den islandske Lutherske-Evangeliske Menigheten i Norge, Den finländska ev.-luth. församlingen i Norge og den Svenske Kyrkan i Norge. Fra og med støtteåret 2006 til og med støtteåret 2016 har de nordiske folkekirker mottatt norsk statsstøtte etter Register-metoden; dvs på grunnlag av de nasjonale medlemsregistre for hhv den islandske, finske og svenske folkekirke inneholdende personnummer, sammenholdt med hvor mange av disse personnummer som er registrert bosatt i Norge i norsk folkeregister. Metoden medførte at de nordiske folkekirker mottok statsstøtte for personer som var medlem i folkekirken hjemme og samtidig bosatt i Norge pr 1 januar i støtteåret; uavhengig av om det også hadde vært noen direkte kontakt mellom medlemmet og menigheten i Norge eller ei.

Etter tingrettens syn oppfyller ikke Register-metoden innholdet i trossamfunnslovens krav om aktiv tilslutning, jf ovenfor. Register-metodens lovlighet faller imidlertid utenfor denne saks rammer. For fullstendighetens skyld peker retten likevel på

- at de nordiske folkekirker til og med 2005 mottok norsk statsstøtte etter Statistikk-metoden, som er reflektert slik i 2005-forskriftens § 5 siste ledd: "*Tilskudd til de nordiske folkekirkene beregnes for 2005 ut fra det statistiske tallet for antall borgere fra det respektive landet og prosentandelen av befolkningen som i hvert land tilhører statskirken.*" Statistikk-metoden ble avsluttet i 2005 på grunn av antatt strid med EMK art 14. Både OKB og Den anglikanske kirke hevdet den gang at de nordiske folkekirker fikk både et høyere støttegrunnlag og lavere medlemsregister-kostnader enn andre trossamfunn på grunn av Statistikk-metoden;

- at Statistikk-metoden ble erstattet av Register-metoden fra og med støtteåret 2006 i kraft av særskilt avtale inngått i møte med departementet 17 mars 2005. Det er uomtvistet mellom partene for tingretten at de nordiske folkekirker derved fikk en særskilt forhånds-aksept til å bruke Register-metoden fra og med støtteåret 2006, jf statens u-kommenterte tilbud om ytterligere bevis på dette punkt i prosesskrift av 27 september 2016. Tingretten er derfor enig med staten i at eventuelle bevilgninger fra OKB om at særskilt forhåndsaksept ikke forelå, måtte bli å avvise etter tvisteloven § 9-16. Slike bevis ble heller ikke forsøkt ført. OKBs anførsel om at statens forhåndssamtykke til at de nordiske folkekirker benyttet Register-metoden fra og med støtteåret 2006 innebærer rettsstridig forskjellsbehandling kan imidlertid ikke avvises på dette prosessuelle grunnlag, men må realitetsbehandles;
- I brev 13 april 2005 konkluderte departementet med at *"den nåværende praksis for beregning av tilskudd til de nordiske folkekirkene må endres og gjøres tilsvarende som for andre trossamfunn."*; og
- at de nordiske folkekirker med virkning fra 1 januar 2017 ikke lenger kan benytte Register-metoden, men må bygge sitt krav om statsstøtte på egne medlemslister basert på blant annet aktiv tilslutning, jf rundskriv av 22 januar 2016. Kravet ble reist i rundskriv V-6/2015 og presisert i departementets brev av 2 juni 2015, men ikke praktisert med virkning for støtteåret 2016. De nordiske folkekirker har forgjeves påklaget rundskrivet, jf departementets brev av 19 august 2016. Klage til Sivilombudsmannen ble henvist til Likestillings- og diskrimineringsombudet 1 november 2016, som avviste klagen 24 november 2016, hvorpå ny klage ble bragt inn for Sivilombudsmannen 5 desember 2016. Noen realitetsuttalelse fra Sivilombudsmannen forelå etter det opplyste ikke ved hovedforhandlingens avslutning 8 desember 2016.

Tingretten har kommet til at de nordiske folkekirkers tillatte bruk av Register-metoden for årene 2006-16 ikke gjør Vedtakene ugyldige som følge av rettsstridig, diskriminerende forskjellsbehandling overfor OKB. Dels var den tillatte bruk av Register-metoden avsluttet på domstidspunktet. Selv om saken gjelder støtteårene 2011-15, og de nordiske folkekirker benyttet Register-metoden i disse støtteårene, kan det synes paradoksalt at domstolene i dag skulle oppheve et ellers gyldig vedtak om tilbakebetaling av støtte som er utbetalt i strid med lov, fordi noen andre fikk utbetalt støtte i samme periode på et annet grunnlag, som pr i dag også er i strid med den samme lov.

Avgjørende for tingretten er imidlertid at bruk av Register-metoden ikke ville ha hjulpet OKB; verken til å få høyere støttegrunnlag, mindre medlemsregister-kostnader eller godkjenning av noen av de *"medlemmer"* OKB selv førte opp i støtteårene 2011-15 på grunnlag av Telefonkatalog-metoden og som Vedtakene pålegger tilbakebetalingsplikt for:



Register-metoden ble opprinnelig tillatt for de nordiske folkekirker fordi disse helt manglet egne medlemsregister for virksomheten i Norge, etter å ha benyttet Statistikk-metoden i en årrekke. Derimot hadde hver av de nordiske folkekirker ett globalt elektronisk medlemsregister i hjemlandet med høy register-troverdighet basert på personnummer. Ved å "vaske" det nasjonale medlemsregister i hjemlandet mot det norske register over hvem som var bosatt i Norge, fremkom hvilke av hjem-kirkens medlemmer som var bosatt i Norge pr 1 januar i støtteåret. Norsk statsstøtte ble besluttet delt ut på dette grunnlag til de tre nordiske folkekirker for årene 2006-16.

DKK har til sammenligning en desentral, global medlemsordning som føres i den enkelte menighet over hele verden. Det er ikke påstått at disse anvender (norsk) personnummer. Selv om det måtte være mulig å samle alle, de fleste eller i alle fall noen av de viktigste av verdens katolske kirkebøker i ett register, ville ikke en samkjøring mot det norske register over bosatte i riket pr 1 januar i støtteåret vise hvilke katolikker som var bosatt i Norge pr denne dato. OKB kan derfor ikke benytte Register-metoden selv. Den ville verken gi OKB høyere medlemstall eller lavere medlemsregister-kostnader.

Tingretten tar ikke stilling til, om departementets tillatelse av de nordiske folkekirkers bruk av Register-metoden for årene 2006-16 hadde hjemmel i trossamfunnsloven eller ei, eller om den var rettsstridig på annet grunnlag. Selv om departementets rettsanvendelse måtte være rettsstridig, er det ikke rettsstridig forskjellsbehandling at OKB ikke fikk basere sine medlemslister i samme periode på et annet og mer vidtrekkende brudd på trossamfunnslovens vilkår enn det de nordiske folkekirker fikk tillatelse til av departementet. I motsatt fall ville de nordiske folkekirkers tillatte bruk av Register-metoden i støtteårene 2006-16 ha som rettslig konsekvens, at de øvrige ca 750 norske trossamfunn skulle ha rettskrav på at trossamfunnslovens øvrige vilkår ikke gjaldt i perioden. Dette fører ikke frem for tingretten.

#### Forskjellsbehandling i forhold til Den norske kirke

OKBs anførsel om rettsstridig forskjellsbehandling i forhold til Den norske kirke ligger i to plan. For det første anføres det å være rettsstridig forskjellsbehandling at det for Den norske kirke ikke oppstilles noe vilkår om "*aktiv tilslutning*" for fortsatt medlemskap ved flytting; verken fra Tromsø til Oslo eller fra Stovner til Røa, samtidig som dette vilkår stilles til OKB.

Tingretten peker innledningsvis på at kravet om aktiv tilslutning gjelder på trossamfunnsnivå og ikke på menighetsnivå, avhengig av registermeldingens geografiske omfang etter 2005-forskriften § 2 annet ledd. OKB oppebærer derfor så vidt skjønnes uavbrutt statsstøtte etter et medlems flytting mellom de katolske menigheter i Hamar og Sandefjord, også uten ny aktiv tilslutning. Samtidig gjelder sakens beløpsmessige tyngdepunkt som sagt arbeidsinnvandring fra "*katolske*" land, ikke innenlandsk flytting.

Avgjørende for tingretten er at Den norske kirke ikke mottar støtte i henhold til sitt antall "medlemmer" på grunnlag av reglene i trossamfunnsloven § 19, slik OKB og alle andre norske trossamfunn gjør. Den norske kirke finansieres via direkte bevilgninger over det enkelte statsbudsjett. Det er ikke påstått at størrelsen av Stortingets bevilgninger er knyttet til Den norske kirkes medlemstall, verken direkte eller indirekte. OKB behandles derfor verken dårligere eller annerledes enn andre trossamfunn som får støtte på grunnlag av medlemstall. Det er ikke påstått at OKB har rettskrav på bevilgninger over statsbudsjettet uavhengig av medlemstall.

I forlengelsen av dette har imidlertid OKB også anført, at medlemstallet i Den norske kirke har betydning for støttebeløpet til OKB og de øvrige trossamfunn, ved at antallet medlemmer (multiplikanden) multipliseres med en multiplikator, som fremkommer ved å dividere Den norske kirkes samlede støttebeløp på alle dets medlemmer. Jo flere medlemmer i Den norske kirke, jo lavere støttebeløp pr medlem i øvrige trossamfunn (fordi nevneren i brøken øker). På dette grunnlag hevdes at medlemstallet i Den norske kirke og de øvrige trossamfunn må beregnes etter ensartede prinsipper og retningslinjer, for at forutsetningen i trossamfunnsloven § 19 om støttebeløps-nivå skal kunne nås. Denne anførsel er for øvrig også fremmet på vegne av de nordiske folkekirker overfor Sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet, jf ovenfor.

Selv om man kan ha sympati for anførselens indre logikk, fører den likevel ikke frem som ugyldighetsgrunnlag for de påstevnede Vedtak i saken, av særlig tre hovedgrunner:

- Dels gir både ordlyden i § 19 og forarbeidene til trossamfunnsloven som alt nevnt, klart uttrykk for at ønsket om beløpsmessig presisjon ikke skulle medføre uforholdsmessige administrasjonskostnader eller kompliserte beregninger, jf Ot prp nr 27 (1967-68) s 36 – 44 og s 57 som er gjengitt i utdrag ovenfor. Millimeter-nøyaktighet passer med andre ord ikke på dette område, ifølge lovforarbeidene. På grunn av den store forskjell mellom antallet medlemmer i Den norske kirke og i de øvrige trossamfunn, medfører selv store endringer i Den norske kirkes medlemstall bare mindre endringer i støttebeløpets størrelse;
- at selv om det under hovedforhandlingen ble stilt spørsmålstegn ved flere elementer bak Den norske kirkes medlemstall, ble det ikke gjort overveiende sannsynlig at medlemstallet er så vidt mye for høyt, at det får noen nevneverdig beløpsmessig betydning for støttebeløpets størrelse; og særlig
- at det heller ikke er årsakssammenheng mellom den angivelige forskjellsbehandling som anføres i forhold til prinsippene for beregning av Den norske kirkes medlemstall, og innholdet i de Vedtak som søkes ugyldiggjort på dette grunnlag, nemlig at OKB må betale tilbake hele det støttebeløp de mottok for medlemmer de selv førte opp med urette. Selv om støttebeløpet (multiplikator bak det årlige støttebeløps størrelse) skulle

ha vært 20, 50 eller 100 kr høyere, gir det ikke OKB rett til å øke eget medlemstall (multiplikanden bak støttebeløpet) etter Telefonkatalog-metoden; en metode OKB i dag tar avstand fra selv og beklager ble benyttet.

Etter tingrettens syn er OKBs anførsler om for lavt støttebeløp på grunn av Den norske kirkes for høye medlemstall innholdsmessig i det hele nært beslektet med en siste anførsel OKB har fremmet både med tyngde og i flere fasonger, nemlig at

OKB har så mange medlemmer "i virkeligheten", som uansett ikke gir statsstøtte.

OKB har blant annet anført at DKK bare får statsstøtte for ca 42,7 % av alle katolikker som antakelig bor i Norge på statistisk makro-nivå, mens den tilsvarende andel for de nordiske folkekirker er ca 100 % og for Den norske kirke over 100 %. Forskjellen skyldes særlig kravet om aktiv tilknytning ved flytting fra utlandet. I tillegg rammes OKB særlig hardt av at statsstøtte bare beregnes på grunnlag av bosatte med fødselsnummer; ikke også av bosatte med såkalte D-nummer. Når kravet om aktiv tilknytning på ulike grunnlag dertil verken anvendes overfor Den norske kirke eller de nordiske folkekirker i de år saken gjelder, og disse omfatter over 90 % av alle medlemmer i norske trossamfunn til sammen, bør også OKB fritas. Forskjellsbehandlingen kan verken begrunnes i kirkesamfunnenes organisering inndelt i bispedømmer og menigheter mv; nordisk rettsenhet og passunion; om trossamfunnene er registrerte eller uregistrerte, jf trossamfunnsloven § 19a; trossamfunnenes rettssubjektivitet; sårbarhet ved fallende medlemstall og sviktende støttebeløp eller andre forhold. Telefonkatalog-metodens uberettigede anvendelse betyr beløpsmessig mye mindre samlet sett enn dette.

Selv om man kan ha sympati for enkelte av disse argumenter isolert sett på rimelighetsgrunnlag, fører de ikke frem i ugyldighetssak for domstolene, av særlig to grunner:

- For det første, fordi de i virkeligheten retter seg mot rimeligheten av departementets vurdering av hvor stort beløp det var rimelig å kreve tilbakebetalt. Dette er avveininger som avhenger av forvaltningens frie hensiktsmessighetsskjønn, og som faller på utsiden av hva domstolene kan overprøve; og
- For det andre, fordi utfallet av denne rimelighetsvurdering formentlig også påvirkes av blant annet
  - at OKB i sine årsberetninger avgitt i alle fall i 2010 og 2013 opplyste at vilkåret om aktiv tilslutning "*selvsagt*" ble etterlevet, til tross for at det motsatte var tilfelle, og
  - at det etter hovedforhandlingen ikke er grunnlag for å konkludere med om bispedømmet ved mottakelsen kan sies å ha vært i aktsom god tro, eller ei.

Tingretten må etter hovedforhandlingen bygge på at intet norsk trossamfunn tidligere har benyttet Telefonkatalog-metoden på en slik måte, i et slikt omfang og over så lang tid som OKB. Reglene om forskjellsbehandling og/eller myndighetsmisbruk kommer da til kort, fordi det verken foreligger noe tidligere sammenlignbart enkelt-tilfelle, eller noen tidligere sammenlignbar praksis av nødvendig ensartethet, varighet og omfang.

Det er unødvendig for tingretten å gå nærmere inn på de rettslige enkeltheter i de alternative juridiske grunnlag OKBs ugyldighetskrav som følge av den påståtte diskriminerende forskjellsbehandling er bygget på. Dette gjelder både trossamfunnsloven selv, alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, Grunnloven § 16, EMK og/eller SP.

Staten blir i alle tilfeller å frifinne.

#### Sakskostnader

Staten har vunnet saken for tingretten fullt ut, og har etter hovedregelen krav på full erstatning for sine sakskostnader, jf tvisteloven § 20-2 (1-2). OKB bør ikke fritas for erstatningsansvaret på tungtveiende rimelighetsgrunnlag etter unntaksregelen i tvisteloven § 20-2 (3).

Sakskostnader er krevd med 421 000 kr, hvorav 406 000 kr er salær til prosessfullmektig og 15 000 kr er utlegg til kopiering mv. Det har ikke fremkommet innsigelser mot oppgaven, og tingretten finner at omkostningene har vært både nødvendige, rimelige og forholdsmessige. De utgjør under 1/5 av de sakskostnader OKB selv har krevd dekket. Sakskostnader tilkjennes med i alt 421 000 kr.

Dommen er ikke avsagt innen lovens frist på to uker. Grunnen er sakens kompleksitet og omfang, mellomliggende rettsferie og nødvendig domskriving i annen sak.

## DOMSSLUTNING

1. Staten v/Kulturdepartementet frifinnes.
2. Oslo katolske bispedømme betaler sakskostnader til staten v/Kulturdepartementet med 421 000 – firehundreogtjueentusen - kroner.

Oppfyllelsesfristen for slutningens post 2 er 2 – to – uker fra forkynnelsen, jf tvisteloven § 19-7 (1) siste punktum. Når det gjelder spørsmålet om renter av tilkjente sakskostnader vises til regelen i tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 (3).

Retten hevet

*Per Kaare Nerdrum*

Per Kaare Nerdrum



Rettledning om ankeadgangen i sivile saker vedlegges.