

*”Full religiøs frihet forutsetter også religiøs likestilling. Staten må ikke gjøre offentlige rettigheter og plikter avhengige av noen bestemt religiøs bekjennelse. Den må ikke gjøre forskjell på religionene, tillate noen og forby andre, eller støtte noen og ikke andre.*

*Den absolutte religionsfrihet finner sin unngåelige begrensning i at handlefriheten ikke kan være uinnskrenket i et samfunn. Handlinger som er skadelige for de interesser, private eller offentlige, som samfunnet anser som beskyttelsesverdige, vil det forby også om de er religiøst motivert, og anse seg moralsk både berettiget og forpliktet til det.”*

(Innstilling om lov om trossamfunn 1962 s.17)



## FORORD

I løpet av de årene som har gått siden trossamfunnsloven (1970) og livssynssamfunnsloven (1981) trådte i kraft, har virksomheten i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke utviklet seg vesentlig. Antallet medlemmer er tredoblet siden 1960-tallet. Tilskuddene er mangedoblet siden disse lovene ble vedtatt. Virksomheten samfunnene står for, har fått større betydning i det norske samfunnet. Samtidig har mulighetene for kommunikasjonsproblemer og kulturkollisjoner mellom myndigheter og samfunn blitt større, tatt i betraktning det religions-, språk- og kulturmangfold samfunnene nå representerer.

Myndighetenes ønske om å finne en balanse mellom kravet til likebehandling, orden og ressurseffektivitet på den ene siden, og vern om samfunnenes integritet og uavhengighet på den andre siden, er en voksende utfordring. Reglene og ordningene for registrering, tilskudd og sanksjoner ved uregelmessigheter har likevel ikke blitt vesentlig endret eller klargjort siden de to lover som regulerer området ble vedtatt.

Statskonsult evaluerte i 1997, på oppdrag fra Finansdepartementet, ordningene med tilskudd til tros- og livssynssamfunn. I rapporten "Trosliv og statlig ansvar (1997:4) ble det generelt fremhevet *"at det gjenstår noe arbeid før forvaltningen av tilskuddsordningen oppfyller kravene i det nye økonomiregelverket og forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak"*. Forvaltningsområdet ble fra årsskiftet 1997-98 overført fra Justisdepartementet til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Etter dette er blant annet organiseringen av forvaltningsområdet evaluert i Statskonsultrapporten "Mengde og mangfold" (Rapport 1999:3). Her ble det fremmet forslag om samordning av forvaltningsansvaret.

Dialog med trossamfunn, fylkesmenn og kommuner, har vist at det er behov for en noe bredere gjennomgang av forvaltningsområdet enn disse rapportene om tilskuddssiden legger opp til. Som ansvarlig fagdepartement tok derfor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet høsten 1998 kontakt med Kommunal- og regiondepartementet, Barne- og familiedepartementet og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Disse departementene og representanter fra andre departementer, kommunene, tros- og livssynssamfunn og andre ressursmiljøer har bidratt til å foreta den gjennomgang som forutsettes i mandatet.

Arbeidet med rapporten er senere blant annet omtalt i St. prp. nr. 1 (1999-2000) og i St. meld. nr. 21 (1999-2000) Handlingsplan for menneskerettigheter, hvor det også er presisert føringer for denne rapportens utforming og innhold.

Når arbeidsgruppen fremlegger sin rapport, er det med forhåpning om at dokumentet utgjør et godt underlag for beslutninger om oppdatering av enkelte sider ved forvaltningsområdet.

Oslo, den 10. mai 2000

Viggo Røberg

Rannveig Bjerkmo

Wenke Brenna

Knut Bråtane

Karin Stubberud Stey



## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>ORGANISERING AV ARBEIDET .....</b>	<b>9</b>
1.1	ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING .....	9
1.2	MANDAT .....	9
1.3	TIDLIGERE UTREDNINGER I REGI AV STATSKONSULT .....	9
1.4	ARBEIDSGRUPPENS FOKUSERINGSPUNKT .....	10
1.5	ARBEIDSMETODER .....	12
<b>2</b>	<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>13</b>
2.1	HOVEDTREKK VED TROSLIVET UTENFOR DEN NORSKE KIRKE.....	13
2.2	NOEN SENTRALE UTFORDRINGER ARBEIDSGRUPPENS UTREDNING HAR AVDEKKET.....	13
2.3	FORSLAG TIL ENDRINGER I ORDNINGENE FOR REGISTRERING OG GODKJENNING FOR TILSKUDD.....	14
2.4	FORSLAG TIL ENDRINGER I KRAVENE TIL ADMINISTRATIV LEDELSE I TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN .....	15
2.5	RAPPORTERING OM AKTIVITETER OG REGNSKAP.....	15
2.6	BEREGNINGSGRUNNLAG OG DELINGSTALL FOR TILSKUDDSSATSEN .....	15
2.7	MEDLEMSTALL SOM GRUNNLAG FOR TILSKUDD .....	16
2.8	ELEKTRONISK REGISTER MED INFORMASJON OM TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN .....	17
2.9	OFFENTLIG INFORMASJON OM REGLER, FORMULARER OG SKJEMAER .....	17
2.10	ORGANISERING AV FORVALTNINGSANSVAR.....	17
2.11	FORSLAG TIL ENDRINGER I EKSISTERENDE LOVER OG FORSKRIFTER .....	18
2.12	FORSLAG TIL RETNINGSLINJER FOR TILSKUDDSFORVALTNING .....	18
2.13	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV DE FORSLAG SOM ER FREMMET .....	18
<b>3</b>	<b>TROS- OG LIVSSYNSLIVET UTENFOR DEN NORSKE KIRKE.....</b>	<b>20</b>
3.1	INNLEDNING .....	20
3.2	UTVIKLINGEN I PERIODEN 1875-1969 .....	20
3.3	UTVIKLING I TILHØRIGHET ETTER 1970.....	21
3.4	MEDLEMSTILKNYTNING I 1999 .....	24
3.5	SAMORGANISERING AV TROS- OG LIVSSYNSLIVETS ORGANISASJONER DE SISTE 30 ÅRENE .....	30
3.6	PROGNOSE FOR MEDLEMSTALL I ÅRENE FREMOVER .....	32
3.7	UTØVELSE AV VIGSELSMYNDIGHET .....	32
<b>4</b>	<b>KONVENSJONER, LOVER OG KOMMENTARER .....</b>	<b>34</b>
4.1	INNLEDNING .....	34
4.2	INTERNASJONALE KONVENSJONER.....	34
4.3	1814 - 1964 OG GRUNNLOVEN § 2.....	36
4.4	LOV OM TRUDOMSSAMFUNN OG YMIST ANNA OG LOV OM TILSKOT TIL LIVSSYNSAMFUNN.....	37
4.5	NOEN ANDRE LOVER OG BESTEMMELSER MED RELEVANS FOR FORVALTNINGSOMRÅDET.....	40
4.6	NOEN KOMMENTARER SOM ER GITT TIL SITUASJONEN I NORGE OG DE NORDISKE LAND .....	44
<b>5</b>	<b>OFFENTLIG GODKJENNING AV TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN.....</b>	<b>49</b>
5.1	INNLEDNING .....	49
5.2	RELIGION, RELIGIØS TRO OG LIVSSYN .....	49
5.3	TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN SOM ORGANISATORISKE BEGREPER.....	53
5.4	REGELVERK SOM GJELDER FØRSTE GANGS GODKJENNING FOR REGISTRERING OG/ELLER TILSKUDD .....	55
5.5	STATSKONSULTS FORSLAG I RAPPORT 1997:4 TROSLIV OG STATLIG ANSVAR .....	57
5.6	ARBEIDSGRUPPENS SYN PÅ VILKÅR FOR OFFENTLIG GODKJENNING AV TROS- ELLER LIVSSYNSAMFUNN .....	58
5.7	OPPRETHOLDELSE AV REGISTRERING OG TAP AV MYNDIGHETENES GODKJENNING .....	66
5.8	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN.....	72
<b>6</b>	<b>KRAV TIL ADMINISTRATIV LEDELSE I TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN.....</b>	<b>74</b>

6.1	INNLEDNING .....	74
6.2	”PREST/FORSTANDER” ELLER ”ADMINISTRATIV LEDER” ? .....	74
6.3	ADMINISTRATIV LEDELSE I TROSSAMFUNN .....	75
6.4	ADMINISTRATIV LEDELSE I LIVSSYNSAMFUNN .....	85
6.5	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN .....	86
<b>7</b>	<b>RAPPORTERING OM AKTIVITETER OG REGNSKAP .....</b>	<b>89</b>
7.1	INNLEDNING .....	89
7.2	KRAV TIL RAPPORTERING I LOVENE OG ØKONOMIREGLEMENTET FOR STATEN .....	89
7.3	KOMMENTARER TIL UTFORMINGEN AV ÅRSMELDING, REGNSKAPSRAPPORT OG OM REVISJON .....	92
7.4	RAPPORTERING VED KOMMUNALE TILSKUDD OG OM ANDRE FORHOLD .....	95
7.5	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN .....	97
<b>8</b>	<b>TILSKUDDSSATSENS BEREGNINGSGRUNNLAG OG DELINGSTALL.....</b>	<b>98</b>
8.1	INNLEDNING .....	98
8.2	REGELVERKET OM UTREGNING AV TILSKUDD I STAT OG KOMMUNE .....	98
8.3	MERKNADER TIL BEREGNINGSGRUNNLAGET FOR STATSTILSKUDET .....	100
8.4	MERKNADER KNYTTET TIL BEREGNINGSGRUNNLAGET FOR KOMMUNETILSKUDDENE .....	102
8.5	DELINGSTALLET – MEDLEMSTALLET SAMLET OG KOMMUNEVIS I DEN NORSKE KIRKE.....	105
8.6	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN .....	107
<b>9</b>	<b>MEDLEMSTALL SOM GRUNNLAG FOR TILSKUDD .....</b>	<b>109</b>
9.1	INNLEDNING .....	109
9.2	MEDLEMSKAP I REGELVERKET .....	109
9.3	KOMMENTARER TIL DAGENS SYSTEM.....	112
9.4	FORSLAG TIL FORBEDRINGER SOM TIDLIGERE ER FREMMET.....	114
9.5	ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL FORBEDRINGER AV METODENE FOR BEREGNING AV MEDLEMSTALL .....	118
9.6	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN.....	124
<b>10</b>	<b>DATABASE OVER SAMFUNN OG MEDLEMSTALL .....</b>	<b>125</b>
10.1	INNLEDNING.....	125
10.2	INFORMASJON OM SAMFUNN .....	125
10.3	INFORMASJON OM MEDLEMSTALL .....	126
10.4	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN .....	127
<b>11</b>	<b>NETTBASERT INFORMASJONSTJENESTE .....</b>	<b>129</b>
11.1	INNLEDNING.....	129
11.2	LOVER OG REGELVERK .....	129
11.3	VEILEDERE TIL ADMINISTRATIVE LEDERE I TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN .....	129
11.4	SKJEMAER OG BESKRIVELSE AV FORMULARER .....	130
11.5	PEKERE TIL ANNEN INFORMASJON .....	130
11.6	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN .....	130
<b>12</b>	<b>FORDELING AV ANSVAR FOR OPPFØLGING AV FORVALTNINGSOMRÅDET.132</b>	
12.1	INNLEDNING.....	132
12.2	DAGENS ORDNING OG REGELVERK .....	132
12.3	KOMMENTARER TIL FORVALTNINGSORDNINGEN I RAPPORT 1999:3 MENGDE OG MANGFOLD .....	134
12.4	DRØFTING AV FORSLAG TIL FORBEDRINGER.....	134
12.5	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN .....	139
<b>13</b>	<b>FORSLAG TIL ENDRINGER I GJELDENE LOV .....</b>	<b>140</b>
<b>14</b>	<b>FORSLAG TIL HOVEDLINJER I NYE FORSKRIFTER .....</b>	<b>142</b>
<b>15</b>	<b>FORSLAG TIL RETNINGSLINJESLINJER FOR TILSKUDDSFORVALTNING.....</b>	<b>145</b>
15.1	INNLEDNING.....	145
15.2	KRAV OG UTKAST TIL RETNINGSLINJER FOR DE BERØRTE STATLIGE TILSKUDDSFORVALTNINGER.....	145
15.3	FORSLAG TIL MIDLERTIDIGE REGLER INNENFOR GJELDENE LOVER OG FORSKRIFTER .....	146
15.4	OM BEHOV FOR JUSTERINGER INNENFOR EVENTUELLE NYE FORSKRIFTER .....	152
15.5	KOMMUNALE TILSKUDDSFORVALTNINGER.....	156
15.6	OPPSUMMERING OG FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN .....	156

<b>16</b>	<b>ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER .....</b>	<b>157</b>
16.1	ADMINISTRATIVE ENDRINGER SOM FØLGER AV FORSLAGENE.....	157
16.2	ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG .....	158
<b>17</b>	<b>VEDLEGG OG KILDER .....</b>	<b>159</b>
17.1	INTERNASJONALE INSTRUMENTER .....	159
17.2	RELIGION, RELIGJØS TRO OG LIVSSYN.....	161
17.3	FIRE FORSKJELLIGE MÅTER Å REGNE UT MEDLEMSTALL PÅ.....	167
17.4	TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN SOM SØKTE OM TILSKUDD FRA FYLKESMENNENE I 1999.....	172
17.5	LITTERATURLISTE OG ANDRE KILDER .....	182

## OVERSIKT OVER TABELLER OG SKJEMATISKE FREMSTILLINGER

Kapittel	Tittel - Emne	Side
3.2	Personer utenfor Den norske kirke og uten medlemsskap i trossamfunn 1875-1950	20
3.2	Fordeling av medlemmer i trossamfunn utenfor Den norske kirke i 1950	21
3.2	Antall medlemmer i Human-Etisk Forbund 1956-1970	21
3.3.1	Antall og andel personer utenfor Den norske kirker og utenfor trossamfunn 1900-1999	22
3.3.2	Søknad om tilskudd fra tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken. Utvikling 1971-98	22
3.3.3	Antall medlemmer i Human-Etisk Forbund 1970-1998	23
3.4.1	Andelen av Norges befolkning i og utenfor kategorier av tros-/livssynssamfunn. 1998-99	24
3.4.2	Antall sammenslutninger, menigheter og medlemmer i tros- og livssynssamfunn 1999	25
3.4.2	Tros- og livssynssamfunn som søkte statstilskudd i 1999. Fordeling etter kategori og trosretning	26
3.4.3	Anslag over antall personer med trostilhørighet, men som det ikke utbetales tilskudd for	27
3.4.3	Estimat over tilhengere av Islam i Norge og organisasjonsprosent	27
3.4.4	Antall og andel personer i og utenfor Den norske kirke etter bostedsfylke	28
3.4.5	Utbetaling av statstilskudd med fordeling fordelt etter ansvarlig fylkesmann	29
3.4.5	Tros- og livssynssamfunn som søkte statstilskudd i 1999 etter størrelse	29
3.4.6	Antall menigheter i tros- og livssynssamfunn som søkte statstilskudd	30
3.6.1	Prognose for vekst i antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken.	32
3.7	Antall og andel av registrerte trossamfunn som kan utføre vigslar	33
5.6.5	Tros- og livssynssamfunn med mindre enn 20 medlemmer som søkte om tilskudd i 1999	63
8.3	Beregningsgrunnlag for utregning av sats for statstilskudd for 1999	100
8.3	Virkning av korreksjon i beregningsgrunnlaget og overgang til regnskapsførte utgifter	101
8.4.2	Tilskuddssats fordelt på antall kommuner for 1998	103
8.4.4	Beregningsgrunnlag over regnskapsførte utgifter til Den norske kirke i kommunene 1998	104
8.4.5	Størrelsen på kommunale tilskudd til tros- og livssynssamfunn etter utregningsmetode	105
9.3.3	Feilmargin i utbetaling av statstilskudd etter andel feil førte medlemmer i 1999	113
9.3.3	Feilmargin i utbetaling av kommunetilskudd etter andel feil førte medlemmer i 1999	113
9.3.3	Samlet feilmargin i utbetaling av stats- og kommunetilskudd etter andel feil førte medlemmer	113
9.3.3	Feilutbetaling ved ett feil ført medlem per tros- og livssynssamfunn 1999	114
9.5.2	Rutinebeskrivelse av prosess med kontroll av fødselsnummer	123
10.2	Skjerm bilde fra Accessdatabase hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus	126
16.2	Økonomiske konsekvenser av arbeidsgruppens forslag - oppsummering	159
17.4	Tros- og livssynssamfunn som søkte om tilskudd fra fylkesmennene i 1999	173





## 1 ORGANISERING AV ARBEIDET

### 1.1 Arbeidsgruppens sammensetning

Følgende personer har vært medlemmer av arbeidsgruppen;

Rådgiver Wenke Brenna, Kommunal- og regiondepartementet, rådgiver Knut Bråtane og førstekonsulent Viggo Røberg (leder og sekretær), Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og konsulent Solveig Hovde, Fylkesmannen i Oslo Akershus. Avdelingsdirektør Rannveig Bjerkmo har senere erstattet Solveig Hovde som medlem i arbeidsgruppen. Førstekonsulent Hanne Knudsen, senere rådgiver Karin S. Stey, begge Barne- og familiedepartementet, har også tatt del i arbeidet.

### 1.2 Mandat

Mandatet var som følger:

*”Arbeidsgruppen må synliggjøre hvordan Økonomireglementet for staten kan følges opp for tilskuddsordningene, og gi forslag til hvordan Statskonsult øvrige forslag kan følges opp. Arbeidsgruppen bør i tilknytning til dette også vurdere mulig endringer i*

- *kriterier for godkjenning av samfunn og forstandere*
- *retningslinjene for sanksjoner når forutsetninger for tilskudd eller registrering brytes*
- *retningslinjene for forvaltning av tilskuddsordningene. Forslaget må sikre at det på en ressurseffektiv måte utbetales tilskudd til trossamfunn på korrekt medlemsgrunnlag, samtidig som medlemmenes behov for personvern ivaretas*
- *fylkesmennenes ansvar når det gjelder forvaltningsområdet – herunder en klargjøring av om rollen som kontrollorgan og tilskuddsforvalter må splittes opp ?*

*På de punkter det er relevant, bør arbeidsgruppen gi en tilsvarende avklaring på området kommunale tilskudd.*

*Arbeidsgruppen bør vurdere eventuelle endringer i de registrerings skjemaer som benyttes ved forvaltning av godkjennings- og tilskuddsordningene. ”*

### 1.3 Tidligere utredninger i regi av Statskonsult

#### 1.3.1 Rapport 1997:3 ”Trosniv og statlig ansvar”

Statskonsult fikk i 1996 i oppdrag av Finansdepartementet å evaluere ordningene med tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Rapport 1997:4 ”Trosniv og statlig ansvar” ble fremlagt i januar 1997. Utredningen foreslår oppsummeringsvis:

- I. Tilskuddssatsens beregningsgrunnlag forenkles, slik at statens utgifter til kirker etter antikvariske kriterier blir tatt ut.
- II. Tiltak for en styrking av kontrollen med samfunnenes medlemstall, herunder endringer i gjeldende lov og regelverk:

- Innføring av retningslinjer for innhenting, bruk, sletting, oppbevaring av medlemsopplysninger i saksbehandlingen, og kontroll av at disse overholdes.
- Regler for konsekvenser for brudd på tilskuddsreglene innføres.
- Elektronisk medlemsføring med fødselsnumre påbys alle tros- og livssynssamfunn med flere enn 100 medlemmer. Slik medlemsføring erstatter den gamle protokollen for de registrerte trossamfunnene. For samfunn med færre enn 100 medlemmer vil det være valgfritt om medlemsregister føres elektronisk eller manuelt.
- Forslag om underskrift på ut- og innmeldingsblanketter fra medlemmene som grunnlag for periodiske kontroller.

III. For å kvalitets sikre saksbehandlingen ved registrering av trossamfunn foreslås det:

- At nye tros- og livssynssamfunn må melde seg til et etableringsregister hos fylkesmannen. Dette gjøres ved bruk av en standardisert blankett. Meldingen må inneholde opplysning om organisering, vedtekter, aktivitet, tros- eller livssynsgrunnlag og ansvarlig forstander eller prest eller lignende.
- Rett til registrering eller tilskudd utløses etter 3 år i etableringsregisteret.
- Registreringen skal ikke medføre rettigheter eller plikter ut over at krav om melding av aktivitet må sendes inn til fylkesmannen i "prøveperioden", fra det år samfunnet har meldt seg til fylkesmannens register. Hvis slike meldinger ikke sendes inn i "prøveperioden" skal rettigheter til tilskudd og registrering ikke opparbeides.
- At kravet om minsteantall medlemmer i livssynssamfunn oppheves.

IV. For å tilfredsstille krav i Økonomireglementet for staten, foreslås det i tillegg:

- At det ansvarlige departement utarbeider skriftlige retningslinjer for de tre regelstyrte tilskuddsordningene.
- Enkelte endringer i departementets omtale av ordningen i St. prp. nr. 1.
- Endringer i hvordan søknader om tilskudd saksbehandles hos fylkesmennene.
- At det lages nye regler for rapportering fra tilskuddsmottakere.

### 1.3.2 Rapport 1999: 3 "Mengde og mangfold"

Bakgrunnen for rapporten "Mengde og mangfold" var et ønske om bedret styring, resultatorientering og kontroll i fylkesmannens tilskuddsforvaltning. Konklusjoner av betydning for utredningen her er:

- Departementene bør vurdere om det er hensiktsmessig at fylkesmannen har forvaltningsoppgaver knyttet til alle gjeldende tilskuddsordninger, særlig de som gjelder private mottakere og på grunnlag av objektive kriterier.
- Det bør tas sikte på å redusere antallet tilskuddsordninger, eksempelvis ved å slå sammen, kutte ut eller innlemme
- Fylkesmannens oppgaver i tilknytning til tilskudd bør omtales i det årlige tildelingsbrev.
- Regelverk bør samordnes og forvaltningsnivåenes ansvar synliggjøres bedre.
- Forenkling av krav til kontroll og rapportering, og redusert ressursbruk til dette formålet.
- Tilskuddsordningene til trossamfunn krever liten bruk av fylkesmannens kjernekompetanse og kan forvaltes på sentralt nivå, eventuelt legges til ett eller få embeter.

## 1.4 Arbeidsgruppens fokuseringspunkt

I St. meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum presiseres arbeidsgruppens mandat:

*”I rapporten skal det bl a*

- *foretas en gjennomgang av kriteriene for offentlig godkjenning av tros- og livssynssamfunn, og eventuelt foreslås endringer i gjeldende regler*
- *fremmes forslag som sikrer at den administrative ledelsen i tros- og livssynssamfunn kan ivareta samfunnenes rettigheter og plikter*
- *foretas en gjennomgang av hvordan satsen for tilskudd regnes ut – og eventuelt avgis forslag som ytterligere bidrar til økonomisk likestilling mellom minoritetssamfunn og Den norske kirke*
- *presiseres enkle og entydige krav til rapportering og regnskap – slik at det blir synlig om tilskudd benyttes til det formålet midlene er bevilget til*
- *fremmes forslag til en metode for føring og kontroll av medlemslister som sikrer personvernet for den enkelte og letter samfunnenes og myndighetenes arbeid med registrering og tilskuddsberegning*
- *fremmes forslag som kan gi tros- og livssynssamfunn og publikum for øvrig lettere tilgang til opplysninger om lover og forskrifter, økonomiske forhold og kontaktpunkter i forvaltningen.”*

Det er på bakgrunn av dette utarbeidet forslag til endringer i gjeldende regler om

- registrering, offentlig tilskudd og offentlige funksjoner for tros- og livssynssamfunn,
- godkjenning av forstandere som innehar offentlige funksjoner,
- sanksjoner når tros- og livssynssamfunn bryter vilkår for tilskudd eller registrering,
- sanksjoner når forstandere som innehar offentlige funksjoner ikke oppfyller de plikter som følger av godkjenningen,
- innholdet i årsrapport, regnskap og revisjon,
- hvordan sats for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke skal regnes ut.

Det er videre utredet forslag til justering i kravene til føring av medlemslister i de tros- og livssynssamfunn som ønsker offentlig godkjenning eller tilskudd. Drøftingene om medlemsregistre og kontroll av medlemstall har hatt som et hovedsiktemål å sikre at

- løsningene som fremmes skal forbedre personvernet i forhold til gjeldende ordning,
- det bare utbetales tilskudd for medlemmer tros- og livssynssamfunnene etter loven har krav på tilskudd for,
- bare personer som har ønske om å stå i et medlemsregister, skal utløse tilskudd,
- det skal betales tilskudd til tros- og livssynssamfunn fra den kommunen medlemmene er bosatt i.

Arbeidsgruppen har også vurdert metodene for å regne ut årlig sats for stats- og kommunetilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken.

Som en oppfølging av Rapport 1999:3 er det drøftet forslag knyttet til organiseringen av forvaltningsansvaret for lovområdene og kategorisering av tilskuddsmottakere. Forslagene er ment å sikre at bestemmelsene i Økonomireglementet for staten blir ivaretatt. Det er utarbeidet utkast til nye retningslinjer for forvaltning av tilskuddsordningene, i tillegg til de endringer som er nevnt ovenfor.

Arbeidsgruppen har utredet et forslag til opprettelse av et sentralt register med offentlig informasjon om tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Opplysninger om enkeltmedlemmer er forutsatt holdt utenfor dette registeret. Det er videre utredet forslag til utvikling av veiledningsmateriell og en forenklet informasjons- og skjematjeneste, som gjøres tilgjengelig via Internett for tros- og livssynssamfunn, ansvarlige offentlige myndigheter, og publikum.

Vi har hatt et sideblikk til de kommentarer som ble gitt av Stortinget til Innvandringsmeldingen (St. meld. nr. 17 (1997-98)).

## 1.5 Arbeidsmetoder

Arbeidsgruppen har hatt 24 møter. Grunnlaget for arbeidet har vært

- det nasjonale og internasjonale regelverket, forarbeider og beskrivelser av praksis,
- tidligere utredninger om fagfeltet i regi av Statskonsult og andre,
- foreliggende litteratur om fagfeltet,
- ressursorganer med innsikt i statistikk, personvern og datatekniske løsninger,
- ledende representanter for de største sammenslutningene av tros- og livssynssamfunn,
- et utvalg av fylkesmennenes saksbehandlere,
- et mindre utvalg kommunale saksbehandlere og ledere med ansvar for området,
- fag - ansvarlig for de departementene som har oppgaver knyttet til forvaltningsområdet<sup>1</sup>,
- representanter for det religionsvitenskapelige fagmiljø,
- arbeidsgruppens erfaringer med forvaltningsoppgavene og med religiøse minoritetsspørsmål.

Utkast til rapport er blant annet forelagt og drøftet med representanter for Norges Frikirkeråd, Human - Etisk Forbund, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og Buddhistforbundet.

Arbeidsgruppen står likevel ansvarlig for de konklusjoner og forslag som fremmes i denne rapporten.

---

<sup>1</sup> Herunder Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Utenriksdepartementet (menneskerettighetene), Sosial- og helsedepartementet (institusjonsprestetjeneste), Justisdepartementet (utlendingslov og domstollov), og Forsvarsdepartementet (feltprestetjeneste)

## 2 SAMMENDRAG

### 2.1 Hovedtrekk ved troslivet utenfor Den norske kirke

Det første hovedtrekket er utviklingen i antall personer i Norge som står utenfor Den norske kirke og antallet sammenslutninger disse er organisert i. Ved forrige århundreskifte var det i overkant av 50 000 innbyggere i Norge som sto utenfor statskirken. Ved overgangen til et nytt årtusen sto om lag 600 000 medlemmer av Norges befolkning utenfor statskirken. I underkant av 340 000 av disse var medlem i ett av de nær 500 tros- og livssynssamfunn som søkte om tilskudd fra stat og kommuner i 1999. Den årlige vekst i antall medlemmer i slike sammenslutninger har vært på mer enn 4% per år siden 1980. I tillegg antas mer enn 70 000 øvrige innbyggere ha tilhørighet til en eller annen trosgruppering utenfor statskirken, men utenfor offisiell statistikk.

Det andre er statens økonomiske tilskudd og overføringen av offentlige funksjoner til denne del av troslivet, og den likestilling som på denne måten er etablert mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. De samlede tilskudd fra stat og kommune var i 1999 på anslagsvis 150 millioner kroner, hvorav i overkant av 70 millioner kroner var statlige utbetalinger. Mens statsatsen for tilskudd var kr 212,- dette året, varierte kommunenes tilskudd mellom kr 23,- og 1789,- per medlem. Mer enn 330 registrerte trossamfunn hadde ved årtusenskiiftet vigselsrett, og foretok i 1999 samlet 400 vigsler.

Det tredje hovedtrekket er den geografisk konsentrasjon om Osloregionen og større byer. Om lag en tredjedel av medlemmene i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke er bosatt i kommuner i fylkene Oslo og Akershus, og 75% av de statlige tilskuddsmidlene utbetales til tros- og livssynssamfunn som har sitt hovedsete i disse to fylkene.

Det fjerde er fordelingen av antall medlemmer mellom grupperinger utenfor statskirken. I 1950 var de desidert største grupperingene etter størrelse Pinsemenigheter, Den evangelisk - lutherske frikirke, Metodistkirken og Baptistkirken. Disse fire hadde da halvparten av medlemmene i trossamfunn utenfor statskirken. Ved årtusenskiiftet var om lag 2/3 av medlemmene i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken knyttet til livssynssamfunnet Human - Etisk Forbund og trosgrupperingene Islam, Pinsemenigheter og Den romersk - katolske kirke.

Det femte hovedtrekket er det kulturelle mangfoldet i troslivet utenfor statskirken. Ved forrige århundreskifte viser kildene tilnærmet bare kristne trossamfunn i oversikten. Mens pinsemenighetenes vekstperiode primært var første halvdel av århundret, har vi i århundrets siste fjerdedel hatt en tilvekst på mer enn 80 trossamfunn med fremmedkulturell bakgrunn i vårt land. Disse er fordelt både på buddhistiske og hinduistiske retninger, men hovedsakelig på islamske.

### 2.2 Noen sentrale utfordringer arbeidsgruppens utredning har avdekket

Utredningen har vist at det foreligger

- manglende oversikt og koordinering innen et fagfelt som berører flere departementer,
- noe manglende presisering i forhold til internasjonale konvensjoner og rekommendasjoner,
- uklare definisjoner av begreper som religion, livssyn, trossamfunn og livssynssamfunn,
- usikkerhet om vilkårene for registrering og godkjenning av tros- og livssynssamfunn,
- usikkerhet om reglene for godkjenning og oppfølging av administrativ ledelse i tros- og livssynssamfunn,
- utilfredsstillende regler for regnskapsføring, utforming av årsmeldinger og revisjonskontroll,

- usikkerhet og ulik praksis ved utregning av beregningsgrunnlaget for kommunetilskuddene,
- unøyaktige, arbeidskrevende og til dels utdaterte systemer for medlemsregistrering,
- til dels sviktende, og svært varierende kontroll av medlemsopplysninger,
- uforholdsmessig arbeidsbelastning ved søknad om, utregning av og utbetaling av tilskudd,
- manglende oversikt over hvilke samfunn som er berettiget til tilskudd, hvilke som har fått tilskudd, og hvor mye som er utbetalt i tilskudd,
- en rekke øvrige mangler i forhold til forutsetningene i Økonomireglementet for staten,
- manglende informasjon om innholdet i lover og regler og hvordan disse skal fortolkes,
- til dels overflødige eller utdaterte lovparagrafer og forskriftsbestemmelser.

### 2.3 Forslag til endringer i ordningene for registrering og godkjenning for tilskudd

Lovverket og forarbeidene er utydelige og tvetydige på hvordan begreper som religion, livssyn og tros- og livssynssamfunn skal forstås. Det foreslås i kapittel 5 en endret tilnærming til disse begrepene, slik at operasjonaliseringer bringes nærmere på linje med faglig funderte tolkninger.

I samme kapittel foreslås det en begrenset registreringsplikt for alle tros- og livssynssamfunn som ønsker tilskudd eller offentlige funksjoner. Det foreslås at slike sammenslutninger må utpeke en eller flere personer som kan ivareta funksjoner som føring av medlemsprotokoll og eventuelt vigsel. Det foreslås videre enkelte nye krav til vedtekter, til bruk av standardisert søknadskjema, og et krav om en kort periode i et etableringsregister for nye sammenslutninger som kommer til. Det foreslås også et vilkår om 20 medlemmer på landsbasis for registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

Videre forutsettes det at sammenslutninger som skal registreres kan dokumentere fundament i religiøs tro eller verdslig livssyn, at vedtekter og praksis ikke utelukker mennesker fra medlemsskap på grunn av kjønn, rase, sosial eller sivil status, psykisk konstitusjon eller fysisk funksjonshemming, og at virksomheten ikke strider mot norsk lov og allmenn moral i samfunnet. Moral forstås her ut fra om virksomheten uttrykker religiøst motivert hat, livsførsel som kan utgjøre en fare for liv eller helse, og koblinger mellom religiøs praksis og rus, seksuelle handlinger, profittmotive, eller om det foreligger propaganda for voldelig, rasistisk eller annen rettsstridig virksomhet.

Kravene vil i liten grad berøre eksisterende tros- og livssynssamfunn som har søkt tilskudd tidligere eller er registrert. For uregistrerte trossamfunn som søker tilskudd blir det nye krav en begrenset registreringsplikt, en offentlig godkjent person som kan føre medlemsprotokoll og standardiserte krav til føring av medlemsprotokoll ved søknad om tilskudd. Forslagene berører ikke tros- eller livssynssamfunn som ikke ønsker å søke tilskudd eller registrering.

Det er også foreslått enkelte presiseringer for å understøtte vurderingen av om registrering skal trekkes tilbake eller søknad om tilskudd avslås. Arbeidsgruppens hovedsyn er at det offentliges reaksjon bør avveies ut fra kriterier som tilsvarende den gjeldende bestemmelse i trossamfunnsloven § 21, med enkelte presiseringer i forskrift.

Av hensyn til troslivets rett til selv å bestemme organiseringen av sitt indre liv, foreslås det ingen særskilte krav til styrende organer i tros- og livssynssamfunn som skal registreres. Det foreslås på den annen side et krav om vedtekter som klargjør arbeidsdelingen mellom de styrende organer som er utpekt av tros- og livssynssamfunns konstituerende organ, og den som skal føre medlemsprotokoll og stå for offentlige funksjoner i tros- eller livssynssamfunnet.

## 2.4 Forslag til endringer i kravene til administrativ ledelse i tros- og livssynssamfunn

På linje med Statskonsults utredning har arbeidsgruppens gjennomgang dokumentert svakheter ved offentlig godkjenning av personer som skal ha lovbestemte funksjoner i tros- eller livssynssamfunn.

Det foreslås i kapittel 5 at alle slike sammenslutninger som ønsker tilskudd, registrering eller offentlige funksjoner, må ha tilsatt en offentlig godkjent person som ivaretar forhold som medlemsregistrering, vitnemål og dialog med offentlige myndigheter. Dette vil bedre sikre en ryddig dialog mellom sammenslutningene og myndighetene om tilskudd, vigsel og andre offentlige funksjoner, og bedre mulighetene for å ivareta sammenslutningens og medlemmenes rettigheter og plikter.

Det foreslås videre i kapittel 6 at regler som tilsvarende trossamfunnsloven § 24 legges til grunn ved godkjenning av administrativ ledelse i tros- og livssynssamfunn, med enkelte presiseringer når det gjelder terminologi og aldersgrenser. Betegnelsen prest eller forstander i trossamfunnsloven foreslås erstattet med betegnelsen administrativ leder. Det foreslås videre at kunnskaper og ferdigheter prøves objektivt på grunnlag av standardisert intervju og skriftlig prøve, slik at administrative ledere bedre kan ivareta sammenslutningens og medlemmenes rettigheter og plikter.

Arbeidsgruppen har kommet frem til at det bør fastsettes en ny hovedregel for når godkjenningen av administrative ledere skal trekkes tilbake. Dette bør skje hvis denne utviser grov uforstand i tjenesten, grovt krenker sine tjenesteplikter, eller trass i veiledning og skriftlig advarsel fra Fylkesmannen gjentatt krenker sine tjenesteplikter. Dette bør også skje hvis denne ut fra egen tilstand eller ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling, eller på annen måte bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Det forutsettes nye regler ved svikt knyttet til føringen av protokoller og innsendelse av opplysninger til offentlige myndigheter, når administrativ leder er ansvarlig for at tilskudd disponeres til feil formål, og ved uregelmessigheter på vigselområdet.

## 2.5 Rapportering om aktiviteter og regnskap

Dagens krav til årsmelding, regnskapsrapport og revisjon er vurdert, og anses uhensiktsmessig og utilfredsstillende i forhold til kravene i Økonomireglementet for staten med Funksjonelle krav.

Det foreslås at fristen for innsendelse av rapporter samordnes med dato for innsendelse av søknad om tilskudd for påfølgende tilskuddsår. Videre foreslås det at tros- og livssynssamfunn som ønsker registrering og tilskudd, pålegges å sende inn årsmelding på linje med ordningen for registrerte trossamfunn i dag. Det er gitt forslag til standard, forenklet oppsett for årsmeldinger.

Kravene til årsregnskap nedsettes innenfor den generelle regnskapsstandard ”god regnskapsskikk”. Det er også fremmet forslag til standardiserte og forenklete krav til attestasjon av regnskaper og årsmelding, med tilskuddsbeløp som kriterium for valg av type revisor.

## 2.6 Beregningsgrunnlag og delingstall for tilskuddssatsen

Hovedlinjene for utregning av beregningsgrunnlaget for tilskudd foreslås ført videre fra dagens ordning. I tillegg foreslås det at utgifter til prestatetjeneste ved statlige sykehus tas inn i det statlige beregningsgrunnlaget, og at det i samråd med Forsvarsdepartementet vurderes om utgifter til

feltpresttjeneste skal inkluderes. Fylkeskommunale utgifter foreslås tatt inn i beregningsgrunnlaget. Av hensyn til praktiske problemer ved administrering av fylkeskommunale tilskudd, foreslås det at staten dekker inn fylkeskommunale tilskudd ved skjønnsmessig oppjustering av statstilskuddet.

Institusjonsprestetjenester som budsjetteres kommunalt foreslås tatt inn i beregningsgrunnlaget for kommunale tilskudd, samt de utgifter til Den norske kirke som budsjetteres på fremmede kapitler i kommunene. Dette gjelder, som i dag, ikke utgifter som er felles for alle i kommunen, tilskudd etter kriterier med sikte på å ivareta antikvariske formål og støtte til sosialt hjelpearbeid i regi av Den norske kirke.

Det foreslås en omlegging fra et beregningsgrunnlag basert på budsjetterte utlegg til et basert på regnskapsførte utgifter. Begrunnelsen er at dette bedre vil oppfylle lovens intensjon – økonomisk likestilling – og at dagens ordning vanskeliggjør objektive prinsipper for utregning av beregningsgrunnlaget. Oppdaterte medlemstall fra Sentralt medlemsregister for Den norske kirke foreslås benyttet som delingstall ved utregning av tilskuddssatsene, der dette ikke er gjennomført .

## 2.7 Medlemstall som grunnlag for tilskudd

Utredningen har vist at systemene for innhenting, bearbeiding, kontroll og lagring av opplysninger om medlemmer i tros- og livssynssamfunn, er utilfredsstillende med hensyn til personvern, nøyaktighet, ressursbruk, kontrollbehov, helhet og oversikt. Et stort antall personer hos fylkesmenn og i kommunene har i dag tilgang til medlemslister i tros- og livssynssamfunn. Det antas at dobbeltinnmeldinger og manglende informasjon om migrasjon, dødsfall, skifte av bosted og forsinkede utmeldinger er de vesentligste feilkildene. Dette fører særlig til feilkilder for utregning av kommunetilskudd.

Målsettingen er å sikre ryddige forhold i medlemsregistreringen, betryggende forhold rundt tilskuddsforvaltningen, og likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd og mellom disse og Den norske kirke. Av hensyn til personvern, nøyaktighet og effektivitet, foreslås det at all medlemskontroll tas ut av fylkesmennenes og kommunenes forvaltning, og overføres til et teknisk beregningsorgan.

Forslagene i kapittel 9 innebærer justerte krav til metoder for inn-/utmelding av tros- og livssynssamfunn som søker tilskudd. Det foreslås også at samfunn med mer enn 100 medlemmer må benytte elektronisk register med fødselsnummer. Mindre samfunn gis adgang til å føre fødselsnummer for sine medlemmer på optisk lesbare medlemsskjemaer. Søkes det ikke om offentlig tilskudd, settes det ingen krav til føring av medlemslister.

Arbeidsgruppen ser betenkelige sider ved et permanent medlemsregister og ordninger med skattefradrag hvor den enkeltes tro og tilhørighet synliggjøres. Det foreslås opprettet et temporært elektronisk, sentralt telleregister under tilsyn av tros- og livssynssamfunnene og offentlige myndigheter. Arbeidsoppgaven blir å sammenholde fødselsnummer i tros- og livssynssamfunn mot fødselsnummer i andre slike sammenslutninger som mottar tilskudd, Den norske kirke og Folkeregisteret. Medlemmenes navn skal da ikke være kjent for beregningsorganet.

Telleregisteret opprettes og slettes årlig i sammenheng med utregning av statlig og kommunalt tilskudd. Regler for drift foreslås utarbeidet i samarbeid med berørte parter, med særlig vekt på kopling til Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Forslaget innebærer vesentlig besparing av ressurser i forhold i dag, både for offentlige myndigheter og tros- og livssynssamfunn som søker tilskudd.



Det forutsettes nye regler om innhenting, oppbevaring, midlertidig lagring og sletting av opplysninger, samt ny dataprogramvare som sammenholder medlemslister effektivt og betryggende.

## 2.8 Elektronisk register med informasjon om tros- og livssynssamfunn

I forlengelse av forslagene i kapittel 5, foreslås det i kapittel 10 at det etableres et register over tros- og livssynssamfunn, som inneholder grunnleggende informasjon som må hentes inn i forbindelse med registrering, utøvelse av vigselmyndighet og utbetaling av tilskudd.

I tråd med forslagene i kapittel 5, 8 og 9, foreslås det videre at det etableres en database over medlemstall i det enkelte samfunn, til forenkling av prosessen rundt formidling av informasjon, og til å oppdatere og kvalitetssikre de prosesser Statistisk Sentralbyrå er ansvarlig for i dag. I tillegg foreslås det at det utvikles et hjelpesystem for utregning av tilskudd og rapportering om dette, til hjelp for statlige og kommunale tilskuddsforvaltere.

Arbeidsgruppen har forutsatt at disse registrene ikke inneholder informasjon om enkeltpersoner.

## 2.9 Offentlig informasjon om regler, formularer og skjemaer

Gjennomgangen har vist at manglende kunnskap om lover og regler på området er vanlig i mange sammenslutninger og hos publikum. Dette preger til dels også kommunal forvaltning.

Det foreslås i kapittel 11 at lover og regelverk som gjelder forvaltningsområdet, veiledere om hvordan administrative ledere og styrende organer skal forvalte sine oppgaver, samt skjemaer og formularer, gjøres offentlig via en Internett - basert informasjonstjener. I tillegg foreslås det at det på samme informasjonstjener anvises pekere til nettsider som inneholder informasjon av allmenn interesse for tros- og livssynssamfunn, myndigheter, forskningsmiljøet, media og publikum.

## 2.10 Organisering av forvaltningsansvar

Det foreslås følgende endringer i hovedprinsipper for organiseringen fremover

- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet beholder funksjoner knyttet til policy, utforming av regelverk, retningslinjer for tilskudd og klagesaker om fylkesmennenes forvaltning av tros- og livssynssamfunnsloven
- I tillegg til eksisterende portefølje delegeres fylkesmennenes ansvaret for oppfølging av søknader om enerett til navn etter trl. § 12 og søknader om oppretting av egen gravplass etter trl. § 18,1.ledd.
- Teknisk medlemsberegning som grunnlag for stats- og kommunetilskudd til tros- og livssynssamfunn overføres fra fylkesmenn og kommuner til et felles organ for stat og kommuner.
- Det opprettes et organ som overvåker prosess med utregning av medlemstall og offentlig forvaltning, hvor representanter for samfunn, kommuner og fylkesmenn er deltakere.
- Én Fylkesmann får ansvaret for kunngjøring av tilskuddsordninger, utforming av tilsagnsbrev, klage på statstilskudd og utbetaling av tilskudd.
- Det opprettes et tverrdepartementalt fagråd for koordinering av saker knyttet til religiøse og livssynsmessige minoriteter.

## 2.11 Forslag til endringer i eksisterende lover og forskrifter

Reglene i livssynssamfunnsloven samsvarer i hovedtrekk med tilsvarende regler i trossamfunnsloven. Arbeidsgruppen har vurdert det slik at enten så kan man innarbeide livssynssamfunnslovens bestemmelser i trossamfunnsloven ved å foreta enkelte terminologiske endringer i trossamfunnsloven, eller videreføre sammenliknbare endringer i to separate lover. Forslagene som er fremmet i rapporten tar utgangspunkt i at de to lovene inntil videre videreføres som separate lover.

Det foreslås at trossamfunnsloven §§ 19 a), 1.ledd, 20, 22, 1.ledd og 23 oppheves. Det foreslås videre endringer i trl. §§ 14, 2.ledd eller 28, 19, 24, 1.ledd og i enkelte terminologiske begreper som er gjennomgående i en rekke paragrafer i trossamfunnsloven og andre lover.

Det foreslås videre at livssynssamfunnsloven endres i §§ 1, 1. ledd, og 5, 2.ledd, samt definisjonene av beregningsgrunnlag i samme lov §§ 1 og 3. Det er også fremmet forslag til endringer i denne lov § 6.

De foreslåtte endringer i lovene innebærer at en bestemmelse om *"fylkeskommunale utgifter"* tas inn i regelverket, og at uttrykket budsjetterte utlegg byttes ut med *"regnskapsførte utgifter"*.

Forslagene knyttet til medlemsregistrering forutsetter for øvrig vesentlig revisjon av forskriftene (omtalt i kap 14), nye retningslinjer for tilskuddsforvaltning (kap 15), og omorganisering av forvaltningsordningen (kap 12). Forslagene på disse områdene er stort sett hjemlet i dagens regelverk, og krever bare mindre justeringer. Det foreslås at samtlige 4 rundskriv og 3 forskrifter erstattes med samlede forskrifter som ivaretar behovet for samordning og oversikt på forvaltningsområdet.

## 2.12 Forslag til retningslinjer for tilskuddsforvaltning

Det er i kapittel 15 utarbeidet utkast til foreløpige retningslinjer for tilskuddsforvaltning, innenfor de gjeldende lover og forskrifter på området. Det forutsettes at dagens tre regelstyrte tilskuddsordninger slås sammen til en. Retningslinjene følger samme oppsett og innholdsspesifikasjon som angitt i Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, Kapittel 11, og er ment å skulle ivareta minimumsbehov for ordnet forvaltning i en overgangsfase.

Det er utarbeidet tilleggsforslag på de punkter hvor det er foreslått endringer i eksisterende lovverk.

## 2.13 Økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som er fremmet

Forslagene i kapittel 6 betyr nye krav til personer som skal føre medlemsprotokoll og utøve offentlige funksjoner i tros- og livssynssamfunn. Forslagene i kapittel 9 betyr nye og forenklede krav til føring av medlemsprotokoller, og reduserer i ordinære tilfeller antall kontaktpunkter tros- og livssynssamfunnene skal forholde seg til fra mer enn 430 til 2. Prosessene knyttet til søknader om tilskudd, og til regnskap, årsmelding og revisjon for foregående tilskuddsår vil også bli samordnet. For sammenslutninger som i dag ikke er registrert vil dette innebære et nytt krav til årsmelding.

Forslagene vil redusere arbeidsoppgavene vesentlig for kommunene. Dette gjelder både i tilknytning til medlemskontroll, og prosessene rundt utregning og utbetaling av tilskudd.

For fylkesmennene betyr forslagene mer vekt på objektive regler ved registrering av tros- og livssynssamfunn, behandling av søknader og klager, etc. Fylkesmennene vil videre få delegert ansvaret for saker etter trl. § 12 og § 18, 1.ledd. Som før vil fylkesmennene ha ansvar for innhenting av årsmelding, regnskap og revisjon fra tros- og livssynssamfunn, og klager på kommunale tilskudd. En nyordning er at én Fylkesmann får samlet ansvar for deler av tilkuddsforvaltningen. Dette vil gjelde oppgaver som kunngjøring, korrespondanse med det tekniske beregningsorgan som beregner medlemstall, utregning av statstilskudd, tilrettelegging for utbetaling av statstilskudd og forberedende behandling av eventuelle klager på vedtak om medlemstall som er lagt til grunn.

Forslagene i kapittel 5 krever et sentralt register over tros- og livssynssamfunn som søker registrering, tilskudd eller offentlige funksjoner. Ansvar for dialog med tros- og livssynssamfunnene om medlemstall som grunnlag for stats- og kommunetilskudd delegeres til et teknisk beregningsorgan. I tilknytning til dette, foreslås det opprettet en 01-post på Kap 210, til kjøp av varer og tjenester.

Forslagene vil sikre større samsvar mellom norsk lovgivning og internasjonale konvensjoner. Forslagene vil også gi Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en tydeligere oppgave ved samordning av religionspolitikken, herunder ved at det opprettes et interdepartementalt råd med representasjon av de departementer som har særlig oppgaver i tilknytning til religiøse minoriteter.

Forslagene antas gi en netto årlig merutgift for staten på om lag 1 mill kr, og enkelte etableringskostnader. Hoveddelen av nye utgifter er knyttet til endringer i beregningsgrunnlag for tilskuddssats, og de øvrige til engangsinvesteringer i læremateriell, datautstyr, programvare og utvikling. Innsparinger er knyttet til effektivisering og endring av delingstall for utregning av tilskuddssats.

Oversikten viser videre en samlet netto merutgift på 2-3,5 mill kr per år for kommunene. Utgiftsøkningene er hovedsakelig knyttet til at beregningsgrunnlaget bringes i samsvar med reglene. Innsparinger for kommunene er hovedsakelig knyttet til at medlemskontroll av anslagsvis 20 000 søknader fra 500 tros- og livssynssamfunn automatiseres, og at delingstall som nyttes ved beregning av tilskuddssats justeres.

### 3 TROS- OG LIVSSYNNSSLIVET UTENFOR DEN NORSKE KIRKE

#### 3.1 Innledning

Som bakgrunn for den videre drøfting, er det i dette kapitlet summert enkelte faktaopplysninger om tros- og livssynsslivet utenfor Den norske kirke. Hovedvekten er lagt på å få frem utviklingstrekk i dette århundret, status, organiseringen i denne delen av troslivet, geografisk fordeling, og forventninger om utviklingen i medlemstall. Den mer fjerne forhistorie antar vi er tilfredsstillende omtalt i andre kilder, jf. <sup>note 2</sup>.

#### 3.2 Utviklingen i perioden 1875-1969

Offisiell statistikk viser at det i årene 1875-1950 var en viss økning i antall nordmenn som var medlem av andre trossamfunn enn Den norske kirke. Det var likevel bare 3 % av befolkningen som var oppført som medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken så sent som i 1950. Det var i denne tidsperioden også økning i andelen av befolkningen som ikke var medlem i noe trossamfunn, men bare 0,7 prosent av befolkningen var ikke registrert som medlem i noe trossamfunn i 1950.

#### Personer utenfor Den norske kirke og uten medlemskap i trossamfunn 1875-1950

Årstall	Utenfor statskirken		Herav intet trossamfunn	
	Antall	% av befolkningen	Antall	% av befolkningen
1875	7 180	0,4	31	
1900	52 714	2,35	13 279	0,6
1920	71 062	2,88	16 999	0,7
1950	123 314	3,76	21 985	0,7

Kilde. Innstilling til Lov om trossamfunn s.12

<sup>2</sup> En mer utførlig gjennomgang av virksomhet i kristne samfunn, er bl a foretatt i Borgen og Haraldsjø red (1993). Et riss av fremmedkulturelle samfunn er trukket opp i "Religionsdialog på norsk" (Leirvik 1996). Kilder til oversikt over eldre "dissenter"-historie er bl a forarbeidene til trossamfunnsloven (Innstilling til lov om trossamfunn); NOU 1975:30 Stat og kirke; samt forannevnte Borgen og Haraldsjø red.(1993) og Leirvik (1996).

Ved folketellingen i 1950 fordelte medlemmene i trossamfunn utenfor statskirken seg om lag slik:

### Fordeling av medlemmer i trossamfunn utenfor Den norske kirke i 1950

DISSENTERSAMFUNN	Medlemstall
Pinsevenner	30 036
Den evangelisk lutherske frikirke	17 319
Metodistkirken	11 570
Baptistkirken	8 964
Adventistsamfunnet	5 440
Den romersk - katolske kirke	4 753
Det evangelisk - lutherske kirkesamfunn	3 600
Misjonsforbundet	3 138
Jehovas vitner	2 135
Guds menighet	1 666
Det mosaiske trossamfunn	836
Øvrige 79 samfunn	Ca 17 000

Kilde: Innstilling til lov om trossamfunn s.14

I følge tilgjengelig statistikk steg ikke prosentandelen ”dissenter” vesentlig i perioden 1950 - 1970<sup>3</sup>, og antallet medlemmer i ikke-kristne trossamfunn var tilsynelatende få<sup>4</sup>.

Medlemstallet i livssynsorganisasjonen Human-Etisk Forbund (HEF) ble firedoblet fra etableringen i 1956 til 1970, men antallet medlemmer var på dette tidspunktet fortsatt under 500.

HUMAN-ETISK FORBUND <sup>5</sup>	1956	1963	1970
Antall medlemmer	256	570	491

Kilde: Human-Etisk Forbund 1999

### 3.3 Utvikling i tilhørighet etter 1970

#### 3.3.1 Innbyggere i Norge som ikke var medlem i Den norske kirke eller andre samfunn

Fra 1970 har det vært sterk vekst i antall og andel av innbyggerne i Norge som er medlem av andre tros- eller livssynssamfunn enn Den norske kirke. Et annet trekk er at stadig flere velger å ikke være medlem av noe tros- og livssynssamfunn som mottar økonomisk støtte fra det offentlige<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Kilde: Statistisk sentralbyrå 1998

<sup>4</sup> SSBs data fra 1970 kan være noe misvisende. Det måles antall medlemmer i registrerte trossamfunn, mens andre trossamfunn og livssynssamfunn er holdt utenfor ettersom disse ikke var tilskuddsberettiget på tidspunktet.

<sup>5</sup> 1970 og fremover måler tilskuddsberettigede medlemmer. Human - Etisk Forbund skilte ikke ut ikke - tilskuddsberettigede medlemmer i registeret før 1980. Samlet antall ”sympatisører” var 1029 i 1970 (HEF 27.07.99)

<sup>6</sup> Tabellen på neste side viser andel av befolkningen som sto utenfor statskirken og andel som ikke oppga medlemskap i trossamfunn ved offisielle tellinger i 1900 og 1950. For 1998 er tabellen basert på formelen (Summen av antall innbyggere i Norge (Kilde: SSB) minus Medlemstall i statskirken (Kilde:SMR) = Personer utenfor statskirken), og (Summen av antall innbyggere i Norge (Kilde:SSB) minus (Medlemstall i statskirken (Kilde:SMR) + Tilskuddsberettigede medlemmer i tros- og livssynssamfunn (Kilder:SSB/KUF) = Antall personer ikke regnet som medlemmer i noe tros- eller livssynsamfunn).

**Antall og andel personer utenfor Den norske kirke og utenfor trossamfunn 1900-1999 (jf. note 6)**

Årstall	Ikke i statskirken eller i annet tilskuddsberettiget tros- eller livssynssamfunn			
	Samlet antall personer utenfor statskirken	Prosent av befolkningen	Antall	Prosent av befolkningen
1900 1)	52 714	2,3	13 279	0,6
1950 1)	123 314	3,8	21 985	0,7
1999 2)	572 001	12,9	234 917	5,3

Kilde: 1) Dissenterlovkomiteen 2) Estimat på grunnlag av data fra SSB; Voksenopplæringsavd/Kirkerådet 1999

## 3.3.2 Statistisk Sentralbyrås oversikt over den historiske utvikling for perioden 1971-1998

SSBs lager årlig oversikt over medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken det ble søkt om statstilskudd for. Tallene ser slik ut for perioden 1971-1998:

**Søknad om tilskudd fra tros - og livssynssamfunn utenfor statskirken. Utvikling 1971-1998.**

	Medlemmer 3)				Prosent av undergruppe		Prosent av alle samfunn
	1971	1980	1990	1998	1971	1998	1998-99
<b>Samlet medlemmer det ble søkt for</b>	<b>111 263</b>	<b>128 184</b>	<b>247 073</b>	<b>330 256</b>			<b>100,0</b>
<b>Registrerte trossamfunn i alt 1)</b>	<b>111 263</b>	<b>128 184</b>	<b>185 735</b>	<b>233 264</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>70,6</b>
Pinsemenigheter	35 874	42 518	43 471	43 768	32,2	18,8	13,3
Den Ev. Luth. Frikirken i Norge	18 984	19 357	20 360	20 804	17,1	8,9	6,3
Den romersk-katolske kyrkja	9 366	13 923	26 580	37 894	8,4	16,2	11,5
Metodistkirken i Norge	17 622	17 120	15 447	13 518	15,8	5,8	4,1
Jehovas vitner i Norge	..	..	14 749	15 113	..	6,5	4,6
Det norske Baptistsamfunn	11 880	12 098	11 836	10 503	10,7	4,5	3,2
Islam	..	1 006	19 189	40 780	..	17,5	12,3
Det Norske Misjonsforbund	3 804	5 510	7 416	8 311	3,4	3,6	2,5
Adventistsamfunnet	6 090	6 595	6 631	6 188	5,5	2,7	1,9
Det Evang.- Lutherske kirkesamfunn	3 618	3 744	3 510	3 471	3,3	1,5	1,1
Den engelske kirken i Norge	..	1 379	1 865	1 484	..	0,6	0,4
Guds menighet	1 519	1 452	1 393	1 020	1,4	0,4	0,3
Det Mosaiske Trossamfunn	855	915	1 000	1 047	0,8	0,4	0,3
Kristne senter	..	..	619	3 278	..	1,4	1,0
Buddhistforbundet	..	..	3 012	6 324	..	2,7	1,9
Kristensamfundet	..	..	1 389	1 979	..	0,9	0,6
Den greske ortodokse kirken	..	..	1 222	1 812	..	0,8	0,5
Sikh	..	..	1 078	455	..	0,2	0,1
Hindu	..	..	..	864	..	0,4	0,3
Andre registrerte trossamfunn	1 651	2 567	4 968	14 651	1,5	6,2	4,4
<b>Uregistrerte trossamfunn i alt 1)</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>11 910</b>	<b>27 098</b>	<b>..</b>	<b>100,0</b>	<b>8,2</b>
Dei frie evangeliske forsamlinger	..	..	2 054	3 373	..	12,4	1,0
Pinsemenigheter	..	..	1 721	1 209	..	4,5	0,4
Islam	..	..	..	5 854	..	21,6	1,8
Andre uregistrerte trossamfunn	..	..	8 135	16 662	..	61,5	5,0
<b>Livssynssamfunn i alt 2)</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>49 428</b>	<b>69 894</b>	<b>..</b>	<b>100,0</b>	<b>21,2</b>
Human-Etisk Forbund	..	..	49 428	69 894	..	100,0	21,2

<sup>1</sup> Omfatter reg. og ureg. samfunn/menigheter med statstilskott 1998. Medregnet menighetstilhørende medlemmer.

<sup>2</sup> Livssynssamfunn med statstilskott for 1998, jf. lsl. F.o.m. 1985 er barn under 15 år medregnet.

<sup>3</sup> Omfatter bare medlemmer det blir mottatt offentlig støtte for.

Kilde: SSB 1999

Inndelingen er basert på den gruppering av tilskuddssøkere som foretas på skjema G-7807, og summeres opp av Statistisk sentralbyrå (SSB). Feilkilder til en oversikt over det totale antall medlemmer eller tilhengere til tros- og livssynssamfunn er derfor at tabellen viser søknader som blir avslått, ikke viser søkere som er gitt utsettelse med innsending av medlemstall, ikke viser

medlemmer i tilskuddsberettigede samfunn som ikke søker tilskudd, og at enkelte kan ha krysset av feil kategori ved innsendelse av søknad<sup>7</sup>. Det var videre i 1999 i alle fall et 40-tall trossamfunn som er registrert eller tidligere har mottatt tilskudd, som ikke søkte tilskudd<sup>8</sup>. Tallene viser ikke enkeltmedlemmer som hører til trossamfunn internasjonalt, og som ikke har meldt seg inn i det tilsvarende tilskuddsberettigete samfunn i Norge (jf. pkt 3.4.3). Også SSBs tall viser imidlertid tredobling i antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken i årene 1980-1999. En oversikt over sammenslutninger som søkte statstilskudd i 1999, og antall medlemmer det ble søkt om tilskudd for, er lagt til vedleggene.

### 3.3.3 Mennesker som har et ikke-religiøst livssyn

Et annet trekk etter 1970 er utviklingen av større organisasjoner rundt ikke - religiøse livssyn. Her peker Human-Etisk Forbund (HEF) seg ut. Medlemstallet i HEF var relativt lavt inntil organisasjonen ble tilskuddsberettiget i 1981. Så sent som i 1977 var medlemstallet 1265. I 1998 ble det utbetalt statstilskudd for 69894 medlemmer i denne organisasjonen.

MEDLEMMER I HUMAN-ETISK FORBUND <sup>9</sup>	1970	1977	1984	1991	1998
Antall	491	1 265	18 224	51 464	69 854

Kilde: Human-Etisk Forbund 27.07.1999

Arbeidsgruppen har ikke hatt tilgang til oversikter som viser utvikling for andre livssynssamfunn enn HEF. Dette har sammenheng med at bare tilskuddssøkende livssynssamfunn med mer enn 500 medlemmer kommer med i statistikken, jf. Forskrift om tilskot til livssynssamfunn § 1<sup>10</sup>.

### 3.3.4 Andre særtrekk etter 1970

Etter 1970 har det vært en sterk økning i antall personer som tilhører ikke-kristne trosretninger. Dette gjelder særlig de mange nasjonale grupper av muslimer, men også buddhister, hinduer og andre grupper har hatt en stor vekst.

Leirvik (1998) estimerer at det i 1980 var 10 000 og i 1997-98 om lag 67 000 muslimer i Norge<sup>11</sup>. Antallet muslimer i Norge kan estimeres til om lag 85 000 ved utgangen av 1999, mens antall muslimer det ble utbetalt statstilskudd for i 1998 var noe i underkant av 46 000. Det ble videre i 1998 utbetalt statstilskudd for om lag 2 000 hinduer og 7 000 buddhister<sup>12</sup>.

Medlemstallet i Den romersk - katolske kirke i Norge har prosentvis vokst sterkt, også dette hovedsakelig som følge av økt innvandring<sup>13</sup>. Antallet registrerte katolikker var under 5 000 i 1950, cirka 6000 i 1971, mens det i 1999 ble utbetalt tilskudd for 40203 medlemmer<sup>14</sup>. I tillegg

<sup>7</sup> En sammenholding av medlemstallene mot regnskapet for tilskudd for tilskuddsåret 1998, kan tyde på at feilkoding har forekommet på søknadsskjemaene (St. meld. nr. 3 (1998-99) holdt opp mot gjeldende tilskuddssats).

<sup>8</sup> Konklusjonen bygger på samtaler med fylkesmennenes saksbehandlere som er foretatt i januar og februar 2000.

<sup>9</sup> Omtalen om 1970 og fremover vil si tilskuddsberettigede medlemmer. Medlemsregisteret skilte ikke ut ikke-tilskuddsberettigede medlemmer i registeret før 1970. Samlet antall "sympatisører" var 1029 i 1970 (Kilde: Human-Etisk Forbund 27.07.99). Tallet for 1998 er korrigeret i forhold til den innsendte søknad om tilskudd for 1998.

<sup>10</sup> I følge representanter for Human - Etisk Forbund eksisterer det flere livssynssamfunn i Norge enn HEF. Det er likevel denne organisasjonen som er relevant i forhold til statstilskudd per dags dato og derfor er omtalt her.

<sup>11</sup> Litt under en tredjedel av disse var muslimer med pakistansk tilknytning. Resten var muslimer med bosnisk (10000), tyrkisk (7800), iransk (7600), somalisk (5000), marrokansk / kosovo - albansk (4500 hver), eller irakisk bakgrunn (3200), og 5500 hadde tilknytning til andre land i Midt - Østen, Nord-Afrika eller Asia (Leirvik 1998).

<sup>12</sup> Hinduene i Norge kommer hovedsakelig fra det indiske subkontinent, og buddhistene hovedsakelig fra Vietnam, Thailand eller Sri Lanka (Kilde: Leirvik 1998; SSBs web-side 1998)

<sup>13</sup> Nyrekrutteringen er i stor grad knyttet til innvandring fra Vietnam og Latin-Amerika, Polen og engelsk-eller tysktalende områder (Kilde: Halvorsen i Haugsbø og Haraldsø mfl 1993).

<sup>14</sup> Kilde: Dissenterlovkomiteen; SSB 1999

kommer katolikker bosatt i Norge som ikke er organisert som medlemmer i Norge (jf. punkt 3.4.3). Dette har sammenheng med at de ikke er ført inn som medlemmer i dette kirkesamfunnet her.

### 3.4 Medlemstilknytning i 1999

#### 3.4.1 Status for medlemstall og de som står utenfor tros- og livssynssamfunn for 1998-99

Tabellen under gir oversikt over hovedkategorier tros- og livssynssamfunn ved årsskiftet 1998-99, når det gjelder medlemsandel av den norske befolkning og mottak av statlig bevilgning eller tilskudd.

#### Andelen av Norges befolkning i og utenfor kategorier av tros- og livssynssamfunn. 1998-99<sup>15</sup>

HOVEDKATEGORIER	Antall personer	Prosent	Statlig bevilgning - statlige tilskudd
Folketallet i Norge	1) 4 459 865	100	
Medlemmer i Den Norske Kirke <sup>16</sup>	3) 3 887 864	87,1	2) <sup>17</sup> 808 268 000
Medlemmer i andre samfunn som fikk tilskudd <sup>18</sup> , hvorav	4) 337 084	7,6	71 461 968
a. Registrerte trossamfunn	242 282	5,4	51 363 768
b. Uregistrerte trossamfunn	27 731	0,6	<sup>19</sup> 5 878 972
c. Livssynssamfunn (Human - Etisk Forbund)	67 071	1,5	14 219 228
Medlem i samfunn som ikke søker/ ikke får tilskudd/ og personer som ikke er medlem i noe samfunn 1.1.1999 <sup>20</sup>	234 917	5,2	0

Kilde: 1) SSB-1998; 2) Kuf;Kirkeavd. 1999; 3) Kirkerådet 1999; 4) Statsregnskapet for 1999/Kuf, Voksenoppl.avd. 2000

Både statskirkens medlemsregister<sup>21</sup> og en medlemsoversikt basert på tilskuddstall har svakheter. Det tilgjengelige materiale sannsynliggjør likevel at om lag 13 % av befolkningen sto utenfor statskirken ved årsskiftet 1998-99, og at i underkant av 8% av befolkningen er medlem i et tros- eller livssynssamfunn som mottar statstilskudd. Dataunderlaget for utregning av medlemstall i slike tros- og livssynssamfunn er utbetalt tilskudd i 1999<sup>22</sup>, dividert med tilskuddssatsen. En oversikt over tros- og livssynssamfunn som søkte om tilskudd er lagt til vedleggene, fordelt på fylkesmann og søknadstall.

#### 3.4.2 Arbeidsgruppens oversikt over grupper av tros- og livssynssamfunn etter antall samfunn, menigheter og medlemstall

<sup>15</sup> Vi angir 1998-99 ettersom SSBs måling for 1999 tar utgangspunkt i medlemstallet ved årsskiftet..

<sup>16</sup> Medlemstallet som ble brukt som delingstall for utregning av statstilskudd i 1999 var 1.1.99 ca. 3 805 850. Tallet er oppdatert per 1.7.99 til 3 887 864 (Kilde: Kirkerådet 15.09.1999).

<sup>17</sup> Beregningsgrunnlag for utregning av sats for statstilskudd til tros- og livssynssamfunn for 1999 var

1. Kap 0294/3294 Kirkelig Administrasjon	250 465 000
2. Kap 0295/3295 Presteskaper	518 803 000
3. Kap 0299 Opplysningsvesenets fond	
a) Presteboliger (nettobidrag)	19 000 000
b) Tilskudd til felleskirkelige tiltak	20 000 000
<b>Samlet beregningsgrunnlag for 1998</b>	<b>808 268 000,-</b>

Kilde: Kuf/Voksenoppl.avd. 1999

<sup>18</sup> Tilskuddsbeløpene er hentet fra statsregnskapet 1999. Medlemstall fremkommer ved å dividere utbetalt beløp på tilskuddssatsen (kr 212). Tilskuddssatsen beregnes ved å dividere budsjettert beløp på antall medlemmer i Statskirken.

<sup>19</sup> Her er avsetningen til kunngjøring av kap 0210, post 71 holdt utenfor beregningen

<sup>20</sup> Estimert = (Befolkningen i Norge - (Antall medlemmer i Statskirken + Antall medlemmer i andre tros- og livssynssamfunn) = Antall utenfor tilskuddsmottakende samfunn

<sup>21</sup> Feilmarginen er anslått til 1-2 % (St prp nr 1 (1998-99 s.288). 1% vil si ca 40000 personer.

<sup>22</sup> Det vil si tall fra det foreløpige Statsregnskapet 1999



Arbeidsgruppen har foretatt en re - analyse av det datamateriale SSBs samlet inn for 1999, og lagt til enkelte opplysninger om antall samfunn og antall oppgitte menigheter. Vi har på bakgrunn av dette kommet frem til følgende om tros- og livssynssamfunn som søkte tilskudd i 1999.

**Antall sammenslutninger, menigheter og medlemmer i tros- og livssynssamfunn 1999. Søknader til fylkesmennene per 30.06.99**

HOVEDGRUPPER	FREKVENSER		
	Antall samfunn	Antall menigheter <sup>23</sup>	Antall medlemmer
Buddhistiske trossamfunn	7	11	7 410
Hinduistiske trossamfunn	5	5	1 460
Islamske trossamfunn	60	77	51 534
Mosaiske trossamfunn	2	2	1 041
Andre ikke-kristne trossamfunn	4	117	1 028
Adventistsamfunnet	3	72	6 096
Den evangelisk luth. Frikirke	1	80	20 899
Den romersk katolske kirke	8	31	39 630
Det ev. – lutherske kirkesamfunn	1	15	3 455
Det norske baptistsamfunn	1	66	10 404
Det norske misjonsforbund	1	78	8 182
Metodistkirken i Norge	1	51	13 204
Ortodokse kristne forsamlinger	8	8	2 422
Pinsemenighet	249	250	45 936
Utenlandsk luthersk/evangelisk	8	16	11 541
Den frie evangeliske forsamling	26	26	3 858
Kristne fellesskap eller Kristne sentre	17	17	4 087
Bibelsentre	18	18	3 655
Andre kristne trossamfunn	66	97	16 782
Jehovas vitner	1	175	15 083
Human - Etisk Forbund	1	128	68 253
<b>Samlet</b>	<b>488</b>	<b>1 340</b>	<b>335 960</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå 1999; Kirke-, utdanning.- og forskningsdep, Voksenopplæringsavd. 2000

Oversikten per 30.06.1999 viser 418 registrerte trossamfunn, 69 uregistrerte og 1 livssynssamfunn. Ut fra det faktum at disse tallene ikke inkluderer utfallet av klagesaker, utsettelse av søknadsfrist etc, kan vi anta at det antall sammenslutninger som søkte om statstilskudd i 1999 var nær 500. En omregning av tall fra statsregnskapet viser utbetalt statstilskudd for 337 085 medlemmer i 1999.

**Tros- og livssynssamfunn som søkte statstilskudd i 1999.**

**Fordeling etter kategori, trosretning og frekvenser. Tall per 30.06.1999.**

	Registrerte trossamfunn	Uregistrerte trossamfunn	Livssynssamfunn
--	-------------------------	--------------------------	-----------------

<sup>23</sup> Dette viser hvilken informasjon som kommer inn på søknadene om tilskudd. De enkelte samfunn kan ha definert begrepet menighet noe forskjellig, slik at tallet kan være noe misvisende.

Hovedgrupper	Antall samfunn	Antall menigheter	Antall medlem	Antall samfunn	Antall menigheter	Antall medlem	Antall samfunn	Antall lokallag	Antall medlem
Buddhistiske trossamfunn	5	9	6 779	2	2	631			
Hinduistiske trossamfunn	1	1	293	4	4	1 167			
Islamske trossamfunn	56	56	45 486	4	21	6 048			
Mosaiske trossamfunn	2	2	1 041						
Andre ikke-kristne trossamfunn	4	117	1 028						
Adventistsamfunnet	3	72	6 096						
Den evangelisk luth. Frikirke	1	80	20 899						
Den romersk katolske kirke	8	31	39 630						
Det ev. – luth. kirkesamfunn	1	15	3 455						
Det norske baptistsamfunn	1	66	10 404						
Det norske misjonsforbund	1	78	8 182						
Metodistkirken i Norge	1	51	13 204						
Ortodokse kristne forsamlinger	6	6	2 152	2	2	270			
Pinsemenighet	227	229	44 580	21	21	1 356			
Utenlandsk luthersk/evangelisk	3	3	1 700	5	13	9 841			
Den frie evangeliske forsamling	2	2	253	24	24	3 605			
Kristne fellesskap/Kristne sentre	17	16	3 972	1	1	115			
Bibelsentre	16	16	3 591	2	2	64			
Andre kristne trossamfunn	62	71	10 526	4	26	6 256			
Jehovas vitner	1	175	15 083						
Human - Etisk Forbund							1	128	68 253
<b>Samlet</b>	<b>418</b>	<b>1096</b>	<b>238 354</b>	<b>69</b>	<b>116</b>	<b>29 353</b>	<b>1</b>	<b>128</b>	<b>68 253</b>

Kilde: SSB 1999, Kuf 1999.

### 3.4.3 Organisasjonsgrad og antallsmessig dominerende grupper blant troende og ikke - troende

I følge SSBs oversikt for 1999, og arbeidsgruppens omgrupperte tall, var om lag 2/3 av medlemmene i tros- og livssynssamfunn som søkte tilskudd dette året, knyttet til hovedgruppene islam (ca. 51 000 medlemmer), pinsevenner (ca. 45 000) og Den romersk - katolske kirke (ca. 40 000), samt livssynssamfunnet Human - Etisk Forbund (ca. 68 000).

Materialet viser videre at om lag 234 000 av innbyggere dette året hadde valgt å stå utenfor Den norske kirke og tilskuddsmottakende tros- eller livssynssamfunn (jf pkt 3.3.1). Som vi har sett kan dette tallet gi grunnlag for feilkonklusjoner: For det første er mange som er medlem i tros- eller livssynssamfunn i Norge eller internasjonalt, ikke ført opp som medlem i en sammenslutning som mottar tilskudd i Norge. Et nyere estimat anslår at det er 20000 romersk - katolikker<sup>24</sup>, som ikke er registrert som medlemmer i dette kirkesamfunnet i Norge. Lignende tendenser synes å prege den brede hindu - tradisjonen<sup>25</sup>, og Leirvik (1998) har kommet til tilsvarende funn om tilhengere av Islam i Norge i perioden 1980-1997. For det tredje er det slik at mange trossamfunn ikke lar seg registrere eller søker ikke offentlig tilskudd<sup>26</sup>. Årsakene kan være flere: Prinsipielle holdninger mot offentlig finansiering; manglende kunnskaper om gjeldende ordninger; manglende evne til eller ønske om å oppfylle de plikter som forutsettes for å få tilskudd<sup>27</sup>; kost - nytte vurderinger<sup>28</sup>. Tilgjengelig informasjon gir følgende estimat over denne gruppen troende mennesker for 1999:

<sup>24</sup> Kilde: <http://www.katolsk.no/norge/stats.htm>

<sup>25</sup> Kilde: Generalsekretær for Vishwa Hindu Parishad – Europa, V.H. Ruparelia, 1998

<sup>26</sup> Dette gjaldt i 1999 blant annet enkelte større og mindre muslimske og hinduistiske forsamlinger (Kilde: Fylkesmennene 1998 og 1999), samt flere frikirkelige grupperinger (Kilde: Norges Frikirkeråd) og Jesu Kristi Kirke av De Siste Dagers Hellige, som i 1998 hadde om lag 4 000 medlemmer i Norge (Kilde: JKKaDSDH 1998).

<sup>27</sup> Eksempelvis frister og innhold i søknader og rapporter.

<sup>28</sup> Eksempelvis papirarbeid knyttet til avklaring av kommunetilhørighet for spredt bosatte medlemmer.

**Anslag over antall personer med trostilhørighet, men som det ikke utbetales tilskudd for.**

KIRKESAMFUNN	Antall
Muslimere tilhørende forskjellige grupperinger	25-30 000
Romersk-katolikker	20 000
Medlemstall i frikirker som ikke mottar statstilskudd	10-15 000
Jesu Kristi Kirke av De Siste Dagers Hellige (mormonere)	4 000
Buddhister	2 000
Hinduer	1 000
Samlet anslag	70 000

Kilde: Leirvik 1998; JKKaDSDH<sup>29</sup> 1998; Lothe 1999; SSB 1999; <http://www.katolsk.no/norge/stats.htm>; 1999

Andelen organiserte muslimer synes imidlertid på sikt å være stigende, tross en nedgang 1997-99<sup>30</sup>.

**Estimat over tilhengere av Islam i Norge og organisasjonsprosent<sup>31</sup>**

ÅRSTALL	Samlet antall tilhengere i Norge	Organisert i trossamfunn	Organisasjonsprosent
1980	10 000	1 006	10
1990	36 000	19 189	53
1997	67 000	45 596	70
1999	Ca.85 000	Ca. 51 193	Ca. 60

Kilde: Leirvik 1998; SSB 1999; Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1999

## 3.4.4 Medlemsmassens geografiske fordeling

Vi har ingen nøyaktig oversikt over hvordan tilhørige til tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken fordeler seg regionalt. Kirkerådets oversikt over statskirkens medlemmer per august 1999 gir likevel mulighet for å sette opp oversikten på neste side:

<sup>29</sup> Jesu Kristi Kirke av De Siste Dagers Hellige.

<sup>30</sup> Med flyktingestrømmen fra Kosovo og andre landområder med overveiende muslimsk befolkning i 1998 og 1999, vil vil kunne anta at det var rundt 80-85000 muslimer som oppholdt seg i Norge ved årstusenskiftet.

<sup>31</sup> Leirvik (web-side [http://www.tf.uio.no/krlnett/tekster/art\\_islam\\_inorge\\_statistikk.htm](http://www.tf.uio.no/krlnett/tekster/art_islam_inorge_statistikk.htm)) påpeker at en del muslimer er organisert i trossamfunn/foreninger som ikke mottar tilskudd, slik at prosenten kan være høyere enn det som vises her.

**Antall og andel personer i og utenfor Den norske kirke etter bostedsfylke. Per 1.8.1999**

FYLKE	Folketall	Medlemstall i statskirken	% av folketall i statskirken	Antall utenfor statskirken	% utenfor statskirken
Østfold	246 903	213 517	86,48	36 386	13,52
Akershus	463 603	398 216	85,90	65 387	14,10
Oslo	505 442	369 986	73,20	135 456	26,80
Hedmark	186 356	170 450	91,46	15 906	8,54
Oppland	182 201	168 125	92,27	14 076	7,73
Buskerud	235 607	205 729	87,32	29 878	12,68
Vestfold	211 576	184 816	87,35	26 760	12,65
Telemark	164 650	142 106	86,31	22 554	13,69
Aust-Agder	101 742	86 970	85,48	14 772	14,62
Vest-Agder	154 689	129 150	83,49	25 539	16,51
Rogaland	371 215	325 041	87,56	46 174	12,46
Hordaland	433 252	388 217	89,61	45 035	10,49
Sogn og Fjordane	107 580	100 947	93,83	6 633	6,13
Møre og Romsdal	242 697	225 243	92,81	17 454	7,19
Sør-Trøndelag	261 699	237 073	90,59	24 626	9,41
Nord-Trøndelag	126 779	118 446	93,43	8 333	6,57
Nordland	239 055	219 524	91,83	19 531	8,17
Troms	149 257	136 138	91,21	13 119	8,79
Finnmark	75 562	68 170	90,22	7 392	9,78
<b>Norge samlet</b>	<b>4 459 865</b>	<b>3 887 864</b>	<b>87,17</b>	<b>575 011</b>	<b>12,83</b>

Kilde: Kirkerådet 1999; Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2000

Som vi ser er andelen innbyggerne utenfor Den norske kirke størst i ”innvandrerylker” som Oslo og Akershus, som nå også er de største ”frimenighetsfylker”, samt i gamle ”frimenighetsfylker”, som Agderfylkene, Østfold, Vestfold og Telemark<sup>32</sup>. Registeret over navn på samfunn som har mottatt tilskudd fra Oslo kommune inneholdt mer enn 300 navn i 1998<sup>33</sup>.

### 3.4.5 Fordeling av utbetalt statstilskudd etter fylkesmannsembete

Fylkesmennene utbetaler statstilskudd etter hvor trossamfunnet har sitt hovedsete, og ikke etter hvor medlemmene er bosatt. En oversikt over hvor store tilskudd fylkesmennene utbetaler, vil således gi en oversikt over hvor stor andel av medlemsmassen som er knyttet til de tros- og livssynssamfunn som får tilskudd hos hver enkelt fylkesmann og gi et bilde av den administrative arbeidsbyrde. I følge statsregnskapet 1999 er fordelingen følgende:

<sup>32</sup> Det er blant annet gjengitt statistikk i Pinsebevegelsens årbok og i årsmeldingen for Human - Etisk Forbund. Det samme antar vi foreligger i andre trossamfunn, men dette er tall vi ikke har hatt anledning til å samle inn og bearbeide.

<sup>33</sup> Kilde: Oslo kommune 1998

**Utbetaling av tilskudd med fordeling fordelt etter ansvarlig Fylkesmann. 1999.**

FYLKESMANN	Registrerte trossamfunn	Uregistrerte trossamfunn	Livssynsamfunn	Samlet tilskudd Kap 210	Andel av tilskudd	Omregnet til medlemmer	Tilskuddsøkere
	Kroner	Kroner	Kroner	Kroner	Prosent	Medlemmer	Søkere
Østfold	1 720 592	96 036	0	1816 628	2,5	8 569	35
Oslo/Akershus	35 962 188	3 032 448	14 219 228	53 213 864	74,5	251 009	110
Hedmark	425 908	31 164	0	457 072	0,6	2 156	22
Oppland	299 132	67 840	0	366 972	0,5	1 731	17
Buskerud	1 505 200	105 364	0	1 610 564	2,3	7 597	25
Vestfold	1 404 288	1 164 516	0	2 568 804	3,6	12 117	18
Telemark	1 264 368	8 480	0	1 272 848	1,8	6 004	33
Aust-Agder	648 296	79 712	0	728 008	1,0	3 434	12
Vest-Agder	1 374 608	284 504	0	1 659 112	2,3	7 826	28
Rogaland	1 999 416	298 496	0	2 297 912	3,2	10 839	45
Hordaland	1 685 772	137 376	0	1 823 148	2,6	8 600	38
S.- og Fjord.	87 344	0	0	87 344	0,1	412	7
Møre + Romsdal	599 112	21 624	0	620 736	0,9	2 928	25
S. - Trøndelag	1 129 748	378 208	0	1 507 956	2,1	7 113	19
N. - Trøndelag	111 088	66 560	0	177 648	0,2	838	6
Nordland	419 124	104 092	0	523 216	0,7	2 468	25
Troms	600 808	0	0	600 808	0,8	2 834	14
Finmark	126 776	2 544	0	129 320	0,2	610	8
<b>Samlet</b>	<b>51 363 768</b>	<b>5 878 964</b>	<b>14 219 228</b>	<b>71 461 960</b>	<b>100</b>	<b>337 085</b>	<b>487</b>
<b>Medlemmer</b>	<b>242 282</b>	<b>27 731</b>	<b>67 071</b>	<b>337 085</b>		<b>337 085</b>	

Kilde: Det foreløpige statsregnskapet for 1999; Kuf 2000

¾ av medlemmene i tros- og livssynssamfunn som søkte om statstilskudd i 1999, var knyttet til sammenslutninger som har sitt hovedsete i Oslo eller Akershus. Ni fylkesmenn mottok på den annen side samlet søknader fra trossamfunn som samlet hadde under 5% av antall medlemmer det ble søkt om tilskudd for. Det var likevel bare om lag 23% av tilskuddssøkerne som søkte tilskudd hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, selv om nær 150 tros- og livssynssamfunn var ført i navnerregisteret der ved inngangen til det nye årtuset. Søknadene per 30.06.99 fordelte seg slik, etter medlemstall:

## 3.4.6 Søknader om tilskudd fordelt etter medlemstall

**Tros- og livssynssamfunn som søkte om statstilskudd i 1999 etter størrelse. N=487**

	Samlet oversikt		Registrerte trossamfunn		Uregistrerte trossamfunn		Livssynssamfunn	
	Antall samfunn	Medlemmer	Antall samfunn	Medlemmer	Antall samfunn	Medlemmer	Antall samfunn	Medlemmer
1-9 medlemmer	4	29	4	29	0	0	0	0
10-19 medlemmer	11	178	11	178	0	0	0	0
20-49 medlemmer	86	2 957	73	2 542	13	415	0	0
50-99 medlemmer	111	8 036	92	6 700	19	1 336	0	0
100-199 medlemmer	110	15 259	93	12 979	17	2 280	0	0
200-499 medlemmer	91	28 920	78	24 839	13	4 081	0	0
500-1999 medlemmer	51	47 379	48	44 964	3	2 415	0	0
2000 og flere medlem	23	233 202	18	146 123	4	18 826	1	68 253
<b>Samlet</b>	<b>487</b>	<b>335 960</b>	<b>417</b>	<b>238 354</b>	<b>69</b>	<b>29 353</b>	<b>1</b>	<b>68 253</b>

Kilde: SSB 1999; Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1999

Enkelte kirkesamfunn vi vanligvis anser som en enhet er registrert fylkesvis eller regionalt som trossamfunn (eks. Den romersk - katolske kirke og Syvendedagsadventistene), og fremstår med

dette som flere enn ett "trossamfunn" i oversikten<sup>34</sup>. Landsdekkende kirkesamfunn som er med i denne oversikten er kodet etter hvordan samfunnet har valgt å registrere seg som trossamfunn, eksempelvis landsdekkende (Metodistkirken), regionalt (Syvendedagsadventistene), eller lokalt (Pinsemenigheter).

Statskonsult konkluderte i Rapport 1997:4<sup>35</sup> med at 10 prosent av trossamfunnene i Norge hadde færre enn 20 medlemmer. Målingen for 1999 indikerer at det riktige tallet er om lag 3 %. Det er ingenting som tyder på at situasjonen har endret seg vesentlig siden Statskonsult presenterte sine konklusjoner. Avviket mellom Statskonsult og arbeidsgruppens tall ser ut til å ha bakgrunn i at Statskonsult bygget sin analyse på SSBs oppstilling av informasjon fra individuelle søknadsskjemaer, isteden for en måling av antall tros- og livssynssamfunn. SSB førte frem til 1999 ikke oversikt over samfunn, men antall søknadsskjemaer fra og menigheter i samfunn som søker tilskudd. Dette likestiller pinsebevegelsens menighetsbegrep - som tilsvarer lovens trossamfunnsbegrep, med søknadsskjemaer fra lokalforeninger, fylkeslag og regionalledd i andre tros- eller kirkesamfunn. Antall innrapporterte menigheter var som følger:

#### Antall menigheter i tros- og livssynssamfunn som søkte om statstilskudd

SAMFUNN	1988	1993	1996	1998	1999
Registrerte trossamfunn	880	1 071	1 057	976	1 096
Uregistrerte trossamfunn	-	-	76	99	98
Livssynssamfunn	1	1	1	1	1
Samlet antall samfunn	881	1 072	1 134	1 075	1 195

Kilde: SSBs menighetsoversikt 1999

Også en slik oversikt vil imidlertid ha svakheter. Den påvirkes blant annet av hvordan samfunnene har valgt å fylle ut søknaden om tilskudd med opplysninger om menigheter, og hvordan SSB har valgt å kode disse opplysningene. For eksempel er livssynssamfunn her satt til "menighet", mens primærkilden viser 128 lokalforeninger i Human – Etisk Forbund i 1999.

### 3.5 Samorganisering av tros- og livssynslivets organisasjoner de siste 30 årene

#### 3.5.1 Norges Frikirkeråd.

De frikirkelige trossamfunn etablerte i 1902 Norges Dissentering, som var samlet første gang i februar 1903. Organet ble dannet for å ivareta frikirkelige samfunns interesse i politiske saker som berørte frikirkene. Det var lovgivningsspørsmål og ikke minst saker knyttet til religionsundervisningen i skolen som opptok Dissenteringet. I 1966 ble Dissenteringet omorganisert og fikk navnet Norges Frikirkeråd (NFR).

NFR er i hovedsak en interesseorganisasjon for de frikirkelige trossamfunn og representerer en medlemsmasse på ca. 130 000 medlemmer.

Følgende kirkesamfunn og trossamfunn er medlemmer i Norges Frikirkeråd: De Frie Evangeliske Forsamlinger i Norge, Den Evangelisk Lutherske Frikirke, Det Norske Baptistsamfunn, Det Norske Misjonsforbund, Frelsesarmeen, Guds Menighet, Vegårshei, Metodistkirken i Norge, Pinsebevegelsen i Norge, Vennenes Samfunn. Det evangelisk - lutherske kirkesamfunn har observatørstatus.

<sup>34</sup> Tabellen viser sannsynlige tilskuddsmottakere i 1999, på grunnlag av søknader per 30.06 dette året. Antallet søknadsskjemaer fra kirkesamfunn/ trossamfunn fra fylkesavdelinger/ regionalavdelinger, var det samme året 645 (Kilde: SSB 1999). Det har ikke blitt laget noen tilsvarende oversikt over hvor mange trossamfunn som har rett til stats- og kommunetilskudd. Dette ville også inkludere tros- og livssynssamfunn som ikke søker tilskudd.

<sup>35</sup> Rapport 1997:4 s.53

### 3.5.2 Norges Kristne Råd

Norges Kristne Råd (NKR) ble opprettet i desember 1992. NKR er et felles kirkelig samarbeidsorgan hvor også Den norske kirke inngår, som ved stiftelsen tok opp i seg en rekke mellomkirkelige samarbeidsfora som allerede var etablert. NKR arbeider for å fremme det mellomkirkelige samarbeidet både nasjonalt og internasjonalt. NKR arbeider etter konsensus - prinsippet, og legger større fokus på økumenisk arbeid enn Frikirkerådet.

### 3.5.3 Samarbeidsrådet for Tros- og Livssynssamfunn.

Samarbeidsrådet for Tros- og Livssynssamfunn (STL) ble etablert 30. mai 1996. Etableringen var i hovedsak et resultat av erfaringer gjort i forbindelse med etablering av grunnskolefaget Kristendomskunnskap med religions- og Livssynsorientering. STL har som formål:

- Gjennom dialog å fremme gjensidig forståelse og respekt mellom tros- og livssynssamfunn.
- Å arbeide for fremme av likestilling mellom tros- og livssynssamfunn i Norge basert på FN-konvensjonen om menneskerettigheter og Europakonvensjonen om menneskerettigheter.
- Å arbeide internt og eksternt med sosial - etiske spørsmål i et tros-og livssynsperspektiv.

Hovedaktiviteten i STL er rettet mot tiltak som fremmer gjensidig respekt og forståelse mellom de forskjellige tros- og livssynssamfunnene i Norge. STL arbeider for å forhindre at forskjellene mellom religion og livssyn blir brukt til å fremme fordommer og fremmedfrykt.

STL fungerer ikke som en interesseorganisasjon i vanlig forstand, ettersom den drives etter konsensusprinsippet.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn har følgende medlemmer: Alternativt Nettverk, Baha'í-samfunnet, Buddhistforbundet, Det Mosaiske Trossamfund, Human - Etisk Forbund, Islamsk Råd i Norge, Den norske kirke v/Mellomkirkelig Råd og Norges Frikirkeråd.

### 3.5.4 Islamsk Råd

Islamske trossamfunn har eksistert i Norge i flere årtier. De første forsøk på fellesorganisering av muslimer i Norge fant likevel sted ved etableringen av Det islamske forsvarsrådet i 1988.

Islamsk Råd ble dannet i 1992. Bakgrunnen var Den norske kirkes invitasjon til samtaler mellom kirken og norske muslimer. Representanter for Islamsk Råd har siden møtt DNK til dialog om relevante spørsmål, og er medlem i Samarbeidsrådet.

Islamsk Råd omfatter ca. halvparten av de organiserte muslimene i Norge, og er en av de få fellesorganer som ivaretar muslimske interesser i det norske samfunnet. Organet har vært aktivt i høringsprosessen rundt det nye KRL - faget i skolen og i kontakt med Nasjonalt læremiddelsenter om dette. Islamsk Råd er også representert i Verdikommisjonens arbeid med religionsdialog.

### 3.5.5 Buddhistforbundet.

Buddhistforbundet er et registrert trossamfunn som omfatter 8 ulike menigheter/avdelinger. I tillegg er enkelte menigheter registrert som egne trossamfunn, men med organisert tilknytning til Buddhistforbundet som interessefelleskap. Buddhistforbundet fungerer som høringsinstans i forhold til offentlige myndigheter. Ca 7 200 medlemmer er knyttet direkte eller indirekte til Buddhistforbundet, som på linje med Islamsk Råd er representert i Verdikommisjonens arbeid med religionsdialog.

## 3.6 Prognose for medlemstall i årene fremover

### 3.6.1 Innbyggere i Norge utenfor Den norske kirke i årene fremover – prognose

En lineær framskrivning med utgangspunkt i SSBs statistikk over utviklingen 1990-1998, gir følgende utvikling i antall medlemmer i tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken:

#### Vekst i antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken. Lineær framskrivning

	Registrerte trossamfunn	Uregistrerte trossamfunn	Livssynssamfunn <sup>36</sup>	Samlet vekst %
% forventet økning per år	3,2	6,4	6,0	4,2

Kilde: SSB 1998; Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Voksenopplæringsavdelingen 1999

Dersom utviklingen fremover blir slik, innebærer det at antall medlemmer det kan mottas tilskudd for passerer 500 000 om lag år 2010 og 700 000 før år 2020.

Videre kan vi ut fra en lineær framskrivning fra perioden 1970-1998 anslå antallet personer utenfor tros- og livssynssamfunn til mer enn 400 000 i år 2010, og noe over 600 000 i 2020.

Både for tilskuddsmottakende tros- og livssynssamfunn og for gruppen utenfor sammenslutninger som mottar tilskudd vil dette i så fall representere en fordobling i antall personer de neste 20 år.

## 3.7 Utøvelse av vigselfmyndighet

En oversikt satt opp i januar 2000, viser at i alle fall 330 av de registrerte trossamfunn som søkte statstilskudd i 1999 hadde vigselfrett per 30. juni 1999<sup>37</sup>. Antallet registrerte trossamfunn med vigselfrett var sannsynligvis noe høyere, ettersom en del samfunn med vigselfrett ikke søker om statstilskudd og derfor ikke kom med i oversikten.

Registrerte pinsemenigheter kan, hvis de har en godkjent forstander eller prest, automatisk få vigselfrett ved registrering. Dette forutsetter at de benytter de særskilte vigselfritualer som er godkjent av Barne- og familiedepartementet for pinsemenigheter. Om lag 220 av de registrerte trossamfunnene med vigselfrett var pinsemenigheter.

<sup>36</sup> Kommentarer fra Human-Etisk Forbund indikerer at veksten der kan flate ut i årene som kommer (Kilde: HEF 26.7.99).

<sup>37</sup> Bygger på en forespørsel til fylkesmennene i januar 2000, sammenholdt med Barne- og familiedepartementets oversikt over registrerte trossamfunn som har fått vigselfrett etter 1990. I og med at fylkesmennenes oversikt ikke er komplett, kan antallet være noe høyere enn oversikten viser. En foreløpig oversikt er lagt til Vedlegg 17.4.



**Antall og andel av registrerte trossamfunn som kan utføre vigslar. Estimert 20.3.2000**

NAVN ETTER GRUPPE	Antall registrerte trossamfunn	Antall av gruppe med vigslsrett	Prosentandel med vigslsrett
Buddhistiske trossamfunn	5	0	0%
Hinduistiske trossamfunn	1	0	0%
Islamske trossamfunn	56	19	34%
Mosaiske trossamfunn	2	2	100%
Andre ikke-kristne	4	2	50%
Adventistsamfunnet	3	3	100%
Den evangelisk lutherske frikirke	1	1	100%
Den romersk katolske kirke	8	8	100%
Det evangelisk - lutherske kirkesamfunn	1	1	100%
Det norske baptistsamfunn	1	1	100%
Det norske misjonsforbund	1	1	100%
Metodistkirken i Norge	1	1	100%
Ortodoks kristen	6	1	17%
Pinsemenigheter som er registrert	227	226	100%
Utenlandsk luthersk eller evangelisk	3	1	33%
Den frie evangeliske forsamling	2	0	0%
Kristne fellesskap eller Kristne sentre	16	10	63%
Bibelsentre	16	13	81%
Andre kristne	62	43	69%
Jehovas vitner	1	1	100%
<b>Samlet</b>	<b>417</b>	<b>334</b>	<b>80%</b>

Kilde: Fylkesmennene 2000; Barne- og familiedepartementet 2000; Norges frikirkeråd 2000

Siden Barne- og familiedepartementet overtok ansvaret for ekteskapslovens bestemmelser om vigsel i 1990, har ca. 130 registrerte trossamfunn fått godkjent formen for ekteskapsinngåelse. Av disse er i underkant av 30 fremmed - kulturelle trossamfunn<sup>38</sup>.

Av et totalt antall vigslar i Norge i 1998 på 23 354, ble 400 inngått i registrert trossamfunn. 13 129 ble til sammenligning inngått i Den norske kirke, 6 526 ble inngått borgerlig, og 3 299 i utlandet ved norsk utenrikstjenestemann.

<sup>38</sup> Av dette kan vi slutte at enkelte av de fremmed - kulturelle samfunn Barne- og familiedepartementet har i sitt vigslsregister, har kommet til etter at oversikten per 30.06.1999 ble satt opp.

## 4 KONVENSJONER, LOVER OG KOMMENTARER

### 4.1 Innledning

Mangfoldet i tros- og livssynslivet representerer et møte mellom ulike verdensanskuelser og verdigrunnlag, og er reflektert i hvordan lovgiver har tilpasset lover og regler, slik de er ment å ivareta Norges forpliktelser i forhold til internasjonale konvensjoner, og utviklingens krav. Ansvaret for oppfølgingen av disse lovene på trossamfunnsområdet er på sin side fordelt på en lang rekke departementer med forskjellig sektoransvar. Religionssegmentets fortsatte betydning er også reflektert i en rekke debattinnlegg og offentlige utredninger de senere år.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på dette bakteppet og enkelte legale og politiske premisser for utredningens forslag til endringer i eksisterende praksis og regler.

### 4.2 Internasjonale konvensjoner

Verdenserklæringen om menneskerettighetene av 1948, artikkel 18 fastslår at: *”Enhver har rett til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet. Denne rett omfatter frihet til å skifte religion eller tro, og frihet til enten alene eller sammen med andre, offentlig eller privat, å gi uttrykk for sin religion eller tro gjennom undervisning, utøvelse, tilbedelse og ritualer”*

Følgende konvensjoner gjelder som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge, i henhold til Lov av 21.mai 1999 nr.30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett:

- Europarådets konvensjon av 4.11.50 om beskyttelse av menneskerettighetene m<sup>39</sup>
- FN s internasjonale konvensjon av 16.12.66 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
- FN s internasjonale konvensjon av 16.12.66 om sivile og politiske rettigheter med tilleggsprotokoller
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950, art. 9 fastslår at:
  1. *Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.*
  2. *Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet i lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for opprettholdelse av offentlig orden, beskyttelsen av helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.*

Begrensning av tros- og livssynsfriheten må med andre ord være lovhjemlet for å være rettmessig, noe som sikrer mot vilkårlighet og sikrer likhet for loven. Bestemmelsen innebærer i en viss forstand en sikkerhet for balanse mellom minoritets- og majoritetsinteresser .

- FN s internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966, art. 18, lyder:

<sup>39</sup> Med de grunnleggende friheter som ble endret ved ellefte protokoll 11.mai 1994, med følgende tilleggsprotokoller: a) Protokoll 20.mars 1952 b) Fjerde protokoll 16.9.63 om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede omfattes av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til konvensjonen, c) Sjette protokoll 28.4.83 om opphevelse av dødsstraff, d) Syvende protokoll 22.11.84

*”Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å bekjenne seg til eller anta en religion eller tro etter eget valg, og frihet til alene eller sammen med andre, offentlig eller privat, å utøve sin religion eller tro gjennom gudstjeneste, iakttakelse av religiøse skikker, andaktsøvelser og undervisning.*

*Ingen må utsettes for tvang som vil kunne innskrenke hans frihet til å bekjenne seg til eller anta en religion eller tro etter eget valg.*

*Friheten til å utøve en religion eller tro skal ikke være gjenstand for andre begrensninger enn slike som er foreskrevet i lov og som er nødvendig for å beskytte den offentlige sikkerhet, orden, helse eller moral, eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.*

*Konvensjonens partene forplikter seg til å respektere foreldres, og i tilfelle vergers, frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med deres egen overbevisning”.*

20. juli 1993 forberedte FNs Menneskerettighetskomite en Generell kommentar nr.22 (General Comment) til artikkel 18. Her gis en vid tolkning av artikkelens innhold og mening (**Vedlegg 17.1**).

Konvensjonens art. 20 (2) lyder: *”Enhver form for fremme av nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer tilskyndelse til diskriminering, fiendskap eller vold, skal forbys ved lov.”*

Konvensjonens art. 27: *”I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.”*

- Det er et innbyrdes forhold mellom religionsfrihet og organisasjons(forsamlings)frihet. Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen har behandlet rettigheter etter artikkel 9 sammen med artikkel 11 om retten til forsamlings- og organisasjonsfrihet. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950, artikkel 11 om forsamlings- og foreningsfrihet, lyder som følger:  
”
- 1. *Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.*
- 2. *Utøvelsen av disse rettighetene skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke hindre at lovlige innskrenkninger blir pålagt utøvelsen av disse rettigheter for medlemmer av de væpnede styrker, av politiet og av statsforvaltningen.”*
- Livssynsmessig diskriminering. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 14, relaterer til rettigheter slått fast andre steder i konvensjonen. Sett i sammenheng med artikkel 9 og Tilleggsprotokoll artikkel 2, tjener artikkel 14 til beskyttelse mot livssynsmessig diskriminering. I relasjon til livssynsfrihet, innebærer dette at spørsmål som ikke reguleres av artikkel 9 eller Tilleggsprotokoll artikkel 2, og som heller ikke omfattes av noen annen av konvensjonens bestemmelser, faller utenfor artikkel 14s virkeområde. Denne lyder:  
*”Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjonen skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag, slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.”*

### 4.3 1814 - 1964 og Grunnloven § 2

Da vår første Grunnlov ble vedtatt i 1814, ble en bestemmelse om religionsfrihet som var utformet for utkastet, tatt ut. Religionshistorikerne strides noe om dette var en redigeringsfeil eller et bevisst valg<sup>40</sup>. Utviklingen de påfølgende ti - årene peker i retning av det siste: Religionsfriheten ble de neste førti år bare til dels gjort gjeldende, og da bare for kristne.

Dissenterlovkomiteen så dette på følgende måte: *”Når bekjennelsesplikt ikke var pålagt stortingsmenn eller medlemsskap i statskirken ikke var vilkår for stemmerett, var det vel helst fordi man ikke hadde tenkt på det, og neppe utslag av toleranse”* og *”Religiøst sett kom således Grunnloven av 1814 ikke til å betegne noe frigjøringsverk”* (s.8). Leirvik (1996) uttrykker det slik: *”Berre eitt religionssamfunn utanom det kristne kan skimtast i Grunnlova, nemleg jødane. Men så er dei til gjengjeld stengde ute (vår merknad: i Grl § 2): ”Jøder ere fremdeles udelukkede fra Adgang til riget”.*”

Kristne dissenter fikk likevel i 1845 lovlig adgang til offentlig religionsutøvelse, innenfor *”lov og ærbarhets”* grenser. Det ble samtidig gitt adgang til utmeldelse fra statskirken<sup>41</sup>. Fra 1851 ble bestemmelsen mot jøder i Grunnloven § 2 endret, og det direkte forbudet mot jøder tatt ut. Andre grunnlovendringer, og senere endringer i alminnelig lovgivning vedrørende bekjennelsesplikt, ble vedtatt av Stortinget blant annet i 1878<sup>42</sup>, 1880<sup>43</sup>, 1892<sup>44</sup> og 1894<sup>45</sup>. Skolelovbestemmelser om bekjennelsesplikt for lærere ble lempet på i 1915 og 1917. En ny lov om kristne dissenter og jøder ble vedtatt i 1891, og utvidet til unitarer i 1896. Grunnlovens forbud mot munkeordener i § 2 ble opphevet i 1897, og ved straffelovens ikrafttredelse 1.januar 1905 falt alle fortsatt gjeldende straffebestemmelser mot annen religionsutøvelse bort. Et forslag om å fjerne bestemmelsene i Grunnloven om forbud mot jesuitter ble likevel nedstemt både i 1897 og 1925, men til sist vedtatt i 1956.

Setningen *”Alle Religions-Sekter tilstedes fri Religionsøvelse”* ble tatt ut av 8.grunnsetning etter eidsvoldsmennenes behandling av forslag til Grunnloven. Dissenterlovkomiteen sier følgende: *”Religionsfrihet var vel i virkeligheten bare et moderne prinsipp eidsvoldsmennene hyttet i teori, men ingen hjertesak for dem”.*

Det påfølgende århundret ble det ved flere anledninger og fra forskjellig hold foreslått å tilføye et religionsfrihetens prinsipp til Grunnloven § 2<sup>46</sup>. Dette ble likevel nedstemt i Stortinget like ofte som spørsmålet ble tatt opp. Så sent som i 1962 uttalte Dissenterlovkomiteen følgende: *Dissenterloven gir ”kristne, mosaister og unitarier adgang til å danne det loven kaller ordnede dissentersamfunn, med de særlige rettigheter dette innebærer. Andre som f.eks. Jehovas vitner, mormonere, buddhister, muhammedanere m.v. kan nok fritt organisere seg og holde sine gudstjenester, men kan ikke få de rettigheter som et ordnet dissentsamfunn har.”*<sup>47</sup>.

På særskilt anmodning fra Justisdepartementets lovavdeling ble også spørsmålet om revisjon av § 2 behandlet i Dissenterlovkomiteens utredning. I et brev av 9.mai 1960 sendte komiteen over et forslag til Stortinget med fem alternativer, hvor også teksten til det endelige grunnlovsvedtaket inngår. Det fremgår av Dissenterlovkomiteens innstilling<sup>48</sup> at forslaget ble ansett som en naturlig

<sup>40</sup> Leirvik 1996

<sup>41</sup> Lov 16 juli 1845 angaaende Kristne, som ikke ere Medlemmer av Statskirken

<sup>42</sup> Nå var det bare dommere og statsråder som hadde grunnlovsmessig bekjennelsesplikt

<sup>43</sup> Lov om embedsmenns trosbekjennelse avgrenset bekjennelsesplikt til clerici, teologiske veiledere og sivil overhøyhet. Andre embedsmenn kunne være kristne dissenter eller jøder.

<sup>44</sup> Bekjennelsesplikten for dommere falt da ut av grunnloven og loven av 1880

<sup>45</sup> Endringer i lov om embedsmenns bekjennelse som opphevet ethvert bekjennelsesbånd for frie embeter

<sup>46</sup> H. Andersen 1982, Konstitusjonskomiteen 1897, Kirkekommissjonen 1908.

<sup>47</sup> Innstillingen s.20

<sup>48</sup> Innstillingen s.24-25

forlengelse av at Norge hadde sluttet seg til internasjonale konvensjoner. Det ble vist til andre lands konstitusjoner, at dette er i samsvar med Grunnlovens ånd, og hva som på tidspunktet var det norske folks syn.

Den nye formulering av § 2, 1.ledd som ble vedtatt var: ”*Alle Indvaanere af Riket have fri Religionsøvelse.*” Stortingsdebatten om grunnlovsforslaget uttrykte at grunnlovsfestingen av retten til religionsfrihet skulle gi uttrykk for gjeldende rett. Det er videre uttalt fra Stortinget at paragrafen må tolkes slik at livssyn blir omfattet<sup>49</sup>.

I Karnov<sup>50</sup> sies det: ”*Verken FNs Menneskerettighetserklæring 10. desember 1948, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 4. november 1950 med tilleggsprotokoller eller FNs konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter går lenger enn Grunnloven § 2.*”. Det er likevel i skrivende stund uklart om Grunnloven § 2, 2. ledd på nytt må vurderes opp mot bestemmelser i enkelte FN-konvensjoner<sup>51</sup>. Paragraf 2.2.ledd lyder: ”*Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage deres Børn i samme*”. Dette spørsmålet ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere nærmere.

#### 4.4 Lov om trdomssamfunn og ymist anna og Lov om tilskot til livssynssamfunn

##### 4.4.1 Lov om trdomssamfunn og ymist anna

Dissenterlovkomiteen ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 11. oktober 1957, og skulle blant annet vurdere behovet for revisjon av den alminnelige lovgivnings bestemmelser om medlemsskap i statskirken, og om personer og trossamfunn utenfor statskirken. Innstillingen ble fremlagt 4. juni 1962. Komiteen var enig om at den da gjeldende rettstilstand ikke ga vesentlig grunnlag for misnøye, og at kristne og ikke-kristne trossamfunn hadde frihet til å utøve sin tro. Større endringer i de gjeldende regler ble ikke foreslått. Komiteen uttrykte likevel misnøye med at lovverket formelt sett var lite tilfredsstillende, og understreket behovet for å få klart fastslått i lovverket den konfesjonelle likestilling mellom trossamfunn og mellom borgere, så langt dette er mulig i et samfunn med grunnlovsfestet statskirkeordning.

Regjeringen/Justisdepartementet fremla et noe redusert utkast til ny lov om trossamfunn, i Ot. Prp. nr. 27 (1967-68). Stortinget vedtok loven den 13. juni 1969, tilnærmet uendret i forhold til framlegget i proposisjonen. I lovframlegget var hoveddelen av de forslag komiteen hadde fremmet som gjaldt statskirken trukket ut, i tillegg til blant annet forslag om medlemstall som vilkår for registrering og enkelte forslag om tilskudd til konfesjonelle, private skoler. Loven har fire kapitler:

**Første kapittel**<sup>52</sup> inneholder i § 1 en prinsippbestemmelse om retten til å drive religiøs virksomhet alene eller sammen med andre. Denne er i følge Dissenterlovkomiteen uten selvstendig rettslig betydning, men tatt med for å markere forskjellen fra tidligere lov. Resten av kapittel 1 presiserer krav og rettigheter til den som ønsker å stå som medlem i trossamfunn, og forpliktelsene samfunnet og dennes myndighetspersoner har i denne forbindelse. Vi finner her bestemmelser om adgangen til å melde seg inn og ut av trossamfunn, regler for barns tilhørighet til trossamfunn, rett for trossamfunnene til å stille opp sine egne betingelser for medlemsskap, og forskrift om at ingen kan tilhøre mer enn ett trossamfunn. Bestemmelsene gjelder også for Den

<sup>49</sup> St. tid. 1963 – 64, s.2901 – 2902.

<sup>50</sup> Karnov lovkommentarutgave 1996 s. 1292

<sup>51</sup> Bygger på kommentarer innhentet underhånden fra Folkerettsseksjonen i U.D. i tilknytning til dette kapitlet.

<sup>52</sup> trl. §§ 1-11

norske kirke så langt det ikke er gitt andre bestemmelser om dette. **I kapittel 2**<sup>53</sup> er det kun tatt inn bestemmelser om trossamfunn utenfor Den norske kirke. Bestemmelsene her gjelder blant annet skjerming av navn på trossamfunn, samfunnenes adgang til å la seg registrere, og de rettigheter og plikter registrerte trossamfunn har. Det er her også angitt regler om krav til årsmelding fra registrert trossamfunn, regler om regnskap, vilkår for godkjenning av og plikter og ansvar for den som skal ha offentlige funksjoner i trossamfunnet, samt regler om meldinger fra trossamfunnet når den person som har ansvar for offentlige funksjoner fratrer sin stilling. Kapittel 2 omtaler også rettigheter for og krav til trossamfunn som skal ha egen kirkegård, vilkår for og beregning av tilskudd til registrerte og uregistrerte trossamfunn, tilskudd til religionsopplæring, oppfølging av pliktforsett hos registrerte trossamfunn og hos godkjente forstandere og prester, oppløsning av registrert trossamfunn, og håndtering av utgåtte protokoller. **Kapittel II a**<sup>54</sup> gjelder rett til fri ved religiøse høytider. **I kapittel III**<sup>55</sup> er det gitt en generell fullmakt til Kongen til å gi forskrifter til lovens bestemmelser, og en hjemmel for bøtelegging av den som bryter enkelte bestemmelser i trossamfunnsloven<sup>56</sup>. **Kapittel IV**<sup>57</sup> inneholder lovens overgangsregler.

#### 4.4.2 Lov om tilskot til livssynssamfunn og trossamfunnsloven § 19 a)

Bakgrunnen for forslaget om en ny livssynssamfunnslov var en uttalelse fra justiskomiteen<sup>58</sup>: ”Komiteens flertall, alle unntatt Slettebø, vil be departementet se på spørsmålet om ikke også andre organiserte samfunn, som arbeider for et bestemt livssyn, burde komme inn under denne refusjonsordning.” Livssynssamfunnet Human - Etisk Forbund i Norge henvendte seg deretter ved flere anledninger til Justisdepartementet om samme sak. Spørsmålet ble på nytt aktualisert ved budsjettdebatten høsten 1978. En komite ble nedsatt og avleverte et forslag til en ny lov om tilskot til livssynssamfunn og ny § 19 a) i trossamfunnsloven (trl.). Bakgrunnen for forslaget var hensynet til likestilling mellom ulike- tros- og livssynsretninger<sup>59</sup>. Av hensyn til høringsuttalelser som kom inn valgte departementet å fremme dette som en egen lov, istedenfor som en tilføyelse til gjeldende lovgivning.

Livssynssamfunnslovens (lsl.) åtte paragrafer omtaler blant annet kravene til livssynssamfunn som skal motta tilskudd<sup>60</sup>, hvem samfunnene har krav til tilskudd fra, hvordan tilskudd til livssynssamfunn regnes ut<sup>61</sup>, krav til regnskap<sup>62</sup> og medlemsskapskriterier<sup>63</sup>, diverse forskriftshjemler om utregning og oppgjør for tilskudd<sup>64</sup>, krav til medlemstall, føring av medlemslister og attestasjon<sup>65</sup>, og hvem som har myndigheten i slike saker<sup>66</sup>.

En ny § 19 a) i trl. ble vedtatt samtidig med lsl., og sidestiller andre organiserte trossamfunn med registrerte når det gjelder retten til tilskudd. Både lsl. og trl. § 19 a) bygger på ordlyden i trl..

<sup>53</sup> trl. §§ 12-27

<sup>54</sup> trl. § 27 a)

<sup>55</sup> trl. §§ 28 og 29

<sup>56</sup> Gjelder brudd på trl §§ 4 andre punktum, 10, 12, 16, 17, 22, 23, 24, andre ledd eller § 27 a)

<sup>57</sup> trl. §§ 30 og 31

<sup>58</sup> jf. Budsjett-innst. S.nr. 4 (1974-75) s.4

<sup>59</sup> jf. Ot. Prp. nr. 59 (1980-81) s. 8-9

<sup>60</sup> lsl. § 1

<sup>61</sup> lsl. §§ 2, 3, 1.ledd, 4, 1.ledd og 5, 1.ledd

<sup>62</sup> lsl. § 4, 3.ledd

<sup>63</sup> lsl. § 5, 1.ledd

<sup>64</sup> lsl. § 4, 2.ledd

<sup>65</sup> lsl. § 5, 2.ledd

<sup>66</sup> lsl. § 6

Utkastet til disse lovbestemmelsene ble, med unntak av mindre presiseringer i komiteinnstillingen, vedtatt uendret. Justiskomiteen understreket ”at for å bli tilskuddsberettiget må visse betingelser oppfylles. Livssynssamfunnet må

- være et fast organisert samfunn,
- ha en etisk forpliktende grunnholdning,
- i sin virksomhet ikke krenke rett og sømmelighet,
- aktivt bistå medlemmene med å utvikle og praktisere sitt livssyn,
- være allment, dvs. ikke - ekskluderende på grunn av bl.a. sosial eller sivil status, rase, kjønn, politisk tilhørighet,
- gjennom sin virksomhet være seriøst og livsdyktig.

*For uregistrerte trossamfunn som søker offentlige støtte, mener k o m i t e e n reglene for registrerte trossamfunn bør gjelde. K o m i t e e n slutter seg til departementets krav om dokumentasjon av medlemstallet og vilkåret om at medlemmene det søkes om støtte for, ikke tilhører andre støtteberettigede samfunn”.*

Komiteen sluttet seg i hovedsak til framleggets forslag om krav om 500 medlemmer for tilskudd til livssynssamfunn, men tilføyde videre: ”K o m i t e e n vil imidlertid se det som rimelig at når departementet i henhold til § 5 siste ledd skal utforme forskriftene hva gjelder livssynssamfunns tilskuddsberettigelse, vil ta hensyn til de tilfelle der samfunnet er med i en internasjonal sammenslutning.”<sup>67</sup>.

Det ble fra og med 1980 opprettet en egen tilskuddsordning for tilskudd til livssynssamfunn og egentlige trossamfunn som ikke er registrert etter trl. § 13 – som er benevnt andre organiserte trossamfunn i trl. § 19 a).

#### 4.4.3 Lovene og skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn

Etter at trl. § 19 a) og lsl. trådte i kraft, er registrerte trossamfunn, og andre organiserte trossamfunn og livssynssamfunn som fyller lovens krav, relativt likestilt når det gjelder rett til tilskudd og de plikter som følger tilskuddet. Det er likevel fortsatt forskjeller i regelverket mellom registrerte trossamfunn og de to øvrige samfunnskategoriene.

Registrerte trossamfunn kan blant annet ha egen kirkegård<sup>68</sup>, få kommunalt tilskudd til religionsundervisning<sup>69</sup>, og må gi mer utførlige meldinger om samfunnets forstandere og andre tillitsvalgte<sup>70</sup>. Det stilles også andre krav til registrerte trossamfunn enn til andre tros- og livssynssamfunn som har mottatt tilskudd, blant annet når det gjelder kunngjøring av tilskuddsordningen, krav til årlig melding om virksomheten, andre krav til fylkesmannens rapportering til departementet, og særskilte formelle krav til rapportering til Statistisk Sentralbyrå<sup>71</sup>.

*Forskrift om tilskot til livssynssamfunn § 1 krever som nevnt videre at livssynssamfunn har mer enn 500 medlemmer for å få tilskudd. Det foreligger ikke tilsvarende krav for at trossamfunn skal kunne bli registrert, få tilskudd eller offentlige funksjoner. Enkelt personer kan etter reglene registrere ”seg selv” som ”trossamfunn”, og er likestilt med trossamfunn som Det norske misjonsforbund når det gjelder rett til økonomiske tilskudd fra stat og kommune. Blir slike enkelt personer godkjent som prest eller forstander i eget ”trossamfunn” har de videre rett til fritak*

<sup>67</sup> Innst. O. nr. 84 (1980-81), s. 5

<sup>68</sup> trl. § 18

<sup>69</sup> trl. § 20

<sup>70</sup> trl. §§ 14 og 17

<sup>71</sup> Jamfør omtale av dette i Rundskriv G-200/88 og de tre forskriftene som følger dette rundskrivet

for militærtjeneste og fritak for plikt til å opptre som meddommer i domstolsvesenet. Fremlegger "trossamfunnet" deretter et vigselsseremoni som er i samsvar med ekteskapslovens krav, kan de vie alle som tilfredsstillende ekteskapslovens bestemmelser om inngåelse av ekteskap.

#### 4.5 Noen andre lover og bestemmelser med relevans for forvaltningsområdet

##### 4.5.1 Ekteskapsloven og straffelovens bestemmelser om bigami

Det følger av lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven) hvem som er vigslere, det vil si har rett til å foreta vigslar. I henhold til ekteskapsloven § 12 bokstav a) er vigslere prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i registrert trossamfunn, når Kongen (Barne- og familiedepartementet) har godkjent formen for inngåelse av ekteskap. Det er således en forutsetning for at prest eller forstander i et registrert trossamfunn skal ha rett til å foreta vigslar at Barne- og familiedepartementet har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.

Det er Barne- og familiedepartementet som har det overordnede ansvar for ekteskapslovens regler om inngåelse og oppløsning av ekteskap, og godkjenner "formen for inngåelse av ekteskap", dvs. vigselsseremonien, etter ekteskapsloven § 12 a. Departementet prøver kun om vigselsseremonien er i henhold til norsk lov. Det foretas ingen annen prøving, som for eksempel en behovsprøving. Alle registrerte trossamfunn som legger frem et vigselsseremoni som ikke er i strid med norsk lov vil dermed ha krav på å få vigselsseremoni, og således rett til å utføre vigslar. Enkeltpersoner som har fått registrert sitt eget "trossamfunn" og kan fremlegge et vigselsseremoni som oppfyller ekteskapslovens krav, vil følgelig få vigselsseremoni for sitt "trossamfunn" og personen kunne opptre som vigselssmann for alle som oppfyller vilkårene for å inngå vigsel etter loven.

Barne- og familiedepartementet har antatt at vigselsseremonien bare kan trekkes tilbake dersom departementet får kjennskap til at trossamfunnet benytter en annen form for vigselsseremoni enn det som er godkjent. Hjemmel for eventuelle reaksjoner mot vigselssmann eller registrert trossamfunn som misbruker vigselsseremonien, må derfor finnes i annen lovgivning enn ekteskapsloven. Her er det bestemmelsene i trossamfunnsloven om reaksjoner mot forstander og prest og/eller trossamfunn som ikke overholder sine forpliktelser viktige<sup>72</sup>, sammen med bestemmelsene i straffeloven om vigsel<sup>73</sup>. Anvendelsen av disse bestemmelsene er omtalt i tilknytning til kapittel 5 og 6.

##### 4.5.2 Gravferdsloven

Etter trl. § 18, 1.ledd, kan registrerte trossamfunn få tillatelse fra Kongen (departementet) til å opprette egen gravplass etter søknad. Myndigheten kan delegeres til annet, underliggende organ, for eksempel til Fylkesmannen. Departementet (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet) kan sette vilkår for plasseringen og utformingen av gravplassen. Ved vedtaket skal departementet legge bestemmelsene i lov av 7.juni 1996 nr 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd med tilhørende forskrifter til grunn "så langt de passer"<sup>74</sup>.

##### 4.5.3 Vernepliktsloven

Etter Vernepliktsloven § 3 er ordinerte prester i statskirken og prester og forstandere i registrerte trossamfunn fritatt for verneplikt. Så fremt de har utført militærtjeneste er de dog etter nærmere bestemmelser av Kongen pliktige til å gjøre tjeneste som feltprester i Forsvaret.

<sup>72</sup> trl. §§ 21 og 27, jf § 29

<sup>73</sup> bl.a. straffeloven §§ 166, 182, 220, 222 og 338

<sup>74</sup> jf. trl. § 18, 2.ledd



#### 4.5.4 Domstolsloven

Etter Lov av 13. august 1915 nr.5 om domstolene, § 66, er prester i statskirken og prester og forstandere i registrerte trossamfunn direkte utelukket fra valg til lagrettsmedlemmer, meddommere og skjønnsmenn<sup>75</sup>.

#### 4.5.5 Regler om oppholdstillatelse i riket

Hovedregelen er at utenlandske religiøse ledere og lærere kan få oppholdstillatelse i Norge. Vilklårene er gitt i spesialistbestemmelsene i utlendingsforskriften<sup>76</sup>. Retningslinjene ble utformet etter at det ble avdekket misbruk av ordningen, ved at man skreddersydde stillinger i Norge for slektninger fra hjemlandet.

Retningslinjene fastslår at man må være fagutdannet eller ha spesielle kvalifikasjoner for å få oppholdstillatelse som religiøs leder. Det er også et vilkår at kompetansen anses nødvendig for virksomheten, og at stillingen ikke kan besettes av innenlandsk arbeidskraft. Arbeidstilbudet skal gjelde for minst ett år. Trossamfunnet må videre ha minimum 1000 medlemmer. Uttalelse skal innhentes fra angjeldende arbeidskontor, og om nødvendig fra Fylkesmannen, som fagmyndighet. Det kan også innhentes uttalelse fra aktuelle interesseorganisasjoner.

#### 4.5.6 Lov om personregistre

Datatilsynet har rett og plikt til å kontrollere at formene for og innholdet i alle registre som inneholder opplysninger og vurderinger som direkte eller indirekte kan knyttes til identifiserbare enkeltpersoner, sammenslutninger eller stiftelser, er i samsvar med lover, forskrifter og andre regler. En forutsetning for å opprette et personregister<sup>77</sup>, er at opprettelsen er saklig begrunnet ut fra hensynet til administrasjon og virksomhet i det organ eller foretak som foretar registreringen. Uten at det er nødvendig, må det ikke registreres opplysninger om religiøs oppfatning.

Alle som står i et register, har krav på å få opplyst hvilke opplysninger om dem selv som står i registre som lagres eller bearbeides ved elektroniske hjelpemidler<sup>78</sup>. For personregistre i organ i stat eller kommune har alle rett til å få opplyst hvilke opplysninger som er tatt inn i registeret. Inneholder registre uriktige eller ufullstendige opplysninger, ulovlige opplysninger, eller irrelevante opplysninger, skal dette rettes eller informasjonen slettes<sup>79</sup>.

Kongen<sup>80</sup> må gi samtykke (konsesjon) til oppretting av personregister<sup>81</sup> som skal gjøre bruk av elektroniske hjelpemidler. Dette gjelder også for manuelle registre hvis de omtaler religiøs oppfatning. Samtykke skal følges opp med omfattende regler for personregisteret<sup>82</sup>, blant annet for innsamling og kontroll av opplysningene, behandling og lagring, adgangen til samkjøring med andre registre, bruk av fødselsnummer (fødselsdato + personnummer), utlevering av opplysninger, omfanget og innholdet av den informasjon som skal gis til den registrerte, den enkeltes innsynsrett, rettingsrutiner, ajourføringsrutiner og rutiner for sletting, samt regler for hvem som skal ha ansvar for at reglene blir gjennomført.

<sup>75</sup> Kilde: Domstolsavdelingen, Justisdepartementet, 8.9.1999.

<sup>76</sup> jf. § 3, annet ledd, bokstav a i utlendingsforskriften, og Rundskriv 2612/82 av 9.2.1993 fra Justisdepartementet

<sup>77</sup> personregisterloven § 6

<sup>78</sup> personregisterloven § 7

<sup>79</sup> personregisterloven § 8

<sup>80</sup> Justisdepartementet jf. kgl. res 21.12.79

<sup>81</sup> personregisterloven § 9

<sup>82</sup> personregisterloven § 11

Stortinget har nylig behandlet Ot. Prp. nr 92 (1998-1999) med forslag til ny lov om behandling av personopplysninger, jf. Innst. O.nr. 51 (1999-2000). Personopplysningsloven er vedtatt og vil tre i kraft når Kongen bestemmer. Det er en del substansielle endringer i forhold til eksisterende personregisterlov, men disse er ikke vesentlig knyttet til forhold som her er berørt<sup>83</sup>. En ny bestemmelse er gitt i en § 12, 1.ledd: *"Fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler kan bare nyttes i behandlingen når det er saklig behov for sikker identifisering og metodene er nødvendig for å oppnå slik sikker identifisering"*. Betydningen av sikker identifisering understrekes i § 12, 2. ledd: *"Datatilsynet kan pålegge en behandlingsansvarlig å bruke identifikasjonsmidler som nevnt i første ledd for å sikre at personopplysningene har tilstrekkelig kvalitet"*. Bestemmelsen sier med andre ord at hvis offentlige myndigheter har saklige behov og trenger dette i saksbehandlingen, så kan fødselsnummer registreres og benyttes for å oppnå sikker identifisering.

#### 4.5.7 Kravene til retningslinjer for tilskuddsordningene på kap 0210, post 70-72

I tillegg til trl. og lsl. er særlig Forvaltningsloven, Bevilgningsreglementet, Økonomireglementet for staten (ØR)<sup>84</sup>, samt Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (FK) retningsgivende for hvordan tilskuddsordningene på kap 0210, post 70-72 skal forvaltes. I FK 11-3.2 heter det at retningslinjer for denne type tilskuddsordninger skal beskrive

- formålet med tilskuddet og hvem som kan motta tilskuddet
- hvordan tilskuddsordningene skal kunngjøres og hva som skal kreves av søknader
- hvilke vilkår som må oppfylles for å få tilskudd, hvordan tilskuddets størrelse skal regnes ut
- hvordan saksbehandlingen skal foregå og hvordan klagesaker skal behandles
- hvilke rutiner som skal gjelde for registrering av tilsagn, utbetaling av tilskudd, regnskapsføring hos tilskuddsforvalter og for tilbakebetaling når for mye er utbetalt
- hvilke krav til rapportering om bruk av midlene som skal stilles til mottaker og hvilke revisjonskrav som skal stilles til attesting av innsendte regnskap
- hvilke krav til stønadsforvalters oppfølging og kontroll av tilskudd som skal gjelde
- mulige reaksjoner dersom mottaker gir uriktige opplysninger eller ikke bruker tilskudd i samsvar med fastsatte betingelser
- hvilke krav som skal gjelde til evaluering av tilskuddsordningen.

#### 4.5.8 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa

Opplæringsloven § 2-4 hjemler faget Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering i grunnskolen (KRL). I denne sammenheng er § 2-4 av betydning fordi den påvirker utbetalingen av tilskudd etter trl. § 20, dvs kommunalt tilskudd til organisert religionsopplæring for barn av foreldre som er medlem i registrert trossamfunn utenfor Den norske kirke.

#### 4.5.9 Kommunal budsjettering og regnskapsføring og KOSTRA

Kommunal budsjettering og regnskapsføring reguleres rimeligvis også av andre bestemmelser enn de som er gitt i trl. §§ 19 og 19 a) og lsl. § 3. Blant disse er følgende:

<sup>83</sup> Kilde: Justisdepartementet, Sivilavdelingen 11.5.00

<sup>84</sup> De mest aktuelle bestemmelser i Økonomireglementet er §§ 3.2 (departementets plikter), 3.3 (evaluering av tilskuddsordninger), 6.2, 2.ledd ( tildelingsbrev til underliggende organ som forvalter tilskuddsordninger), 8 (delegasjon av budsjettmyndighet til underliggende organ), 11.2, 2.ledd og 12.2 (om rapportering vedrørende tilskuddsbevilgninger), 16 (om attestasjon og anvisning av tilskudd), 17.8 (utbetaling av statstilskudd) og §§ 20 og 21 (om kontroll med bruken av tilskudd).

#### 4.5.9.1 *Kravene til kommunal budsjettering i dag*

Kommunene skal budsjettere utlegg til drift i statskirken på kontoklasse 1 (Drift), under kapitlene

- Kap. 1.570-1.574 Kirkelig administrasjon; utgifter til menighetsråd, fellesråd, kirkeverge, kontorpersonale med mer.
- Kap. 1.575-1.579 Kirker; utgifter til drift av kirkene, kirkelige lønninger knyttet til kirkehuset, utgifter til kontor og skyssutgifter, og de øvrige vesentlige poster som gjelder menighetens drift
- Kap. 1.580-1.584 Andre religiøse formål skal inneholde komm. nettoutgifter til presteboliger.

Fra disse gruppene skal alle utgifter tas med i beregningsgrunnlaget, minus den proporsjonale andel av bevilgningen som kommer andre tros- og livssynssamfunn til gode. Dette vil etter sedvane si fradrag for deler av kirkevergenes og kirketjeneres virke, som vanligvis er kombinasjonsstillinger, og innbefatter oppgaver i tilknytning til gravferd for medlemmer i andre samfunn. I tillegg skal

- Kap. 1.590-1.598 inneholde utgifter til Kirkegårder, krematorier og gravlunder. Disse kostnadene er felles for alle samfunn i kommunen, og holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Kapitalutgifter til Den norske kirke føres i kontoklasse 0, som har en tilsvarende inndeling som kontoklasse 1 for budsjetterte fondsavsetninger til kirkelige formål, utvidelser av kirkebygg, reparasjoner, nyanskaffelser av utstyr, anskaffelse av tjenestebolig for prester etc. Også budsjetterte kapitalutgifter til Den norske kirke skal tas med i beregningsgrunnlaget, inklusive årlige avsetninger til rente- og avdragsbetalinger på lån, samt direkte bevilgninger under byggeperioder eller ved fondsavsetninger.

Til fradrag i beregningsgrunnlaget kommer felles-/kombinasjonskostnader, eksempelvis til oppbygging og vedlikehold av gravplass, samt kommunale avsetninger direkte knyttet til kulturminnevern og sosial omsorg.

Kap 1.580 skal også inneholde budsjetterte utlegg til andre tros- og livssynssamfunn, omtalt for seg.

#### 4.5.9.2 *Regnskapsføring i Den norske kirke*

”Forskrift om budsjettering mv for kirken av 18.november 1996” er bestemmende for økonomistyringen og regnskapsføring for den virksomhet som kirkelige fellesråd og menighetsrådet er ansvarlig for. Det Kirkelige fellesråd eller menighetsrådet i kommunen er gjort ansvarlig for å fremme forslag til kommunen om bevilgninger over kommunens årsbudsjett til den kirkelige virksomhet<sup>85</sup>. De samme organene utarbeider årsbudsjett for sin virksomhet<sup>86</sup> og regnskap<sup>87</sup>, og står selv ansvarlig for å påse at økonomiforvaltningen er i samsvar med alminnelige prinsipper for økonomiforvaltning og at regnskapet føres etter de regnskapsprinsipper som gjelder for kommuner. Kontoplanen som departementet har fastsatt i medhold av forskriftenes § 5, angir en inndeling i hovedformål som er identisk med kommunenes gjeldende ordning, og en artsinndeling mellom hovedutgiftspostene lønn, utstyr, andre driftsutgifter, investeringer i fast eiendom og finansieringstransaksjoner, samt inntektspostene salgs- og leieinntekter, overføringsinntekter, inntekter i forbindelse med investeringer i fast eiendom og finansieringstransaksjoner. Artsinndelingen er tilnærmet lik artene i den kommunale kontoplanen.

<sup>85</sup> Forskrift om budsjettering m v for kirken av 18.november 1996 § 2

<sup>86</sup> Forskrift om budsjettering m v for kirken av 18.november 1996 § 3

<sup>87</sup> Forskrift om budsjettering m v for kirken av 18.november 1996 §5

#### 4.5.9.3 KOSTRA

Prosjektet «Rapportering av kommunal økonomi og tjenesteproduksjon» (KOSTRA)<sup>88</sup>, stiller kommunene overfor nye krav til regnskapsføring og registrering av tjenesteproduksjon.

I prosjektbeskrivelsen sies følgende om forutsetninger for å sikre relevans og pålitelighet i kommunenes rapportering: *”Relevant styringsinformasjon innebærer at opplysninger om ressursbruk (spesielt data fra kommuneregnskapet) kan kobles til data om kommunens tjenesteproduksjon (dvs. data om omfang av tjenestene, brukere, kapasitet og kvalitet) og til data om behovene i kommunens befolkning (f.eks. statistiske opplysninger om størrelse av målgrupper for tjenestene). Dette krever at strukturen i økonomisk rapportering (budsjett- og regnskapsforskriftenes kontoplan) og innholdet i rapporteringsordningene på kommunenes tjenesteyting er samordnet og entydig. For at kommunenes rapportering skal gi pålitelig styringsinformasjon må innholdet i rapporteringen være entydig og standardisert (dvs. være sammenlignbar mellom kommuner), og kommunene må oppfatte informasjonen som meningsfull og relevant. Dårlig pålitelighet i rapporteringsordninger kan skyldes at informasjonen ikke er relevant for kommunenes egen styring. Disse forutsetningene gjør at struktur og innhold i rapporteringsordningene står sentralt i prosjektet. De gjeldende budsjett- og regnskapsforskriftene gir gjennom sin kontoplan den eneste standarden som inneholder en samlet oversikt over kommunenes ressursbruk og prioriteringer. Samtidig er data fra kommuneregnskapene et sentralt grunnlag når det gjelder å utvikle nøkkeltall som kan illustrere utviklingen i kommunenes prioriteringer og produktivitet.”*

Noen enhetlig metode for regnskapsføring av utlegg kommunene har til Den norske kirke foreligger ikke i dag, selv om det som vi har sett foreligger enkelte føringer. KOSTRA er planlagt operativt fra år 2001, og vil fra dette tidspunktet kunne gi oversikt over de regnskapsførte utgifter bokført i kommunens regnskap til Den norske kirke. Dataene vil være tilgjengelige for SSB 15.2 hvert år, og som grunnlag for eventuell tilskuddsberegning senest 1.3 hvert år.

Menighetsrådene og fellesrådene omfattes per i dag ikke av KOSTRA, men Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet deltar i et prosjekt ledet av SSB for å vurdere om statskirken skal med i KOSTRA, og på hvilke måte statskirken skal med.

#### 4.5.10 Delingstallet – medlemstall i Den norske kirke nasjonalt og kommunalt

Både trossamfunnsloven<sup>89</sup>, livssynssamfunnsloven<sup>90</sup> og tilhørende forskrifter<sup>91</sup> forutsetter at den sist oppdaterte oversikt over medlemstall i statskirken legges til grunn som delingstall når satsen for tilskudd per medlem til tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken skal regnes ut.

Medlemsskap i statskirken er nå definert i Lov om den norske kirke § 3, og kravet til et sentralt medlemsregister i samme paragraf, punkt 10. Ordlyden i § 3 ligger nær opp til bestemmelsene i trl. kap 1. For å være medlem av Den norske kirke må man være døpt i statskirken eller innmeldt i kirken og utmeldt av annet samfunn dersom man er døpt i et annet kirkesamfunn. Delingstallet beregnes i dag ut fra informasjon fra statskirkens sentrale medlemsregister (SMR).

## 4.6 Noen kommentarer som er gitt til situasjonen i Norge og de nordiske land

<sup>88</sup> Kilde: <http://odin.dep.no/krd/publ/kostra/rapport/>

<sup>89</sup> trl. §§ 19 og 19 a)

<sup>90</sup> lsl. §§ 2 og 3

<sup>91</sup> jf. Rundskriv G-200/88 med de tre tilhørende forskrifter

#### 4.6.1 Innvandringsmeldingen St.meld. nr. 17 (1996-1997)

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge ble det påpekt at

- det må være samsvar mellom relevante internasjonale konvensjoner om religionsfrihet og regelverk og praksis i Norge
- det er viktig å markere at tro ikke kan rettferdiggjøre handlinger som strider mot norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter
- informasjon og dialog mellom tros- og livssynssamfunnene, myndighetene og befolkningen for øvrig er viktig for å unngå at det dannes fiendebilder og for å forebygge konflikter
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn kan være en nyttig dialogpartner for myndighetene. Relevante offentlige myndigheter bør legge forholdene til rette for slik dialog og sørge for at samarbeidsrådet blir hørt i aktuelle saker
- Regjeringen vil gi ett departement ansvar for samordning av politikken i forhold til tros- og livssynsspørsmål, uten at Den norske kirkes særstilling berøres. Departementsplassering og økonomisk - administrative konsekvenser må utredes nærmere.

#### 4.6.2 Prosjektet "Religion, livssyn og menneskerettigheter"

Nansenskolen sto ansvarlig for gjennomføring av prosjektet "*Religion, livssyn og menneskerettigheter*". Det deltok representanter fra flere religioner og livssynssamfunn i dette arbeidet<sup>92</sup>. En hovedhensikt var å gjennomgå punkter der menneskelige normer for religionsfrihet og livssynsmessig ikke - diskriminering var utilstrekkelig ivaretatt i Norge. Prosjektets mandat var

- å belyse menneskerettighetenes begrunnelse og tradisjoner i de ulike religioner og livssyn,
- å gjennomtenke forholdet mellom menneskerettsidealer og praksis i Norge,
- å fremme forslag til en styrking av menneskerettighetene innenfor de ulike religiøse og livssynsmessige miljøer, og generelt i Norge.

Rapporten anbefalte samordning av religionspolitikken, blant annet at alle saker som angår tro og livssyn bør samles i ett departement, og at det oppnevnes et departementalt råd for samordning av religions- og livssynssaker. Et slikt råd må kommunisere regelmessig med et forum der tros- og livssynssaker er direkte representert (for eksempel Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er i følge rapporten et naturlig departement for samordningen, under forutsetning at det legges til rette for et skille mellom kirke og stat. Prosjektet anbefaler også at kirkelov og trossamfunnslov samordnes når det gjelder definering av medlemsskap.

#### 4.6.3 Etterlevelse og praksis. CBSS-kommisærens rapport om de nordiske land.

Østersjørådets (CBSS) Kommisær for menneskerettigheter<sup>93</sup> kommenterte våren 1999 medlemslandenes etterlevelse og praksis når det gjaldt rettigheter for religiøse minoriteter.

Rapporten "*The Right to Freedom of Religion and Religious Associations. A Survey with Recommendations*" gir i sin helhet gir en ryddig og systematisk oversikt over

- a. Forholdet mellom stat og kirke
- b. Regler for registrering av religiøse forsamlinger
- c. Religiøse samfunns plass i lovverket

<sup>92</sup> Alternativt Nettverk, Baha'i - samfunnet, diverse kristne trossamfunn i Norge, Human - Etisk Forbund, representanter for Islam, Jødedommen, Sikhismen, Institutt for menneskerettigheter og Nansenskolen.

<sup>93</sup> "*The Commissioner of the CBSS on Democratic Institutions and Human Rights, including the Rights of Persons belonging to Minorities*".

- d. Autorisasjon til å gjennomføre lovbestemt vigsel
- e. Økonomisk støtte fra staten til trossamfunn
- f. Skattlegging av trossamfunn

Rapporten kan anbefales som lesning for de som vurderer denne utredningen. Kommisærens generelle kommentarer og anbefalinger til de nordiske land i rapportens kapittel 6 "Conclusions and Recommendations" var at (vår oversettelse):

*"Undersøkelsen har vist at det ikke er lovbeskyttelsen for individets frihet til religiøs tro eller manifestering av religion som sådan, som er problemet innen CBSS - landene. Problemer kan likevel oppstå i de landene hvor forbindelsen mellom stat og ett bestemt kirkesamfunn (eller bestemte tradisjonelle kirker), i seg selv utgjør en diskriminering overfor tilhengere av andre religioner eller trossamfunn"*

I utdrag (vår oversettelse):

#### **a. Forholdet mellom stat og kirke**

*"Forekomsten av en statskirke utgjør ikke i seg selv et brudd på trosfriheten. Det er for eksempel ikke i strid med Artikkel 9 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen..... En forutsetning for samsvar med artikkel 9 er likevel at medlemskap i et trossamfunn ikke er obligatorisk. Alle medlemmer må ha mulighet for å melde seg ut. Denne muligheten eksisterer i alle medlemsland med statskirkeordning. Fullt samsvar krever antakelig også at personer som ikke er medlem i en statskirke må fritas for plikter overfor statskirken (Vår merknad: økonomisk etc).*

.....

*I Danmark diskrimineres det mot trossamfunn utenfor statskirken på området offentlig finansiering. Dette skjer ved at alle skattebetalere må bidra til den etablerte kirken selv om de ikke er medlemmer i denne. ....*

*Dette kan sees som et brudd på internasjonale menneskerettighetsbestemmelser, ettersom det her er obligatorisk å bidra til utbredelse av en religion skattebetaleren ikke tilhører.*

.....

*Jeg anbefaler generelt at direkte så vel som indirekte bidrag til et trossamfunns åndelige virksomhet, ikke gjøres obligatorisk for personer eller selskaper som ikke ønsker å bidra, dersom bidragene ikke deles ut etter en ikke - diskriminerende metode. Merknaden retter seg særskilt mot Danmark og Finland.*

*Anbefalingen bygger først og fremst på det synspunkt at det synes uriktig å tvinge noen til å bidra til en tro som ikke er ens egen."*

#### **b. Regler for registrering av religiøse forsamlinger**

*"Temaet registrering av trossamfunn, også spørsmålet om prøvetid og lignende som vilkår for å bli registrert og for å oppnå samme rettigheter som et trossamfunn, er ikke omtalt direkte i de internasjonale konvensjonene. Krav til trossamfunn om at de må registrere seg er derfor ikke i seg selv et brudd på internasjonale standarder. De kompliserte og ugjennomsiktige reglene som gjelder for registrering av trossamfunn i noen medlemsstater anses likevel å stride mot generelle overenskomster om religionsfrihet. (vår kommentar: her drøftes registrering for å utøve tro)*

.....

*I min undersøkelse om "The Right to Freedom of Association", (organisasjons- og forsamlingsfriheten) fra januar 1998, anbefaler jeg at lovgivning og praksis sikrer og forenkler muligheten til å utøve organisasjonsfriheten, og at man ikke stiller opp tilleggsforutsetninger som*

*unødig begrenser aktiviteter. Også i denne undersøkelsen vil jeg understreke at man bør forhindre dannelsen av faktiske barrierer for muligheten til å utøve forsamlings- og trosfriheten.*

*Det er motsigelsesfylt når man tross uttalt vilje til å beskytte tros- og forsamlingsfriheten, lar det etablere flere byråkratiske barrierer for å utøve tros- og forsamlingsfrihet enn hva som vanligvis gjelder for sekulære sammenslutninger. Det synes ikke å foreligge et objektivt grunnlag som kan begrunne en slik tilstand, som ofte fører til diskriminerende behandling av bestemte forsamlinger uten tilfredsstillende begrunnelse.*

*Generelt vil jeg anbefale at reglene for registrering av trossamfunn forenkles til et nødvendig minimum som tilsvarer reglene for sekulære sammenslutninger, eksempelvis slik det kommer til uttrykk i utkastet til ny svensk lovgivning på området. Vi bør ta sikte på å etablere gjennomsiktede og ikke - diskriminerende bestemmelser, som så langt det er råd forhindrer dannelse av byråkratiske og lokalt inspirerte regelverk som kan forvanske eller forhindre dannelsen av trossamfunn.*

*Vi bør ta sikte på et system hvor myndighetene ikke behøver å prøve om synspunkter eller aktiviteter i et trossamfunn er "religiøse" eller ikke. For det første fordi det ikke foreligger noen almen definisjon av "religion". For det andre fordi slike prøvinger i seg selv kan avgrense religionsfriheten. En slik ordning kan komme i stand hvis de generelle regler om forsamlinger anvendes slik det er beskrevet ovenfor. Det betyr at det bør være felles regler for alle sammenslutninger når det gjelder registrering, rettigheter, etc., hvor skillet settes mellom profit - basert og non - profit baserte virksomheter."*

### **c. Religiøse samfunns plass i lovverket**

*"I noen medlemsland kan myndighetene oppløse et sammenslutning hvis trossamfunnets virksomhet ikke samsvarer med samfunnets egne vedtekter.*

*Dette er for eksempel tilfellet i Finland, hvor domstolene, på forlangende fra påtalemyndigheten eller et medlem i forsamlingen, kan erklære forsamlingen oppløst, hvis forsamlingen opptrer i strid med målsettingene som er fundamentert i forsamlingens egne vedtekter. I mindre alvorlige vedtektsbrudd, kan retten gi forsamlingen en advarsel.*

#### Konklusjoner og anbefalinger

*Ansvar for å påse at en religiøs forsamling følger sine egne vedtekter, bør ligge på trossamfunnets styre, utvalg eller generalforsamling. Det bør også være de valgte representantene som fatter vedtak om konsekvensene når evnen til å følge interne regler svikter.*

*Jeg anbefaler at statlige myndigheter bare blander seg inn i trossamfunns indre anliggender hvis bruddet på egne vedtekter er i et slikt omfang at det kan anses som brudd på de vilkår som myndighetene har satt for eksempelvis for skattefritak for virksomheten."*

### **d. Autorisasjon til å gjennomføre lovbestemt vigsel**

#### "Konklusjoner og anbefalinger

*For å unngå diskriminerende karakter i fordelingen av myndighet til å stå for kirkelige vigslar, kan man anbefale at alle ekteskap inngås borgerlig, selvsagt med frihet til en seremoni eller velsignelse i kirken. Av historiske årsaker kan dette bli vanskelig å gjennomføre. Jeg vil derfor begrense min kommentar til å anbefale at det gjøres en innsats for å unngå unødvendig diskriminering. En løsning her er å følge den modell som er beskrevet i forslaget til ny svensk lovgivning på området. "*

**e. Økonomisk støtte fra staten til trossamfunn og skattlegging**”Undersøkelsens funn

*Den tilgjengelige informasjon vanskeliggjør sammenlikning mellom og konklusjoner om medlemsstatenes regulering av offentlig finansiering og skattefritak. Dette aspektet ved religionsfriheten kan undersøkes mer inngående på et senere tidspunkt. Jeg vil likevel allerede rette oppmerksomheten mot følgende fakta:*

*I Danmark må alle skattebetalere indirekte bidra til statskirken, selv om de ikke er medlemmer i dette trossamfunnet, og således betale kirkeskatt. Videre er det bare den etablerte folkekirken som er berettiget til økonomisk støtte fra offentlige kilder. Mens folkekirkens utgifter i stor grad dekkes av statlige midler og kirkeskatt, er ingen statlige midler direkte rettet inn for støtte til andre religiøse forsamlinger.*

.....

*I Norge får Den norske kirke bevilgning fra staten. Alle registrerte trossamfunn kan søke om årlig tilskudd. Samme regel gjelder for uregistrerte trossamfunn. Tilskudd per medlem skal tilsvare bevilgningen per medlem i Den norske kirke, og utmåles etter antall medlemmer i trossamfunnet. Når en sammenslutning har mottatt statstilskudd, kan det også søke om tilskudd fra kommunen hvor medlemmene er bosatt.*

*I Sverige begrenses skattereguleringene for registrerte trossamfunn, inklusive Den svenske folkekirken, på linje med non - profit frivillige organisasjoner”.*

Konklusjoner og anbefalinger

*I flere medlemsstater behandles trossamfunn forskjellig når det gjelder offentlig finansiering og skattlegging. Dette kan anses i strid med bestemmelsene om ikke – diskriminering i internasjonale konvensjoner, slik de er omtalt i rapportens paragraf 6.3.2.*

*Jeg anbefaler at man fjerner dagens diskriminerende behandling av trossamfunn. Hvis CBSS-landene ønsker å gi støtte til trossamfunn, bør overføringene skje på grunnlag av objektive og ikke - diskriminerende kriterier.”*



## 5 OFFENTLIG GODKJENNING AV TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes den offentlige godkjenning av tros- og livssynssamfunn, de rettigheter og plikter som følger med, og mekanismene som er etablert for å sikre at pliktene overholdes. Med offentlig godkjenning av tros- og livssynssamfunn mener vi da enkeltvedtak om registrering av trossamfunn eller tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Som vi har sett i forrige kapittel utløser registrering også en rekke rettigheter og plikter ut over det som er knyttet til tilskudd, som vissemyndighet, fritak for militærtjeneste for forstander eller prest etc. Slik sett har drøftingen også implikasjoner ut over trossamfunnslovens gyldighetsområde.

Statskonsults kartlegging viste at det ble opplevd som problematisk å utøve skjønn ved enkelte søknader om registrering/tilskudd, og synliggjorde et behov for nærmere veiledning til hvordan reglene skal fortolkes<sup>94</sup>. Statskonsult og merknadene i rapporten fra CBSS (jf kap 4.6.3) problematiserer også forskjellsbehandlingen mellom trossamfunn og livssynssamfunn når det gjelder krav til antall medlemmer for tilskudd. Disse rapportene påpeker videre at det er problematisk med uklare krav til organisering, vedtekter, oppfølging av plikter og sanksjoner når registrerte trossamfunn eller tilskuddsmottakere sviker i forhold til de kravene godkjenning medfører.

Arbeidsgruppens egen gjennomgang har også vist at reglene er uklare og i for liten grad ivaretar internasjonale konvensjoners bestemmelser mot diskriminering på grunn av tros- og livssynsforhold.

### 5.2 Religion, religiøs tro og livssyn

#### 5.2.1 Religion og religiøs tro

##### 5.2.1.1 Innledning

Definisjonen av begreper som religion og livssyn, trossamfunn og livssynssamfunn blir sentral når lovenes intensjon er å sikre tros- og livssynsfrihet, retten til å organisere tros- og livssynssamfunn og økonomisk likestilling mellom tros- og livssynssamfunn. Det er store variasjoner i hvordan disse begrepene oppfattes i lovverket, i dagligtalen, hos myndighetene, i tros- og livssynssamfunnene og i det religionshistoriske fagmiljøet. Også rettskildene er uklare og til dels tvetydige eller selvmotsigende når slike begreper drøftes.

---

<sup>94</sup> I Rapport 1997:4 (s.31)

### 5.2.1.2 Rådende synspunkter

Vi finner tolkninger av begrepet religion hos en rekke anerkjente forfattere på det religionshistoriske eller religionssociologiske området for eksempel **Durkheim**<sup>95</sup>, **Glock og Stark**<sup>96</sup>, og **Hauglin**<sup>97</sup>.

En annen tilnærming finner vi hos **Eric J. Sharpe**, som deler religionsbegrepet inn i fire dimensjoner<sup>98</sup>: Den eksistensielle dimensjon er forankret i et individuelt og følelsesmessig aspekt ved religion. Den intellektuelle dimensjon finner sin form ved formuleringer om det overnaturlige. Den etiske dimensjon fokuserer på hvordan vi oppfører oss selv og mot andre. Den institusjonelle dimensjon viser seg ved naturlige og formelle organisasjoner. **Kværne** definerer på sin side religion som *"en tro på en virkelighet som går ut over dagliglivets grenser. Det er en tro som kommer til uttrykk i følelser, i oppfatninger av rett og galt, og i ulike syn på verden, samfunnet og mennesket"*<sup>99</sup>.

**Justiskomiteen** viste i Innst.O.nr.84 (1980-81) til den forståelse av livssyn som er gitt i Ot. Prp. nr. 59 (1980-81), som stiller opp følgende kriterier for livssyn - med underkategorien religiøs overbevisning: *"For det første at det tar opp de mer sentrale spørsmål knyttet til menneskelivet. De religiøse samfunnene, ialfall de kristne, vil gjerne knytte dette til Guds eksistens. De ikke-religiøse vil søke andre veier. For det andre vil det være et kriterium på et livssyn at det tar standpunkt til sentrale etiske spørsmål og prøver å se disse i sammenheng".* I **Karnovs** lovkommentarsamling heter det følgende<sup>100</sup>: *"Poenget må imidlertid være at utgangspunktet er en religiøs tro, dvs. troen på en Gud eller kraft utenfor mennesket selv. Når denne troen er utformet i et tankemessig system, trosbekjennelse eller lære, som to eller flere personer slutter seg til, kan man snakke om et trossamfunn. Det sentrale i "religiøs verksemd" (vår merknad: jf trossamfunnsloven § 1) vil ut fra dette være arbeid for å vinne tilslutning til læren og ulike former for dyrkelse eller tilbedelse, ofte på en rituell måte."*

**Justisdepartementet** forutsatte i sin praksis at et trossamfunns religiøse forestillinger materialiserer seg som en bestemt holdning til den makt eller de makter som individer eller grupper anser for å bestemme over deres liv og skjebne. Felles for alle religioner er etter dette at tilhengerne regner med en skjebnebestemmende makt som står utenfor den menneskelige livssfære, og at de innretter sitt liv etter denne forestillingen. Det anføres videre at det finnes enkelte religiøse grunnbegreper, som for eksempel det hellige, under, åpenbaring, synd og offer. Tolkningen er, med mindre justeringer, videreført av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet etter 1.1.1998.

Disse tolkningene er imidlertid ikke uproblematiske. For eksempel vil mange troende og religiøse samfunn ikke ha en Gud slik hovedstrømmen av religiøse mennesker forstår det på vår del av jordkloden. Mange troende og religiøse overbevisninger tar også utgangspunkt i at mennesket selv helt eller delvis fastlegger sin skjebne, selv om det står en guddommelig makt utenfor som kan intervenere på anmodning, gjennom rituelle handlinger eller tilfeldig eller systematisk etter kriterier som ligger utenfor menneskelig fatteevne.

I en merknad fra CBSS-kommisjonen for menneskerettigheter, sies det også følgende: *"It is important to underline that there is no generally accepted definition of the concept of "religion" or "belief". Neither do international human rights instruments offer any definition of the term.*

<sup>95</sup> Oversettelse fra Rapport 1997:4

<sup>96</sup> 1965 (Her er Rapport 1997:4 vår sekundærkilde)

<sup>97</sup> Hauglin, Otto: *Religionen i det norske samfunn*, Bind 2, Oslo: Gyldendal norsk forlag A/S 1975, revidert utgave

<sup>98</sup> Eric J. Sharpe: *"Four Modes of Religion"* i *Understanding Religion*, Duckworth 1983, s. 91-107

<sup>99</sup> Kværne, Per mfl: *"Levende religioner"*: J.W. Cappelens forlag, Oslo 1985

<sup>100</sup> Karnov lovkommentarutgave 1996: s.1292

*However, the concept has been clarified to some extent through interpretation by international human rights bodies.”*

### 5.2.1.3 Arbeidsgruppens forslag til tilnærming

Dissenterlovkomiteens utgangspunkt er i mange trekk felles for jødiske, kristne og muslimske tradisjoner. Denne forståelsen reflekterer derimot i mindre grad anskuelsesformer vi kjenner fra enkelte østlige tradisjoner.

Arbeidsgruppens hovedkonklusjon er at en entydig definisjon av religion i første rekke vil være knyttet til den enkeltes overbevisning, selv om mennesker kan møtes i et fellesskap om formidlete læresetninger. I lys av avgrensningens konsekvens for likestilling, toleranse og mangfold, synes det ikke hensiktsmessig å utarbeide en almengyldig definisjon. Vi mener imidlertid at **Kværnes** forståelse av begrepet religion er fruktbar, når man skal sikre en ordnet og objektiv tilnærming til spørsmål som offentlig godkjenning, registrering og tilskudd. **Religion** vil da bli forstått som *”en tro på en virkelighet som går ut over dagliglivets grenser. Det er en tro som kommer til uttrykk i følelser, i oppfatninger av rett og galt og i ulike syn på verden, samfunnet og mennesket”*. Tilnærmet på linje med Kværne, anser vi at en beskrivelse av en religion særlig forutsetter:

- Et menneskelig fellesskap organisert i en sosial institusjon (kirke, sekt, stamme etc), hvor mennesker gjør noe sammen. Eksempler er bønn, sang, offer, meditasjon etc. Også når mennesker gjør noe alene ut fra troen, som stille bønn, skjer det i religionen innenfor et sosialt fellesskap som gir mål og mening til den religiøse handlingen. Formene for formell organisering rundt religiøs overbevisning vil kunne anta utallige variasjoner. Det er likevel vanskelig å si at en sammenslutning av individer som ikke kan synliggjøre en klar oppfatning av hvilken formell og uformell organisasjon som bør foreligge, og organiserer en ramme for sitt samvær tilsvarende, kan utgjøre basis for en religion.
- En tro nedfelt i et læremessig innhold i form av filosofi eller myter. Slik gjør tro det mulig å orientere seg i verden; den gir livet retning og mening. Det er vanlig at tro formidles gjennom f. eks. myter, bønn, lovsang, trosbekjennelse, lovsamlinger, filosofiske tekster, bilder og symboler.
- Handling, både i form av rituell handling i kultisk sammenheng og praktisk handling i dagliglivet, slik dette blir inspirert av det religionen lærer er rett og galt. En kult kan forstås som en religiøs handling satt i system. Den fremste kultiske handling er riten, en symbolsk handling som alltid utføres på samme måten. Eksempler kan være valfart til hellige steder, daglige øvelser, syndsbejennelse og bønn, etc. Man kan videre vanskelig tenke seg fenomenet religion hvis livsanskuelsen ikke kan redegjøre for hvordan man mener medlemmer og eventuelt ikke - medlemmer av fellesskapet bør opptre selv og mot andre.
- En personlig følelsesmessig opplevelse i møtet med det hellige. Eksempler på slike religiøse opplevelser er ekstase, besettelse, omvendelse og meditasjon. Hvilke typer opplevelser det legges vekt på varierer sterkt fra trossamfunn til trossamfunn. Uten at kontakt mot forhold som ligger hinsides menneskets fornuft og erfaring påberopes, må man likevel etter en rimelighetsbetragtning kunne konkludere med at det ikke foreligger en religion, men eksempelvis en ideologi, et verdslig livssyn eller noe liknende.

Definisjonen er i store trekk også gjengitt i Aschehoug og Gyldendal store leksikon<sup>101</sup>. Øvrige tolkninger som er nevnt kan, der det er tvil, bidra med utfyllende betraktninger. Vi viser til **Vedlegg 17.2**, hvor flere er skissert.

<sup>101</sup> Utgave 1998, Bind 12

## 5.2.2 Religiøse, human - etiske og verdslige livssyn

### 5.2.2.1 Innledning

Ot. prp. nr. 59 (1980-81) tolker livssyn som: ” *En persons gjennomreflekterte syn på livet og dets verdier, forholdet til ens medmennesker og de verdier av etisk og religiøs art som legges til grunn for ens handlinger og vesentlige valg. I lovforarbeidene heter det videre om livssyn ”For det første at det tar opp de mer sentrale spørsmål knyttet til menneskelivet. De religiøse samfunnene, ialfall de kristne, vil gjerne knytte dette til Guds eksistens. De ikke-religiøse vil søke andre veier. For det andre vil det være et kriterium på et livssyn at det tar standpunkt til sentrale etiske spørsmål og prøver å se disse i sammenheng”.*

### 5.2.2.2 Rådende synspunkter

I Aschehoug og Gyldendal Store norske leksikon<sup>102</sup> heter det at et livssyn er ”*en mer eller mindre sammenhengende og teoretisk begrunnet oppfatning både om hva menneskelivet er, og hva det bør være. Som regel trekkes et skille mellom religiøse livssyn (for eksempel kristent) og ikke-religiøse livssyn.*”. Religiøse livssyn har vi omtalt over. Lamont spesifiserer humanismens etiske kjerne i følgende ti punkter<sup>103</sup>:

1. Alt virkelig, alt som er til, er naturen, som da omfatter ikke bare alt det fysiske, men også den sjelelige virksomhet som er knyttet til mennesker. Utenfor naturen eller universet finnes ingen ting. Derfor må alt det overnaturlige, som for eksempel en Gud eller guddommelige krefter, avvises som ikke virkelig.
2. Mennesket er en del av naturen og utviklet innen naturen. Menneskets bevissthet er uløselig knyttet til hjernens funksjoner og kan derfor ikke fortsette etter døden, uten en virksom hjerne. Mennesket er en uløselig enhet av legeme og personlighet.
3. Mennesket har bare seg selv å stole på og er i stand til å løse sine egne problemer.
4. Et menneske er til enhver tid påvirket av fortiden, men har likevel virkelig valg- og handlefrihet.
5. Alle moralske verdier må begrunnes ut fra dennesidig erfaring. Menneskets høyeste mål er jordisk lykke, frihet og utfoldelse for hele menneskeheten.
6. Dette mål kan nåes ved å forene personlig tilfredsstillelse og utvikling av seg selv med meningsfylt arbeid til fellesskapets beste.
7. Utvikling av kunstopplevelse og skjønnhetssans.
8. Et omfattende sosialt program med sikte på oppbyggingen av demokrati og fred i verdensmålestokk.
9. En samfunnsmessig anvendelse av fornuft og vitenskapelige metoder.
10. En stadig overprøving av grunnleggende forutsetninger og overbevisninger, med åpenhet overfor eksperimentell utprøving, nye fakta og mer stringent resonnement.

Livssynssamfunnet Human - Etisk Forbund sier i en nyere informasjonsbrosjyre om livssyn at <sup>104</sup>:

1. Et livssyn, uavhengig av om det er religiøst eller ikke, vil handle om vårt forhold til virkeligheten, synet på menneskene og de verdiene vi setter høyest (etikken).
2. Human - etikken ikke bygger på et religiøst livssyn. Virkelighetsoppfatningen tar utgangspunkt i fellesmenneskelig erkjennelse og erfaring; mennesket må selv skape mening i sitt liv, og selv – alene og i fellesskap med andre – ta ansvar for moralske avgjørelser.
3. Menneskesynet er preget av evolusjonslæren, men understreker menneskeslektens og individets særegenhet og behov, og samspillet mellom natur, menneske og samfunn. Det er

<sup>102</sup> Utgave 1998, Bind 9, s. 608

<sup>103</sup> Forord av Arnfinn Stigen til norsk oversettelse av Coriss Lamont ”*Det humanistiske livssyn*”. Universitetsforlaget 1988.

<sup>104</sup> Human-Etisk Forbund ”*Humanisme et livssyn*” 1995.

videre tilfredsstillende av menneskets behov for trygghet, bekreftelse, utfoldelse og selvaktelse som gir livet mening.

4. Normer for menneskelig atferd må ta utgangspunkt i et konsekvensetisk resonnement; det som er godt for menneskene som blir berørt av en handling, er godt, og virkemidlene som velges må tilpasses dette. Etikken er følgelig ikke absolutt, og verdier må veies opp mot hverandre når valg skal foretas, med sikte på konsekvensene av bestemte handlinger.

### 5.2.2.3 Arbeidsgruppens forslag til tilnærming

Begrepet **livssyn** inkluderer etter en rimelig tolkning både ikke - religiøse og religiøse livssyn. Det inkluderer i vanlig språkbruk både de livssyn som utgjør en sammenhengende teoretisk begrunnet oppfatning om menneskelivet og hva det bør være, og de livssyn som ikke helt ut gjør dette.

Et livssyn som grunnlag for organisering og fellesskap forutsetter i tillegg en sammenhengende og teoretisk begrunnet oppfatning av menneskelivets vilkår, funksjoner, oppgaver, moral, mål og mening. Kan man ikke finne oppfatninger om slike størrelser i søknadene til sammenslutninger som søker godkjenning og tilskudd, er det etter arbeidsgruppens vurdering en indikasjon på at fundamentet ikke er et livssyn, men noe annet.

## 5.3 Tros- og livssynssamfunn som organisatoriske begreper

### 5.3.1 Trossamfunn

For mange vil "trossamfunn" kunne være synonymt med ord som "pinsevennene", "katolikkene", "Smiths venner" eller "muslimene". En gjennomgang av listen over tilskuddsmottakende trossamfunn, viser at ingen av disse begrepene referer nøyaktig til hvordan disse religiøse gruppene er organisert i forhold til tilskudd eller registrering.

Lovforarbeidene sier blant annet følgende om "trossamfunn": *"Som fellesbetegnelse for både de ordnede og ikke-ordnede menigheter antar komiteen at man kan bruke ordet trossamfunn. I lovspråket er det antagelig også best å holde seg til denne betegnelse." .....* *"Man får da på den måten følgende termini: Trossamfunn, som faller i to hovedgrupper: statskirken og trossamfunn utenfor statskirken. Trossamfunn utenfor statskirken faller i følgende grupper: Registrerte trossamfunn som igjen består av 1) frikirker, d.v.s. "ordnede" landsomfattende trossamfunn med offentlige funksjoner og 2) frimenigheter, d.v.s. lokale samfunn som er offentlige anerkjent, og har offentlige funksjoner; private eller uregistrerte trossamfunn, som kan være landsomfattende som ....., eller lokale menigheter"*<sup>105</sup>. Dissenterlovkomiteen sier videre<sup>106</sup>: *"Etter sin egenart tar trossamfunn sikte på en mer dyptgående, varig og omfattende påvirkning av sine medlemmer. Det oppfattes som noe annet og mer betydningsfullt å gå inn i et trossamfunn enn å bli medlem av en eller annen slags forening".* Komiteen sier imidlertid også at *"Hva et trossamfunn er, defineres ikke. En viser her til vanlig språkbruk. I ordet ligger forutsetningen om at det tale om en positiv religiøs tro. Et humanitært selskap, eller en forening for antireligiøs propaganda er ikke trossamfunn i lovens forstand"*<sup>107</sup>. Framlegget til ny lov og behandlingen av denne tilførte lite nytt til denne drøftingen<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Dissenterlovkomiteens innstilling s.65-66

<sup>106</sup> Dissenterlovkomiteens innstilling s.28

<sup>107</sup> Dissenterlovkomiteens innstilling s.166

<sup>108</sup> jf. Ot. Prp. nr. 27 (1967-68) og Innst. O. XVI (1968-69)

I et notat fra Justisdepartementet (1970) hevdet det at det i og for seg er uproblematisk at begrepet ikke er presist avgrenset "Så lenge det ikke knytter seg bestemte rettsvirkninger til begrepet,..." . I tvilstilfelle "vil de avgjørende kriterier måtte være om det foreligger en selvstendig og eksklusiv sammenslutning av flere personer som deler en positiv religiøs tro".

I Rundskriv G-200/88 heter det så<sup>109</sup>: "Når det gjelder vurderingen av om et uregistrert trossamfunn fyller vilkårene for tilskudd etter § 19 a), skal det langt på vei legges til grunn de samme kriterier som ved registrering av trossamfunn. Det må dreie seg om et religiøst trossamfunn i lovens forstand. Etter trossamfunnsloven kreves vanligvis at et religiøst trossamfunn å være fast organisert som en menighet som driver jevnlig møtevirksomhet og at menigheten har en fast prest forstander som er bosatt her i landet. Videre må menigheten føre medlemsfortegnelse." . I Karnovs lovkommentarsamling heter det på den annen side følgende<sup>110</sup>: "Poenget må imidlertid være at utgangspunktet er en religiøs tro d.v.s troen på en Gud eller kraft utenfor mennesket selv. Når denne troen er utformet i et tankemessig system, trosbekjennelse eller lære, som to eller flere personer slutter seg til, kan man snakke om et trossamfunn."

Ett ytterpunkt i defineringen av trossamfunn synes å være sammenslutninger som fyller vilkårene for registrering i trl. §§ 13 og 14, og som har søkt og fylt øvrige vilkår for å motta tilskudd fra stat og kommune etter trl. § 19. På den andre ytterkant av en rekke alternativer finner vi trossamfunn som verken kvalifiserer til registrering eller tilskudd på grunn av organisasjon eller virksomhetens art, eller på grunn av mangler i forhold til de øvrige kravene i trl. eller forskriftene<sup>111</sup>.

Legges det vekt på andre forhold enn om sammenslutningen er kvalifisert for tilskudd eller registrering som trossamfunn, for eksempel indre organisering, vil dette ytterligere komplisere begrepet: Metodistkirken er et verdensomspennende kirkesamfunn, landsdekkende og søker om både stats- og kommunetilskudd fra ett hovedkontor. Det verdensomspennende kirkesamfunnet Den romersk - katolske kirke er i Norge registrert hos flere fylkesmenn som "trossamfunn", inndelt i administrative stift<sup>112</sup>. Det norske misjonsforbund er registrert som trossamfunn sentralt og søker statstilskudd der, mens lokale menigheter søker om kommunetilskudd. Dette gjelder også for Baptistsamfunnet og Den Evangelisk - Lutherske frikirke. Flere hundre lokale pinsemenigheter er registrert som trossamfunn og/eller mottar tilskudd fra Fylkesmannen hvor de har sitt hovedsete og kommuner hvor medlemmene er bosatt.

Arbeidsgruppens konklusjon er at forståelsen av begrepet trossamfunn i stor grad er avhengig av den kontekst man opplever det religiøse fellesskap innenfor. Trossamfunnslovens forarbeider og den juridiske litteratur bidrar ikke vesentlig til å klargjøre begrepet ut over dette nivået: Begrepsforståelsen er lite forankret i dagligtalen og defineringen knytter sterkt an til selve vilkårene for registrering.

Ot. Prp. nr. 59 (1980-81) inneholder på den annen side en tilnærming som kan forenkle og klargjøre begrepsbruken for operasjonelle formål. Det heter her om livssynssamfunn at et

<sup>109</sup> Rundskriv G-200/88 s.3

<sup>110</sup> Karnov lovkommentarutgave 1996: s. 1292

<sup>111</sup> Vi kan blant annet forlenge listen med

- a) trossamfunn som kan få registrering etter trl. §13 ved å søke etter trl. § 14 og har fylt vilkår for tilskudd etter trl. §19 a).
- b) trossamfunn som ikke fyller alle vilkår for registrering, men kvalifiserer for tilskudd ut fra virksomhets art og omfang
- c) trossamfunn som har blitt registrert og fått offentligrettslige funksjoner etter trl. eller annen særlov, men ikke søker om tilskudd – eks. ikke tar seg bryet med å søke kommunalt tilskudd for ett medlem i en bestemt kommune, eller har prinsipielle motforestillinger mot offentlig støtte
- d) registrerte trossamfunn som ikke kan få tilskudd, f. eks. på grunn av at søknadsfristen i Forskrift om trossamfunn er oversittet, godkjent forstander mangler ved innsendelse av søknad, etc
- e) trossamfunn som kan få registrering eller er registrert etter søknad, men ikke får tilskudd, f eks på grunn av manglende innsendelse av regnskap for tilskudd etter trl § 19 a)

<sup>112</sup> Når det gjelder søknader om tilskudd

*”livssynssamfunn vil omfatte sammenslutninger organisert rundt medlemmenes felles livssyn”<sup>113</sup>. Tilnærmingen gir rom for variasjoner i organisasjonsformer og anskuelser, og samtidig en ramme for operasjonalisering av begreper som livssynssamfunn – og trossamfunn.*

Arbeidsgruppen ser det slik at når siktemålet er å skape mer objektive regler for godkjenning av trossamfunn, vil den beste tilnærming være å anse *trossamfunn som sammenslutninger organisert rundt medlemmenes felles religion eller religiøse tro.*

### 5.3.2 Livssynssamfunn

Etter arbeidsgruppens vurdering er definisjonen av ”livssynssamfunn” i Ot. Prp. nr. 59 (1980-81) klar nok til at det lar seg gjøre å få en forståelse av hva som menes med begrepet: *”Et livssynssamfunn vil omfatte sammenslutninger organisert rundt medlemmenes felles livssyn.”<sup>114</sup>.*

For øvrig bør drøftingene over rundt begrepet trossamfunn gi tilstrekkelig veiledning til å skille mellom trossamfunn, andre typer sammenslutninger, og livssynssamfunn.

## 5.4 Regelverk som gjelder første gangs godkjenning for registrering og/eller tilskudd

Det er knyttet tre forskrifter, tre tilskuddsordninger, fire Rundskriv, og diverse presedenser til forståelsen av reglene i tros- og livssynssamfunnslovene. I tillegg kommer rettigheter, plikter og sanksjoner som er hjemlet i annet lov og regelverk. Vi viser til omtalen i kapittel 4 for en oversikt over andre lover og regler enn tros- og livssynssamfunnslovene.

### 5.4.1 Registrerte trossamfunn

Registrerte trossamfunn vil si trossamfunn som er godkjent og registrert hos fylkesmannen i det fylket hvor trossamfunnet har sitt hovedsete, med hjemmel i trl. §§ 13 og 14. For å bli registrert må en sammenslutning i dag

- søke Fylkesmannen der trossamfunnet har sitt hovedsete om registrering<sup>115</sup>,
- være et religiøst trossamfunn, dvs et fellesskap av fast organisasjonsmessig karakter basert på en positiv religiøs tro<sup>116</sup>,
- ikke drive virksomhet i strid med ”rett og moral”<sup>117</sup>,
- gi de opplysninger i søknaden som er forutsatt i trossamfunnsloven<sup>118</sup>,
- få godkjent en person som forstander eller prest/administrativ leder, for å få betjent offentlige funksjoner<sup>119</sup>.

Registreringen skal bekreftes ved vitnemål fra Fylkesmannen og kunngjøres i Norsk lysingsblad og overfor andre fylkesmenn etter at vedtaket om registrering er fattet<sup>120</sup>. Registrerte trossamfunn har også muligheten til å søke om enerett til navn etter søknad til departementet<sup>121</sup>, å få opprette

<sup>113</sup> Ot. Prp. nr. 59 (1980-81) s. 9

<sup>114</sup> Ot. Prp. nr. 59 (1980-81) s. 9

<sup>115</sup> jf. trl. §§ 14 og 28, jf. Forskrift om trossamfunn, punkt I.2

<sup>116</sup> jf. Dissenterlovkomiteens innstilling s. 165-66, og kommentar i Ot. Prp. nr. 59 (1980-81) kap 4 s. 10, 1.spalte og kap 5.s.10, 1.spalte og Karnov (1996) s.1292, og Rundskriv G-200/88 s.3

<sup>117</sup> jf. trl. §§ 13 og 28, jf Rundskriv G-200/88 s. 3, 3.avsnitt, jf. Dissenterlovkomiteen s. 165-66 og 179, Ot. Prp. nr. 27 (1967-68) s. 24, 2.spalte, s. 58, 1.spalte, s. 64, 1.spalte og Karnov (1996), s.1292, samt Ot.prp.nr. 59 (1980-81) s. 10, 1.spalte

<sup>118</sup> jf. trl. §§ 14 og 28, jf. Forskrift om trossamfunn Punkt I.2

<sup>119</sup> jf. trl. § 14, 3.ledd og omtale i kapittel 6 i denne rapporten

<sup>120</sup> jf. trl. § 15, jf. Forskrift om trossamfunn punkt I.3 og Dissenterlovkomiteens innstilling s.167, 2.spalte.

<sup>121</sup> jf. trl. § 12

privat gravplass<sup>122</sup>, stats- og kommunetilskudd<sup>123</sup>, tilskudd til alternativ religionsopplæring for barn i trossamfunnet<sup>124</sup>, og vigselfrett<sup>125</sup>. Som frivillige organisasjoner er registrerte trossamfunn fritatt for skatt på medlemskontingent og donasjoner. Registrering utløser også en del særlige rettigheter for den som er godkjent prest eller forstander i registrert trossamfunn. Dette er det redegjort detaljert for i rapportens kapittel 4 og 6.

Arbeidsgruppens oversikt viser at det per 30. juni 1999 var 416 registrerte trossamfunn som hadde søkt om tilskudd dette året<sup>126</sup>.

#### 5.4.2 Andre organiserte trossamfunn enn de som er registrert

Bare registrerte trossamfunn kan få offentlige funksjoner. Også andre organiserte trossamfunn kan imidlertid få enerett til navn etter trl. § 12<sup>127</sup>, og tilskudd etter medlemstall<sup>128</sup>. Kravene til andre organiserte trossamfunn som skal få tilskudd er ved første gangs søknad at

- det dreier seg om et trossamfunn. Dette skal vurderes som ved registrering av trossamfunn<sup>129</sup>
- det må være et fellesskap av fast organisasjonsmessig karakter og basert på en positiv religiøs tro<sup>130</sup>,
- det gis opplysning om a) bekjennelse og lære, b) organisasjon, virke, utbredelse, og c) hvordan medlemsregister blir ført<sup>131</sup>,
- medlemstallet det søkes om tilskudd for er attestert av revisor eller advokat<sup>132</sup>,
- det er sendt inn søknad om tilskudd til Fylkesmannen innen 1.4. og kommunen innen 1.7. i søknadsåret<sup>133</sup>,
- det føres høvelig medlemsregister<sup>134</sup>, og
- samfunnet gir fylkesmannen nødvendige opplysninger og attestasjoner<sup>135</sup>.

Per 30.juni 1999 var det 69 slike samfunn som hadde søkt om statstilskudd dette året<sup>136</sup>.

<sup>122</sup> jf. trl. § 18,

<sup>123</sup> jf. trl. §§ 19 og 19 a)

<sup>124</sup> jf. trl. § 20). Paragrafen er for øyeblikket uten praktisk betydning.

<sup>125</sup> jf. ekteskapsloven § 12 a)

<sup>126</sup> Kilde: Dette tar utgangspunkt i arbeidsgruppens re-analyse av SSBs statistikk for 1999.

<sup>127</sup> jf. Forskrift om trossamfunn Pkt I.1

<sup>128</sup> jf. bestemmelsen i trl § 19 a), jf. Føresegn om tilskot til uregistrerte trdomssamfunn § 1

<sup>129</sup> jf. Rundskriv G-200/88, punkt 3

<sup>130</sup> jf. Ot. Prp. nr. 59 (1980-81) s.10, punkt 5, 1.spalte, og Innst. O.nr.84 s.5, 1.spalte, samt Rundskriv G-200/88 s.3

<sup>131</sup> jf. trl. §§ 19 a), 1.ledd og § 19, 4.ledd, 1.setning, § 19 a), 3.ledd og Føresegn om tilskot til uregistrerte trdomssamfunn §§ 4 og 5

<sup>132</sup> jf. trl. § 19 a), 3.ledd og Føresegn og tilskot til uregistrerte trdomssamfunn § 4, 2.ledd, samt FK 11-4.2, 4. avsnitt

<sup>133</sup> jf. trl. § 19 a), 1.ledd og § 19, 1 og 2.ledd, jf. Føresegna § 3 og § 8

<sup>134</sup> jf. trl. § 19 a), 3.ledd og Føresegn om tilskot til uregistrerte trossamfunn § 1, 3.ledd

<sup>135</sup> jf. Føresegn om tilskot til uregistrerte trossamfunn § 5

<sup>136</sup> Kilde: SSB 1999



### 5.4.3 Livssynssamfunn

Livssynssamfunn er likestilt med gruppen andre organiserte trossamfunn når det gjelder offentlige funksjoner og rett til stats- og kommunetilskudd<sup>137</sup>. Lov om tilskot til livssynssamfunn bygger som trl. § 19 a) vesentlig på prinsippene i trl.. Loven inneholder en omtale av krav til livssynssamfunn som skal motta tilskudd<sup>138</sup>, hvem samfunnene har krav til tilskudd fra<sup>139</sup>, utregningsmåten for tilskudd<sup>140</sup>, kriterier for medlemskap for tilskudd<sup>141</sup>, og en generell forskriftshjemmel<sup>142</sup>. Føresegn om tilskot til livssynssamfunn inneholder samme krav som Føresegn om tilskot til uregistrerte trossamfunn. Det forutsettes at livssynssamfunn som skal få tilskudd er<sup>143</sup>

- en sammenslutning organisert rundt medlemmenes felles livssyn,
- en fast organisert sammenslutning,
- en sammenslutning som i sin virksomhet ikke krenker rett og sømmelighet,
- en sammenslutning som aktivt bistår medlemmene med å utvikle og praktisere sitt livssyn,
- almene; ikke - ekskluderende på grunn av sosial eller sivil status, rase, kjønn eller politisk tilhørighet,
- seriøse og livsdyktige virksomheter,
- i stand til å redegjøre for livssynet samfunnet bygger på<sup>144</sup>, og
- har mer enn 500 medlemmer per 1.januar i det året det søkes om tilskudd<sup>145</sup>.

Human - Etisk Forbund er så langt det eneste livssynssamfunnet som er godkjent for tilskudd etter at loven trådte i kraft.

## 5.5 Statskonsults forslag i Rapport 1997:4 Trosliv og statlig ansvar

Statskonsult viser til at tilskuddsforvalter ut fra rettstilstanden både har rett og plikt til å utøve forvaltningsmessig skjønn og kontroll med at tros- og livssynssamfunn som søker registrering, er registrerte og søker eller mottar tilskudd. Statskonsult finner det rimelig at staten krever at samfunnet er et tros- eller livssynssamfunn, og at det med sin lære eller sitt arbeid ikke kommer i konflikt med rett og moral<sup>146</sup>. Begrepene trossamfunn og livssynssamfunn knytter Statskonsult<sup>147</sup> til omtalen av andre organiserte samfunn og livssynssamfunn i Innst.O.nr.84, som vi har kommentert over. ”Rett og moral” knyttes til trl. § 13 og lsl. § 1, og at samfunnet ikke har som formål å bekjempe andre livssyn<sup>148</sup>. Statskonsult forutsetter at et slikt samfunn må ha eksistert en tid, at det har en viss organisering, og at det må ha et minsteomfang av aktiviteter som er forenlig med trosgrunnlaget. Videre mener Statskonsult det er rimelig å kreve at det er en ansvarlig representant for samfunnet (det som i trl. kalles forstander), og at rollen som regnskapsfører og medlemsregisterfører fylles<sup>149</sup>.

For å understøtte saksbehandlingen ved godkjenning av trossamfunn, foreslår Statskonsult<sup>150</sup>:

<sup>137</sup> jf. lsl. §§ 1 og 3, og Føresegn om tilskot til livssynssamfunn § 1

<sup>138</sup> jf. lsl. §1

<sup>139</sup> jf. lsl. §§ 1 og 3

<sup>140</sup> jf. lsl. §§ 2, 3 og 4

<sup>141</sup> jf. lsl. § 5

<sup>142</sup> jf. lsl. §§ 5 og 6)

<sup>143</sup> jf. Ot.prp.nr.84 (1980-81) s.9) og Innst. O.nr.84 (1968-69) s.5

<sup>144</sup> jf. lsl. §§ 1 og 6, og Føresegna § 4 a).

<sup>145</sup> jf. lsl. §§ 5 og 6, og Føresegna § 1, 1.ledd

<sup>146</sup> jf. Rapport 1997:4 s. 23

<sup>147</sup> jf. Rapport 1997:4 s. 19

<sup>148</sup> jf. Rapport 1997:4 s. 24

<sup>149</sup> jf. Rapport 1997:4 s. 24

<sup>150</sup> jf. oppsummeringen av Rapport 1997:4 på denne rapportens s.2-3

- At nye tros- og livssynssamfunn må melde seg til et etableringsregister hos Fylkesmannen. Dette gjøres ved bruk av en standardisert blankett. Meldingen må da inneholde opplysninger om organisering, vedtekter, aktivitet, tros- eller livssynsgrunnlag og ansvarlig forstander eller prest eller lignende.
- At rett til registrering eller tilskudd utløses etter 3 år i etableringsregisteret.
- At registreringen ikke medfører rettigheter eller plikter ut over at krav om melding av aktivitet må sendes inn til fylkesmannen i ”prøveperioden”, fra det år samfunnet har meldt seg til fylkesmannens register. Hvis slike meldinger ikke sendes inn i ”prøveperioden” vil rettigheter til tilskudd og registrering ikke opparbeides.
- At kravene i foregående 3 punkter ikke skal knyttes til allerede eksisterende trossamfunn i Norge.
- At kravet om minsteantall medlemmer i livssynssamfunn oppheves.
- Felles regler for føring av medlemsregister og tilskuddsordninger.
- En utredning av om skillet mellom registrerte og uregistrerte samfunn bør opprettholdes<sup>151</sup>.

## 5.6 Arbeidsgruppens syn på vilkår for offentlig godkjenning av tros- eller livssynssamfunn

### 5.6.1 Krav om registrering og en prest eller forstander

Skillet mellom registrerte trossamfunn på den ene siden, og andre organiserte trossamfunn på den andre, går primært på de offentlige funksjoner som kan tillegges registrerte trossamfunn, og på kravet om forstander eller prest/administrativ leder som kan ivareta ”lovsette gjeremål”. Kravene til føring av medlemsprotokoll, rapportering om medlemstall, attestering av regnskap og årsmelding etc, varierer også noe mellom registrerte trossamfunn og andre organiserte trossamfunn og livssynssamfunn som mottar tilskudd.

Det er imidlertid økende likhetstrekk mellom statens krav til sammenslutninger som kan registreres som trossamfunn og de som kan få tilskudd som uregistrert trossamfunn eller livssynssamfunn. Økonomireglementet for staten med Funksjonelle krav (FK) går vesentlig ut over de bestemmelser om registrering, rapportering og revisjon som er angitt i gjeldende lover og forskrifter på tros,- og livssynsområdet. En reskontro over tilskuddsmottakere må f. eks. inneholde mottakeres navn, adresse og organisasjonsnummer, samt bank-/postgirokontonummer<sup>152</sup>. Tilskuddsmottakere må videre ha en person som tegner for samfunnet, og et organ som kan attestere økonomisk informasjon som medlemstall og regnskap<sup>153</sup>.

Også på andre områder synes likhetene å bli forsterket over tid, blant annet ved at stadig flere av de offentlige funksjoner som tidligere var tillagt registrerte trossamfunn, er overført til offentlige myndigheter<sup>154</sup>. Enkelte vil si at registrering i seg selv nå ikke utløser rettigheter eller plikter som er vesensforskjellig fra det som gjelder andre samfunn som bare søker tilskudd. Årsaken er bl. a. at de offentlige funksjoner som tildeles registrerte trossamfunn (vigselsrett, etc), fastsettes etter eget vedtak.

Inndelingen i to kategorier trossamfunn fremstår etter arbeidsgruppens vurdering mer som unødig byråkrati, enn som en hensiktsmessig to - deling. I grove trekk er det også slik at de krav som

<sup>151</sup> jf. Rapport 1997:4 s. 58

<sup>152</sup> jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (FK) 11-3.6, 5.ledd

<sup>153</sup> jf. FK 11-4.2, 4.ledd

<sup>154</sup> jf. Innst. O. nr. 84 (1980-81), s.4

stilles for å få godkjent et trossamfunn for tilskudd, er lik de krav som stilles til et livssynssamfunn som søker tilskudd - konfesjonsaspektet og medlemstall unntatt. Vi foreslår at;

- tros- eller livssynssamfunn som søker tilskudd/registrering, registreres med organisasjonsnummer de selv har innhentet fra Brønnøysundregisteret .
- parallelt med registreringen skjermes det navnet sammenslutningen registreres med, etter bestemmelsen i trl. § 12<sup>155</sup>.
- alle tros- eller livssynssamfunn som søker om tilskudd eller registrering må utpeke minst en person, som kan ivareta lovbestemte funksjoner på vegne av trossamfunnet. Administrativ ledelse i tros- og livssynssamfunn er temaet i kapittel 6.

Alle tros- og livssynssamfunn som betaler ut lønn eller har en viss omsetning, er også i dag forpliktet til å innberette sin virksomhet til Brønnøysundregisteret. Alle sammenslutninger som søker tilskudd eller offentlige funksjoner må allerede i dag innberette navn, adresse og en rekke øvrige opplysninger til fylkesmannen. Forslaget om automatisk skjerming av navn etter trl. § 12, har sammenheng med at det vil være uhensiktsmessig om et tros- eller livssynssamfunn gis registrering med et bestemt navn, som det deretter er umulig å benytte offentlig <sup>(se note 154)</sup>. Dette er også kommentert i kapittel 12.

Arbeidsgruppen vil understreke at dette ikke er et forslag om ”registreringstvang” for sammenslutninger rundt religiøse eller verdslige livssyn. Det er og bør være opp til sammenslutningen selv å avgjøre om man ønsker å ha et forhold til myndighetene ved å søke om tilskudd eller offentlige funksjoner. Forslagene innebærer heller ingen forslag om føringer for hvordan samfunnet peker ut sine ansvarlige personer eller organiserer sin interne forvaltning. Her må tros- og livssynssamfunn som før stå fritt, skjernet av Grunnloven og internasjonale konvensjoner.

Etablerte samfunn som tidligere har fått tilskudd eller blitt registrert, bør etter arbeidsgruppens syn kunne gå rett over i et slikt nytt system ved å fylle ut og sende inn et standard registreringsskjema til Fylkesmannen. Dette kan for eksempel gjennomføres i forbindelse med innsendelse av årsmelding.

Andre organiserte samfunn og livssynssamfunn som har fått tilskudd og fortsatt ønsker dette, må i tillegg utpeke en person til å ivareta de lovbestemte plikter som følger registrering. Slike samfunn må også navngi organ eller person i samfunnet som har ansvaret for attestasjon av regnskap, årsmelding, og oppfølging av den som skal ivareta lovbestemte plikter. Øvrige vilkår forslaget medfører finnes i den nåværende godkjeningsordning, eller andre regler<sup>156</sup>.

Arbeidsgruppens forslag krever endring av trl., i hovedsak slik at bestemmelsene som gjelder for registrerte trossamfunn i dag, gjøres gjeldende for andre organiserte trossamfunn som søker godkjenning. Liknende regler blir også nødvendig for livssynssamfunn i lov eller forskrifter. En videreføring av ordningen med to separate lover kan ivaretas ved at

- Trl. § 19 a), 1.ledd, oppheves, og § 19 a) for øvrig samordnes med gjeldende § 19
- Lsl. tilføyes i § 1, 1. ledd (tilføyelse i kursiv) ”Livssynssamfunn som *i sin lære og verksemd* ikkje krenker rett og sømd, og som er registrert hos fylkesmannen, kan krevje årleg tilskot frå rikskassen”.

<sup>155</sup> Per i dag er 43 navn benyttet mer enn en gang som betegnelse ved registrering, parallelt som navn for utbetaling av tilskudd, eller ved vedtak etter trl § 12, fordelt på ca 196 tilskuddsmottakende enkeltsamfunn. Ett navn er benyttet hele 51 ganger, ett 22, to 20, ett 8, ett 7, to 6, to 5, ett 4, fem 3 og ni navn 2 ganger (Kilde; Kuf 2000).

<sup>156</sup> jf. Funksjonelle krav til Økonomiforvaltningen i staten, Kapittel 11

- Trl. §§ 14 eller 28 og eventuelt lsl. § 5, 2.ledd gis ordlyden ; ”Departementet kan gje føresegner om registermelding, om den eller dei som har ansvar for lovsette gjeremål i (trudoms-/ livssynssamfunnet), om krav til vedtekter, kor mange medlemmer eit samfunn må ha for å bli registrert, om føring av lister over medlemskap, og om attest frå advokat/revisor.”

Ordlyden i og formålet med lsl. fremstår i hovedtrekk som direkte sammenlignbar med deler av trl.. Ved mindre justeringer av ordlyden i trl., vil disse to lovene kunne samordnes. Dette er kommentert videre i kapittel 13.

### 5.6.2 Kravet om søknad og søknadens innhold

Tros- og livssynssamfunn vil etter arbeidsgruppens vurdering i dag finne liten veiledning om hvordan søknader om registrering eller første gangs tilskudd skal stilles opp, selv om det er gitt enkelte hovedregler i trl. § 14 og de to forskriftene om tilskot til uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn. Forenkling og ryddig saksbehandling forutsetter at det utarbeides et nytt søknadsskjema med tilhørende veileder. Skjemaet bør da inneholde plass for formalia som

- navnet på sammenslutningen som søker registrering som tros, eller livssynssamfunn,
- organisasjonsnummer, slik at tros/livssynssamfunnet får en entydig og unik identifikasjon,
- navnet på person (-er) som skal ha ansvar for offentlige funksjoner (jf. kap. 6),
- informasjon om søknaden gjelder oppsplitting av eksisterende/sammenslåing av eksisterende samfunn, eller om sammenslutningen er en reell nydannelse (jf. kap. 5.6.1 og 5.6.4),
- dato, navnet på de som etter vedtektene utgjør trossamfunnets styrende organ/person, og en
- oversikt over organet som tegner for samfunnet ved regnskap/årsmelding (jf. kap. 5.6.3 og kap. 7).

Forvaltningsorganet trenger videre oversikt over

- trosbetydning/livssyn og lære (jf. kap 5.2, 5.6.6 og 5.6.8),
- organisasjonsstrukturen og religiøs og administrativ ledelse (jf. kap 5.6.1 og 5.6.3),
- virksomheten samfunnet står for/planlegger i tiden fremover (jf. kap 5.6.7 og 5.6.8),
- navn på 20 medlemmer som ikke er medlem i andre tros,- eller livssynssamfunn (jf. kap 5.6.5),
- vedtekter<sup>157</sup> (jf. kap 5.6.3), og revisors erklæring om formalia, medlemstall og organisasjon (jf. kap 7).

Trl § 14, 2.ledd og eventuelt lsl § 5, 2.ledd vil gi hjemmel for forskrifter om innholdet i søknader, jf. forslag i kap 5.6.1. Utviklingen av veiledningsmaterieell er omtalt i kap. 6.3.2.4 og særlig i kap. 11.

### 5.6.3 Vedtekter

På et spørsmål om vedtekter svarer Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet følgende<sup>158</sup>; ”Lova og forskriftene stiller ikkje opp særskilde krav til den administrative oppbygginga i eit registrert trudomssamfunn. I Innstilling til lov om trossamfunn<sup>159</sup>, presiserer Dissenterlovkomiteen av 1957 at strenge krav til ”vedtekter også er vesentlig i trossamfunnets interesse, for å bidra til orden og sikkerhet. Når staten skal overlate trossamfunnet viktige forvaltningsfunksjoner, må den også være interessert i at de registrerte trossamfunnene har betryggande vedtekter”. Det heiter vidare at ”departementet bør bidra til at de (trudomssamfunna) har bestemmelser om de viktigste ting. Det vil særlig være aktuelt for de nye og små trossamfunn som det viser seg kan vokse fort frem for så å visne”. Trudomssamfunnslova stiller også krav til registrering når det gjeld reglar om røysterett, reglar

<sup>157</sup> jf. trl. § 14, og de tre forskriftene, samt Dissenterlovkomiteens innstilling og forarbeidene til lsl.

<sup>158</sup> Brev av 3.1.1999

<sup>159</sup> Dissenterlovkomiteens innstilling s.166-67

*om endring av forskrifter, om oppløsning av samfunnet o l, jf. trdomssamfunnlova § 14 nr. 6 og forskrift om trdomssamfunn punkt 2 f.”.*

Vilkåret om vedtekter er også kommentert slik i Dissenterlovkomiteens innstilling<sup>160</sup>: *”Det må være klart at man ikke bør overlate offentlige funksjoner, vigsels- og begravelserett m.m. til for løst organiserte samfunn. Også av den grunn vil ordentlige vedtekter være påkrevet, særlig for nye samfunn.”* ”

Arbeidsgruppen støtter synet om at alle tros- og livssynssamfunn som velger å la seg registrere og få offentlige funksjoner eller tilskudd, bør ha vedtekter som sikrer ordnede forhold. Vi vil fremheve vedtekter om oppbyggingen av organisasjonen, medlemskap og føring av medlemsregistre, ansvar for søknader om tilskudd eller rett til offentlige funksjoner, årsmelding, eventuelt valg av utvalg, styre eller person med ansvar for økonomiske disposisjoner, utpeking av kandidater til å utøve offentlige funksjoner, regler om generalforsamling, stemmerett, endring av vedtekter og oppløsning.

Forslagene er i hovedtrekk i samsvar med de veiledende bestemmelser i dagens trossamfunnslov og forskrifter<sup>161</sup>, men slik at det som til dels er valgfritt i dag<sup>162</sup>, blir obligatorisk. Med de endringer i regelverket som er foreslått i punkt 5.6.1, vil trl. § 14 og lsl. § 5 gi hjemmel for forskrifter om dette.

#### 5.6.4 Krav til tid i etableringsregister, organisering og aktivitet

I Dissenterlovkomiteens innstilling heter det at *”Det må også være klart at man ikke bør overlate offentlige funksjoner, vigsels- og begravelserett m.v. til for løst organiserte samfunn”*<sup>163</sup>. I Ot. prp. nr. 59 (1980-81) sies det at *”tilskudd ikke kan kreves før driften er kommet ordentlig i gang”*.

Statskonsult gir følgende kommentar: *”Det er i dag slik at nye trossamfunn som dannes, gjerne søker om tilskudd eller registrering før de har begynt å virke, eller på samme tidspunkt som virksomheten starter opp”*<sup>164</sup>. Fylkesmennenes årsrapporter og samtaler med representanter for troslivet som har bistått arbeidsgruppen, indikerer at beskrivelsen er reell. Statskonsult har på bakgrunn av dette foreslått at trossamfunn må stå i et etableringsregister i 3 år før det utløses rettigheter og plikter<sup>165</sup>.

Etter arbeidsgruppens syn vil et krav om tre år i et etableringsregister virke urimelig hemmende på rettighetene til de som ønsker å starte på noe nytt. Blant annet vil flyktninger som har oppholdsstatus i Norge, få utsatt retten til å søke registrering for sitt religiøse eller livssynsmessige fellesskap i dette landet i tre år. Vi støtter likevel Statskonsult i at et slikt samfunn må ha eksistert en tid, at det har en viss organisering, og at det må ha et minsteomfang av aktiviteter som er forenlig med trosgrunnlaget.

Det synes saklig begrunnet å kreve at tros- eller livssynssamfunn som søker registrering må stå i et etableringsregister 1.januar i to påfølgende kalenderår, og sende inn årsmelding en gang, før registrering innvilges og rett til tilskudd/offentlige funksjoner kan utløses. Dette vil gi samsvar mellom avgrensning i adgang til registrering og behovet for orden i forvaltningen. Søkerne vil få mulighet til å finne frem til en som kan ivareta lovbestemte funksjoner, kvalifisere denne, og sikre at funksjoner som er pålagt samfunnet for øvrig kan ivaretas. Fylkesmannen vil ha tid til å prøve

<sup>160</sup> Dissenterlovkomiteens innstilling s.167

<sup>161</sup> jf. trl. § 14, Forskrift om trossamfunn pkt I, 2, og forskr. om hhv ureg. trossamfunn og livssynssamfunn, begge § 2

<sup>162</sup> jf. blant annet Forskrifter om trossamfunn pkt I.2 *”eventuelle bestemmelser eller vedtekter”*

<sup>163</sup> bl.a. s.167

<sup>164</sup> Rapport 1997:4 s. 54

<sup>165</sup> Rapport 1997:4 s. 55

og bidra til samfunnets ferdigheter i å ivareta lovbestemte funksjoner. Kommer det ikke til syne forhold som taler mot registrering i etableringsåret, eksempelvis manglende årsmelding, etc, ser vi ingen grunn til å forlenge ventetiden ytterligere. Vi minner igjen om at forslagene her ikke innebærer noen venteperiode for å utøve religiøse sysler. Etableringsperioden er kun knyttet til tilskudd og offentlig funksjoner.

En slik etableringsperiode bør ytterligere kunne forkortes for ordnede tros- eller livssynssamfunn som ønsker å dele seg i mindre grupper. Skal det gis unntak fra etableringsperioden bør imidlertid det nye samfunnet som etablerer seg ved delingen på vanlig måte dokumentere at vilkårene for registrering er til stede. Det bør videre være en forutsetning at enkelte styremedlemmer, og den som skal ha offentlige funksjoner i det nydannede samfunnet, har erfaring med arbeidsoppgavene fra tidligere. Ut fra vanlig praksis i tilskuddssammenheng, må det også være slik at sammenslutningen nyetableringen er utgått fra, får tilskuddet for året det søkes om registrering, og står ansvarlig for regnskap for dette. Ut fra den vurdering at bare ordnede tros- og livssynssamfunn bør ha rett til registrering, tilskudd og offentlige funksjoner, bør ikke sammenslutninger som er vokst ut av kaos og splid, unntas fra kravet om en etableringsperiode. Det vil ikke tjene troslivets anseelse og sikre orden i forvaltningen.

### 5.6.5 Krav om medlemstall

Dissenterlovkomiteens utkast til ny trl. § 24 inneholdt en forutsetning om at trossamfunn måtte ha mer enn 100 medlemmer for å bli registrert, *”for å unngå den uheldige spredning av offentlige funksjoner til små trossamfunn hvis levetid ofte er kort”*. Det ble også foreslått i utkastet til en § 35 at samfunnet skulle miste sin registrering hvis medlemstallet sank under 50 medlemmer. Forslagene ble ikke videreført i det endelige utkastet til ny lov. Justisdepartementet viste til at et krav om 100 medlemmer ville være urimelig etter forholdene i Norge. Regjeringen fremmet likevel et forslag som begrenset kommunenes forpliktelser til de samfunn som hadde mer enn 10 medlemmer. Begrunnelsen var tilskuddets ubetydelighet<sup>166</sup>. Justisnemnda satte kravet til side, fordi det ville virke urimelig for samfunn som hadde medlemmer som var spredt bosatt<sup>167</sup>. I et notat har man i Justisdepartementet antydnet at det bør være minst to medlemmer i et trossamfunn som skal registreres<sup>168</sup>. Synspunktet er videreført i Karnov<sup>169</sup>: *”Når denne troen er utformet i et tankemessig system, trosbekjennelse eller lære, som to eller flere personer slutter seg til, kan man snakke om et trossamfunn.”*. Noen autoritativ avgrensning er likevel ikke gitt i regel eller vedtak. Livssynssamfunn må på den annen side ha 500 medlemmer som ikke er medlem i andre tros- eller livssynssamfunn, for å få tilskudd<sup>170</sup>.

Statskonsult konkluderer med at det av hensyn til trosfrihet og likestilling ikke er hensiktsmessig med krav om medlemstall som forutsetning for registrering eller tilskudd, og viser til at et krav om 20 medlemmer vil ramme mer enn 10 % av de samfunn som mottar tilskudd<sup>171</sup>. Arbeidsgruppens oversikt i kapittel 3, viser på den annen side at 3,1% av tros- og livssynssamfunnene utenfor statskirken som søkte tilskudd i 1999 hadde færre enn 20 medlemmer. I følge søknader om tilskudd for 1999<sup>172</sup> er noe over en halv promille av medlemmene medlem i en sammenslutning med færre enn 20 medlemmer. I tabellen på neste side er det gjort et utdrag av tallene fra tabell 3.4.5 som viser størrelsesforholdene.

<sup>166</sup> jf. Ot. prp. nr. 27 (1967-68)s. 57

<sup>167</sup> jf. Inns.O. XVI (1968-69) s. 4

<sup>168</sup> Notatet er datert 04.04.70

<sup>169</sup> Karnov lovkommentarutgave 1996 s. 1292

<sup>170</sup> jf. Føresegn om tilskot til livssynssamfunn § 1

<sup>171</sup> Rapport 1997:4 Trosliv og statlig ansvar s. 53

<sup>172</sup> Kilde: SSB 1999, se tabell i kapittel 3.2.2

**Tros- og livssynssamfunn med mindre enn 20 medlemmer som søkte om tilskudd i 1999** (jf. <sup>Note 34</sup>).

	Samlet oversikt		Registrerte trossamfunn		Uregistrerte trossamfunn		Livssynssamfunn	
	Antall samfunn	Samlet medlemmer	Antall samfunn	Samlet medlemmer	Antall samfunn	Samlet medlemmer	Antall samfunn	Samlet medlemmer
1-9 medlemmer	4	29	4	29	0	0	0	0
10-19 medlemmer	11	178	11	178	0	0	0	0
Samlet antall < 20	15	207	15	207	0	0	0	0
Antall totalt	487	335 630	417	238 354	69	29 023	1	68 253
Andel totalt < 20	3,1%	0,1%	3,6%	0,1%	0%	0%	0%	0%

Kilde: Statistisk sentralbyrå 1999; Voksenopplæringsavdelingen 1999

Arbeidsgruppen anser det som velbegrunnet å ha en moderat nedre grense for medlemstall, så lenge tros- og livssynssamfunn tildeles de rettigheter som følger med tilskudd og registrering i dag. Et krav til medlemstall for å bli registrert, få tilskudd og offentlige funksjoner, vil ikke vil virke inn på retten til å utøve tro og livssyn, som i alle tilfelle vil være skjermet av Grunnloven og internasjonale konvensjoner. Skilles det ikke mellom enkeltmannsforetak og organiserte sammenslutninger, vil det på den annen side være rimelig at også andre enn de som setter tittelen "trossamfunn" på sitt foretakende og som ikke er medlem i statskirken, skal kunne kreve kompensasjon for utlegg som kommer statskirken til del. Dette vil i såfall gjelde for mer enn 230 000 personer utenfor tros- og livssynssamfunn, innebære en merutgift på statsbudsjettet tilsvarende mer enn 50 mill kr per år, og tilsvarende på kommunebudsjettene<sup>173</sup>.

Vi kan på den annen side ikke se noen saklig grunn til å sette forskjellige krav til medlemstall i tros- og livssynssamfunn. Vi antar det på dette punktet har skjedd en glipp ved utforming av Føresegn om tilskot til livssynssamfunn. Det fremgår klart av Justiskomiteens merknader at man ved utforming av forskrifter til lsl § 5, siste ledd, skulle ta hensyn til at livssynssamfunn kan være medlem i en internasjonal sammenslutning<sup>174</sup>. Slike hensyn er ikke tatt i eksisterende forskrifter. I motsetning til Statskonsult antar vi videre at det kan bli vanskelig for personer med vikarierende motiver<sup>175</sup> å oppnå registrering og offentlig tilskudd, hvis det fastsettes en grense på 20 medlemmer for registrering.

Arbeidsgruppens forslag blir med dette at en sammenslutning bør ha minst 20 medlemmer for å bli registrert, få tilskudd, vigselsrett og tilhørende offentlige funksjoner. Forslaget krever en forskriftshjemmel om medlemstall i trl § 28, eller et ledd i trl. §§ 13 eller 14 som sier at "Departementet kan gje føresegner om kor mange medlemmer eit samfunn må ha for å bli registrert". Dette tilsvarer den eksisterende regelen i lsl. § 5, 2.ledd.

Det foreslås ikke nye krav til medlemstall i tros- eller livssynssamfunn som er registrert eller har mottatt tilskudd tidligere.

<sup>173</sup> Antall personer multiplisert med henholdsvis kommune og statsats

<sup>174</sup> jf. Innst.O.nr.84 (1980-81), s.5, 2.spalte

<sup>175</sup> Som fritak for militærtjeneste, humoristiske henvendelser og søknader fra forvirrende personer

### 5.6.6 Religion eller verdslig livssyn

Sammenslutninger som søker godkjenning/registrering, bør også i fremtiden måtte dokumentere hvilket religiøst eller verdslig livssyn søknaden bygger på. Vi viser til omtalen i kap. 5.2.

### 5.6.7 Krav om at tros- og livssynssamfunn må være allmene ?

Justiskomiteen har i Inns.O.nr.84 (1980-81)<sup>176</sup>, presisert at livssynssamfunn må være allmene for å få tilskudd. Dette er definert som at samfunnet ikke må ekskludere personer fra medlemskap på grunn av sosial- eller sivil status, rase, kjønn, eller politisk tilhørighet.

I menneskerettskomiteens Generelle kommentar no.22 til artikkel 18 i den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 20 juli 1993, heter det videre: *"no manifestation of religions or beliefs may amount to propaganda forward or advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. As stated by the Committee in its General Comment 11, States parties are under the obligation to enact laws to prohibit such acts."*

Etter arbeidsgruppens vurdering har de gjeldende regler her en vesentlig mangel. Det bør derfor fastsettes en bestemmelse om at det ikke gis rett til tilskudd, registrering og offentlige funksjoner til tros- eller livssynssamfunn som nekter medlemskap eller ekskluderer på grunn av sosial,- eller sivil status<sup>177</sup>, rase, hudfarge, kjønn, psykisk konstitusjon<sup>178</sup> eller fysisk funksjonsevne. For øvrig er vi av den oppfatning at det er tros- eller livssynssamfunns domene å avgjøre om noen fyller vilkårene for medlemskap.

Det er klart at det er i gjeldende lovgivings "ånd" å fastsette en slik bestemmelse, ut fra bestemmelsen om "rett og moral" i de to lovene. Vilkåret krever imidlertid en forskriftsendring. Det er hjemmel for en forskrift med en slik bestemmelse i trl. §§ 28 og 19/19 a), og i lsl. § 5, 2.ledd. Medlemskap er for øvrig drøftet videre i kapittel 9.

Det kan også sies å være i tidens "ånd" å stille spørsmål ved om likestillingsloven skal gjøres gjeldende for styrende organer i tros- og livssynssamfunn. Når denne loven ikke er gitt gyldighet for Den norske kirke, som må antas ha en vesentlig sterkere tilknytning til statsmakten enn øvrige tros- eller livssynssamfunn, finner vi det imidlertid vanskelig å anbefale et slikt pålegg. Det er også slik at mange sammenslutninger ikke har styrende organer ut over generalforsamlingen. Her vil det uansett være nødvendig med avklaringer mot Grunnloven, annen lovgivning eller internasjonale konvensjoner. Spørsmålet ligger utenfor arbeidsgruppens mandat, og overlates til andre å besvare.

Vi har i samme "ånd" drøftet et generelt forbud mot diskriminering på grunn av medfødte karakteristika. Dette vil imidlertid ikke bare få som konsekvens at toleransen øker, men også at trossamfunn som bygger på nasjonale minoriteter og nedarvet etnisk og religiøs tilknytning rammes. På dette grunnlag anser vi at spørsmålet fortsatt ligger innenfor tros- og livssynsfrihetens område. Vi vil likevel understreke de avgrensninger som for øvrig er foreslått i dette underkapitlet, særlig på punktet om "rett og moral", og de avgrensninger som er gitt i internasjonale konvensjoner.

<sup>176</sup> Inns. s.5

<sup>177</sup> Merk: Nektelse av medlemskap eller eksklusjon f. eks på grunn av ekteskapsbrudd etc tilhører religionsfriheten.

<sup>178</sup> Samfunnene vil fortsatt ha lov til å avslå søknader fra personer som er uten rettslig handleevne. Eventuell mangel på rettslig handleevne bør imidlertid ikke utgjøre grunnlaget for å ta fra en person medlemskapet.



### 5.6.8 Rett og ”moral” og ”positiv tro/livssyn”

Trossamfunnsloven § 1 inneholder en alminnelig bestemmelse om trosfrihet og rett til å danne trossamfunn, innenfor ”rett og sømnd”. I lovframlegget til livssynssamfunnsloven er det antatt at bestemmelsen om rett og sømnd i trl § 1 også gjelder tilsvarende for retten til å drive ikke-religiøst livssynsarbeid<sup>179</sup>. Begge er en videreføring av bestemmelsen om trosfrihet i Grunnloven § 2, og avgrenser statens og andres adgang til å sette grenser for utøvelse av tro- og livssyn. Øvrig lovgivning på området må følgelig også forutsettes utformet i ”Grunnlovens ånd” på dette punktet. Trl. § 13 og lsl. § 1 avgrenser på den annen side adgangen til å motta tilskudd eller bli registrert til tros- og livssynssamfunn som i sin lære og virksomhet holder seg innenfor norsk lov og gjeldende moralnormer i samfunnet.

En forutsetning om at lære og virksomhet er innenfor norsk lov gir et godt utgangspunkt for å utøve skjønn når vedtak skal fattes. ”Moral” er vanskeligere å presisere<sup>180</sup>. Dissenterlovkomiteen oppsummerer slik: *”Forutsetningen er egentlig at trossamfunnet representerer en positiv verdi, som staten kan være tjent med å vise tillit og støtte, både ut fra interesse for folkemoralen og for den del av kulturen som det religiøse liv representerer,”* og sier videre: *”Ved vurderingen av et trossamfunns lære vil det være det rådende moralsyn i landet som legges til grunn. Det er åpenbart ikke en snever kristelig eller statskirkelig målestokk som skal nyttes. Men vurderingen vil likevel bygge på det syn som er alminnelig i landet, påvirket som det er av den kristendom som har vært lært her i århundrer. Man bør ikke godta hva som helst som moralsk fordi det betegner seg som uttrykk for en religiøs lære. Trossamfunn som går inn for polygami, som dyrker usunn ekstase eller tolererer utskeielser, som pålegger sine medlemmer bud mot helseøkt og folkeopplysning og lignende vil selvsagt ikke få godkjenning av det offentlige, selv om deres forhold ikke er slik at det leder til strafferettslig forfølgning.”*

I Menneskerettighetskomiteens Generelle omtale no.22 til artikkel 18 i den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter, av 20 juli 1993, heter det *”The Committee observes that the concept of morals derives from many social, philosophical and religious traditions; consequently, limitations on the freedom to manifest at religion or belief for the purpose of protecting morals must be based on principles not deriving exclusively fra a single tradition”*.

Etter denne arbeidsgruppens vurdering bør sammenslutninger som fremmer en lære eller virksomhet i strid med norsk lov, heller ikke i fremtiden bli gitt anerkjennelse av offentlige myndigheter. Det må videre gjelde moralske standarder ved offentlig anerkjennelse av tros- og livssynssamfunn. Vedtak om registrering, tilskudd og offentlige funksjoner, må også i fremtiden bygge på en vurdering av hvem som kan antas å forvalte disse rettigheter på en måte som tjener vårt samfunn og det religiøse eller livssynsmessige liv i Norge.

Arbeidsgruppens forslag er at sammenslutninger som hovedregel ikke skal kunne registreres, få tilskudd eller offentlige funksjoner som tros eller livssynssamfunn når de

- i sin lære eller virksomhet oppfordrer til religiøst motivert hat,
- har et generelt fiendtlig syn på mennesket eller andre religioner eller trossamfunn,
- holder lære eller ritualer hemmelig (knyttet til at moral/rett ikke kan prøves),
- står for virksomhet eller propaganderer for virksomhet som representerer ulovlige inngrep mot det menneskelige legeme (eks. helsefarlige påbud om faste eller diett, korporlig avstraffing, selvskaade, rituell omskjæring av kvinner),
- kobler religion/livssynsvirksomhet og rusmisbruk,
- kobler religiøs/livssynsvirksomhet og seksuelle handlinger,
- bruker religion/livssyn som fasade for profittmotiver,

<sup>179</sup> jf. Ot. Prp. nr. 59 (1980-81) s. 9 og Innst.O.nr 84 (1980-81) s.5, 1.spalte

<sup>180</sup> jf. trl. §§ 1, 13 og lsl. § 1

- har en lære/virksomhet som knytter an til miljøer som fremmer intoleranse og rettsstridig virksomhet<sup>181</sup>,
- er knyttet til virksomhet av militskarakter.

Det kunne i denne sammenheng være aktuelt å drøfte ”blasfemi” som tema. Vi anser at dette temaet er et emne som primært gjelder ytringsfrihet. Dette spørsmålet ligger utenfor arbeidsgruppens mandat.

Trl. § 13, jf. § 28, og lsl. § 1<sup>182</sup>, gir også i dag hjemmel for forskrifter som tar i vare ”rett og moral”.

## 5.7 Opprettholdelse av registrering og tap av myndighetenes godkjenning

### 5.7.1 Det gjeldende regelverk

#### 5.7.1.1 Trossamfunn som er registrert

Opprettholdelse av registrering som trossamfunn krever langt på vei det samme som registrering. Registrerte trossamfunn må i tillegg

- gi skriftlig melding til Fylkesmannen ved tilsetning, forflytning eller fratreden av den som betjener funksjonen som prest eller forstander/administrativ leder etter loven<sup>183</sup>,
- innen 1.mars hvert år sende årsmelding om virksomheten i to eksemplarer til Fylkesmannen<sup>184</sup>,
- meddele endringer i de øvrige forhold som ligger til grunn for registreringen til fylkesmannen i årsmeldingen eller på annen måte<sup>185</sup>.

Det styrende organ i registrerte trossamfunn som er gitt offentlig godkjenning står også ansvarlig for

- eventuelle søknader om tilskudd fra det offentlige<sup>186</sup>,
- at mottatte tilskudd benyttes til det formål det er gitt tilsagn for<sup>187</sup>,
- regnskap for bruk for av slike tilskudd<sup>188</sup>,
- å frembringe attestasjon fra advokat eller utvalg for mottatte tilskudd, eller selv stå for attestasjon for regnskap om bruk av stats- og kommunetilskudd<sup>189</sup>,
- å påse at den eller de som betjener lovbestemte gjøremål for samfunnet oppfyller sine plikter, og sørge for at denne har de nødvendige hjelpemidler til å ivareta disse pliktene<sup>190</sup>,
- de øvrige oppgaver som etter loven ikke er lagt til forstander eller prest/administrativ leder.

Funksjonelle krav til Økonomireglementet for staten anser opplysninger om medlemstall som økonomisk informasjon. Slike opplysninger skal være attestert av tilskuddsmottaker, dvs den som tegner for mottakeren, og skal også være bekreftet av en registrert/statsautorisert revisor<sup>191</sup>. Det

<sup>181</sup> Eksempelvis fasader for voldelige eller rasistiske grupperinger.

<sup>182</sup> jf. Innst. O. nr. 84 (1980-81) s.5, 1.spalte.

<sup>183</sup> jf. trl. §§ 17, 1.ledd og 28, jf. Forskrift om trossamfunn punkt I.2, 7.ledd og punkt I.13

<sup>184</sup> jf. trl. §§ 16 og 28, jf. Forskrift om trossamfunn pkt I.2, 5 og 6.ledd. Kravene til årsmeldingen er omtalt i Dissenterlovkomiteens innstilling s. 167-68, jf. Ot .prp.nr. 27 (1967-68) s. 10, 1. spalte og s. 57, 1. spalte. Vi viser også til omtalen i denne rapportens kapittel 7.

<sup>185</sup> jf. trl. § 16 og 28, jf. Forskrift om trossamfunn punkt I.1, 4.ledd og punkt 2, 6 og 7.ledd og punkt I.3.

<sup>186</sup> jf. trl. §§ 19, 1. og 2. ledd og 28, jf Forskrift om trossamfunn punkt I.4, 7 og 10.

<sup>187</sup> jf. trl.. § 19, 4.ledd, jf. Forskrift om trossamfunn punkt I.9. Dette er også regulert av Økonomireglementet for staten og tilhørende Funksjonelle krav.

<sup>188</sup> jf. trl. §§ 19, 4.ledd, 20 og 28, jf. Forskrift om trossamfunn punkt I.9

<sup>189</sup> jf. trl. § 19, 4.ledd og 28, jf. Forskrift om trossamfunn punkt I.9 og I.11, 2.ledd

<sup>190</sup> jf. trl. § 14, 3.ledd, jf trl § 27

<sup>191</sup> jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten punkt 11-4.2 og kapittel 7 i denne rapporten

selvstendige ansvar forstander eller prest (administrativ leder) i et registrert trossamfunn har for å følge opp lovbestemte gjøremål, er blant annet kommentert i kapittel 6.3.3.1.

Trossamfunnsloven § 21 lyder: *”Er vilkåra for registerføring ikkje lenger oppfylde, eller forsømer eit trudomssamfunn lovsette gjermål, skal fylkesmannen gjeva trudomssamfunn skriftlig åtvaring og frist til å retta på det som vantar. Er det ikkje retta innan ein frist på minst fire veker, kan fylkesmannen avgjera at trudomssamfunnet skal strykast or registeret.*

*Fylkesmannen kan straks stryka trudomssamfunnet, når det er gjort serleg grove mistak eller forsømingar.”*

Dissenterlovkomiteen sier følgende om bestemmelsen: *”Det er klart at det bare er alvorlige og varige pliktforsømmelser som kan medføre slike virkninger. Departementet må gi skriftlig advarsel, og gi samfunnet høve til å rette sine feil innen en rimelig frist. Lengden av fristen vil naturlig kunne variere etter feilens art.”*<sup>192</sup>.

Er tros- eller livssynssamfunnets styrende organ ansvarlig for grove forseelser og lovbrudd, eller åpenlys reservasjon mot å oppfylle de plikter som følger av loven, er det hjemlet at registreringen kan trekkes tilbake uten veiledning, varsel og frist<sup>193</sup>. Bidrar registrert trossamfunns styrende organer til å forhindre at forstander eller prest oppfylder sine lovbestemte plikter, eller kan det tilkjennes ansvaret for svikt i prestens offentlige funksjoner, rammes også dette av trl. § 21, 2.ledd<sup>194</sup>.

Det er viktig å merke seg at registrerte trossamfunn som mister sin registrering *”mister de rettigheter som er forbundet med registrering”*. Det oppløses ikke og kan fortsatt virke, men vil ikke få utføre offentlige funksjoner, og vil ikke få tilskudd fra det offentlige<sup>195</sup>.

#### 5.7.1.2 Plikter som påligger andre organiserte trossamfunn som har mottatt tilskudd

For andre organiserte samfunn som søker tilskudd for andre gang eller senere er kravene langt på vei de samme som første gang samfunnet søkte tilskudd. Vilkårene for tilskudd prøves imidlertid sjelden når trossamfunnet er godkjent, og tilskudd utløses mer eller mindre automatisk hvis formelle krav til søknad, regnskap, opplysninger om medlemstall etc, blir oppfylt.

Ved andre gangs søknad forutsettes videre vanligvis ikke at medlemstallet eller andre forhold attesteres av revisor eller advokat. For nytt tilskudd forutsetter imidlertid reglene at tilskudd ble nytt til formål det var gitt tilsagn for<sup>196</sup>, regnskap for foregående års tilskudd innen 01.03. hvert år<sup>197</sup>, at regnskap for forrige års tilskudd er attestert av styre eller revisor for samfunnet<sup>198</sup>, at kommuner som anmoder om dette får utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og bosted for de medlemmene det blir krevd tilskudd for<sup>199</sup>, og at Fylkesmannen får de opplysninger som er *”nødvendig”*<sup>200</sup>.

Reglene er i hovedsak lik de som gjelder for registrerte trossamfunn, men registrerte trossamfunn må ha en godkjent forstander, må ikke få attestert antall medlemmer ved første søknad om registrering eller tilskudd, og kan også la regnskap attesteres av *”utvalg”* av medlemmene, i tillegg til styre eller revisor for samfunnet.

<sup>192</sup> s.171

<sup>193</sup> jf. trl. § 21, 2.ledd. Dette er også omtalt flere steder i forarbeidene til trl., jf. Dissenterlovkomiteens innstilling s.171, 2. spalte, Ot.prp.nr 27 (1967-68) s. 58 og Innst. O..XVI s.5, 1.spalte.

<sup>194</sup> Eksempler er autorisasjon, press/trusler fra styrende organer overfor prest eller forstander, jf. Dissenterlovk. s. 172.

<sup>195</sup> jf. Dissenterlovkomiteen s. 171

<sup>196</sup> jf. trl. § 19 a), 1.ledd, jf trl § 19, 4.ledd og Føresegna § 2

<sup>197</sup> jf. trl. §§ 19 a), 1. ledd og 19, 4.ledd, 2.setning og Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten 11-4.2

<sup>198</sup> jf. trl. § 19 a), 3.ledd og Føresegna § 2, samt Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten 11-4.2

<sup>199</sup> jf. trl. § 19 a) og Føresegna § 8, 3.ledd

<sup>200</sup> jf. Føresegna § 5

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, kap 11-4.2 gjør ”tilskuddsmottaker” ansvarlig for å attestere riktigheten av oppgaver om faktiske størrelser som ligger til grunn for utregning av tilskudd (medlemstall). Etter vanlig språkbruk vil dette si den som tegner for tilskuddsmottaker, eksempelvis generalforsamlingen, styret eller en særskilt bemyndiget person.

Det er også verdt å merke seg at trl. § 19 a), 3.ledd også i dag hjemler forskrifter om hvem i andre organiserte trossamfunn som skal føre medlemsregister og hvem i slike trossamfunn som skal attestere medlemsopplysninger. Dette er imidlertid ikke kommentert i Forskrift om tilskot til uregistrerte trossamfunn.

### 5.7.1.3 Plikter som påligger livssynssamfunn som har mottatt tilskudd

Rettigheter og plikter som følger av tilskudd til livssynssamfunn er om lag de samme som de som gjelder for andre organiserte trossamfunn som får tilskudd fra stat eller kommune.

Kravet om at tilskudd skal benyttes til virksomheten som livssynssamfunn – den virksomheten samfunnet er gitt tilskudd til – er her gitt i lsl. § 1. Lovhjemmelen for krav om regnskap er gitt i lsl. § 4, 3.ledd, og hjemmel for forskrifter om føring av medlemsregister og attestasjon er gitt i lsl. § 5, 2.ledd. Forskriftene som gjelder livssynssamfunn er tilnærmet identisk med forskriften om andre organiserte/uregistrerte trossamfunn.

Reglene i Funksjonelle krav kap. 11 er de samme for trossamfunn og livssynssamfunn som mottar tilskudd.

### 5.7.2 Vanlige områder det svikter på

Tilgjengelige kilder viser at det særlig svikter ved overholdelse av frister, innsendelse av meldinger og rapporter, god regnskapsskikk og oppfølging av kravspesifikasjonene for årsmeldinger, attestasjon og autorisasjon av regnskap og årsmeldinger, og ved oppfølging av prest eller forstander i registrert trossamfunn <sup>201</sup>.

Det er også indikasjoner på at det foretas endring i de forhold som lå til grunn for den opprinnelige godkjenningen, uten å avklare med Fylkesmannen om dette ligger innenfor den godkjenningen som er gitt og kan gi grunnlag for fortsatt registrering/ tilskudd. Videre forekommer det at tilskudd benyttes til feil formål, mangelfull føring av medlemsprotokoller, at gjennomføring av vigsler og utstedelse av vitnemål skjer utenfor det gjeldende regelverk, eller at samfunnet virker uten prest eller forstander en tid og ikke makter å enes om en ny. Det er også registrert at styrende organer instruerer prest eller forstander i registrert trossamfunn på områder bare Fylkesmannen har lovhjemmel til å instruere på. De plikter prest eller forstander i registrert trossamfunn er ansvarlig for, er drøftet i kapittel 6.3.

<sup>201</sup> Fylkesmennenes årsrapporter, klagesakene til Kuf, og Statskonsults analyse og utredning i Rapport 1997:4

### 5.7.3 Forholdet til opprinnelige registreringsvilkår

Dissenterlovkomiteen sier følgende i sin innstilling: *”For at et registrert trossamfunn skal kunne fortsette som registrert, må i det vesentlige de samme vilkår oppfylles som for at det skal kunne bli registrert, jf. § 23 og 24”* (vår merknad: i hovedtrekk lik lovvedtakets §§ 13 og 14). I tillegg: *”Hvis et trossamfunn forsømmer sine plikter, må den naturlige konsekvens være at det mister de rettigheter som er forbundet med registrering<sup>202</sup>.*

Arbeidsgruppen ser det slik at ved mindre alvorlige og enkeltstående forsømmelser, bør en representant for tros-/livssynssamfunnets styre og den som er tillagt offentlige funksjoner (etter nye, felles regler) skriftlig kalles inn til veiledning. Dette bør finne sted før en eventuell advarsel om stryking sendes ut fra Fylkesmannen (tilsvarende trl. § 21, 1.ledd).

Mer graverende er det når det fremkommer at registreringssøknaden ikke ga et riktig bilde av hva lære eller organisasjon består av, at indre stridigheter får lovbestemte funksjoner til å stoppe opp, eller løpende plikter forsømmes gjentatte ganger. Også her vil en regel som i trl. § 21, 1.ledd gi en hensiktsmessig tilnærming, både for registrerte trossamfunn og en nyordning med registrerte livssynssamfunn. Bestemmelsen bør også gjelde for brudd på vilkårene om moral og allmennhet, jf. kap 5.6 over.

Det bør etter arbeidsgruppens vurdering alltid vurderes om registreringen skal strykes umiddelbart ved brudd på vilkår om moral- og allmennhet i form av oppfordring til rasehets, til religiøst motivert hat, etc (tilsvarende trl. § 21, 2.ledd). Også når virksomheten tar en retning i strid med norsk lov er bestemmelser som trl. § 21, 2.ledd berettiget å ta i bruk.

Arbeidsgruppen ønsker med andre ord å videreføre prinsippene i trl. § 21 i nye, felles regler for tros- og livssynssamfunn. Forslaget krever ingen endringer i loven ut over det som nevnt i punkt 5.6.1, men bør presiseres klarere i forskriftene.

### 5.7.4 Kravet om prest eller forstander/administrativ leder

Med ”prest eller forstander” mener trl. § 14, 3.ledd den eller de som har *”lovsette gjøremål i trudomssamfunnet”*. For å oppfylle lovbestemte gjøremål som føring av medlemsprotokoll, er det et minimumskrav at registrerte trossamfunn har minst en prest eller forstander som er godkjent av fylkesmannen. Et registrert trossamfunn vil miste sin registrering hvis det ikke klarer å enes om hvem som skal fylle denne lovbestemte funksjonen<sup>203</sup>.

Arbeidsgruppens informasjonsunderlag viser at fylkesmennene en rekke ganger har måttet gi advarsel til registrerte trossamfunn som ikke enes om hvem som skal utføre lovbestemte funksjoner i samfunnet.

I de tilfelle denne forutsetningen ikke oppfylles, bør regelen i trl. § 21, 1.ledd legges til grunn, også i fremtiden. Det kan ikke være ønskelig at søknader om tilskudd sendes inn og tas til behandling uten at det er klart hvem som har ansvar for føring av medlemsprotokoll, eller at den som melder seg ut av et tros- eller livssynssamfunn ikke kan få bekreftet sin utmelding.

<sup>202</sup> Dissenterlovkomiteen s. 171

<sup>203</sup> Karnov 1996, s. 1292-93, Internt notat Justisdepartementet 4.4.1970

Med de endringene som er foreslått i lsl. § 5 (kap 5.6.1), er det rimelig å foreslå at tilsvarende regler som i trl. §21 gjøres gjeldende også for livssynssamfunn. Forslaget til ny lsl. § 6 i oppsummeringen av kapitlet vil gi tilstrekkelig hjemmel for sanksjoner ved manglende enighet om hvilken person som skal fylle offentlige funksjoner i slike sammenslutninger som er eller skal bli registrert.

#### 5.7.5 Bruk av midler til feil formål.

Regelverket begrenser adgangen til å legge føringer på aktivitetene i tros- og livssynssamfunn<sup>204</sup>. I trl. §§ 19 og 19a), og lsl. §§ 1 og 3 heter det likevel at stats- og kommunetilskudd skal benyttes til religiøse formål/livssynsformål. Arbeidsgruppen tolker dette som at det er i strid med lovgivende myndighets intensjon med bevilgningen når tilskudd brukes

- til formål som er i strid med norsk lov eller allmen moral i samfunnet<sup>205</sup>,
- til å fremme fiendtlige holdninger til mennesket eller andre religioner eller trossamfunn,
- til å propagandere for ulovlig virksomhet<sup>206</sup>
- til uforholdsmessig egenkonsum for enkeltmedlemmer, styrende organer eller prest eller forstander,
- til avsetninger til ren næringsvirksomhet,
- til annet enn det som naturlig er knyttet til tros- eller livssynssamfunnets virke,
- etter økonomiske uregelmessigheter i sammenslutningen.

Hvor grensen går for hva som er rimelig utbetaling av lønn, kompensasjon for husleie, berettiget type kulturformål, og hvor mye som kan avsettes til fonds eller stiftelser, er ikke presist definert i lovverket. Det synes imidlertid klart at ødsling av tilskudd verken er i samsvar med formålet med loven eller Stortingets intensjon med bevilgningen. Det bør også i fremtiden gå en grense mellom religiøse formål og overføring av midler til enkeltmedlemmer av trossamfunnet. Også hvis overføring til fonds eller stiftelser fører til at tilskuddsmidlene blir utilgjengelige for tros- eller livssynssamfunnets styrende organ, må man slutte at tilskuddsmidlene er disponert til feil formål.

En del kommuner har bemerket at det er uheldig at kommunens tilskudd benyttes til aktiviteter utenfor kommunen. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at stats- og kommunetilskudd skal benyttes i Norge. Samfunnene må ellers stå fritt til å prioritere hvor de ønsker å styrke sin virksomhet. Forutsetningen er som ellers at midlene benyttes til formål som er forenlig med virksomheten som tros- eller livssynssamfunn.

Fylkesmannens reaksjon mot bruk av tilskudd til feil formål bør som i dag ha som siktemål å sikre at lovens krav og Stortingets påbud blir fulgt, og reaksjonen utmåles etter misbrukets karakter. Manglende oppfølging av pålegg må imidlertid alltid ansees som tilstrekkelig grunnlag for stryking.

Tilbakebetaling av feil disponert tilskudd er videre omtalt i tilknytning til retningslinjer for tilskuddsforvaltning i kapittel 15.

<sup>204</sup> Herunder blant annet uttrykksformer for troen, symbolbruk, kleskoder, ritualer og valg av språk i liturgisk sammenheng, utforming av kirkebygg, valg og belønning av ledere, etc

<sup>205</sup> Eksempelvis støtte til militære bevegelser, "svart avlønning" etc.

<sup>206</sup> Eksempelvis rasisme, vold, og overgrep.

## 5.7.6 Svikt i andre forhold

### 5.7.6.1 Meldinger og rapporter

Etter arbeidsgruppens vurdering bør samfunn som forsømmer å sende inn årsmelding eller regnskap for mottatte tilskudd, eller sender regnskap uten reglementert attestasjon til den frist som er satt, purre opp skriftlig. Overholdes ikke fristen i purrebrevet, bør neste skritt heretter være advarsel om mulig avslag på søknad tilskudd, og deretter avslag på søknad om tilskudd for tilskuddsåret. Samtidig med avslag på søknad om tilskudd, bør det gis advarsel om mulig tap av registrering<sup>207</sup>. I den videre prosess bør bestemmelser som i den gjeldende trl § 21 følges.

Innholdet i årsmeldinger, regnskap og revisjon er nærmere drøftet i kapittel 7.

### 5.7.6.2 Styrende organers oppfølging av administrative ledere/prest eller forstander

Registrert trossamfunns styrende organ skal etter gjeldende ordning påse at presten oppfyller de plikter loven pålegger denne, og sørge for at vedkommende har de nødvendige hjelpemidler<sup>208</sup>. Hvis samfunnet ikke bytter ut en forstander eller prest/administrativ leder når Fylkesmannen har trukket godkjenningen tilbake, må dette kunne anses som et brudd på forutsetningene for registrering, jf. kap 5.6.1 og 5.7.4.

Manglende melding om flytting/fratrede av prest hører til de mindre alvorlige tjenesteforsømmelser fra samfunnets side, hvis samfunnet har en annen prest eller forstander/administrativ leder som kan ivareta lovbestemte gjøremål. Et annet forhold er hvis samfunnets styrende organ lar denne utføre lovbestemte gjøremål etter at fylkesmannen har trukket godkjenningen tilbake, eller før vedkommende har fått sin godkjenning. Dette er lovbrudd og bør også i fremtiden anses som et alvorlig brudd på vilkårene for registrering. Kravet til administrativ ledelse i tros- og livssynssamfunn er også kommentert under kap 5.6.1 og kap 6.

Forstander eller prest i registrert trossamfunn er likestilt med offentlige tjenestemenn, når vedkommende utfører sin gjerning etter loven<sup>209</sup>. Utilbørlig instruks, trusler, lokking eller press fra styrende organer overfor den som skal inneha offentlige funksjoner, eksempelvis med sikte på å bryte taushetsplikt, føre medlemsregistre feil, eller foreta vigsel på feilaktig grunnlag, konstituerer således lovbrudd. Er et styrende organ ansvarlig for slike misligheter, bør en minimumsreaksjon fra Fylkesmannen være pålegg om valg av nytt styre. Er generalforsamlingen ansvarlig, eller er det slik at trossamfunnet unnlater å bytte ut det sittende styret etter pålegg, er det rimelig at trossamfunnet strykes fra registeret umiddelbart etter at de faktiske forhold i saken er klargjort.

Både for registrerte trossamfunn og nyordningen med registrerte livssynssamfunn vil regler tilsvarende trl. § 21 gi tilstrekkelig hjemmel og veiledning til den som skal ta stilling til de forhold som er nevnt i dette underpunktet.

I sammenheng med innføring av et registreringskrav for livssynssamfunn i lsl. § 5, 2.ledd foreslås lsl. § 6 tilføydd (endring i kursiv). ”Kongen eller den han gjev fullmakt avgjer om eit livssynssamfunn fyller vilkåra for registrering og tilskott etter denne lova. Kongen eller den han gjev fullmakt avgjer og om vilkåra for tap av registrering er til stades. Reglane i trl § 21 gjeld så langt dei passar”

<sup>207</sup> jf. trl. § 21, som foreslås gjort gjeldende i slike tilfelle, med tilsvarende regler i lsl.

<sup>208</sup> jf. trl. §§ 14, 3.ledd og 27

<sup>209</sup> jf. trl. § 26. Dette er også utførlig omtalt i Diss.lovkomiteens drøfting om prester/forstandere i registrerte trossamfunn

## 5.8 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen

1. Arbeidsgruppen mener man i forvaltningspraksis må ta utgangspunkt i en mer analytisk og operasjonell forståelse av begreper som religion, livssyn, trossamfunn og livssynssamfunn.

Ut fra tilgjengelig litteratur og kommentarer fra fagmiljøet, mener vi at begrepet religion forutsetter

- et menneskelige fellesskap organisert i en sosial institusjon
- en tro som er nedfelt i et læremessig innhold i form av filosofi eller myter
- en virksomhet som inneholder elementer av handling, både i form av rituell handling i kultisk sammenheng og praktisk handling i dagliglivet, slik dette inspireres av det religionen lærer er rett og galt
- et uttrykk for at det foreligger en personlig følelsmessig opplevelse i møtet med det hellige.

Vi mener videre at begrepet livssyn innbefatter både religiøse og ikke - religiøse forklaringer av livet og hvordan man skal leve dette. Et livssyn klargjør noenlunde sammenhengende og teoretisk begrunnet sin oppfatning av menneskelivets vilkår, funksjoner, oppgaver, moral, mål og mening:

- Religiøse livssyn karakteriseres ved at de henter sin inspirasjon i troen på en ytre kraft utenfor menneskets fornuft og erfaring.
- Humanetiske livssyn karakteres ved at de i prinsippet ikke aksepterer som sannhet fenomener som ligger utenfor menneskets fornuft og erfaring.
- Andre livssyn som ivaretar de funksjonelle hovedelementer faller innen definisjonen av livssyn her.

Trossamfunn er slik arbeidsgruppen ser det sammenslutninger rundt medlemmenes felles, religiøse tro, og livssynssamfunn sammenslutninger rundt medlemmenes felles livssyn.

2. For å sikre ryddighet, likebehandling og klargjøring i forvaltning, foreslår arbeidsgruppen at
  - alle samfunn som ønsker myndighetenes godkjenning i form av tilskudd/offentlige funksjoner, registreres i et sentralregister med organisasjonsnummer fra Brønnøysundregisteret,
  - alle samfunn som registreres gis enerett til det navnet de registreres med,
  - alle samfunn som ønsker godkjenning i form av tilskudd eller offentlige funksjoner må utpeke en eller flere personer som kan ivareta lovbestemte funksjoner. Reglene for forstandere og prester i registrerte trossamfunn følges,
  - reglene for registrerte trossamfunn om oppgavefordeling mellom styrende organ og den person som har lovbestemte oppgaver, gjøres felles for alle tros- og livssynssamfunn som registreres,
  - tros- og livssynssamfunn må klargjøre hvilket organ i samfunnet som er ansvarlig for å utpeke den/de person (-er) som skal ha lovbestemte/offentlige funksjoner,
  - det utarbeides et nytt, standardisert og forenklet skjema for søknader om registrering,
  - alle tros- og livssynssamfunn som søker registrering må stå i et etableringsregister i ett år, før registrering gjennomføres. I prøveperioden avkreves innsendelse av årsmelding og regnskap,
  - det stilles et krav om minimum 20 medlemmer i tros- og livssynssamfunn som skal bli registrert.
  - tros- og livssynssamfunn som skal bli registrert må bygge på religiøs tro eller et verdslig livssyn,
  - tros- og livssynssamfunn som skal bli registrert må ikke utelukke fra medlemsskap på grunn av kjønn, rase, sosial eller sivil status, psykisk konstitusjon<sup>210</sup> eller fysisk funksjonshemming.
  - tros- og livssynssamfunn hvis virksomhet ikke strider mot gjeldende rett og moral, gis adgang til offentlige funksjoner og tilskudd. Moral vurderes ut fra om virksomheten uttrykker

<sup>210</sup> Den som krever medlemsskap må ha rettslig handleevne, jf trl § 10.



religiøst motivert hat, om det eksponeres livsførsel som kan utgjøre en fare for liv eller helse, om det forekommer koblinger mellom religiøs tro og rus, seksuelle handlinger, profittmotiver, eller foreligger propaganda for voldelig eller rettsstridig virksomhet.

Det foreslås overgangsregler som sikrer registrerte trossamfunn og tilskuddsmottakende tros- og livssynssamfunn overgang til nye regler: Registrerte trossamfunn må sende inn et registreringsskjema. Andre sammenslutninger som har fått tilskudd tidligere vil i tillegg måtte utpeke en person for ivareta medlemsregistrering, og klargjøre hvem som har ansvar for attestasjon av opplysninger om medlemstall, regnskap og årsmelding. Det kan også bli enkelte nye krav til vedtekter.

3. Som en generell regel bør gjøres gjeldende at tros- og livssynssamfunn er ansvarlig for at plikter som følger av lov og forskrifter overholdes. Det må kunne forutsettes at
  - det ikke skjer endring i registreringsgrunnlaget, uten at registreringsorganet blir kjent med dette,
  - en sammenslutning klarer å oppnevne en administrativ leder som kan ivareta medlemsregister,
  - offentlige funksjoner utføres av den person som er bemyndiget til dette av Fylkesmannen,
  - rapporteringsfrister overholdes,
  - regnskap, årsmelding og medlemstall er fremlagt med tilfredsstillende utforming og attestasjon,
  - det ikke forekommer ulovligheter/press mot den som har lovbestemte funksjoner i samfunnet,
  - tilskudd benyttes til riktig formål.
  
4. Når uregelmessighet foreligger, bør reaksjonsmål avveies ut fra kriterier som tilsvarer trl § 21. Har uregelmessigheter sammenheng med offentlig tilskudd, bør avslag på tilskudd vurderes som et alternativ til advarsel og stryking. Det bør innskjerpes at vesentlig manglende oppfølging av lovbestemte plikter alltid utgjør tilstrekkelig grunnlag for tilbaketrekning av registrering.
  
5. Forslagene i kapitlet krever endring av trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven:
  - Trl. § 19 a), 1.ledd, oppheves
  - Lsl. tilføyes i § 1, 1. ledd (kursiv) ”Livssynssamfunn som *i sin lære og virksomhet* ikke krenker rett og sømd, og som er registrert hos fylkesmannen, kan krevje årleg tilskot frå rikskassen”.
  - Trl. §§ 14 eller 28 og lsl. § 5, 2.ledd gis ordlyden ; ”Departementet kan gje føresegner om registtermelding, om den eller dei som har ansvar for lovsette gjeremål i ( trudoms-/ livssynssamfunnet), om krav til vedtekter, kor mange medlemmer eit samfunn må ha for å bli registrert, om føring av lister over medlemsskap, og om attest frå advokat/revisor.”
  - Forskriftene til lsl. endres slik at kravet om 500 medlemmer endres til 20.
  - Forskriftene til trl. endres slik at det blir et krav om 20 medlemmer for registrering.
  - I sammenheng med innføring av et registreringskrav for livssynssamfunn i lsl. § 5, 2.ledd tilføyes lsl. § 6 følgende ordlyd (endring i kursiv). ”Kongen eller den han gjev fullmakt avgjer om eit livssynssamfunn fyller vilkåra for registrering og tilskott etter denne lova. Kongen eller den han gjer fullmakt avgjer og om vilkåra for tap av registrering er til stades. Reglane i trl § 21 gjeld så langt dei passar”.

Et alternativ til parallelle justeringer i de to lovene er at bestemmelsene i livssynssamfunnsloven tas inn i trossamfunnsloven. Dette er nærmere kommentert i kapittel 13.

## 6 KRAV TIL ADMINISTRATIV LEDELSE I TROS- OG LIVSSYNNSSAMFUNN

### 6.1 Innledning

Arbeidsgruppen har i forrige kapittel foreslått at alle tros- og livssynssamfunn som søker myndighetenes godkjenning, må ha tilsatt en person som kan betjene lovbestemte gjøremål. Dette stiller oss overfor en del utfordringer. Erfaringer i kommuner, hos fylkesmenn og i departementene, indikerer at en del personer med ansvar for føring av medlemsregistre, og ansvarlige for offentlige funksjoner i registrerte trossamfunn, mangler kunnskap om norsk språk og kultur, lovforståelse og øvrige nødvendige kvalifikasjoner. Statskonsult lister opp sviktende føring av medlemsregistre, feil bruk av skjema, og andre forhold knyttet til beregning av tilskudd. Det er videre indikasjoner på at fylkesmennene stiller ulike vilkår for godkjenning av personer som skal inneha offentlige funksjoner i registrerte trossamfunn. Det fremgår også at opplærings- eller veiledningstilbud er fraværende.

Innledningsvis vil vi imidlertid se nærmere på begrepsparet ”prest eller forstander”, som går igjen i flere av trossamfunnslovens paragrafer og i en rekke andre lover og bestemmelser.

### 6.2 ”Prest/forstander” eller ”administrativ leder” ?

I dagligtalen og i de fleste sammenhenger bruker vi begrepsparet ”*prest eller forstander*” om en åndelig eller religiøs leder i en sammenslutning av troende mennesker. Når begrepsparet ”*prest eller forstander*” benyttes i trossamfunnsloven er det imidlertid ikke den religiøse leder i trossamfunnet som omtales, men ”*den eller dei som har lovsette gjeremål i trdomssamfunnet*”<sup>211</sup>. I Rundskriv G-86/76 heter det: ”*Loven er ikke til hinder for at de offentlige funksjoner og den religiøse betjening i trossamfunnet legges til forskjellige personer. Dersom dette gjøres, vil det imidlertid være slik at det er den eller de personer som utfører de offentligrettslige gjøremål, som også har de rettigheter loven gir prest eller forstander i registrert trossamfunn.*”.

Likevel synes det å være en vanlig oppfatning at det er den religiøse leder i registrerte trossamfunn som må betjene ”*lovsette gjeremål*”. Også flere uregistrerte trossamfunn som har vært i kontakt med fylkesmenn eller departementet synes å anta at den religiøse leder i et uregistrert trossamfunn må føre medlemsregistret hvis man skal søke tilskudd. Usikkerheten blir forsterket av at begrepsparet ”*prest eller forstander*” i liten grad reflekterer det mangfold av titler som benyttes på personer som skal ha offentlige funksjoner i tros- og livssynssamfunn.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det mer klargjørende å navngi den eller de som har de ”*lovsette gjeremål*” i trossamfunn for ”*administrativ leder*”. Dette vil også gjøre det lettere å gjennomføre en arbeidsdeling mellom religiøse og administrative funksjoner i registrerte trossamfunn. En slik terminologisk endring krever endringer i loven, i forskrifter og veiledninger. Det bør i såfall komme frem at funksjonen som religiøs og administrativ leder kan ivaretas av to forskjellige personer.

---

<sup>211</sup> jf. trl. § 14, 3 ledd

I det etterfølgende er begrepet ”administrativ leder” benyttet om den eller de som har de ”lovsette gjeremål” i tros- eller livssynssamfunn og ”religiøs leder” om den som ivaretar åndelig ledelse.

### 6.3 Administrativ ledelse i trossamfunn

#### 6.3.1 Lov, forarbeider og forskrifter

##### 6.3.1.1 Generelt

Uten en godkjent administrativ leder kan ikke et registrert trossamfunn utføre ”lovsette gjeremål”<sup>212</sup>. Dersom sammenslutningen ikke har en slik leder kan registreringen trekkes tilbake. Det er ikke adgang til å utnevne personer til administrativ leder som ikke skal ha offentlige funksjoner<sup>213</sup>.

Dissenterlovkomiteen sier at det bør stilles tilsvarende krav til administrative ledere som til andre som er tillagt myndighet i tilknytning til navnregistrering, vigsel, gravferd, skifte og folkeregister: ”Ansvarsregelen gjør klart at når det gjelder de offentlige funksjoner, er presten å betrakte som offentlig tjenestemann. Han skal ved oppfyllelsen av disse plikter følge loven. Trossamfunnets styre kan ikke binde ham ved instruks i strid med loven, eller med sin tolkning av den. Det kan heller ikke fri ham for ansvar. Her er det de høyere offentlige myndigheter som er hans overordnede”.<sup>214</sup>

Justisdepartementet har i et brev av 1.8.1996 til Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttalt følgende: ”Presten eller forstanderen i et registrert trossamfunn er pålagt å føre de bøkene som departementet fastsetter, jf trl § 25. Han står under ”samme ansvar som offentlig tjenestemann når det gjelder gjøremål som han er pålagt i eller med hjemmel i lov”, jf. trl § 26. Hensynet bak regelen er å sikre at de lovfastsatte gjøremål blir gjennomført av forstanderen på en sikker og trygg måte, og at det offentlige skal ha sanksjonsmuligheter dersom vedkommende forstander/prest ikke oppfyller pliktene på tilfredsstillende måte”. Justisdepartementet viser i brevet også til at prest/forstander må anses som offentlig tjenestemann i sin funksjon som protokollfører, og at reglene i forvaltningsloven kommer til anvendelse. Vedkommende har taushetsplikt overfor alle unntatt den opplysningen gjelder, og dokumenter må oppbevares på betryggende måte.

##### 6.3.1.2 Vilkårene for godkjenning som administrativ leder

Trl. § 24 angir uttømmende kravene til den person som skal godkjennes som administrativ leder. Personen må være mellom 23 og 75 år gammel, leve et hederlig liv, ha evne til å gjøre sine plikter etter loven, og avgi en skriftlig erklæring til fylkesmannen om at plikter som følger av lov eller annet regelverk vil bli overholdt<sup>215</sup>.

Aldersgrensene er satt for å stille kravene til administrative ledere på linje med kravene i Den norske kirke, og for å beskytte ”mot umodenhet og alderdomssvekkelse”<sup>216</sup> hos den som skal betjene ”lovsette gjeremål”. Bestemmelsen om ”heiderleg liv” retter seg i all vesentlighet mot

<sup>212</sup> jf. bl. a. trl. §§ 16, 17, 19, 22, 23 og 25 og Forskrift om trossamfunn

<sup>213</sup> jf. trl § 14, 3.ledd

<sup>214</sup> Komiteens omtale av utkastet til ny § 40, som tilsvarende gjeldende lovs § 26 (jf. Dissenterlovkomiteens s.173 og trl § 26).

<sup>215</sup> jf. trl. § 21 jf. også Dissenterlovkomiteen s. 173 og Karnov 1996, s 1293, samt drøftingen i kapittel 5.6 og 5.7.

<sup>216</sup> Dissenterlovkomiteen s. 172

tiden etter at godkjenning er gitt. Etter forarbeidene skal tidligere lovbrudd bare utelukke hvis det kan antas at dette vil virke inn på evnen til å skjøtte pliktene som administrativ leder.

Etter å ha avgitt undertegnet erklæring ved tiltredelse som prest eller forstander/administrativ leder<sup>217</sup>, må administrative ledere sette seg inn i lov og forskrifter som gjelder troslivet. De må videre se til at vilkår for inn- og utmelding av trossamfunn er oppfylt<sup>218</sup>, og kunne redegjøre for om egne plikter oppfylles<sup>219</sup>. Administrative ledere må føre de bøker, medlemsregistre, meldinger, vitnemål m.v. departementet forutsetter, på en ryddig og forståelig måte<sup>220</sup>, og håndtere skjema som gjelder for slik virksomhet<sup>221</sup>.

Dissenterlovkomiteen sier i sin innstilling til §§ 38 og 41, som tilsvarer §§ 24 og 27 i loven: *"Dette forutsetter at presten (i betydningen administrativ leder) har kjennskap til navnelov, ekteskapslov, skiftelov, lov om kirkegårder og kremasjon, om fødselsregistre og folkeregistre mv."..... "Departementet må påse at den som skal være prest har de evnemessige og kunnskapsmessige forutsetninger". Med særlig referanse til små trossamfunn sies det deretter: "Her må departementet kunne fordra at den som vil bli prest, legitimerer at han har de nødvendige kunnskaper og forutsetninger. I og for seg er en slik prøve ikke mer urimelig for en frikirkeprest enn for en prest i statskirken, som må ha bestått eksamen i kirkerett. "..... Ved utførelse av dem (lovsette gjere mål) er han offentlig tjenestemann.....(s.172).*

### 6.3.1.3 Andre vilkår for å bli administrativ leder i trossamfunn ?

Det er ikke en forutsetning at den som er administrativ leder er norsk statsborger. I Rundskriv G-86/76 heter det likevel at utenlandsk statsborger må være bosatt her i landet<sup>222</sup> for å fylle funksjonen som "prest eller forstander" i registrert trossamfunn. Vi må anta at også norsk statsborger må være bosatt i landet for å kunne betjene offentlige funksjoner i et registrert trossamfunn i Norge.

Så langt har vi ikke kommet over en eksplisitt formulering i lov eller forskrift som forutsetter at den som skal stå for "lovsette gjere mål" i registrert trossamfunn er medlem i dette, slik det forutsettes i en juridisk randbemerkning til trl. § 14<sup>223</sup>. I trossamfunnsloven § 14, 3.ledd heter det at "Med prest eller forstander i registerført samfunn er i denne lov ment den eller dei som har lovsette gjere mål i trdomssamfunnet.". Det er imidlertid rimelig å anta at lovgiver har ment at vedkommende må være medlem, ut fra at en administrativ leder ikke kan være dette i mer enn ett trossamfunn på samme tid. Vedkommende kan ellers komme i en lojalitetskonflikt, som medlem av ett trossamfunn og ansvarlig for medlemslister i et annet på samme tid.

### 6.3.1.4 Tjenestedistrikt, vigselsmyndighet og liknende forhold

I Karnovs lovkommentarutgave heter det følgende<sup>224</sup>: *"Innen videre rammer står trossamfunnet fritt i selv å avgjøre hvor mange prester eller forstandere (vår merknad: administrative ledere) det vil søke godkjenning for og den enkeltes tjenestedistrikt. Av hensyn til en ordnet og forsvarlig utøvelse av de offentlige funksjoner, jf. § 17, 21 og 24.27, vil fylkesmannen som godkjenningsinstans kunne begrense antallet. Det er ikke anledning til å godkjenne som prest eller forstander (administrativ leder) person som ikke skal utføre de lovbestemte gjere mål, men*

<sup>217</sup> jf. Forskrift om trossamfunn punkt I.13

<sup>218</sup> jf. trl. § 9, 2.ledd

<sup>219</sup> jf. trl. §§ 17, 25.2.ledd og øvrige §§ i trl.

<sup>220</sup> jf. trl. §§ 16, 17, 19, 22, 23 og 25, og Forskr. om trossamfunn, særlig punkt I.2., 5-6 ledd, pkt I.11., 2.ledd og punkt I.12.

<sup>221</sup> jf. Forskrift om trossamfunn punkt I.13

<sup>222</sup> jf. G-86/76, pkt 2.b.

<sup>223</sup> jf. Karnov 1996, s.1293

<sup>224</sup> jf. Karnov 1996, s.1293

*Justisdepartementet har uttalt at dette ikke er til hinder for godkjenning av biskop, tilsynsmann eller person med tilsvarende myndighet. .... Trossamfunn med meget lavt medlemstall kan tenkes å utgjøre en menighet som omfatter hele landet. Da vil prest eller forstandere kunne utføre vigsl over alt i Norge. Det er det tjenstedistrikt som er oppgitt i registermeldingen etter § 14 som er bestemmende for vedkommendes stedlige kompetanse. Det er verdt å merke seg at når menighetene i et landsomfattende kirkesamfunn, som for eksempel pinsevevne, blir registrert hver for seg, vil hver enkelt menighet være et trossamfunn, og dermed kan forstanderen i en pinsemenighet ikke utføre offentlige gjøremål i en annen pinsemenighet selv om den ligger innenfor tjenstedistriktet. En person kan ikke godkjennes som prest eller forstander i flere trossamfunn, bl.a. fordi vedkommende må være medlem i trossamfunnet. ”*

Det er imidlertid ikke slik at administrativ leder i et registrert trossamfunn ikke kan vie personer som er medlem i andre tros- eller livssynssamfunn, eller står utenfor slike sammenslutninger. Den tolkning Barne- og familiedepartementet har lagt til grunn er at det bare er i de tilfelle de som vies ikke oppfyller ekteskapslovens krav, at vigselsmannen ikke har myndighet til å vie disse personene.

Prest i Den norske kirke og prest eller forstander/administrativ leder i registrert trossamfunn kan på den annen side nekte å foreta vigsel hvis en av brudefolkene ikke tilhører trossamfunnet, eller hvis ingen av dem tilhører menigheten. En kirkelig vigsler kan også nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever. Dette følger av ekteskapsloven § 13. Nektelsesreglene i ekteskapsloven § 13 må antas å være uttømmende for prester i Den norske kirke. Andre trossamfunn vil kunne stille vilkår for vigsel utover ekteskapslovens regler, f. eks. om vandel og tro. En prest i et slikt samfunn må kunne nekte å vie brudefolk som ikke fyller disse kravene<sup>225</sup>.

#### 6.3.1.5 Regler om reaksjoner ved uregelmessig opptreden fra administrative ledere

Administrative ledere kan bryte lover og bestemmelser ved mangelfull rapportering av fødsler og navneendringer<sup>226</sup>, ved ikke å overholde ekteskapslovens regler om inngåelse av ekteskap, ved brudd på regler om gravferd og smittevern (gravferdsloven og smittevernloven), brudd på regler om taushetsplikt, og ved tilskyndelse til bigami. Tvistemålsloven § 205 lyder: ”*Uten samtykke av den som har krav å hemmelighold, må retten ikke ta i mot forklaring av prester i statskirken, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, advokater..... om noe som er betrodd dem i deres stilling*”<sup>227</sup>. Det er på den annen side regelbrudd å ikke oppfylle plikt til å gi opplysninger ved verneplikt<sup>228</sup>.

I følge trl. § 26 kan styret i registrerte trossamfunnet ikke binde administrativ leder på de områder som er administrative lederes ansvar. Et styre kan heller ikke fri administrativ leder for ansvar ved tjenesteforsømmelser. Det fremgår av forarbeidene at straffelovens bestemmelser om ansvar og beskyttelse for offentlige tjenestemenn, også gjelder for administrativ leder.

Hovedregelen for sanksjoner fremgår av trl. § 27. Reaksjoner kan imidlertid også knyttes til alminnelige forvaltningsmessige regler. Kunnskapssvikt eller mindre avvik kan korrigeres ved informasjon. En videreføring er å kalle inn administrativ leder og styret til veiledning. For det tredje kan Fylkesmannen sende brev til administrative leder og styret med advarsel. Videre skritt i form av inndragning av godkjenning forutsetter i mindre alvorlige tilfelle at Fylkesmannen har gitt en slik skriftlig varsel<sup>229</sup>. Der manglene ikke rettes opp etter frist som er satt i en skriftlig advarsel, eller når mangler er alvorlige, kan godkjenningen trekkes tilbake umiddelbart.

<sup>225</sup> jf. Dissenterlovkomiteens innstilling s. 177

<sup>226</sup> jf. lov om fødselsregistre og navneloven

<sup>228</sup> Vernepliktsloven § 46, 1.ledd

<sup>229</sup> jf. trl. § 27, 1.ledd

Usømmelig vandel er drøftet særskilt av Dissenterlovkomiteen<sup>230</sup>: ”En prest i statskirken vil ikke kunne beholde sin stilling hvis han fører en usømmelig vandel. Det samme krav er det rimelig at man stiller til en prest i registrert trossamfunn. Kravet gjelder selvsagt først og fremst tiden som prest”.

Tap av godkjenning kan ha omfattende konsekvenser for den det gjelder: Administrativ leder kan blant annet miste rett til fritak for militærtjeneste. De særlige bestemmelsene i domstolsloven om fritak for domstolstjeneste trer også ut av kraft. Har vedkommende oppholdstillatelse i riket som religiøs leder i trossamfunn, kan han miste rett til opphold i riket.

Et trossamfunns styrende organer er vanligvis ikke ansvarlig for administrativ leder sin opptreden. Dissenterlovkomiteen kommenterer dette slik : ”Det synes også rimelig å la prestens forsømmelser i første rekke gå ut over ham selv, og åpne adgang til å ta fra ham retten til å utføre offentlige funksjoner, altså fungere som prest. Dette hindrer ikke at han kan fortsette i sin stilling som predikant og sjelesørger i det trossamfunn i hvis tjeneste han er, såfremt det ser seg tjent med å ha ham.” (s.173). Dette gjelder ikke dersom det styrende organ har vært kjent med eller delaktig i uregelmessighetene, eller lar en tidligere administrativ leder virke etter at Fylkesmannen har trukket tilbake godkjenningen. Forseelser fra administrativ leder kan etter dette også få konsekvenser for trossamfunnets fremtidige tilskudd og registrering. Dette er kommentert i kapittel 5.7.

### 6.3.2 Drøftelse vedrørende krav til godkjenning

#### 6.3.2.1 En sammenligning mot dommere og prester i Den norske kirke

Det følger av domstolsloven at dommere i tillegg til juridisk embetseksamen må være i alderen 25 –70 år, norsk statsborger, og vederheftig. En pensjonert dommer, 70 år eller eldre, kan inntil fylte 73 år oppnevnes til hjelpedommer, herunder som vigselmann. Tillatelse til dette innvilges av Fylkesmannen i den enkelte sak. Hjelpedommere har imidlertid ikke myndighet til å prøve ekteskapsvilkår på linje med faste dommere.

For å bli dommerfullmektig er det et vilkår at personen har fylt 21 år og har juridisk embetseksamen med beste eller nestbeste karakter. Dommerfullmektiger kan følgelig få myndighet i vigselssaker allerede når de er 21 år. Tatt i betraktning utdanningens lengde og det tilsettingsmønster som følges i norsk domstolsvesen, hører det til unntakene at dommerne er yngre enn 27 år ved tiltredelse<sup>231</sup>.

Statskirkeprester må ha fullført teologisk embetseksamen og en del tilleggsutdanning før tilsetting som prest i offentlig stilling. Det er ingen formell nedre eller øvre aldersgrense for statskirkeprester. Det er vel likevel bare i helt sjeldne tilfeller at statskirkeprester er yngre enn 25 år ved tiltredelse, tatt i betraktningen utdanningens lengde og det tilsettingsmønster som følges i statskirken. Statskirkens prester kan stå i sin stilling inntil de fyller 70 år. Etter dette kan de bare fungere som setteprest eller vigselmann, etter godkjenning i hver enkelt sak av presten i den lokale menighet.

<sup>230</sup> Dissenterlovkomiteen s. 172

<sup>231</sup> Kilde: Justisdepartementets Domstolsavdeling

### 6.3.2.2 Aldersgrenser for administrative ledere

Dissenterlovkomiteen forutsetter livserfaring hos den som skal godkjennes som administrativ leder. Sammenlignbare grupper, som dommere og statskirkeprester, må på sin side gjennomgå et lengre studium før de kan utføre offentlige funksjoner, og det er sjelden disse profesjonsgruppene tiltrer offentlige stillinger før 27 års alder.

Arbeidsgruppen har derfor det syn at det er rimelig å sette den nedre aldersgrensen for å bli administrativ leder til 25 år. Ut fra en helhetlig vurdering av den enkeltes kvalifikasjoner og modningsnivå, bør det likevel kunne dispenseres ned mot dagens gjeldende aldersgrense<sup>232</sup>. Vi foreslår at øvre aldersgrense for å kunne være administrativ leder endres til 70 år, slik at reglene kommer mer på linje med reglene for statskirkeprester og dommere. Personer som er administrativ leder ved fylte 70 år, bør likevel etter årlig søknad til Fylkesmannen kunne gis dispensasjon til å virke som administrative ledere, inntil fylte 75 år.

Dette forslaget vil kreve endringer i trossamfunnsloven § 24.

### 6.3.2.3 Leve et hederlig liv.

Formuleringen ”han må liva eitt heiderlig liv” i trl. § 24 reiser tre problemstillinger: a) Hvilke krav skal stilles til tidligere vandel for den som skal godkjennes som administrativ leder ? b) Hvilken vandel skal kreves av administrative ledere som er godkjent ? c) Hvordan kan man på et objektivt grunnlag få kunnskap om søkeres/administrative lederes vandel ?

Arbeidsgruppen har følgende kommentarer til punktene:

- a) Forarbeidene legger hovedvekten på vandel i tiden etter godkjenning. Etter arbeidsgruppens vurdering bør dette hovedsynet videreføres. Det synes imidlertid også å foreligge grunnlag for å avslå søknad om godkjenning når personen har en ikke - avsonet frihetsstraff på søknadstidspunktet, eller tidligere er fratatt godkjenningen på grunn av uregelmessigheter.
- b) Vandel under tjeneste som administrativ leder er videre drøftet under punkt 6.3.3.
- c) Arbeidsgruppen har vurdert om det er hensiktsmessig å stille krav om politiattest for den som skal bli administrativ leder. I såfall er det behov for en egen lovhjemmel for dette. Likhets hensyn tilsier da en parallell endring for Den norske kirke. Problemet med en slik tilnærming er at det vanskelig lar seg gjøre å standardisere kriteriene, uten å gå inn på en vurdering av det enkelte lovbruddets art og omfang. Arbeidsgruppens alternative forslag er at alle som søker om å bli godkjent som administrativ leder, avkreves en erklæring ved tiltredelse. Erklæringen må inneholde en forpliktelse om en orientering til Fylkesmannen, hvis vedkommende i tjenesteperioden som administrativ leder blir satt under offentlig påtale eller idømt frihetsstraff. Dette er videre omtalt under punkt 6.3.3.5.

### 6.3.2.4 Evne til å gjøre plikter etter loven – prøving av kunnskaper og ferdigheter

Arbeidsgruppen vil anta at en del av de tjenesteforsømmelser som inntreffer skyldes manglende kunnskap om norsk lov og rett, kultur og språk<sup>233</sup>. Etter vår vurdering bør søkere som ikke har tilstrekkelige kunnskaper til å ivareta lov og rett ikke godkjennes som administrative ledere. For å finne ut om en person har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter til å fungere som administrativ

<sup>232</sup> Eksempler er i de tilfelle kandidaten har formell utdanning og kvalifisering som er knyttet til dette forvaltningsområdet, jf. pastorutdanning i frikirkesamfunnene, teologisk embedseksamen eller juridisk embedseksamen.

<sup>233</sup> Kilder: Statskonsult 1997:4; Fylkesmennenes årsrapporter 1997 og 1998; Notat Kuf - Vo. avdelingen 1999.

leder, foreslår arbeidsgruppen at kandidater innkalles til intervju hos fylkesmannen, og avkreves en skriftlig test på kunnskaper og ferdigheter.

Det muntlige intervjuet kan eksempelvis gjennomføres etter følgende opplegg:

- a) En modul om forhold Fylkesmannen finner å ville vektlegge i den aktuelle søknaden.
- b) En modul med faste kunnskapsspørsmål om forvaltningsområdet. Det bør ikke kreve vesentlig arbeid å utvikle et spørsmålshefte for dette formålet, og et tilhørende veiledningshefte for samfunnene og forvaltningsorganet.
- c) Skjemaer, protokoller og formularer administrativ leder skal kunne fylle ut, utgjør et videre grunnlag for prøving av ferdigheter. I tillegg til intervjuet bør kandidaten derfor gis i oppgave å fylle ut et utvalg av de skjemaer og blanketter en administrativ leder skal kunne fylle. Dersom vedkommende trossamfunn ønsker eller har vigselmyndighet, må man kunne forvente at også skjemaene i tilknytning til dette kan fylles ut<sup>234</sup>.

Vi antar en slik tilnærming vil gi tilfredsstillende grunnlag for å avgjøre om kandidaten har kunnskaper og forutsetninger for å utføre sine plikter etter loven.

Et slikt opplegg forutsetter utvikling av spørsmål for intervjuet og den skriftlige prøven, som det så foretas et utvalg av i hver enkelt sak for besvarelse. Intervjuopplegg bør ikke ha lengre tidsramme enn en halv time, og en skriftlig test legges opp slik at det hele kan avvikles innen ytterligere en klokke. Læremiddelprodusenter vil, sammen med berørte parter og fagmiljøet, være naturlige samarbeidspartnere for å utvikle et prøveopplegg. Institusjoner som Nasjonalt læremiddelsenter er blant de som har erfaringer med slike prosjekter. Målsettingen med et slikt opplegg skal ikke være å sette karakterer, men å sikre at den som blir godkjent har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å ivareta rettighet og plikt på forsvarlig vis.

Manglende norskkunnskaper har vært årsaken til avslag ved en del søknader om godkjenning av administrative ledere. Arbeidsgruppen har på bakgrunn av dette vurdert om det i tillegg til en kunnskapstest bør avkreves en egen norsktest for administrative ledere. Konklusjonen er at norskkunnskaper blir tilstrekkelig testet gjennom et intervju og en test som beskrevet ovenfor.

### 6.3.3 Valg av reaksjoner ved uregelmessigheter hos administrative ledere

#### 6.3.3.1 Generelt

Det finnes ingen utdypende regler om hvordan fylkesmennene skal forholde seg når administrative ledere ikke oppfyller sine tjenesteplikter, ut over den generelle sanksjonsbestemmelsen i trl. § 27. Likhetstrekkene mellom de funksjonene administrative ledere skal fylle og de funksjoner prester i statskirken har ansvar for, gir imidlertid grunnlag for sammenligninger. Dette gjelder særlig etter den nye ordning i statskirken, hvor en del oppgaver som tidligere var tillagt presten, kan delegeres. Det fremgår av forarbeidene at Dissenterlovkomiteen fant det riktig å trekke slike paralleller. Ordlyden i trl. § 26 viser at lovgiver har ment at *"prest eller forstander"* i registrert trossamfunn skal stå *"under same ansvar som offentlig tjenestemann når det gjeld gjeremål som han er pålagt i eller med heimel i lov."*

Arbeidsgruppen anser derfor at man kan finne veiledning til en hovedregel i Statens personalhåndbok<sup>235</sup>. Det heter her at *"embeds - eller tjenestemann kan avskjediges når vedkommende*

<sup>234</sup> Eksempelvis de foreskrevet i Forskrift om trossamfunn, pkt I.12, og I.13

<sup>235</sup> Statens personalhåndbok 1998, pkt. 2.06.04, jf. Lov om statens tjenestemenn §§ 14 og 15



- a) *har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter*
- b) *ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.*

*”Grov uforstand” tolkes etter personalhåndbokens pkt 2.06.06 til når ”en tjenestehandling er utført meget slettere enn man kunne vente av et alminneligg utrustet menneske under tilsvarende forhold i en liknende stilling.” Bestemmelsen i a) over rammer både unnlattelse og handlinger. Det er ikke krav om at handlingen må ha strafferettslige konsekvenser. I punkt 2.06.07 heter det videre: ”Uttrykket ”utilbørligg atferd” i den någjeldende tjenestemannsloven er ment å dekke uttrykket ”utilbørligg forhold” i tidligere lover. Det sistnevnte uttrykk har vært fortolket i en høyesterettsdom, hvor det bl a er uttalt at uttrykket er ”en generell betegnelse for ethvert mislig forhold fra tjenestemannens side som etter sin beskaffenhet kan være egnet til å nedbryte den aktelse eller tillit som stillingen krever”.*

Hvor grensen går for *”utilbørligg atferd”*, og hva som er avskjedsgrunn, må etter disse reglene avgjøres ved administrasjonens skjønn. Det sies følgende : *”Finnes først forholdet generelt sett å kunne henføres under lovens avskjedsgrunn, må det være administrasjonens sak å bedømme og avgjøre hvilke virkninger det mislige forhold i det enkelte tilfelle finnes å kunne ha i tjenesten.”* og *”Det må i alminneligg stilles strengere krav når forholdet finner sted i tjenesten enn når det finner sted utenfor tjenesten.”*. Det heter videre: *”Jo mer ansvarsfull stillingen er, desto større krav må det stilles, likesom det kan være naturlig stille strengere krav til tjenestemenn i visse tjenestegrener, eksempelvis kirke, skole, rettsvesen, politi. Det må i alminneligg stilles strengere krav når forholdet finner sted i tjenesten enn når det finner sted utenfor tjenesten. En tjenestemanns handlinger eller opptreden også utenfor tjenesten kan være så vidt klanderverdig at vedkommende mister den nødvendigg tillit for stillingen eller blir ansett som uverdigg for den, slik at både alminneligg rettsbevissthet og det offentliges interesse fordrer at han blir fjernet.”*

Verken forarbeidene til trl.<sup>236</sup> eller Personalhåndboken angir subjektiv skyld eller straffeansvar som vilkår for at sanksjoner skal kunne iverksettes ved ureglementert opptreden. Forsømmelser betinget av mangel på kunnskap og forstand, sløvhet på grunn av sykdom eller alder, sinnssykdom og uhederlig vandell gir tilstrekkelig grunnlag for å trekke godkjenningen tilbake.

Som nevnt over kan administrative ledes forsømmelser i siste instans ramme trossamfunnets registrering, etc. Dette poenget bør imidlertid ikke trekkes for langt. I Dissenterlovkomiteens innstilling sies det for eksempel at: *”Det synes også rimelig å la prestens forsømmelser i første rekke gå ut over ham selv, og åpne adgang til å ta fra ham retten til å utøve offentliges funksjoner, altså fungere som prest”* (s.173).

Arbeidsgruppen foreslår som hovedregel at godkjenning kan trekkes tilbake når administrativ leder

- har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt krenket sine tjenesteplikter, eller
- trass i veiledning/skriftlig advarsel fra fylkesmannen gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, eller
- ut fra sin egen tilstand eller ved utilbørligg atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling, eller
- bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen som administrativ leder.

Hovedregelen bør fastsettes i forskrift (jf. kap 14) som en presisering av trl. § 27.

<sup>236</sup> Dissenterlovkomiteen s.173

### 6.3.3.2 *Uregelmessigheter rundt føringen av protokoller og innsendelse av opplysninger til offentlige myndigheter*

Arbeidsgruppen har følgende merknader om uryddig føring av medlemsregister, vigselfprotokoll, og meldinger om vigself til de rette myndigheter:

- Mindre alvorlige mangler bør bare medføre skriftlig anmodning til administrativ leder om at mangelen rettes opp<sup>237</sup>, med kopi til trossamfunnets styre.
- Opptrer slike mangler flere ganger eller etter Fylkesmannens påpeking, bør Fylkesmannen skriftlig kalle inn administrativ leder til veiledning, eller gi skriftlig advarsel med kopi til trossamfunnets styre<sup>238</sup>.
- Inndragning av godkjenning bør være hovedregelen når manglene ikke rettes opp etter skriftlig advarsel<sup>239</sup>.
- Er det utvist grov uforstand, eller vesentlig krenket tjenesteplikter ved føring av protokoller, særlig medlems- eller vigselfprotokoller, bør det umiddelbart sendes advarsel med orientering til trossamfunnets styre. Eksempler er når personer som har bedt om å bli strøket fra medlemsregisteret ikke strykes etter Fylkesmannens anmodning. I mange slike tilfeller, og f.eks. når fiktive personer er ført opp i registeret, fremstår inndragning av godkjenning som riktig.

### 6.3.3.3 *Når administrativ leder er ansvarlig for at tilskudd disponeres til feil formål,*

Tilskudd tilfaller trossamfunnet og ikke administrativ leder. Slik sett vil det være trossamfunnet som er ansvarlig for pengebruk, og trossamfunnets tilskudd eller registrering uregelmessigheter på tilskuddsområdet kan få virkninger for. Arbeidsgruppen anser det imidlertid som urimelig at det rettes sanksjoner mot trossamfunnets registrering, hvis den administrative leder er ansvarlig for at tilskudd er brukt i strid med retningslinjer fra trossamfunnets styrende organer. I slike tilfelle bør fylkesmannen vurdere ensidig tiltak mot godkjenningen av den angjeldende administrativ leder<sup>240</sup>. Dette betyr ikke at Staten ikke skal ha adgang til å kreve tilskudd tilbakebetalt hvis de misbrukes.

Et forhold som bør tillegges vekt er hvis den administrative leder har benyttet tilskudd eller andre deler av trossamfunnets midler til ulovlige formål. Her bør godkjenningen trekkes tilbake umiddelbart, slik det er hjemlet i trl. § 27, 1.ledd, 2.setning. Feil bruk av tilskudd er også kommentert under kap. 5.7.5.

### 6.3.3.4 *Vigselfområdet*

Ekteskap er en borgerlig institusjon etter norsk lov<sup>241</sup>, og et sivilrettslig anliggende. I dette ligger at lovgivningen til enhver tid fastsetter betingelsene for å inngå ekteskap og formen for inngåelsen. Likeledes er det denne lovgivningen som fastsetter rettsvirkningene av inngått ekteskap, og også betingelsene for og rettsvirkningene av en oppløsning av ekteskap. Ved den kirkelige vigself/vigself ved et registrert trossamfunn, opptrer ”prester/forstandere” (det vi her kaller administrativ leder i registrert trossamfunn) som statens representanter når de medvirker til selve inngåelsen av ekteskap. For såvidt utøver de en ikke - kirkelig funksjon. De opptrer

<sup>237</sup> Eksempler er når medlemsopplysninger eller andre opplysninger er uleselige i protokollen, eller utilstrekkelige til å identifisere hvilken person dette gjelder. Enkeltstående eller et lite antall tilfeller av manglende innsendelse av opplysninger om vigself, endringer i styresammensetning etc, kommer også i denne kategorien.

<sup>238</sup> jf. gjeldende trl. § 27, 1.ledd

<sup>239</sup> jf. trl. § 27,1.ledd.

<sup>240</sup> jf. trl. § 27, 1.ledd

<sup>241</sup> jf. NOU 1986:2 Innstilling til ny ekteskapslov, del 1, side 59

imidlertid på kirkens/trossamfunnets vegne og utøver en ren kirkelig/religiøs funksjon når det gjelder den religiøse siden av kirkens/trossamfunnets vigselseritual.

Forut for selve vielsen skal "prest eller forstander" prøve om ekteskapsvilkårene er oppfylt, jf. ekteskapsloven § 6. Til denne prøvingen må brudefolkene blant annet legge frem følgende bevis: fødselsattest, eventuell skilsmissebevilling, dokumentasjon på lovlig opphold, og ekteskapsattest. I tillegg skal begge brudefolene erklære på ære og samvittighet at de ikke er nært beslektet, hvorvidt de har inngått ekteskap tidligere, hvorvidt de lider av smittefarlig sykdom og hvorvidt de har eller venter barn med noen annen. Hver av brudefolkene skal også stille med en forlover som på ære og samvittighet skal opplyse om parten tidligere har inngått ekteskap og om brudefolkene er nært beslektet. Det er egne blanketter for disse erklæringene, Q-150 og Q-151. På begge erklæringene sies det uttrykkelig at falsk forklaring medfører straff med opptil to års fengsel. På erklæringen fra brudefolkene sies det også at bigami er straffbart med opptil seks års fengsel.

Til prøving av ekteskapsvilkårene og registrering av vigsel er det utarbeidet et skjema, Vigseldokument Q-152/Q-154. Dette skjemaet skal alltid fylles ut, og senest en uke etter vigsel skal det sendes melding til folkeregisteret. Har vigsleren funnet at brudefolkene fyller ekteskapsvilkårene, skal brudefolk som vil inngå ekteskap for en annen vigsler få en attest for at det ikke er noe til hinder for at ekteskapet blir inngått, jf. ekteskapsloven § 10.

Ekteskapslovens regler om ekteskapsinngåelse settes til side, eller mangelfull prøving av ekteskapsvilkårene finner sted når:

- det inngås ekteskap med noen som er under 18 år, og som ikke har dispensasjon fra Fylkesmannen til å gjennomføre dette
- det inngås ekteskap mellom slektninger i rett opp- eller nedstigende linje eller mellom søsken
- det skjer ekteskapsinngåelse med noen som allerede er gift fra før - bigami
- det foretas vielse av utenlandsk statsborger som ikke har lovlig opphold i Norge
- vigsleren ikke fører kontroll med skifte etter tidligere ekteskap og at brudefolkene har rettslig handleevne
- det skjer tvangsekteskap
- det ikke sendes melding til folkeregisteret om inngått ekteskap
- vigsel foretas av en person uten vigselskompetanse

Av disse tilfellene er det kun ekteskap mellom nært beslektede og bigami som er straffbart etter straffeloven (heretter strl.) § 220. Et ekteskap inngått under tvang kan imidlertid rammes av den generelle straffebestemmelsen i strl. § 222, og ekteskapet vil være ugyldig etter ekteskapsloven § 16 tredje ledd. Søksmål må da være reist innen seks måneder etter at ektefellen ble fri for tvangen. Falsk forklaring eller bruk av falsk eller forfalsket dokument rammes av straffebestemmelsene om dette, jf. strl. §§ 166 og 182.

En administrativ leder som forsettlig bevirker til bigami - ekteskap, ekteskap mellom nært beslektede og tvangsekteskap, utviser grov uforstand i tjenesten og krenker sin tjenesteplikter. Arbeidsgruppen mener at slike uregelmessigheter konsekvent bør føre til at godkjenningen trekkes tilbake, jf. strl. § 27, 1. ledd, 2. pkt ("forsømd på sers alvorleg vis"). En administrativ leder som bevirker til slike vigsler begår en straffbar handling, og har således ikke den aktelse og tillit som er nødvendig for stillingen. En supplerende reaksjon vil være anmeldelse etter straffeloven § 220 eller § 338.

Straffeloven § 338 hjemler bøtestraff til den som medvirker til at det inngås ekteskap ved tilsidesettelse av de gjeldende bestemmelser om prøving av ekteskapsvilkår, dispensasjon eller andre lovbestemte vilkår, eller som medvirker til dette. En vigsler som vier noen i strid med ekteskapslovens regler kan dermed bli bøtelagt. En slik reaksjon forutsetter at fylkesmennene anmelder forhold de får kjennskap til.

Et ekteskap vil være ugyldig dersom vigsleren ikke har vigselskompetanse. Dette vil være tilfellet hvis en annen enn ”prest eller forstander” foretar vielsen, eller trossamfunnet ikke har fått godkjent formen for ekteskapsinngåelse. Reaksjonen når andre enn vigselsmannen foretar vigsel vil likevel måtte rettes mot trossamfunnet, jf. trl. § 21, dersom den godkjente ”prest eller forstander” ikke hadde kjennskap til vigselen. Ved gjentatte forsømmelser kan en reaksjon være at trossamfunnet fratas registreringen. Dersom det sannsynliggjøres at administrativ leder hadde kjennskap til en slik vielse i trossamfunnets regi uten å melde fra til fylkesmannen om dette, bør dette på den annen side medføre advarsel - og ved gjentatte tilfeller, tap av godkjenning, jf. trl. § 27 første ledd.

Ekteskapet er også ugyldig dersom brudefolkene ikke har møtt personlig for vigsleren. Mens begge er tilstede, skal de erklære at de ønsker å inngå ekteskap med hverandre. Vigsleren skal deretter erklære dem for rette ektefolk å være. Også et ekteskap inngått der den ene eller begge to er uten rettslig handleevne, kan bli kjent ugyldig. Også i disse tilfellene bør administrativ leder først gis advarsel, og ved gjentatte tilfeller fratas retten til å utøve preste- eller forstandertjeneste, jf. trl. § 27.

Øvrige brudd på ekteskapslovens regler har ingen virkning på ekteskapets gyldighet. Men forholdet kan straffes etter den generelle regelen i strl. § 338. Trl. §§ 21 og 27 vil også kunne benyttes på eventuelle forsømmelser.

En annen løsning arbeidsgruppen vil peke på er at prøving av ekteskapsvilkår, jf. ekteskapsloven § 6, overføres til en offentlig myndighet. Et sammenlignbart eksempel er her Sverige, hvor prøvingen foretas lokalt, hos skattekontorene. Dette må eventuelt utredes nærmere.

### 6.3.3.5 Personlig fremtreden og vandel

Vi har i punkt 6.3.2.3 foreslått at alle som søker om å bli godkjent som administrativ leder må undertegne en erklæring om meldeplikt, hvis vedkommende i tjenesteperioden blir satt under offentlig påtale eller idømt frihetsstraff. Et slikt vilkår er avgjørende for Fylkesmannens mulighet for å følge opp lovens forutsetninger. Unnlater deretter den som er godkjent å varsle om påtale eller straff, må dette kunne anses som avgjørende tillitsbrudd mellom godkjenningsmyndigheten og den som er tildelt offentlige funksjoner. Konsekvensen bør være tap av stilling som administrativ leder<sup>242</sup>.

Et annet spørsmål er hvordan fylkesmannen skal reagere når hendelsen ikke knytter an til en objektiv størrelse som meldeplikt, og skjønn må utøves? Hovedregelen vi tidligere har skissert, er at personer som ut fra sin egen tilstand eller ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdige til sin stilling, eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen som administrativ leder, skal få en advarsel eller miste sin godkjenning.

I tilfeller hvor en administrativ leder har forfalsket medlemsprotokoller eller signaturer, underslått beløp, begått overgrep mot medlemmer, eller avgitt uriktige beretninger om virksomheten i samfunnet, trekkes godkjenning tilbake også i dag. Arbeidsgruppens syn er at også alle andre lovbrudd som resulterer i gjentatte korte, eller i lengre frihetsbegrensende eller frihetsberøvende straffer, bør føre til tap av godkjenning som administrativ leder. En kriminell karriere mens man innehar stillingen som administrativ leder strider mot bestemmelsen om ”heiderlig liv” i trl § 21, representerer ”utilbørlig atferd”, bidrar til å bryte ned aktelsen for stillingen, og gjør det umulig å oppfylle lovbestemte plikter.

<sup>242</sup> jf. trl. § 27, 1.ledd, annet punktum

På områder som ikke direkte er knyttet til virket som administrativ leder, og som ikke medfører frihetsstraff, er hjemmel for reaksjoner svakere. Vi har tillit til at trossamfunnets styrende organer vil ta de nødvendige skritt for å bytte ut administrative ledere som opptrer uetisk, f. eks. eksponerer rasisme eller oppfordring til lovbrudd. Slike ekstremiteter i trossamfunnets lære rammes også i dag av bestemmelsen i trl. § 21, 1. eller 2.ledd, jf. § 13, og dekkes også inn av forslagene i kapittel 5.7.

## 6.4 Administrativ ledelse i livssynssamfunn

### 6.4.1 Innledning

Lov om tilskot til livssynssamfunn bygget vesentlig på trossamfunnsloven. Som vi har sett i kapittel 4, er det likevel vesentlige forskjeller. Staten overfører per i dag ingen offentlige funksjoner til livssynssamfunn, selv om enkelte funksjoner som påligger livssynssamfunn er tilnærmet identiske med offentlige funksjoner som tilligger administrative ledere i registrert trossamfunn (eks. medlemsregistrering). Utfordringen i tilskuddsberettigede livssynssamfunn er i første rekke å etablere administrative løsninger som sikrer at medlemsregistrering foregår på reglementert måte, at vilkårene for tilskudd opprettholdes, og fristene for regnskapsrapportering og årsmelding overholdes. I tillegg kommer kravene som følger av bestemmelsene i Økonomireglementet for staten.

Hvis det innføres et krav om registrering, og vilkårene som arbeidsgruppen har foreslått blir gjennomført, vil dette på den annen side stille nye krav til administrativ ledelse i livssynssamfunn. Gis livssynssamfunn utvidede rettigheter når det gjelder vigsel, etc, vil også dette forsterke kravene til administrativ ledelse som kan ivareta lovbestemte funksjoner.

### 6.4.2 Lov, forarbeider og forskrifter

Kravene til administrativ ledelse i livssynssamfunn er mer knyttet til hva organisasjonen er og hva den skal gjøre, enn til eksplisitt påbud om organisering og styrende organer. Det heter at

- det må foreligge et livssynssamfunn, og herunder ytes en viss service til medlemmene<sup>243</sup>
- det må ved første søknad redegjøres for organiseringen av livssynssamfunn<sup>244</sup>,
- livssynssamfunnet må føre et høvelig medlemsregister<sup>245</sup>,
- livssynssamfunnet må føre regnskap over og kunne redegjøre for hvordan tilskudd er benyttet i en årlig regnskapsrapport til fylkesmannen<sup>246</sup>.

I tilknytning til forskriftenes § 2 fremgår det egentlig eneste krav til administrativ ledelse i livssynssamfunn i lov og forskrift: *”Uskrift av rekneskapen skal vere sanna av styre eller revisor for livssynssamfunnet og sendast til fylkesmannen innen 1.mars etter utgangen av rekneskapsåret”*. Dette må kunne tolkes slik at et livssynssamfunn i tillegg til å fylle vilkårene for registrering som livssynssamfunn og stå for enkelte administrative gjøremål, må ha et styre eller en oppnevnt revisor som står ansvarlig for regnskap. Ut over dette sies det lite i forarbeider, lovttekst eller forskrift om livssynssamfunnets administrative ledelse.

<sup>243</sup> jf. Isl. § 1, og Ot. Prp. nr. 59 s. 11

<sup>244</sup> jf. Føresegn om tilskot til livssynssamfunn punkt I, § 4

<sup>245</sup> jf. Føresegna, punkt I § 1, 3.ledd

<sup>246</sup> jf. Føresegna, punkt I, § 2

Funksjonelle krav til Økonomireglementet for staten forutsetter i tillegg at tilskuddsmottaker kan redegjøre for resultater som er nådd med de mottatte tilskudd, og økonomisk informasjon attestert av statsautorisert revisor<sup>247</sup>.

#### 6.4.3 Drøftelse vedrørende administrativ ledelse i livssynssamfunn

Som vi har sett likestiller dagens regler livssynssamfunn med en rekke andre private tilskuddsmottakere. En eventuell utvikling i retning av at livssynssamfunn får overført offentlig myndighet, vil forsterke behovene for administrativ ledelse.

Etter arbeidsgruppens vurdering bør kravene til livssynssamfunn som mottar tilskudd på områder som føring av medlemsregistre, rapportering og regnskap, langt på vei være de samme som det vi har foreslått for registrerte trossamfunn. Økonomireglementet for staten likestiller i mange henseende livssynssamfunn med registrerte trossamfunn i forhold til staten. Gjennomføring av arbeidsgruppens forslag om registrering av livssynssamfunn vil forsterke likhetspunktene.

Arbeidsgruppen er som tidligere nevnt av den oppfatning at også livssynssamfunn bør ha en godkjent administrativ leder som representerer virksomheten, og står for eventuell utøvelse av offentlig myndighet i samfunnet (jf. kap.5.6.1). Kravene vi har skissert, jf. kap. 6.3, gir etter arbeidsgruppens vurdering en god modell for den løsning som velges.

Det ligger utenfor vårt mandat å drøfte om tros- og livssynssamfunn skal likestilles på områder som går ut over tilskuddsområdet, for eksempel om livssynssamfunn skal få vigselfrett, om fritaket for verneplikt også skal gjelde administrative ledere i livssynssamfunn, etc. Dette er spørsmål det er naturlig å stille seg i forlengelsen av utredningen.

### 6.5 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen

Utredningen har på nytt vist at det er svakheter i tilknytning til godkjenning av personer som skal ha offentlige funksjoner i tros- eller livssynssamfunn. Uheldige hendelser i tilknytning til tilskudd og vigsel antas ha bakgrunn i uklare kvalifikasjonskrav og regler om hvilke reaksjoner som skal velges når det svikter. Mange tros- og livssynssamfunn mangler i dag personer som kan ivareta sammenslutningens og medlemmenes rettigheter og plikter. Arbeidsgruppen foreslår at:

1. At alle tros- og livssynssamfunn som ønsker tilskudd eller offentlige funksjoner må ha en offentlig godkjent person som ivaretar forhold som medlemsregistrering, vitnemål og eventuelle andre offentlige funksjoner som vigsel.
2. Regler som tilsvarende trl. § 24 legges til grunn ved godkjenning, med enkelte presiseringer:
  - Betegnelsen prest eller forstander foreslås erstattet med benevnelsen administrativ leder.
  - Aldersgrensen bør være tilnærmet lik de som gjelder for tjenestemenn i domstolsvesenet og i Den norske kirke. Nedre aldersgrense bør settes til 25 år, og den øvre til 70 år.
  - Det gis adgang til dispensasjon nedad etter helhetlig vurdering av kvalifikasjoner og modenhet, og oppad etter årlig søknad, til fylte 75 år.
  - Det forutsettes en hederlighetserklæring med attestasjon fra sammenslutningens styrende organ.
3. Kunnskaper og ferdigheter hos administrativ leder prøves objektivt:

<sup>247</sup> jf. Funksjonelle krav til øk i staten Kapittel 11 Tilskudd til private institusjoner, organisasjoner etc i denne, pkt. 11-4

- Ved et standardisert intervju og en skriftlig prøve basert på kjente regler, skjemaer og formularer.
- Med utgangspunkt i et veiledningshefte for fylkesmennene og et modulert lærehefte for samfunnene.

Lærematerialet bør stilles gratis til rådighet og offentliggjøres på Internett for andre mulige søkere.

Utredningen har vist at de vanligste uregelmessigheter er knyttet til føring av medlemsprotokoller, prøving av ekteskapsvilkår, manglende innsendelse av meldinger, bruk av midler til feil formål og personlig fremtreden og vandel. Arbeidsgruppen foreslår derfor som en generell regel at:

4. Godkjenningen av administrative ledere bør trekkes tilbake hvis denne
  - har vist grov uforstand i tjenesten, eller
  - grovt krenket sine tjenesteplikter, eller
  - trass i veiledning og skriftlig advarsel fra fylkesmannen gjentatt krenker tjenesteplikter, eller
  - ut fra sin egen tilstand eller ved utilbørlig atferd viser seg uverdigg til sin stilling, eller
  - bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen som administrativ leder.

”Grov uforstand” foreligger der en tjenestehandling er utført meget sletttere enn man kunne vente av et alminnelig utrustet menneske under tilsvarende forhold i en liknende stilling. ”Utilbørlig atferd” benyttes som en generell betegnelse for ethvert mislig forhold fra tjenestemannens side som etter sin beskaffenhet kan være egnet til å nedbryte den aktelse eller tillit som stillingen krever. Både forsømmelser bevirket ved subjektiv skyld og forsømmelser betinget av mangel på kunnskap og forstand, sløvhet på grunn av sykdom eller alder og sinnssykdom inkluderes som grunnlag for å trekke godkjenningen tilbake.

5. Det presiseres nye regler om
  - reaksjon ved sviktende føring av protokoller og innsendelse av opplysninger til offentlige myndigheter,
  - når administrativ leder er ansvarlig for at tilskudd disponeres til feil formål,
  - uregelmessigheter på vigselområdet,
  - rapporteringsplikt ved offentlig påtale eller frihetsinnskrenkende straffer.
  - tap av godkjenning som administrativ leder ved lovbrudd som føre til gjentatte eller lengre frihetsinnskrenkende straffer.
6. Følgende forslag fremmes til endringer i gjeldende lov og forskrifter
  - Trl. § 14 (hele tekstofforlaget) og lsl. § 5, 2.ledd (i kursiv) foreslås tilføyet ; ”Departementet kan gje føresegner om registermelding, om den eller dei som har ansvar for lovsette gjeremål i livssynssamfunnet, kor mange medlemmer eit samfunn må ha for å få tilskot, om føring av lister over medlemsskap, og om attest frå advokat/revisor.”.
  - Justering i trl. § 24, 1.ledd (nytt i kursiv) : ”Den som skal vera prest eller forstander i registerført trudomssamfunn, må vera over 25 år og ikkje over 70 år. Han må liva eitt heiderleg liv og ha evne til å gjera sine skyldnader etter lova. Fylkesmannen kan gje dispensasjon frå den nedre aldersgrensa etter ei vurdering av kvalifikasjoner og modningsnivå, og for eitt år om gongen frå den øvre aldersgrensa inntil fyllte 75 år.” Tilsvarende bestemmelser utformes eventuelt for forskriftene i livssynssamfunnsloven.
  - Begrepet ”prest eller forstander” i trossamfunnsloven skiftes ut med ”administrativ leiar”.
  - Det gis nye forskrifter til tros- og livssynssamfunnslovene eller en felles lov som ivaretar eksisterende bestemmelser og forslagene til endringer.

Arbeidsgruppen stiller spørsmål ved om ikke også livssynssamfunn bør ha vigselsrett og om prøving av ekteskapsvilkår bør overføres til offentlige myndigheter. Spørsmålet formidles til videre utredning.



## 7 RAPPORTERING OM AKTIVITETER OG REGNSKAP

### 7.1 Innledning

Både lovverket, forskriftene, Bevilgningsreglementet, Økonomireglementet for staten og funksjonelle krav til Økonomireglementet for staten inneholder forutsetninger om regnskap og resultatrapport for mottatte tilskuddsmidler. Selv om trossamfunnsloven med tilhørende forskrifter har særskilte regler for registrerte trossamfunn, er reglene på dette området i hovedtrekk likelydende for tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd.

Blant de problemområder Statskonsult avdekket i Rapport 1997:4 var rapporteringsrutiner for tilskudd som ikke tilfredsstilte kravene i Økonomireglementet for staten. En gjennomgang av årsmeldingene fra fylkesmennene, den løpende dialog med disse, og informasjon som er innhentet i tilknytning til denne rapporten, viser at kravene som stilles til rapportering fra trossamfunnene varierer mellom fylkesmenn. Fylkesmennene på sin side legger varierende vekt på sin regnskaps- og resultatrapport til departementet.

Statskonsults konklusjon er at oppfølging og kontroll for disse tilskuddsordningene bør følge de samme retningslinjer som de som er foreslått for tilskudd til politiske ungdomsorganisasjoner i NOU 1997:1. Dette vil i såfall innebære at det

- innhentes resultatinformasjon i form av årsmelding om hele aktiviteten hos tilskuddsmottaker,
- kreves årsregnskap for minimum de samlede offentlige tilskudd inneværende år,
- innføres felles blankett for alle tros- og livssynssamfunn ved søknad om tilskudd,
- stilles krav til hva revisorattestasjon bør bekrefte.

### 7.2 Krav til rapportering i lovene og Økonomireglementet for staten

#### 7.2.1 Lov, forskrifter og rundskriv

I Dissenterlovkomiteens innstilling er kravene til årsmelding kommentert i utkastet til ny § 26, som tilsvarer lovvedtakets § 16: *”Registerført trdomssamfunn skal kvart år senda fylkesmannen ei stutt melding om verksemda og om brigde i ting som er registerførte”*. Regelen skulle sikre at det offentlige skulle kunne følge med i de store trekk av den virksomhet trossamfunnene driver. Eksempler komiteen benytter er endringer i styret, hvem som er administrativ leder, ledende religiøse ledere, opprettelse av nye menigheter under trossamfunnet, sosial virksomhet som startes etc. Forarbeidene understreker at siktemålet ikke er kontroll, men oversikt over *”den frikirkelige virksomhet”*.

I utkastet til ny § 29, 5.ledd, som tilsvarer lovens § 19, 5.ledd, 2.punktum, sier komiteen videre: *”For mottatt tilskudd skal avlegges regnskap”*. Formuleringen synes ikke kommentert nærmere i forarbeidene eller den juridiske litteratur. Bestemmelsene i §§ 16 og 19 er heller ikke vesentlig kommentert i forarbeidene eller lovteksten til lsl., eller trl. § 19 a<sup>248</sup>. Det fremgår imidlertid av formuleringen *”Reglane i § 19 gjeld og for tilskot til andre organiserte trdomssamfunn”*, jf. trl. § 19 a), at kravet til regnskap i § 19 også gjelder for slike trossamfunn..

<sup>248</sup> jf. Ot.prp.nr.27 (1967-68) og Innst.O.XVI (1968-69)

Komiteen anser i sine merknader til utkastet til ny § 35 og § 41, som tilsvarer lovvedtakets § 21 og § 27, at unnlattelse når det gjelder rapportering bør medføre reaksjoner mot trossamfunnets registrering, eller administrative ledes godkjenning. Vilåårene for slike reaksjoner har vi drøftet i kapittel 5 og 6.

Trl. § 28 lyder: ”Kongen kan gjeva nærare føreseger om gjennomføring av denne lova. Han kan fastsetja førerit for meldingar og vitnemål, og bøker for register og regneskap.”

Det fremgår av trl. § 29 at den som bryter bestemmelsen i blant annet trl. § 16 og 17, kan straffes med bot.

I Rundskriv G-86/76 er årsmelding fra registrerte trossamfunn kommentert slik<sup>249</sup>: ”Årsmeldingen bør først og fremst konsentreres om endringer som er skjedd innen samfunnet, både i forhold til registreringen og i forhold til andre meldinger. Det stilles små krav til innholdet i årsmeldingen, men den må ubetinget inneholde opplysninger om forhold som kan antas å berøre de lovbestemte plikter og rettigheter”. Om fylkesmannens årlige rapportering til departementet sies det samme sted: ”I innberetningen bør særlig behandles forhold som kan antas å være av prinsipiell interesse og av betydning for departementets administrasjon av loven.”.... ”Det føres ikke sentralt register over registrerte trossamfunn. Det har imidlertid i praksis vist seg at departementet har behov for en viss oversikt over trossamfunnenes antall og utbredelse, i tillegg til de statistiske oppgaver som Statistisk sentralbyrå utarbeider. Innberetningen bør derfor inneholde en fortegnelse over de registrerte trossamfunn og deres menigheter”. Regnskap i registrerte trossamfunn er kommentert slik<sup>250</sup>: ”Da de offentlige tilskudd erfaringsmessig bare utgjør en liten del av trossamfunnets samlede budsjett, vil det sjelden være grunn til å stille store krav til regnskapsplikten. For den offentlige kontroll vil en forpliktende erklåring om hva pengene er anvendt til, avgitt av en ansvarlig instans innen samfunnet eller av revisor, måtte anses tilstrekkelig.” Forskrift om trossamfunn, punkt 9, bestemmer videre at regnskap for bruk av offentlige midler skal være attestert av utvalg, styre eller revisor.

I Rundskriv G-200/88 heter det følgende om uregistrerte trossamfunn: ”Offentlig tilskudd skal brukes til religiøse formål, og det skal fremlegges regnskap for beløpet innen 1.mars påfølgende år ”<sup>251</sup>. Dette er i forskriftene om uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn<sup>252</sup> presisert slik : ”Stats- og kommunaltilskot skal nyttast til føremål som går inn under virket som trdomssamfunn/ livssynssamfunn. For mottekne tilskot skal trdomssamfunnet/ livssynssamfunn føre eigen rekneskap som viser kva pengane er nytte til. Utskrift av rekneskapen skal vere sanne av styret eller revisor for trdomssamfunnet og sendast til fylkesmannen innen 1.mars etter utgangen av rekneskapsåret”.

### 7.2.2 Økonomireglementet med funksjonelle krav

Økonomireglementet for staten (ØR) forutsetter at tilskuddsmottakere rapporterer både resultatinformasjon og regnskap for mottatte midler. Resultatbegrepet i ØR er knyttet til hovedregelen for økonomistyring<sup>253</sup>. I kommentarene til § 3 understreker Finansdepartementet at resultatbegrepet vil variere med tilskuddsordningens formål og karakter, og at arbeidet med rapportering og kontroll må ha et rimelig omfang i forhold til den nytte det gir. Hovedregelen krever i dette tilfellet at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet lager

<sup>249</sup> jf. rundskrivet pkt. 6 b

<sup>250</sup> jf. det samme rundskrivets pkt. 5 c

<sup>251</sup> s.4, 2.avsnitt

<sup>252</sup> begges § 2

<sup>253</sup> jf. Økonomireglementet for staten § 3

oppfølgingskriterier for tilskuddsordningene på post 70-72 som samsvarer med Stortingets formål med bevilgningen, samt innhenting av rapport i henhold til disse kriteriene<sup>254</sup>.

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (FK)<sup>255</sup> forutsetter at resultatinformasjonen som innhentes differensieres, avhengig av tilskuddsmottakerens informasjonssystem og kapasitet<sup>256</sup>. Der statstilskuddet utgjør en mindre del av totale inntekter, må man ta i betraktning hvor mye av virksomheten det skal rapporteres om. Det understrekes at rapportering må skje minimum en gang i året. Det legges også vekt på at rapportering kan erstattes med informasjon fra offentlige registre hvis det gir tilfredsstillende informasjon. FK forutsetter videre regnskap om faktiske økonomiske størrelser når tilskudd er basert på enhetspris. Slike oppgaver skal være attestert av mottaker. Der opplysningene kan etterkontrolleres av revisor, skal de også være attestert av statsautorisert/registrert revisor. Økonomiske størrelser vil i denne sammenheng primært si regnskap. Når utbetalingen er basert på medlemstall, utgjør imidlertid også medlemstall en økonomisk størrelse etter vanlig tolkning, jf. FK 11-4.2, 4. ledd.

Kontroll vil i denne sammenheng si både departementets kontroll hos fylkesmannen som tilskuddsforvalter, og fylkesmannens kontroll hos tilskuddsmottakere<sup>257</sup>. Kontroll omfatter rutiner og retningslinjer for å klargjøre om vilkårene for tilskudd er oppfylt, om midlene utbetales til rett mottaker, og om midlene anvendes ut fra forutsetningene. Problemstillinger man må ta stilling til ved fastlegging av krav til kontroll og revisjon er bl a<sup>258</sup>:

- Hvem skal stå for kontrollen ?
- Hva skal kontrolleres ?
- Når skal det kontrolleres ?
- Hvordan skal kontrollen gjennomføres ?
- På hvilket grunnlag skal kontrollene skje (formål eller regel) ?

Det foreligger i liten grad lover eller forskrifter som regulerer hvordan en revisjon skal gjennomføres i praksis. Normene for revisors opptreden er i Norge samlet under den rettslige standard ”god revisjonsskikk”. Det synes imidlertid å være en norm at bekreftelser ut over regnskapsbekreftelser – særattestasjoner – bør avklares mht formål, innhold og omfang, samt med henblikk på hvem som skal utføre kontrollen, før kravene fastsettes.

<sup>254</sup> jf. Økonomireglementet for staten § 3 med kommentarer i ØR s. 25

<sup>255</sup> Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten pkt. 11 Tilskudd til private institusjoner, organisasjoner med mer

<sup>256</sup> jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten pkt.11-4.1

<sup>257</sup> jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, pkt. 11-5.1 og –5.2

<sup>258</sup> Kilde: Rapport 98”

### 7.3 Kommentarer til utformingen av årsmelding, regnskapsrapport og om revisjon

#### 7.3.1 Innledning

Variasjonene i samfunnenes virkemåte, størrelse, etc, er store. De største mottar flere ti-talls millioner kroner hvert år i stats- og kommunetilskudd, de minste småbeløp. Etter arbeidsgruppens vurdering er behovene for rapportering på dette forvaltningsområdet relativt lite: Det er behov for et årsregnskap i samsvar med ”god regnskapsskikk”, og en årsmelding som omtaler de forhold som berører registreringsvilkårene, aktivitetsområder og formalia. En hovedsvakhhet i dagens system er imidlertid at kravene til årsmelding, regnskap og revisjon ikke er entydige.

#### 7.3.2 Årsmelding

Kildene viser at kravene til årsmelding er uklart definert, både når det gjelder tilskuddsmottakernes rapportering til fylkesmannen og fylkesmennenes rapportering til departementet<sup>259</sup>. En konsekvens er at årsmeldingen fra registrerte trossamfunn bare i enkelte tilfeller inneholder opplysninger om endringer i de forhold som ligger til grunn for registrering. Enkelte registrerte trossamfunn sender verken inn medlemsliste eller årsmelding på oppfordring, uten at dette synes å få konsekvenser for godkjenning av administrativ leder, registrering eller tilskudd.

Selv om enkelte fylkesmenn utformer detaljerte krav til årsmelding, stiller majoriteten moderate krav, og formidler lite informasjon til departementet om hva som skjer på forvaltningsområdet. Flere årsrapporter for 1998 var mangelfulle om hvilke samfunn som er godkjent, hvilke som fikk tilskudd, hvor mange medlemmer hver av disse hadde, hvor mye de fikk i tilskudd, etc. Enkelte fylkesmenn nøyde seg med å konstatere at det er utbetalt et samlet tilskuddsbeløp, uten at det er synliggjort opplysninger utover det som kan leses av statsregnskapet.

I et brev av 25.mai 1999 til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet heter det<sup>260</sup>: ”I det tilfelle det enkelte trossamfunn av praktiske eller ideologiske grunner ikke sender inn medlemsliste, vil vi bare i spesielle tilfelle la dette få som konsekvens at trossamfunnet ikke får støtte. ”.

Arbeidsgruppens syn er at det er behov for en årsmelding fra tros- og livssynssamfunn som omtaler

- formalia – i form av rette navn, adresser, bankkontonummer (ved tilskudd) og liknende,
- endringer i vedtekter og bestemmelser som regulerer formål, styrende organer og valg av administrativ leder,
- vesentlige hendelser som generalforsamlinger, valg av ledende personer til styrende organer og administrativ leder,
- hvordan medlemsprotokoll føres og omfanget av ut- og innmeldinger,
- medlemstallet per 1.1 foregående år og i tilskuddsåret, samt tallet i søknaden for påfølgende år,
- menighetsstrukturen og dens geografiske fordeling og administrative ledes ansvarsområde,
- hovedtrekk av hvordan ressursene i trossamfunnet innhentes og disponeres i konkrete aktiviteter,

<sup>259</sup> Rapport 1997:4 og fylkesmennenes rapporter

<sup>260</sup> Fylkesmannen i Rogaland

- signatur fra styret og administrativ leder, samt revisors erklæring om regnskap, medlemstall og formalia knyttet til årsmeldingen.

Også de registrerte (etter ny ordning) tros- og livssynssamfunn som av prinsipielle grunner ikke ønsker tilskudd, bør pålegges å sende inn en årsmelding som omtaler de forhold som gjelder registreringsgrunnet og eventuell utøvelse av vigselmyndighet.

### 7.3.3 Regnskap

Tilbakemeldingene tyder på at mange tilskuddsmottakende samfunn fører ryddige regnskaper over inntekter og forbruk, med bilag for utbetalinger, og tett oppfølging av styrende organer og/eller revisjon. Dialogen med fylkesmennene viser imidlertid også at regnskap fra et stort antall av de nær 500 tilskuddsmottakende trossamfunn ikke korresponderer med ”god regnskapsskikk”.

Manglene kan være at regnskap ikke viser hvor inntekter har kommet fra, hvordan de er fordelt, og hvilke prinsipper for regnskapsføring som følges. Deler av inntektene holdes utenfor, og kommunale tilskudd er ofte ikke med i oversikten. Der revisjon skal foreligge, mangler ofte den nødvendige autorisasjon og påtegning. Om det på noe tidspunkt er iverksatt kontrolltiltak fra fylkesmennene for å sikre at midlene ikke avsettes til feil formål, er i liten grad kjent. Manglende kapasitet fører tilsynelatende til at det sjelden foretas oppfølging av slike mangler. Tilbakemeldingene tyder imidlertid på at fylkesmennene ikke godkjenner nye søknader om tilskudd, før et eller annet regnskap for foregående års tilskudd er fremlagt.

Med variasjonene i sammenslutningenes antall medlemmer og mottatte tilskudd, er det vanskelig å gi en generell definisjon av hva som er ”god regnskapsskikk” på dette området. Momentene i forrige avsnitt gir en pekepinn. Etter arbeidsgruppens vurdering bør øvrig kontroll og kvalitetssikring foretas ved større vektlegging av revisjonskontroll.

### 7.3.4 Kontroll og revisjon

#### 7.3.4.1 Noen felter for kontroll av tilskuddsmottaker:

I en revisjon av formalia og regnskap i tros- og livssynssamfunn synes det viktig å få satt fokus på følgende punkter

- Brukes tilskudd til aktiviteter som naturlig finner sted innen tros- og livssynssamfunn ?
- Føres regnskap i henhold til ”god regnskapsskikk” ?
- Omtaler årsmeldingen hvordan medlemsregistre og regnskap føres ?
- Omtaler årsmeldingen endringer i styrende organer, endringer i administrative lederes ansvarsområde, og endringer i menighetsstrukturen
- Er medlemstall og opplysninger om medlemmer i styrende organer oppgitt korrekt ?
- Er signaturer på rapporter og regnskap som sendes inn påført av legitimerede personer ?
- Er attestasjonen gjennomført av legitimert person og på riktig måte ?

a. Etter arbeidsgruppens vurdering vil formålskontroll på dette området måtte hvile på følgende:

- Beretninger fra sammenslutningene gjennom årsrapporter.
- Det årlige regnskapet.
- Innmeldinger fra medlemmer eller andre som engasjerer seg i formålsaspektet.
- Fylkesmannens oppsøkende kontroll og gjennomgang av virksomheten.
- Mer grundige, kanskje også forskningsbaserte evalueringer av tilskuddsområdet.

Hvis målet er å finne ut hva tilskudd er benyttet til er det svakheter også ved en slik tilnærming: Selv en ryddig oppstilling av regnskap sier ofte lite om formål. Revisorer vil ofte reservere seg mot å bekrefte at tilskudd er benyttet eller ikke benyttet til formål de er bevilget for. Den tillit forskningsbaserte evalueringer forutsetter fra de som evalueres vil primært gi tilbakemelding til overordnet myndighet om helheten, og mindre om den enkelte deltaker i undersøkelsen.

Det viktigste fundamentet for en formålkontroll vil uansett måtte være beretninger fra administrative ledere, styrende organers beretninger i årsmeldingen, og revisjon. En forutsetning er at kravene til årsmeldingens innhold standardiseres slik vi har angitt over i punkt 7.3.2.

#### b. Regnskapsskikk

Etter arbeidsgruppens vurdering vil attestasjon fra revisor eller andre uavhengige instanser av opplysninger som nevnt over, utgjøre en god indikasjon på om god regnskapsskikk er fulgt.

Statskonsult mener i Rapport 1997:4 at grensen for å kreve revisorattestasjon bør gå ved 1000 tilskuddsberettigede medlemmer. Dette ville i 1999 ha tilsvart om lag kr 450 000 i samlet stats- og kommunetilskudd. Etter denne arbeidsgruppens vurdering synes det mer naturlig å sette grensen ved utbetalt tilskudd. Settes grensen ved kr 25 000 i statstilskudd, ligger dette nær opp til de beløp som er angitt i Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten. Etter dagens satser tilsvarende dette om lag kr 60 000 i samlet stats- og kommunetilskudd. Grensen for krav om attestasjon fra statsautorisert revisor bør gå ved kr 250 000 i samlet stats- og kommunetilskudd.

En særattestasjon bør som minimum inneholde følgende kontrollpunkter og kontrollutfører.

Kontrollpunkter	Kriterium for valg av kontrollfører	Kontrollfører
Regnskap	Tilskuddsbeløp	< kr 25000: Valgt revisor  = eller > kr 25000 i statstilskudd: Registrert revisor som ikke er medlem i sammenslutningen  = eller > kr 250 000 i samlet stats- og kommunetilskudd: Statsautorisert revisor
Medlemsregister – metode for ut- og innmelding	Tilskuddsbeløp	
Medlemstall – utvalg av inn- og utmeldte	Tilskuddsbeløp	
Godkjent administrativ leder	Hvem som har utformet rapport	
Medlemmer i styrende organer		
Signaturer på rapporter etc		
Revisorattestasjon	Ansvarlig fylkesmann	Fylkesmannen

*EKSEMPEL (må differensieres etter tilskuddsbeløpets størrelse)*

*Jf trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven*

*Til: Fylkesmannen i n n... ..*

*Undertegnede revisor har gjennomgått virksomheten i (kryss av)*  
 trossamfunnet/  livssynssamfunnet

*(navnet samfunnet er godkjent med) \_\_\_\_\_.*

*Attestasjon/Særattestasjon avgis vedrørende samfunnets rapport datert xx.xx.01 til Fylkesmannen i  
 ..... Oversikten viser at tros/livssynssamfunn et hadde XXXX medlemmer per  
 01.01.00.*

*Følgende kontrollhandlinger er utført:*

- *Kontrollert om regnskapsføringen er i samsvar med "god regnskapsskikk"*
- *Kontrollert hvilke skjema som benyttes for inn- og utmeldinger av samfunnet*
- *Kontrollert hvilke skjema som benyttes ved registrering av andre hendelser som er regulert i lov eller forskrift*
- *Stikkprøve av hvordan inn- og utmeldinger er ført på skjema og i medlemsprotokoll (for minimum 10 % av alle inn- og utmeldinger i perioden 1.1.-31.12 i året før tilskuddsåret)*
- *Kontrollert hvem som har godkjenning som administrativ leder i samfunnet etter styrets vedtak: Navn oppgis*
- *Kontrollert at signatur er påført av administrativ leder ved inn- og utmelding*
- *Kontrollert at opplysningene om styremedlemmer samstemmer med vedtak i siste konstituerende generalforsamling*
- *Kontrollert at styrets medlemmer eller et annet legitimert utvalg av trossamfunnets medlemmer har signert årsmelding og årsrapport*

#### 7.3.4.2 *Kontroll av tilskuddsforvalter*

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten anviser hvilke punkter departementet skal kontrollere ved fylkesmannens tilskuddsforvaltning<sup>261</sup>. Som vi har sett, er det indikasjoner på at departementene ikke legger tilstrekkelig vekt på disse forpliktelsene: Kontroll skal sikre korrekt registrering av faste data, korrekt søknadsbehandling, korrekt registrering av gitt tilsagn, korrekt betaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid, korrekt registrering i regnskapet og korrekt behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakere.

Etter arbeidsgruppens oppfatning må oppfølging skje i samarbeid mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og i størst mulig grad skje samtidig med den ordinære oppfølging av fylkesmannens tilskuddsforvaltning. En videre gjennomgang av dette i denne rapporten anses som uhensiktsmessig. Et punkt som bør understrekes her er likevel behovet for bedre tverrdepartemental koordinering om minoritetsspørsmål.

## 7.4 **Rapportering ved kommunale tilskudd og om andre forhold**

### 7.4.1 **Kommunale tilskudd**

Regnskap og årsmelding for kommunale tilskudd til tros- og livssynssamfunn, skal i henhold til lov og forskrift sendes til fylkesmannen i det fylket hvor trossamfunnet er registrert.

Enkelte kommuner har ansett det som et problem at midler kommunen gir i tilskudd kommer til anvendelse for virksomhet tros- og livssynssamfunn driver i andre kommuner, og ikke til gode for medlemmer som er bosatt i den kommunen som har gitt tilskuddet. Det er vel kanskje også uheldig at kommuner som gir store tilskudd på området, ikke skal kunne få rapport for tilskudd til trossamfunn som har medlemmer i kommunen.

Det er likevel etter arbeidsgruppens vurdering ikke rimelig å forvente at et trossamfunn med noen få medlemmer kan ta på seg kostnadene med å sende kopi av regnskap og årsmelding til hver enkelt kommune som har gitt tilskudd til samfunnet, enn si innhente særskilt revisjonserklæring for dette. Kostnadene til porto og trykking av årsmelding vil i såfall overstige det tilskudd enkelte kommuner har utbetalt.

<sup>261</sup>jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, pkt. 11-5.1

Et krav om at midlene skal benyttes i kommunen synes det liten grunn til å nedsette. Med den menighetsstruktur mange trossamfunn har, vil mange medlemmer reise over fylkesgrensene for å delta i stevner og møter.

Årsmelding, regnskap og revisjonsrapport bør gå til Fylkesmannen i det fylket hvor trossamfunnet er registrert. I de tilfelle årsmelding, regnskap eller revisjon blir underkjent av fylkesmannen, bør imidlertid kommuner som har utbetalt tilskudd til det berørte tros- eller livssynssamfunn gjøres kjent med dette, slik at kommunen har mulighet for å kreve feil benyttet tilskudd tilbakebetalt.

#### 7.4.2 Rapportering om andre forhold

Når et trossamfunn har fått vigselfkompetanse, er det kun den forstander/administrative leder som til enhver tid er godkjent av Fylkesmannen som har rett til å foreta vigslar. Dersom en vigsel er foretatt av andre enn den godkjente forstanderen vil den ikke være gyldig inngått. Det følger av forskrift om registrering og melding av vigsel fastsatt ved kongelig resolusjon av 20. desember 1992 med hjemmel i lov 4. juli 1991 nr 47 om ekteskap § 17, at vigsel ved prest eller forstander i registrert trossamfunn skal føres i trossamfunnets bøker i samsvar med forskrift av 1. desember 1988 gitt av Justisdepartementet.

Som vi har vært inne på i kapittel 4 og 6 skal vigsleren snarest, og senest innen en uke, sende melding om vigselen til folkeregisteret. Meldingen sendes folkeregisteret i den kommune hvor bruden var bosatt før vigselen. Var bruden bosatt i utlandet, sendes meldingen folkeregisteret i den kommune ektemannen var bosatt. Var ingen av ektefellene bosatt her i landet før vigselen, sendes meldingen folkeregisteret i den kommune ektefellene – eller eventuelt en av dem – skal bosette seg. Skal ingen av ektefellene bosette seg her i landet, sendes meldingen til folkeregisteret i vigselkommunen. Dette følger også av § 4 i forskrift om registrering og melding av vigsel.

Arbeidsgruppen foreslår at registrerte samfunn med vigselfrett pålegges å rapportere i årsrapporten om antall vigslar som er foretatt av samfunnets administrative ledere i løpet av rapporteringsperioden. Herunder skal det opplyses om navnet på de som har inngått ekteskap, partenes bosted, partenes nasjonalitet, datoen for vigselen og hvem som har foretatt vigslene. Det skal også bekreftes at melding i alle tilfellene er sendt til folkeregisteret. Det forutsettes at det i denne sammenheng utarbeides et nytt skjema for forenklet registrering og rapportering om disse forhold, slik at samfunnet kan legge ved en kopi av protokollen som dokumentasjon, attestert av et utvalg av styrets medlemmer.



## 7.5 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen

Vi har vurdert dagens krav til årsmelding, regnskapsrapport og revisjonsattest, og funnet disse uensartet og uhensiktsmessig. Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av dette følgende:

- Frist for innsendelse av rapporter samordnes med dato for innsendelse av søknad om tilskudd for påfølgende tilskuddsår.
- Tros- eller livssynssamfunn som ønsker registrering og tilskudd avkreves årsmelding. Innholdskravene settes til formalia, endringer i vedtekter, hendelser som generalforsamlinger, valg av personer til styrende organer og administrativ leder, hvordan medlemsprotokoll føres og omtale av omfanget av ut- og innmeldinger, medlemstall, menighetsstrukturen og dens geografiske fordeling, administrative ledes ansvarsområde, og hovedtrekk av hvordan ressursene i trossamfunnet innhentes og disponeres i konkrete aktiviteter. Kravene bør for øvrig bygge på ordningen for registrerte trossamfunn i dag, jf. trl. § 16, og også inkludere melding om vigslar.
- Årsregnskap vurderes ut fra standarden ”god regnskapsskikk”, og må omtale samtlige inntekter og utgifter.
- Regnskap skal alltid attesteres av en revisor. Regnskap for statstilskudd som er mindre enn kr 25 000 attesteres av valgt revisor. Regnskap for statstilskudd som er større enn kr 25 000, revideres av en registrert revisor. Samlet stats- og kommunetilskudd som overstiger kr 250 000 revideres av statsautorisert revisor.
- Det bør benyttes standard skjema for revisorattestasjon, differensiert etter tilskuddsbeløp. Revisorattesten bør inneholde attestasjon av regnskap, omtale av metodene for føring av medlemsregistre, stikkprøvekontroll av inn- og utmeldinger, medlemstall, opplysninger om valgte administrative ledere, og bekreftelse av signaturer på rapporter og søknader om tilskudd.
- Det innføres nye rapporteringskrav og -skjema for rapportering av vigslar i årsmeldingen.

Hjemmel for forskrifter i samsvar med forslagene er gitt i trl. § 28, og i lsl. §§ 4, 3.ledd og 5, 2.ledd.

Vi antar at kravene til revisorattestasjon kan reduseres noe, hvis forslagene i kapittel 9 gjennomføres.

## 8 TILSKUDDSSATSENS BEREGNINGSGRUNNLAG OG DELINGSTALL

### 8.1 Innledning

Etter gjeldende lov oppnås økonomisk likestilling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn når tilskuddssatsen (det vil i dag si budsjetterte utlegg til statskirken dividert med medlemstallet) og multiplikatoren (dvs. medlemstall i andre tros- og livssynssamfunn), er korrekte. Dette stiller krav til metodene for utregning av tilskuddssatsen, og til hvordan medlemsregistrene føres i statskirken og andre tros- og livssynssamfunn.

I dette kapitlet vil vi kommentere gjeldende lover og regelverk om disse forhold, og merknader fra Statskonsult. Vi vil deretter avgi forslag til forbedringer. Medlemsregistre for øvrige tros- og livssynssamfunn kommenteres i kapittel 9.

### 8.2 Regelverket om utregning av tilskudd i stat og kommune

#### 8.2.1 Trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven med tilhørende forskrifter

Til utkastet til trl. § 29, jf. § 19 i lovvedtaket, gir Dissenterlovkomiteen uttrykk for at<sup>262</sup>

- tilskudd er kompensasjon til registrerte trossamfunn for kirkeskatt,
- tilskuddet skal svare til de årlige utgifter for stat og kommune til statskirken,
- budsjetterte utlegg til statskirken skal legges til grunn som grunnlag for utregning av årlige utgifter,
- utregning basert på regnskap anses uhensiktsmessig, på grunn av den ventetiden,
- kapitalutgifter også skal regnes med, selv om det kan gi store variasjoner i kommunenes utgifter.
- 

Ot. Prp. nr. 27 (1967-68) utfyller denne komiteens vurderinger. Det sies her at

- en bør søke å oppnå enkelhet ved beregningen av tilskuddet til registrerte trossamfunn,
- statlige tilskudd ”omtrent” skal svare forholdsmessig til statens anslåtte ytelser til statskirken,
- kommunale tilskudd forholdsmessig skal tilsvare de ”anslåtte” utgifter til statskirken i kommunen.

Trl § 19, 1-3 ledd lyder: ”Registerført trdomssamfunn kan krevja årleg tilskot frå rikskassen. Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar til om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet.

*Alle trdomssamfunn som får rikstilskot, kan kvart år krevja tilsvarende tilskot frå kommuner der det bur nokon som høyrer til trdomssamfunnet. Dette tilskotet vert utrekna med grunnlag i dei budsjetterte utlegg kommunen har til Den norske kyrkja”.*

*Offentlege utlegg som gjeld alle, skal ikkje takast med når tilskotet vert urekna.*

*Departementet kan gjeva nærare føresegner om utrekning og oppgjerd.*

Reglene i trl. § 19 er etter trl. § 19 a), 1. ledd også gjort gjeldende for andre organiserte trossamfunn. Tilsvarende regler gjelder for livssynssamfunn som fyller vilkårene for tilskudd<sup>263</sup>.

<sup>262</sup> Dissenterlovkomiteen s. 168

<sup>263</sup> jf. lsl. §§ 2 og 3, 1.ledd

Bestemmelsene i trl. §§ 19 er presisert i Forskrift om trossamfunn: ”Sats for beregning av statstilskudd fastsettes av Justisdepartementet på grunnlag av de årlige budsjetterte utgifter til Den norske kirke, etter fradrag for utgifter som er felles for alle innvånere av riket og som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål (herunder utgifter til egentlige kulturformål). Det fremkomne netto utgiftsbeløp deles med tallet på medlemmene i Den norske kirke, hvilket gir et beregnet utgiftsbeløp per statskirkemedlem. Ved anslaget av medlemstallet i Den norske kirke skal grunnlaget være de siste offisielle opplysninger om konfesjonstilknytning. Justisdepartementet vil hvert år i rundskriv til fylkesmennene meddele hvilken sats som skal brukes ved utregningen av statstilskuddet til de registrerte trossamfunn. Samtidig gis en redegjørelse for beregningen av den fastsatte tilskuddssats.”<sup>264</sup>. De to forskriftene som gjelder for livssynssamfunn og uregistrerte trossamfunn har lignende formuleringer i disses § 6.

I Forskrift om (registrerte) trossamfunn heter det om kommunale tilskudd: ”Det kommunale tilskudd beregnes av hver kommune på grunnlag av de årlige budsjetterte kommunale utgifter til Den norske kirke, fordelt på hvert statskirkemedlem bosatt i kommunen. Ved beregningen av de årlige utgifter må inntektsbeløp som refererer seg til de budsjetterte utgiftsbeløp trekkes fra, for eksempel husleie fra prester, refusjon for skyssutgifter og renter av kirkefond. I utgiftsberegningen tas ikke med utgifter som er felles for alle innbyggere i kommunen og som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål.”<sup>265</sup>. De to forskriftene for livssynssamfunn og uregistrerte trossamfunn har lignende formuleringer i § 9. Rundskriv G-86/76<sup>266</sup> understreker at kommunenes kapitalutgifter til Den norske kirke skal tas med i beregningsgrunnlaget for tilskudd til registrerte trossamfunn, inklusive årlige avsetninger til rente- og avdragsbetalinger på lån, samt direkte bevilgninger under byggeperioder eller ved fondsavsetninger.

Også Rundskriv G-200/88 kommenterer reglene for beregning av kommunalt tilskudd<sup>267</sup>: ”Hver enkelt kommune må selv regne ut den kommunale satsen på grunnlag av kommunens årlige budsjetterte utgifter til kirkelige formål og dele disse utgiftene på antall statskirkemedlemmer i kommunen.”

”Ved beregningen av det kommunale tilskudd er det bare de budsjetterte utgifter som d i r e k t e vedrører anlegg og drift av kirkegårder, krematorier og gravkapeller som skal regnes som fellesutgift og trekke fra når tilskuddet regnes ut. Lønn og sosiale utgifter til graver og utgifter til vedlikehold og utstyr til kirkegårder og gravkapeller kan således trekkes fra.

Stillingene som prest/kateket, klokker, kirketjener, kirkeverge og organist må anses som rent kirkelige stillinger, også i de tilfelle nevnte personer bistår ved begravelser (og vigslar). Lønn og sosiale utgifter samt skyssgodtgjørelser for nevnte stillinger skal derfor i sin helhet tas med i beregningsgrunnlaget når tilskuddet regnes ut. Det samme gjelder utgifter til kontorhold og telefon.

Selv om kirkene benyttes ved begravelser har departementet antatt at utgiftene til for eksempel brensel, lys og renhold i sin helhet tas med når tilskuddet regnes ut. I denne forbindelse må bl.a. tas i betraktning at det vanligvis bare er en liten del av kommunens innbyggere som ikke står tilsluttet Den norske kirke. De fleste begravelser vil derved gjelde dem som tilhører statskirken.

De kommunale tilskuddet skal etter lovens ordlyd beregnes på grunnlag av det opprinnelig vedtatte budsjett for kommunen og ikke på grunnlag av regnskapstallene for vedkommende år. Eventuelle tilleggsbevilgninger i året skal således ikke tas med i beregningsgrunnlaget.”

<sup>264</sup> jf. pkt. I.5 i forskriften

<sup>265</sup> jf. pkt. 8 i Forskrift om trossamfunn

<sup>266</sup> jf. Rundskriv G-86/76 punkt 5 c), jf også Rundskriv G-200/88, nest siste avsnitt

<sup>267</sup> jf. Rundskriv G-200/88, pkt 5, 3-5. ledd

Fylkeskommunens budsjetterte utlegg til Den norske kirke er ikke nevnt verken i forarbeidene, lovene eller forskriftene, selv om det synes å ha vært lovgivers intensjon å kompensere for kirkeskatten på alle forvaltningsnivåer.

Reglene for kommunal budsjettering på dette området er gjennomgått i kapittel 4.6.9, og vi viser til gjennomgangen der.

### 8.3 Merknader til beregningsgrunnlaget for statstilskuddet

Statskonsult foreslo i Rapport 1997:4 at tilskuddssatsens beregningsgrunnlag forenkles til å omfatte nettoutgiftene knyttet til kap 0294 Kirkelig administrasjon og kap 0295 Presteskabet, samt at statens utgifter til kirker etter antikvariske kriterier tas ut, jf. kap 1429 på statsbudsjettet. Forslaget innebar videre at kap 0299 Opplysningsvesenets fond med tilhørende inntektskapitler skulle holdes utenfor beregningen, eller gjennomgås av Justisdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og presiseres på hvilke kapitler og poster som skulle med<sup>268</sup>. Statskonsult foreslo også at de budsjetterte utlegg til sjømannskirker skulle tas inn i grunnlaget. Samlet ville dette på tidspunktet medført en netto reduksjon i beregningsgrunnlaget på om lag 3%. Nøkkelen som er lagt til grunn fra 1997-1998 er følgende (med tall fra 1999):

#### Beregningsgrunnlag for utregning av sats for statstilskudd til tros- og livssynsamfunn. 1999

	FORMÅL	Beløp i kroner
1.	Kap 0294/3294 Kirkelig Administrasjon	250 465 000
2.	Kap 0295/3295 Presteskabet	518 803 000
3.	Kap 0299 Opplysningsvesenets fond	
a)	Presteboliger (nettobidrag)	19 000 000
b)	Tilskudd til felleskirkelige tiltak	20 000 000
	<b>Samlet beregningsgrunnlag for 1999</b>	<b>808 268 000</b>

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kirkeavdelingen 1999

Sjømannskirkene er inkludert i beregningsgrunnlaget fra budsjettåret 1996-97.

Fengselspresttjenesten er tatt inn i beregningsgrunnlaget fra årsskiftet 1999-2000<sup>269</sup>.

Representanter for tros- og livssynsamfunnene har påpekt at utlegg til feltprestkorpsset og sykehuspresttjenesten bør tas med i det statlige beregningsgrunnlaget<sup>270</sup>. Foreløpige beregninger viser at inkludering prestetjeneste i statlige sykehus i beregningsgrunnlaget vil gi en økning på i underkant av en halv prosent i statstilskuddene (jf. <sup>note 275</sup>).

Bakgrunnen for synspunktet om feltpresttjenesten er blant annet rekrutteringspraksis, ledelse, og hvordan Feltprestkorpsset er beskrevet i et høringsbrev om yrkestilsetting av feltprester fra andre kirkesamfunn enn Den norske kirke<sup>271</sup>: *”Denne tjenesten skjer imidlertid etter Den norske kirkes orden i forhold til gudstjenester og sakramentsforvaltning, og Oslo Biskop utsteder kirkelige fullmakter til slik tjeneste. Dette innebærer en situasjon der Den norske kirke er dominerende, og forkynnelse og sakramentsforvaltning må skje med et utgangspunkt i Den norske kirkes liturgier og teologiske basis”. .....* *”Når det gjelder yrkestilsatte prester gis de kollas fra Oslo biskop, og betraktes på alle måter som prester i Den norske kirke. Det eneste som kunne tyde på en annen forståelse enn dette er at teologer med medlemskap i Den evangelisk lutherske frikirke ikke har behøvd å melde seg inn i Den norske kirke ved yrkestilsetting.” .....* *Det er ennå ikke tilsatt teologer fra ikke - lutherske kirker i FPK.”*

<sup>268</sup> Rapport 1997:4 s. 44

<sup>269</sup> Ved at Stortinget ga tilslutning til framlegget til statsbudsjett for 1999-2000 (St. prp. nr. 1 og Budsjett-Innst. S. nr. 12)

<sup>270</sup> Ansvar for finansiering ligger på Forsvarsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Fylkeskommunene.

<sup>271</sup> Brev av 13.11.97, jf. brev om samme av 03.09.97 fra Forsvarets overkommando, Feltprestkorpsset

I brevet gjøres unntak for prester fra de samfunn som har underskrevet Porvoo-erklæringen, når prestene har Cand. philol grad i tillegg til sin teologiske utdanning fra kirkesamfunnet, er norske statsborgere og behersker norsk språk. Ved tilsetning av feltprost ansees dog ingen annen enn Den norske kirkes prester kvalifisert. Det sies under "2.1.4 Delkonklusjon": "Ut fra dagens praksis og gjeldende regelverk, mener feltprosten at FPK er Den norske kirke i Forsvaret. Hva angår yrkestilsatte prester er FPK fullt ut en integrert del av Den norske kirke."

..... "prester/forstandere fra andre kirkesamfunn (kan) på gitte betingelser og av tidsbegrenset varighet ....tjenestegjøre i FPK i forbindelse med førstegangstjeneste og senere mobiliseringsdisponering. Dette er da knyttet opp mot krigsorganisasjonen og ikke fredsorganisasjonen."

Sett i forhold til vernepliktsloven § 3, er prester i Den norske kirke og prester og forstandere i registrerte trossamfunn likestilt i plikt til å gjøre verneplikt som feltprester i Forsvaret. Gitt at man praktiserer religiøs likestilling ved ressursfordeling til feltpresttjeneste, vil det etter arbeidsgruppens vurdering ikke være grunnlag for å la tildelinger på dette området virke inn på tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Etter den gjeldende ordning fremstår likevel feltpresttjenesten som, jamfør høringsuttalelsen, "fullt ut en integrert del av Den norske kirke". Ut fra trl. § 19, 1.ledd er tildelingene til feltprestkorpset i dag et rent tillegg til den ordinære tildeling til Den norske kirke.

Spørsmålet er av en slik karakter at det vil måtte utredes i samråd med Forsvarsdepartementet, før det gis endelig innstilling om feltprestkorpset skal inkluderes i beregningsgrunnlaget for tilskudd. Dette ligger utenfor arbeidsgruppens mandat. Vi har likevel valgt å ta med tildelingen av ressurser til feltprestkorpset i vår oppstilling på neste side over "underbudsjettering" på kap 0210.

Representanter for andre tros- og livssynssamfunn har også bemerket at staten bevilger vesentlige ressurser til statskirken i budsjettåret, som ikke kommer med i et beregningsgrunnlag basert på budsjetterte utlegg. Et beregningsgrunnlag etter regnskapsførte utgifter, ville for eksempel ført til en økning på om lag 3% i det statlige beregningsgrunnlaget for 1998<sup>272</sup>.

Inkludering av fengsels-, sykehus- og feltpresttjenesten, og omlegging til regnskapsførte utgifter, ville med dette ha ført til minimum 6,8% økning i det statlige beregningsgrunnlaget for 1999<sup>273</sup>.

#### **Virkning av korreksjon i beregningsgrunnlaget og overgang til regnskapsførte utgifter for 1999**

BEVILGNINGSÅRET 1999	Stillinger	Budsjetterte utlegg- stat	% av beregningsgrunnlaget 1999	Merbehov for bev. Kap 0210
Fengselspresttjenesten <sup>274</sup>	15	6 000 000	0,7	500 000
Statlig sykehuspresttjeneste <sup>275</sup>	9	3 400 000	0,4	280 000
Feltpresttjenesten <sup>276</sup>	69	21 441 300	2,6	1 850 000
Tilleggsbevilgning DNK <sup>277</sup>			3,0	2 130 000
Samlet	93	30 881 300	6,8	4 760 000

I følge statsregnskapet for 1999, ville dette tilsvare et merbehov for bevilgning på samlet ca 4,8 mkr på kapittel 210 Trossamfunn, postene 70-72.

<sup>272</sup> Særlig bevilgninger knyttet til lønnsjustering skaper avvik mellom budsjetterte utlegg og regnskapsførte utgifter.

<sup>273</sup> Kilder: Fagansvarlige i Sosial- og helsedep., Forsvarsdepartementet, Kuf/Kirkeavdelingen, og Oslo bispedømme

<sup>274</sup> Det er overført 6 mill kr fra Justisdepartementets til Kufs budsjett for 1999-2000, som skal utligne kostnadene.

<sup>275</sup> I følge Sosial- og helsedepartementet er det 4 statlige sykehus som sysselsetter prester, med ca 9 tilsatte sykehusprester. Dette gir sjablonmessig ca 3,4 mill kr i budsjetterte utlegg til Den norske kirke for statlige sykehus.

<sup>276</sup> Informasjonen er innhentet fra Forsvarsdepartementet 270899. 49 personer er tilsatt i feltpresttjenesten, samt 20 vernepliktige som lønnes over de vanlige bevilgninger til vernepliktige løytnanter (A-tabell ltr 21 og B-tabell ltr 15). Det ble for 1998 budsjettert samlet ca. kr 19 827 474 til lønn og varer og tjenester når utgifter til flytting, fri bolig, hjemreise, familie etc, er holdt utenfor. For 1999 var det tilsvarende tallet 21 441 300. Det er ukjent om utgifter til kontorhold, kontorhjelpe og lignende er fullt ut inkludert i dette tallet. Det endelige regnskapet er ukjent.

<sup>277</sup> Anslag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kirkeavdelingen 1999

Arbeidsgruppen har ikke hatt oversikt over ikke - finansielle ytelser som tilkommer Den norske kirke som majoritetskirke og offentlig representant. Spørsmålet gjelder også overdragelser av omsettelige eiendommer fra staten til trossamfunnet Den norske kirke. En eventuell analyse av dette spørsmålet må i såfall også ta i betraktning ytelser statskirken står for overfor samfunnet og som ikke er knyttet til Den norske kirkes virke som trossamfunn.

## 8.4 Merknader knyttet til beregningsgrunnlaget for kommunetilskuddene

### 8.4.1 Innledende merknader

Tilgjengelig informasjon om kommunale tilskudd til tros- og livssynssamfunn viser at<sup>278</sup>:

- metodene for utregning av tilskuddssats varierer relativt mye fra kommune til kommune, både når det gjelder beregningsgrunnlaget og delingstallet (medlemstallet i statskirken)<sup>279</sup>,
- en rekke kommuner har for lite informasjon om lover og regler på forvaltningsområdet<sup>280</sup>,
- i alle fall 22 kommuner benyttet statssatsen for tilskudd i 1998<sup>281</sup>,
- bare enkelte kommuner, gjerne små, sammenholder medlemslister for å unngå feilutbetalinger.
- det ble ikke registrert klagesaker på kommunale tilskudd hos fylkesmennene i 1998<sup>282</sup>,
- få av de større sammenslutningene synes ha full oversikt over medlemmers kommunetilhørighet,
- mange av de 480 sammenslutningene utenfor statskirken ikke finner det bryet verdt å søke om kommunetilskudd, på grunn av manglende oversikt over kommuner, medlemmer eller rettigheter,
- samfunnene og kommunene bruker store ressurser på oversikt over medlemmenes kommunetilhørighet og søknader om tilskudd. Ressursforbruken i kommunene er estimert til om lag 2 mill kr, og tilsvarende i tros- og livssynssamfunnene<sup>283</sup>,
- det skjer at Kirkelig fellesting behandler søknader til om tilskudd til tros- eller livssynssamfunn.

### 8.4.2 Kommunale tilskuddssatser og tilskuddsbeløp i 1998

<sup>278</sup> Kilder: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kirkeavdelingen, kommunene, Human - Etisk Forbund og Adventistkirken

<sup>279</sup> Et eks. er Oslo kommune, hvor det i 1999 var om lag 40 stillinger i pleie og sykehjem som ikke finansieres over statlige bevilgninger, og som ikke tas inn i beregningsgrunnlaget for tilskudd. Årboken for Den norske kirke og øvrig informasjon viser andre institusjoner som har tilsatt sykehusprester med ansvar for syke,- og aldershjem. Vi vil anta at listen i årboken ikke er helt uttømmende for hvor store ressurser som overføres til Den norske kirke i forbindelse med offentlige oppdrag.

<sup>280</sup> Representanter for ca. 50 kommuner har henvendt seg til Kuf i 1998-99 og manglet oversikt over reglene

<sup>281</sup> Kilde: Human - Etisk Forbund 1999

<sup>282</sup> I følge Norges Frikirkeråd og Human - Etisk Forbund er det vanlig at man henvender seg for å få presisert utregningsmetoder og lignende

<sup>283</sup> Bygger på et estimat fra Administrasjonsdepartementet om at en tilskuddssak koster om lag 80-100 kroner i snitt å behandle gjennom det offentlige systemet, at de 480-500 sammenslutningene sender søknader til 31 kommuner i snitt, og at sammenslutningene bruker tilsvarende energi på å sette opp sine søknader som staten bruker på å behandle dem.

Ressursene har ikke tillatt å innhente en nøyaktig oversikt over de beløp kommunene budsjetterer til Den norske kirke per år. Data vi har hatt tilgang til fra Adventistsamfunnet og Human - Etisk Forbund, viser følgende tilskuddssats for 426 kommuner i 1998:

#### Tilskuddssats fordelt på antall kommuner for 1998

TILSKUDD PER MEDLEM	Kommuner
Opp til 150 kroner	25
Fra 150 – 200 kroner	48
Fra 200 – 300 kroner	145
Fra 300 – 400 kroner	94
Fra 400 – 500	58
Fra 500 – 700 kroner	38
Fra 700 – 900 kroner	12
Fra 900 – 1100 kroner	5
Over 1100 kroner	1
<b>Samlet antall kommuner</b>	<b>426</b>

Kilde: Human Etisk Forbund; Adventistsamfunnet 1999.

Den gjennomsnittlige kommunale tilskuddssats i 1998 var i overkant av kr 300,- per medlem<sup>284</sup>. Laveste tilskuddssats dette året ble oppgitt til kr 23,- per medlem, og det høyeste til kr 1793,-. Færre enn 100 av de 426 kommunene Human - Etisk Forbund fikk tilskudd fra i 1998, hadde lavere tilskuddssats enn statstilskuddet på kr 208,- per medlem. 22 kommuner la statstilskuddet på kr. 212,- per medlem til grunn for utregningen av kommunetilskudd<sup>285</sup>. 217 kommuner hadde høyere tilskudd enn kr 300,- per medlem. Mer enn 100 kommuner hadde over kr 400,- i sats for tilskudd per medlem.

Regnskapsoversikten fra Human - Etisk Forbund viser videre at forbundets statstilskudd for 1998 var på cirka 14 mill kr og kommunetilskuddet på om lag 16 mill kr. Differansen mellom stats- og kommunetilskudd gir grunnlag for å konkludere med at kommunetilskuddene var ca. 15% høyere enn statstilskuddene. Holdt opp mot omfanget av medlemmer i tros- og livssynssamfunn som mottok statstilskudd dette året, gir dette 80-85 millioner kroner i kommunalt tilskudd i 1998<sup>286</sup>.

#### 8.4.3 Fylkeskommunene

Trl. og lsl. nevner ikke fylkeskommunens utlegg eller regnskapsførte utgifter til statskirken.

Kildene viser imidlertid at i tillegg til statsinstitusjonene, lønner mer enn 70 fylkeskommunale institusjoner innen somatisk og psykiatrisk helsepleie prester som tilhører statskirken<sup>287</sup>. Gitt at fylkeskommunene har avsatt gjennomsnittlig en hjemmel for prestetjeneste per institusjon<sup>288</sup>, betyr dette ca. 3,2% av den samlede bevilgningen i kommunal sektor ikke ble tatt i beregningsgrunnlaget for 1999. Dette tilsvarer i såfall 2,5-3 mill kr omregnet i tilskudd.

#### 8.4.4 Regnskapsførte utgifter til Den norske kirke i 1998

<sup>284</sup> Kilde: Human - Etisk Forbund 1998; Adventistsamfunnet 1998; Kuf, Vo.avd 1999. Gjennomsnitt for kommunene på Human - Etisk Forbunds liste over kommuner. De 9 manglende kommunene er regnet inn som gjennomsnitt av de øvrige 426 kommunene som er med på denne listen.

<sup>285</sup> Også Norges Frikirkeråd har i en Håndbok om kommunale tilskudd (1994) påpekt at kommunene legger statssatsen til grunn, uavhengig av de budsjetterte utlegg i kommunen til Den norske kirke.

<sup>286</sup> En feilkilde for utregningen er at Human - Etisk Forbund har en stor andel av sine medlemmer i byene og på det sentrale Østland, hvor tilskuddssatsen synes å være lavere enn i kommuner i distriktene.

<sup>287</sup> Oslo kommune unntatt

<sup>288</sup> Noen har flere, f. eks. regionsykehusene, men vi vil anta at de fleste har mindre stillingsandel.

Tallmaterialet over regnskapsførte utgifter til Den norske kirke fra kommunene er under oppdatering. Kirkeavdelingen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har imidlertid stilt opp et anslag for arbeidsgruppen. Tallene er som følger:

**Beregningsgrunnlag over regnskapsførte utgifter til Den norske kirke i kommunene. 1998.**

GRUPPE	Beløp i kroner
Kommunale overføringer (brutto)	1 274 934
Kommunal tjenesteyting	73 692
Kirkegårdene	90 162
Sum kommunale bevilgning	1 438 788
- Utgifter til kirkegårdene	396 483
<b>Sum anslag over regnskapsførte utgifter</b>	<b>1 042 922</b>

Kilde: Kuf, Kirkeavdelingen 2000

I og med at prinsippene for regnskapsføring varierer noe fra kommune til kommune, kan tallene inneholde/mangle enkelte komponenter som skal/ ikke skal være med i beregningsgrunnlaget.

8.4.5 Forskjellen mellom budsjetterte utlegg eller regnskapsførte utgifter i kommunene

Norges Frikirkeråd og Human - Etisk Forbund<sup>289</sup> har hevdet at kommuner holder planlagte eller forutsigbare bevilgninger utenfor det ordinære budsjettet, og fører det som tilleggsbevilgninger.

Vi kan verken avkrefte eller bekrefte disse påstandene ut fra den foreliggende dokumentasjon. Arbeidsgruppens kilder viser imidlertid at kommunene etterbevilger til Den norske kirke i løpet av budsjettåret<sup>290</sup>. Årsaken er som regel at kulturbudsjettet behandles i flere omganger, at det inntreffer hendelser som brann, vannskader og liknende i en lokal kirke, eller fordi kostnader påløper til uforutsette tidspunkter eller i uforutsett omfang (snøfall, arbeidsmiljøforskrift etc).

En sammenligning av oversikten fra Human - Etisk Forbund i punkt 8.4.2, og Kirkeavdelingens estimat i punkt 8.4.5, indikerer at det var klar avstand mellom kommunens regnskapsførte utgifter og de budsjetterte utlegg. Dette er vist ved tabellen på neste side.

**Størrelsen på kommunale tilskudd til tros- og livssynssamfunn etter utregningsmetode<sup>291</sup>**

	Beregnings	Omregnet til
--	------------	--------------

<sup>289</sup> Human - Etisk Forbund 1999 og Norges Frikirkeråd 1994 s. 18

<sup>290</sup> Om lag 50 kommuner som har henvendt seg til Kirke-, utdannings- og forskningsdep., Vo.avdelingen i perioden 1998-99 er stilt spørsmål om etterbevilgninger. Bare et fåtall har avvist dette eller at bevilgning via fremmede kapitler finner sted.

<sup>291</sup> Vi gjør oppmerksom på at både tallene fra Human - Etisk Forbund og Kirkeavdelingen benyttes til formål de ikke ble samlet inn for, og kan inneholde feilkilder. Kommunenes regnskaper føres etter prinsipper som bare til dels er sammenliknbare. Utgifter som skulle vært med, kan derfor være holdt utenfor, mens utgifter som skulle vært utenfor, er tatt med. Nøyaktigheten antas likevel å være tilstrekkelig til å gi en pekepinn på situasjonen.



UTREGNINGSMETODE	grunnlag <sup>292</sup>	tilskuddsbeløp <sup>293</sup>
Budsjetterte utlegg <sup>294</sup>	929 200 000	Ca. 80 000 000
Regnskapsførte utgifter <sup>295</sup>	1 042 922 000	Ca. 93 000 000
Differanse budsjett - regnskap	-113 000 000	Ca. -13 000 000

Kilde: Human - Etisk Forbund 1999; Kuf, Kirkeavdelingen 2000

Et overgang til et beregningsgrunnlag basert på regnskapsførte utgifter i 1998 ville etter dette gitt om lag 13 mill kr mer i kommunale tilskudd enn dagens ordning, som er basert på budsjetterte utlegg.

#### 8.4.6 KOSTRA med forskrifter som hjelpemiddel for å fastslå beregningsgrunnlaget

Endres beregningsgrunnlaget til regnskapsførte utgifter, kan KOSTRA<sup>296</sup> gi nye muligheter for forenklet utregning av kommunale tilskudd til tros- og livssynssamfunn<sup>297</sup>. I følge arbeidsgruppens kilder<sup>298</sup>, vil bruk av KOSTRA sammen med oppfølging av prinsippene i *Forskrift om budsjettering mv for kirken av 18.november 1996*, kunne marginalisere feilmarginen i estimering av regnskapsførte utlegg. Forutsetningen er at regnskapsinformasjonen kommunene legger inn i KOSTRA er korrekt, og at informasjonen legges inn slik at det er mulig å differensiere mellom de utgifter som er øremerket Den norske kirke og de som er felles for alle samfunn.

KOSTRA er planlagt operativt fra år 2001, og vil fra dette tidspunktet kunne gi en en objektiv og oversiktlig kalkyle over kommunenes regnskapsførte utgifter til Den norske kirke. Dataene vil være tilgjengelige for SSB 15.2 hvert år, og for tilskuddsberegning senest 15.3 hvert år. Dette vil i såfall være vel tilpasset arbeidsgruppens forslag om å ferdigstille prosessen med beregning av medlemstall ved årsskiftet etter at søknaden om tilskudd sendes inn (jf kapittel 9 om medlemsberegning), og foreta utbetaling av tilskudd 1.4 hvert år.

Heller ikke for kommunene har vi oversikt over ikke - finansielle ytelser som avsettes til kirken fra kommunens side, slik som overføring av eiendomsrettigheter fra kommunen til Den norske kirke, og overlater dette temaet til en eventuell senere utredning.

## 8.5 Delingstallet – medlemstallet samlet og kommunevis i Den norske kirke

Opplysninger om beregningsgrunnlaget og antall medlemmer i Den norske kirke er de to opplysninger stat og kommune må ha tilgang til når tilskuddssatsen skal regnes ut. Frem til årsskiftet 1998-99 benyttet statlige og kommunale tilskuddsforvaltere medlemstall for Den norske kirke fra folketellingen for 1980 som delingstall. 25.januar 1999 ble det sentrale

<sup>292</sup> Budsjetterte utlegg er estimert på grunnlag av tall fra Human - Etisk Forbund, mens regnskapsførte utgifter er estimert på grunnlag av materiale fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kirkeavdelingen.

<sup>293</sup> Beregningsgrunnlaget for 1998 dividert med medlemstallet i statskirken per 1.1.99 (Kirkerådet), multiplisert med tilskuddsberettigede medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke på samme tidspunkt (se kapittel 3)

<sup>294</sup> Denne oppstillingen tar utgangspunkt i tallene fra Human - Etisk Forbund som er beskrevet over.

<sup>295</sup> Utregningen av regnskapsførte utgifter bygger på tall fra Kuf, Kirkeavdelingen.

<sup>296</sup> Vi har beskrevet Forskrift om budsjettering mv for kirken av 18.november 1996 og KOSTRA i kapittel 4.6..

<sup>297</sup> jf. også internett-adresse <http://odin.dep.no/krd/publ/kostra/rapport/>

<sup>298</sup> Generalsekretær Dag Nygård i NFR og fagansvarlige i Kirkeavdelingen, Kuf

medlemsregisteret (SMR) for Den norske kirke satt i drift, og det oppdaterte medlemstallet skal heretter legges til grunn for utregning av tilskuddssats til tros- og livssynssamfunn i stat og kommune<sup>299</sup>. For å unngå feilkilder har Kirkerådet blant annet samlet opplysninger om de som er utmeldt av Den norske kirke eller som har meldt overgang til Den norske kirke fra andre trossamfunn. Dette ble gjort i 1996-97 ved gjennomgang av landets mange kirkebøker.

De gjenstående manglene i SMR er oppgitt til at en del personer som er utmeldt fra registeret har blitt stående der, at en del personer som aldri har vært medlem i statskirken har kommet inn i oversikten, en del døpte barn kommer ikke inn i registeret på det tidspunkt de skal skrives inn, medlemmer registreres i feil sokn, og at enkelte sokn mangler i oversikten<sup>300</sup>. Mellom 1 og 2 % av medlemmene anslås feil oppført i SMR<sup>301</sup>, dvs mellom 40 og 80 000 personer. I tillegg vil forsinkelsene i registreringen føre til at om lag et tilsvarende antall personer blir stående utenfor en tid etter at de er meldt inn.

På landsbasis var medlemstallet ved bruk av SMR om lag 8% høyere ved inngangen til 1999 enn folketellingen for 1980<sup>302</sup>. Dette betyr i såfall 5,5 mill kr i reduksjon av samlet statlig tilskuddsbeløp i forhold til bruk av delingstallet fra 1980. Ut fra estimatet vi har satt opp for kommunene, vil reduksjonen der samlet bli om lag 6,6 mill kr .

Norges Frikirkeråd hevder at en rekke kommuner beregner delingstallet ved å trekke antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn fra folketallet i kommunen, og legge produktet av disse to størrelsene til grunn som estimat over antall statskirkemedlemmer<sup>303</sup>. Metoden innebærer i såfall at ikke - konfesjonelle settes i samme gruppe som statskirkemedlemmer. På landsbasis ville en slik metode ført til en økning i delingstallet med om lag 5 % i forhold til nyere statistikk, og en tilsvarende nedgang i tilskuddssatsen<sup>304</sup>. Hvordan utslaget blir kommunalt, er sterkt avhengig av flyttemønster og innvandring. Bakgrunnen for at metoden er anvendt, er sannsynligvis at medlemstallet i statskirken ikke har vært tilgjengelig for kommunene, og at utregningsmetoden er enkel å anvende. Arbeidsgruppen antar at feilkilden vil forsvinne når alle kommuner har tatt i bruk tall fra SMR.

Medlemsregisteret i statskirken er også kommentert i neste kapittel, i forhold til kontroll mot andre samfunns medlemsregistre.

<sup>299</sup> Kilde: Kirkerådets nettside 22.1.99: [http://nettvik.no/kirkebakken/kirken/Aktuelt/regist2\\_aktuel.html](http://nettvik.no/kirkebakken/kirken/Aktuelt/regist2_aktuel.html)

<sup>300</sup> Kilde: Brev av 10. juni 1999 fra Kirkerådet til Kuf og brev av 29.mars 1999 fra Kirkerådet til Kuf.

<sup>301</sup> Kilde: St. prp. nr. 1 (1998-99).

<sup>302</sup> Dette baserer seg på Kirkerådets estimat over antall medlemmer i Den norske kirke ved utgangen av 1998.

<sup>303</sup> Utgivelsen "Kommunale tilskudd", Norges Frikirkeråd 1994 s.33

<sup>304</sup> jf. omtale av antall personer som ikke er medlem i Den norske kirke eller andre tros- eller livssynssamfunn i kap. 3

## 8.6 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen

Arbeidsgruppen oppsummerer følgende om beregningsgrunnlag for stats- og kommunetilskudd :

### 1. Tilskuddssats og tilskuddsbeløp

Statstilskuddet var i 1999 på 71 mill kr, og tilskuddssatsen på kr 212,- per medlem. Kommunetilskuddene var samlet på anslagsvis 80-85 mill kr. Den gjennomsnittlige kommunale tilskuddssatsen var på noe over kr 300,- per medlem i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken, med ytterpunktene 23,- og 1793,- kroner.

### 2. Beregningsgrunnlaget

Gjennomgangen viser at det statlige beregningsgrunnlaget har enkelte svakheter. Statskirkens prester i statlige sykehus og institusjoner samt feltpresttjenesten holdes utenfor, selv om tjenestegrenene på det nåværende tidspunkt fremstår som en forlenget arm av Den norske kirke. I 1998 førte dette til at anslagsvis 3 % av de budsjetterte utlegg ble holdt utenfor beregningsgrunnlaget. Dette ville ha tilsvart et merbehov for tilskudd til tros og livssynssamfunn utenfor statskirken på om lag 2,6 mill kr.

Det kommunale området synes å være preget av manglende kjennskap til gjeldende regler, en tendens til å benytte statsatsen og mer eksperimentelle utregningsmetoder, at kapitalutgifter holdes utenfor beregningsgrunnlaget, og en tendens til å utsette vedtak på kulturbudsjettet inn i budsjettåret. Hvilke talmessige skjevheter dette gir i beregningsgrunnlaget i forhold til lovens krav, er ikke nøyaktig kjent. Tilgjengelig informasjon viser at kommunesektoren budsjetterer 2% for lavt på grunn av stillinger i syke- og eldreinstitusjoner, dvs 1,7 mill kr i samlet tilskuddsbeløp. Arbeidsgruppen anser det ikke dristig å anta at de øvrige feilkilder i det kommunale beregningsgrunnlaget er større.

### 3. Fylkeskommunens utlegg

Fylkeskommunens utlegg til statskirken er holdt utenfor beregningsgrunnlaget i kommunesektoren. Dette ville ha bidratt med ytterligere anslagsvis 3,2% til kommunesektorens utlegg i 1998, og tilsvart om lag 2,7 mill kr i merbehov for bevilgning.

### 4. Budsjetterte utlegg versus regnskapsførte utgifter

Begrunnelsen for å legge budsjetterte utlegg til grunn som beregningsgrunnlag – at det gir kortere tid mellom når statskirken får sin bevilgning og når andre samfunn får tilskudd, har mistet aktualitet. Bruk av regnskapsførte utgifter som beregningsgrunnlag er etter arbeidsgruppens vurdering mer i samsvar med lovens intensjon, og et sikrere utgangspunkt for utregning av tilskuddssats.

Statstilskuddene ville i 1998 ha økt med om lag 3,8 % ved overgang til regnskapsførte utgifter som beregningsgrunnlag. Dette tilsvarer et merbehov for bevilgning fra Stortinget på cirka 2,6 mill kr. En tilsvarende endring for kommunene ville anslagsvis gi en samlet økning på 13 mill kr i tildeling fra kommunene.

### 5. Delingstallet – medlemstallet i Den norske kirke ved siste telling

Frem til og med 1998 ble tall over medlemsskap i Den norske kirke fra 1980 benyttet som delingstall ved utregning av statlig og kommunalt tilskuddssats. Etter arbeidsgruppens vurdering har Sentralt medlemsregister for statskirken gjort delingstallet vesentlig mer pålitelig. Utslagene av endringene i kommunene avhenger av ut- og innflyttingstilbøyelighet siden 1980, og er ikke kjent.

## 6. Arbeidsgruppens forslag er på bakgrunn av dette at

- hovedlinjene som gjelder i dag, føres videre,
- regnskapsførte utgifter legges til grunn som beregningsgrunnlag istedenfor budsjetterte utlegg fra årsskiftet 2001-2002,
- prestetjeneste ved statlige sykehus tas inn i beregningsgrunnlaget for statstilskudd fra 2000-2001,
- fylkeskommunale utgifter tas med i beregningsgrunnlaget fra 2000-2001. Praktiske problemer ved administrering av fylkeskommunale tilskudd, tilsier at staten dekker inn disse via statstilskuddet,
- man vurderer om utlegg til feltpresttjenesten skal inkluderes i samråd med Forsvarsdepartementet,
- man alltid benytter sist oppdaterte medlemstall i statskirken som delingstall ved utregning av tilskuddssatser,
- medlemsregisteret i Den norske kirke kontrolleres mot medlemsregistrene i landets øvrige trossamfunn og tilskuddsberettigede livssynssamfunn. Dette spørsmålet er drøftet i neste kapittel.

Forslagene vil kreve endring både i trossamfunnslovens og livssynssamfunnslovens bestemmelser om utregning av stats- og kommunetilskudd, ved at en bestemmelse om fylkeskommunale tilskudd tas inn i regelverket, og slik at uttrykket ”*budsjetterte utlegg*” byttes ut med ”*regnskapsførte utgifter*”. Forskriftene må også utformes slik at de gir en mer eksplisitt anvisning til at også bevilgninger til Den norske kirke på fremmede kapitler tas inn i beregningsgrunnlaget.

Arbeidsgruppen har ikke hatt oversikt over ikke - finansielle ytelser som tilkommer Den norske kirke (gratis lokaler, overføring av eiendommer, etc). En analyse av dette spørsmålet må i såfall også ta i betraktning ytelser statskirken står for overfor samfunnet og som ikke naturlig tilhører et trossamfunns domene. Spørsmålet ligger utenfor arbeidsgruppens kapasitet å utrede nærmere, og vi overlater spørsmålet til en eventuell senere utredning.

## 9 MEDLEMSTALL SOM GRUNNLAG FOR TILSKUDD

### 9.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi kort gjennomgå regelverket om medlemskap i tros- og livssynssamfunn, vurdere forslag som er fremmet av andre som har vurdert dagens ordning, drøfte alternative forslag til metoder for medlemsregistrering, og avgi en innstilling om hvilket alternativ arbeidsgruppen mener man bør satse på i fremtiden.

En utfordring her er å sikre at personvernet ivaretas bedre enn ved gjeldende ordning, og at det ikke gis tilskudd for fiktive personer, avdøde, eller personer som ikke er statsborgere/har fast oppholdsstatus i Norge. Videre må man av hensyn til den enkeltes rettigheter og likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn sikre at det ikke utbetales tilskudd for personer som ikke har ønske om å stå i et samfunns medlemsregister. En tredje utfordring er å sikre at det ikke utbetales dobbelt tilskudd for personer som er ført opp som medlem i mer enn ett samfunn, og at det betales kommunalt tilskudd for medlemmet fra den kommunen medlemmet er bosatt i.

I sum kan man si at målsettingen er å sikre at det utbetales ut tilskudd for alle rette medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken, uten å krenke den enkeltes eller sammenslutningenes integritet.

### 9.2 Medlemskap i regelverket

#### 9.2.1 Registrerte trossamfunn

Trossamfunnsloven bestemmer i kapittel I<sup>305</sup> at

- ingen kan binde seg eller bindes rettslig til å stå som medlem i et trossamfunn<sup>306</sup>,
- den som er over 15 år, selv kan melde seg inn eller ut av trossamfunn<sup>307</sup>,
- barn født i ekteskap hører til samme trossamfunn som foreldrene<sup>308</sup>,
- gifte foreldre sammen avgjør hvor barn under 15 år hører hjemme, når foreldrene tilhører forskjellige trossamfunn utenfor Den norske kirke,
- barn født utenfor ekteskap, hører til samme trossamfunn som moren<sup>309</sup>,
- barn som blir født etter at foreldrene er skilt, hører til samfunnet til den som får foreldremyndigheten,
- foreldre som ikke begge er medlem i Den norske kirke, sammen kan melde barnet sitt ut eller inn av trossamfunn, så lenge barnet er under 15 år. Denne myndigheten er lagt til den av foreldrene som har foreldremyndigheten, hvis bare en av foreldrene har denne<sup>310</sup>,
- verge kan melde barn under 15 år inn eller ut, hvis foreldrene ikke har foreldremyndighet,
- bare norske statsborgere og personer som er fast bosatt i riket, kan regnes som medlem,<sup>311</sup>

<sup>305</sup> I Forskrift om trossamfunn av 1 desember 1988, punkt 12, heter det også :”Prest eller forstander i registrert trossamfunn skal føre protokoll med følgende formularer: Formular A – Opptatt i menigheten;Formular B – Utmeldt av menigheten;Formular C – Levende fødte;Formular F – Døde”

<sup>306</sup> jf. trl. § 2. Jamfør også Dissenterlovkomiteen s.157, Innst. O. XVI (1968-69) s. 3 og Karnov (1996) s. 1292.

<sup>307</sup> jf. trl. § 3

<sup>308</sup> jf. trl. § 5, 1.ledd

<sup>309</sup> jf. trl. § 5, 3.ledd

<sup>310</sup> jf. trl. §§ 6, 1 og 2.ledd

- bare den som oppfyller trossamfunnets vilkår, kan stå som medlem<sup>312</sup>. For norsk statsborger gjelder intet bostedsbånd ved beregning av statstilskudd<sup>313</sup>,
- det ikke er tillatt å være medlem i to registrerte trossamfunn eller medlem i et registrert trossamfunn og Den norske kirke samtidig, jf. trl. § 8. Bestemmelsen er tatt med for å gi ”klare skiller og utelukke dobbelt medlemskap, både av hensyn til registrering og konfesjonsstatistikk, og på grunn av de rettigheter som er foreslått tillagt de registrerte trossamfunn”<sup>314</sup>. Men, heter det<sup>315</sup>; ”Bestemmelsen utelukker ikke helt muligheten av dobbelt medlemskap; utenlandsk statsborger kan være medlem av et trossamfunn her i landet når han har fast bopel her uten at han behøver å ha brakt til opphør kirkelig medlemskap i sitt hjemland, og norsk statsborger kan formelt bevare sitt norske medlemskap i utlandet og samtidig gå inn i et trossamfunn i sitt bostedsland”,
- inn- og utmelding krever personlig fremmøte/skriftlig melding. En viktig regel er at ”det juridiske medlemskap i et trossamfunn fortsetter å bestå til det er brakt formelt til opphør, og rettslig kan ikke noe nytt erverves før man er blitt fri det gamle”<sup>316</sup>,
- det er forbudt å true noen, benytte usømmelige metoder eller lovnader, for å få noen til å gå inn eller ut av trossamfunn<sup>317</sup>.

### 9.2.2 Medlemskap i andre organiserte trossamfunn og livssynssamfunn

I Ot prp. nr 59 (1980-81), heter det: ”Når det gjelder de uregistrerte livssynssamfunn er den offentlige rutine i medlemsregistrene bare den å få et tilstrekkelig pålitelig underlag for offentlig støtte utreknet etter medlemstallet. Man bør da kunne klare seg med et mindre omfattende system. Etter Justisdepartementets mening bør en ikke på det nåværende tidspunkt stille bestemte krav til hvordan medlemsregistret skal føres, ut over det at det skal gi tilfredsstillende opplysninger om medlemstallet. En bør kunne godta både et protokollsystem og et kortsystem. Samfunnet bør gi en redegjørelse for hvordan medlemsregisteret er innrettet i forbindelse med første gangs søknad om tilskott. Et utilfredsstillende medlemsregister vil kunne gi grunnlag for avslag. .... Departementet antar at den ordning som ble foreslått i høringsnotatet (vår merknad: attest av advokat/revisor ved første gangs søknad, deretter årlige oppgaver fra samfunnet) bør legges til grunn for dokumentasjon av medlemstallet i de samfunn som vil omfattes av lov om livssynssamfunn og den nye § 19 a) i loven om trdomssamfunn.”<sup>318</sup>.

Trl § 19 a), 2-3.ledd lyder: ”Tilskott kan berre krevjast for medlemmer som ikkje samstundes høyrer til Den norske kyrkja, eller eit anna samfunn som får tilskott etter lova om tilskott til livssynssamfunn.

Departementet kan gje føresegner om føring av lister over medlemskap og attest frå advokat/revisor.”.

Lsl § 5 lyder i første ledd; ”Tilskott kan berre krevjast for medlemmer som er norske riksborgarar eller som har bustad i riket, og som ikkje samstundes høyrer til Den norske kyrkja, eller eit anna samfunn som får tilskott etter lova her eller etter lov av 13.juni 1969 nr.25 om trdomssamfunn og ymist anna.”, og i andre ledd; ”Departementet kan gje føresegner om kor mange medlemmer eit

<sup>311</sup> jf. trl. § 7. I Rundskriv G-200/88: ”Det kan bare gis tilskudd for norske (stats-)borgere og for utlendinger som er registrert som fast bosatt her i landet. Det kan således ikke gis tilskudd for ambassadepersonell, Nato - personell, utenlandske studenter mv.”

<sup>312</sup> jf. trl. § 7, 2.ledd

<sup>313</sup> jf. Dissenterlovkomiteen s. 159

<sup>314</sup> Det er ikke forbudt å delta i to samfunns aktiviteter, men at vedkommende føres opp som medlem etter loven

<sup>315</sup> jf. Dissenterlovkomiteen s. 159 og Ot. Prp. nr 27 (1967-68) s. 53.

<sup>316</sup> jf. trl. §9, 2.ledd og Dissenterlovkomiteen s.160

<sup>317</sup> jf. § 10

<sup>318</sup> s. 11

*samfunn må ha for å få tilskot, om føringav lister over medlemskap, og om attest frå advokat/revisor.”<sup>319</sup>*

I Rundskriv G-200/88 punkt 3, 4. avsnitt osv, heter det så : ”*Det kan bare gis tilskudd for de av trossamfunnets/menighetens medlemmer som ikke tilhører DNK eller et samfunn som får tilskudd etter trossamfunnsloven eller etter lov om tilskudd til livssynssamfunn. Det kan bare gis tilskudd for norske borgere og for utlendinger som er registrert som fast bosatt her i landet. Det kan således ikke gis tilskudd for ambassadepersonell, Nato-personell, utenlandske studenter mv.*

*Ved første gangs søknad skal tallet på tilskuddsberettigede medlemmer bekreftes av en advokat eller statsautorisert/registrert revisor. Før tilskudd blir gitt, er det viktig å få klarlagt at det medlemstalls om bekreftes bare gjelder medlemmer som har rett til tilskudd, jf foregående avsnitt. I denne forbindelse kan det ofte være nødvendig med ytterligere opplysninger fra vedkommende trossamfunn. Det kan f.eks være nødvendig å bringe på det rene om det kreves fremlagt utmelding fra annet trossamfunn eller om det kreves at vedkommende avlegger erklæring om at han/hun ikke tilhører Den norske kirke eller annet trossamfunn/livssynssamfunn.*

*De frie evangeliske forsamlinger i Norge består av en rekke menigheter som er noe ulikt organisert. Et særpreg ved dette trossamfunnet er at det ikke fører menighetsprotokoll med medlemsregister i vanlig forstand. Flere av menighetene fører imidlertid kartotek over medlemmene. Selv om De frie evangeliske forsamlinger ikke fører vanlig medlemsregister, har departementet funnet å kunne gi tilskudd til de menigheter som kan godtgjøre at det bare søkes om tilskudd for dem som er tilskuddsberettiget i henhold til loven. I enkelte tilfeller kan det være behov for tilleggsopplysninger. Det må f.eks bringes på det rene at det bare søkes om tilskudd for dem som ikke er medlem av DNK eller annet trossamfunn eller livssynssamfunn som får tilskudd. Man kan vanligvis ikke legge til grunn at en person er medlem av et trossamfunn fordi vedkommende deltar i menighetens aktiviteter eller får tilsendt menighetsbladet. Det bør vanligvis foreligge en fastere tilknytning til menigheten.”*

I de to forskriftenes § 5 heter det deretter : ”*Dersom det er naudsynleg kan fylkesmannen be om fleire opplysningar eller attestasjonar av opplysningar.*”. Opplysninger er også omtalt i de to forskriftenes § 8, hvor det heter at søknader om tilskudd ”*skal gi opplysningar om talet på medlemmer med rett til tilskot i kommunen. Det sies videre at ”Kommunen kan be om å få medlemslister som gir opplysningar om navn, fødselsdato og bustad for dei medlemmane det blir kravt tilskot for.”*

### 9.2.3 Økonomireglementet for staten og de funksjonelle krav

Etter Funksjonelle krav skal økonomisk informasjon om faktiske størrelser, eksempelvis medlemstall, være attestert av mottaker. I den grad informasjonen kan kontrolleres av revisor, skal de også være attestert av statsautorisert/registrert revisor. Det påligger tilskuddsforvalter (fylkesmennene) å foreta kontroller av kvaliteten på informasjon som påvirker tilskuddsstørrelsen, eksempelvis stikkprøvekontroll av opplysninger om medlemstall<sup>320</sup>. Det påligger departementet å kontrollere tilskuddsforvalter, når myndighet er delegert<sup>321</sup>.

<sup>319</sup> Føresegn om tilskot til uregistrerte trdomssamfunn og Føresegn om tilskot til livssynssamfunn bestemmer videre: ”*Første søknaden skal gi opplysningar om:..... c) korleis medlemsregisteret blir ført* ”*I første søknaden om statstilskot skal talet på medlemmer med rett til tilskot vere sanna av advokat eller statsautorisert/registrert revisor, jf § 4 i begge forskriftene.*”. Rundskriv G-200/88, punkt 2, 3. avsnitt lyder: ”*Det skal ikke benyttes egne blanketter ved søknad om statstilskudd til uregistrerte trossamfunn og til livssynssamfunn. Søknaden skal fremsettes i brevts form og skal inneholde de opplysninger som fremgår av kunngjøringen. Søknaden skal fremsettes av trossamfunnets ledelse .....*”.

<sup>320</sup> Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten 11-5.2

<sup>321</sup> Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten 11-5.1

### 9.3 Kommentarer til dagens system

#### 9.3.1 Rapport 1997:4 Trosliv og statlig ansvar

Statskonsult har flere merknader til nøyaktigheten i føringen av medlemsregistre, og kommenterer dagens ordning slik<sup>322</sup>: ”Hos enkelte fylkesmenn ber man om å få listene tilsendt ved første gangs registrering, andre steder bes det ikke om dette. For de registrerte trossamfunnene framkommer det ikke noe krav om attestasjon fra revisor/advokat når det gjelder medlemstallet, men den som er prest/forstander i en registrert menighet, er pålagt ansvar for at det føres høvelig medlemsregister, jf forskriftenes punkt 12. Enkelte fylkesmenn krever medlemslister, mens andre ikke krever listen, men en bekreftelse på at medlemstallene er bekreftet av revisor/advokat, ofte uavhengig av om samfunnet er registrert. Det vites ikke hos fylkesmennene om revisorattestasjon bekrefter at medlemslister foreligger, eller om det bekrefter medlemslistenes korrekthet. Det er også fremkommet tilfeller der verken medlemslister eller attestasjon kreves. Ved påfølgende søknader er det stort sett bare melding om større endringer i medlemstallet det kontrolleres for.”

#### 9.3.2 Andre observasjoner arbeidsgruppen har kommet over

Kommentarer arbeidsgruppen har hatt tilgang til<sup>323</sup> indikerer at

- personer relativt hyppig føres med feil navn og/eller som medlem i flere samfunn samtidig,
- metodene for å skille ut utvandrede, avdøde og de som har skiftet bostedskommune svikter,
- muligheten for pålitelig kontroll av om medlemstallene er korrekte er liten,
- personer som forsøker å melde seg ut fra samfunn ikke blir strøket fra listene,
- nye administrative ledere melder fra om svikt hos tidligere administrative ledere,
- fylkesmennene ikke har kapasitet eller metoder til å gjennomføre utvidet kontroll, selv der det foreligger klare indikasjoner på uregelmessigheter,
- enkeltmedlemmer melder seg inn i flere samfunn uten at samfunnene har mulighet til kontroll,
- det er grunn til mistanke om tilfeller av bevisst feilføring og manipulasjon av tallmaterialet.

Kontroller har avdekket tilfeller av dobbelmedlemskap og oppførte medlemmer som ikke eksisterer i folkeregisteret<sup>324</sup>. Det er videre observert at

- et mindre antall kommuner ber om komplette medlemslister fra samtlige samfunn, noen hvert år,
- et mindre antall kommuner kontakter enkeltmedlemmer og ber om å få bekreftet medlemsskapet,
- et mindre antall kommuner kontrollerer medlemslister mot folkeregister og andre medlemslister,
- på langt nær alle kommuner har mulighet for å kontrollere medlemsopplysninger mot statskirkens lokale medlemsregister<sup>325</sup>,
- mange kommuner har bare tilgang til eldre tallmateriale om medlemmer i Den norske kirke.

#### 9.3.3 Estimat over konsekvenser av eventuelle feil i medlemsregistrene i 1998-99

<sup>322</sup> Rapport 1997:4 s.14 og 16

<sup>323</sup> Se merknadene fra Justisdepartementet over, fra fylkesmennene i tilknytning til Rapport 1997:4, artikkel om Oslo kommune i Osloposten 12.01.2000 og i diverse brevkorrespondanse mellom Norges frikirkeråd og Kuf, kommuner i Rogaland og Nordland og fylkesmennene etc

<sup>324</sup> I fylkesmennenes eller kommunenes regi: Samme navn ført flere ganger med forskjellig stavemåte, avdøde, flyttet fra landet, flyttet til annen kommune. Jf. også Statskonsult 1997: 4 s. 16.

<sup>325</sup> Dette er nå også forbudt Forskrift om den norske kirkes medlemsregister av 25. februar 2000 § 5, 2. ledd



Etter en sats for statstilskudd på kr 212,- kroner per medlem, kan det utbetalte statstilskudd for 1999 regnes om til utbetaling for 337 084 medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken. 1% feilmargin i medlemsregistrene tilsvarer med andre ord at 3371 medlemmer er ført feil, og vil i såfall føre til at samlet ca kr 725 000 i statstilskudd kommer til feil utbetaling. 5% feil i medlemsregistrene vil i såfall tilsvare i overkant av 3,6 mill kr i statlige feilutbetalinger.

#### Feilmargin i utbetaling av statstilskudd etter andel feil førte medlemmer i 1999

TILSKUDDSBERETTIGEDE MEDLEMMER 1999	Feilmargin %	Tilsvarende antall medlemmer	Statlig sats for tilskudd	Feilmargin i utbetaling av tilskudd (kr)
337 084	1	3 371	212	724 731
337 084	5	16 854	212	3 623 653
337 084	10	33 708	212	7 247 306

Kilde: SSB 1999; Statsregnskapet 1999-2000; Kuf, Voksenopplæringsavdelingen 1999

For kommunene ville den eventuelle virkning av henholdsvis 1, 5 og 10% feilmargin blitt som følger:

#### Feilmargin i utbetaling av kommunetilskudd etter andel feilførte medlemmer i 1999

TILSKUDDSBERETTIGEDE MEDLEMMER 1999	Feilmargin %	Tilsvarende antall medlemmer	Kommunal sats for tilskudd 1)	Feilmargin i utbetaling av tilskudd (kr)
337 084	1	3 371	300	1 011 252
337 084	5	16 854	300	5 056 260
337 084	10	33 708	300	10 112 520

Kilde: Statsregnskapet 1999-2000; Kuf, Voksenopplæringsavdelingen 1999; 1) Gjennomsnitt av sats for 1998

Summen for stat og kommune vil i såfall bli slik:

#### Samlet feilmargin i utbetaling av stats- og kommunetilskudd etter andel feil førte medlemmer

TILSKUDDSBERETTIGEDE MEDLEMMER 1999	Feilmargin %	Konsekvens i antall medlemmer	Feilmargin i utbetaling av tilskudd (kr)
337 084	1	3 371	1 735 983
337 084	5	16 854	8 679 913
337 084	10	33 708	17 359 826

Kilde: SSB 1999; Statsregnskapet 1999-2000; Kuf, Voksenopplæringsavdelingen 1999

Hvis det er ført 1 (ett) feil medlem i medlemregistrene per tros- eller livssynssamfunn som mottok statstilskudd i 1999, tilsvarer dette 500 feil oppførte medlemmer totalt, eller 0,15 % av antall medlemmer det ble søkt om tilskudd for. En slik feilmargin vil gi i overkant av kr 100 000 i feil utbetalt statstilskudd<sup>326</sup>. For kommunene ville det tilsvarende tallet bli om lag kr 150 000. Er det ført gjennomsnittlig ti medlemmer feil i medlemsregistrene til hvert tros- eller livssynssamfunn, tilsvarer dette med andre ord samlet 2,5 mill kr i feilberegnet tilskudd (se tabell neste side).

#### Feilutbetaling ved ett feil ført medlem per tros- og livssynssamfunn 1999.

SEKTOR	Antall feil førte medlemmer	Tilsvarende andel feil førte medlemmer	Antall samfunn	Sats for tilskudd	Feilmargin i utbetaling av tilskudd (kr)
--------	-----------------------------	--	----------------	-------------------	--

<sup>326</sup> 500 x kr 212 =kr 106 000. 500 x gjennomsnittlig kr 300 i kommunetilskudd=kr 150 000.

Kommune	1	0,15 %	500	300	150 000
Stat	1	0,15 %	500	212	106 000
Samlet for stat/kommune	1	0,15 %	500		256 000

Kilde: Statsregnskapet 1999-2000; Kuf, Voksenopplæringsavdelingen 1999; Kuf, Kirkeavdelingen 2000

Det er vanskelig å anslå sikkert hvor store de egentlige feilmarginene i medlemsregistre kan være. Ut fra erfaringstall fra fylkesmennene og representanter for tros- og livssynssamfunnene, synes et anslag på 5% realistisk<sup>327</sup>. Det regnes da med dobbeltoppføringer, avdøde som står i listene, utflyttede som står i listene, utmeldte som står i listene og, i unntakstilfeller, mer kreativ føring av medlemsopplysninger.

Det synes hovedsakelig å være manglende kunnskaper om medlemsregistrering og manglende muligheter for oversikt som fører til feil i medlemsregistreringen. Dagens system er uoversiktlig og sårbart for mobilitet i medlemspopulasjonen, og på grunn av omfanget av de kontrollhandlinger som må gjennomføres. Det er praktisk umulig å holde oversikt over om et medlem i et trossamfunn som er registrert i Nord-Norge, melder seg inn i en sammenslutning som har hovedsete på Østlandet, og vanskelig å holde øye med forflytninger mellom kommuner. Systemet er også følsomt for navneendringer og migrasjon .

Mange tros- og livssynssamfunn, særlig større og slike med stor geografisk differensiering, antas på den annen side miste kommunetilskudd hvert år fordi det er praktisk umulig å holde oversikt over hvilken kommune medlemmet er bosatt i. I tillegg er det indikasjoner på at enkelte medlemsregistre er forvansket, slik at nye administrative ledere som kommer til, ikke finner det reglementert å søke om stats- eller kommunetilskudd for personer som antar de er medlemmer.

Feilmarginen i statskirkens medlemsregister (SMR) påvirker delingstallet for utregning av tilskuddssats, og påvirker dermed også størrelsen på tilskuddet til andre tros og livssynssamfunn. Feilmarginen i SMR var ved årsskiftet 1998-99 anslått til 1-2% - dvs 40-80000 personer<sup>328</sup>. 2% feil i SMR gir anslagsvis 4 mill kr i feil tilskuddsbeløp for 1999<sup>329</sup>. Dette betyr ikke uten videre at det har blitt utbetalt for lite tilskudd på grunn av feil i SMR: Tregheten i innføringer av nye medlemmer til SMR antas langt på vei å oppveie antall personer som feilaktig er ført opp.

## 9.4 Forslag til forbedringer som tidligere er fremmet

### 9.4.1 Justisdepartementets høring om forskriftsendringer

Den 17.11.95 sendte Justisdepartementet et utkast til endringer i forskriftene på høring<sup>330</sup>. Det ble foreslått at sammenslutninger med mer enn 100 medlemmer må føre elektroniske medlemsregistre som inneholder opplysninger om medlemmenes fødselsnummer, for å få offentlig tilskudd. Fylkesmannen og kommunene skulle kunne kreve registrene utlevert på elektronisk medium ved kontroll av tilskuddsordningen, og ha anledning til å foreta koblinger (vasking av medlemslister). Forslaget innebar i realiteten også å sammenholde medlemsregistrene mot DSP og mot hverandre. Tilbakemeldingene på høringsforslagene var i hovedsak som tabellen under viser<sup>331</sup>.

Synspunkter	Forslag om plikt til	Forslag om
-------------	----------------------	------------

<sup>327</sup> Årsmeldinger/brev fra fylkesmennene, viser at det ved begrenset kontroll av medlemslister i 25 sammenslutninger ble funnet feil i samtlige, og at feilmarginen var større enn 5% i samtlige. Begrenset kontroll vil si kontroll av et mindre utvalg av samfunn innen Fylkesmannens område, hvor ingen registrert hos andre fylkesmenn er med. Jf Rapport 1997:4 s. 16.

<sup>328</sup> jf. omtale i St. prp. nr. 1 (1998-99)

<sup>329</sup> Dette vil si anslagsvis 4,24% av tilskuddssatsen for 1999 på kr.212,-.

<sup>330</sup> På grunn av omorganisering, ble uttalelsene ikke summert opp før våren 1997.

<sup>331</sup> Summering i Kuf, Voksenopplæringsavd. på grunnlag av materiale mottatt fra Justisdepartementet, Sivilavdelingen

	<b>-å føre elektroniske medlemsregister når samfunnet er større enn 100 medlemmer</b>	<b>-registrering av personnummer i medlemsregistre (tillegg til fødselsdato)</b>	<b>-å sende inn medlemsregister på elektronisk medium ved tilskudd</b>	<b>-kobling av medlemsregistre og vasking mot DSP og mellom lister</b>	<b>-sterkere krav til personvern ved tilbakelevering av lister</b>
<b>Departementene som ble hørt</b>	Positive til forslaget – sterkere krav til sikkerhet	Positive til forslaget – sterkere krav til sikkerhet	Positive til forslaget	Positive til forslaget	Positive til forslaget
<b>Fylkesmenn</b>	Positive til forslaget – sterkere krav til sikkerhet	Positive til forslaget – sterkere krav til sikkerhet	Ingen kommentarer	Positive til forslaget.	Overveiende positiv
<b>Kommuner</b>	Overveiende positive til forslaget – sterkere krav til sikkerhet	Overveiende positive til forslaget – sterkere krav til sikkerhet	Overveiende positive – merknader til sletting etc.	Positive til forslaget	Positive til forslaget
<b>Datatilsynet</b>	Ja – men krever bedre regler for innhenting, oppbevaring og sletting. Nei til permanent register.	Ja – berettiget. Kan ikke se personvern-trusler eller ”ulempen” for den enkelte ved dette. Men; Bør være frivillig og kun knyttet til utregning tilskudd.	Ja-adgangen er gitt i trossamfunnslov og livssynssamfunnslov. Formålet må være klart og reglene klarere på personvern. Oppbev.max 3 mnd	Ja – men kun som beslutningsunderlag til fordeling av tilskudd – ikke permanent regist. Konsekvensene for den enkelte må utredes	Registre må slettes snart tilskuddsberegningen er foretatt og innen 3 mnd etter at listene er mottatt.
<b>Informasjonsmiljøet</b>	Krever kun enkle IT -løsninger som allerede foreligger	Positiv – men et alternativ er navn, adresse og fødselsdato, som vil gi like sikker personinfo	Ingen merknader	Store innsparinger – forutsetter sentralorgan. Regler for tilfeller hvor person er i to registre.	Kopiforbud og retur til søker. Bedre servicefunksjon overfor samfunnene
<b>Samfunnene</b>	Delt syn, hvor motstanden går mot fødsels-/personnr	De fleste er negative, men en del aksepterer under sterkere skjerming av opplysn.	Frykt for misbruk, men blandede tilbakemeldinger	Delt syn, hvor motstanden er knyttet til frykt for misbruk	Positive til forslaget

Det ble også innhentet uttalelse om de økonomiske konsekvenser av forslagene. Konklusjonene var at det i første rekke er etableringskostnadene ved første gangs registrering som vil gi utfordringer. Sammenslutningene forventet at det offentlige dekker utgiftene på lik linje med ved etablering av registeret i Den norske kirke. Justisdepartementet konkluderte først med at forslaget måtte utredes videre før det ble fremsatt endelig utkast til forskrifter. Deretter ble det konkludert med at forslaget måtte falle, fordi det ikke ville gi bedre kontroll, effektivitet og personvern.

#### 9.4.2 Justisdepartementets interne utredning

Etter høringen utredet Justisdepartementet enkelte alternative løsninger til dagens ordning <sup>332</sup>.

Det første forslaget innebar at samtlige samfunn sender innmeldingsblankett for samtlige medlemmer til Brønnøysundregistrene ved første søknad etter at et sentralt register er etablert. Videre ble det forutsatt at blankettene blir standardiserte og inneholder navn, adresse og personnummer i tillegg til fødselsdato. I årene etter opprettelsen av sentralregisteret sender samfunnene melding om nye innmeldinger og utmeldinger til Brønnøysund. Tall fra Brønnøysund sendes så til fylkesmenn og kommuner som underlag for tilskuddsberegning. Det ble forutsatt at kun trossamfunn og sentralregisteret vil ha tilgang til opplysninger om enkeltmedlemmer. Justisdepartementet antok at forslaget var bedre enn dagens ordning på personvern og ressursbruk, kontrollbehov- og evne, og at registeret ville være enkelt å etablere og drifte, under forutsetning av at blanketter kan leses maskinelt. I tillegg ble det antatt at beregningsgrunnlaget for tilskudd ville bli mer korrekt.

Det andre alternativet Justisdepartementet utredet internt var en videreføring av dagens ordning, med nyansering og presiseringer av hensyn til personvern etc. Før arbeidet med utredningen ble fullført ble forvaltningsansvaret overført til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

<sup>332</sup> Kilder: Diverse interne notater og påtegninger fra Sivilavdelingen, Justisdepartementet

### 9.4.3 Statskonsults forslag og konklusjoner i Rapport 1997:4

#### 9.4.3.1 Kontroll av medlemstall

Følgende forslag ble fremmet<sup>333</sup>

1. "I utgangspunktet bør det fastsettes hvor mange prosents avvik/endring som kan aksepteres i forhold til forrige års medlemstall, før kontrolltiltak iverksettes.
2. Årlig må alle medlemstall sammenlignes mot fjorårets tall. Dersom endringen ligger innenfor den fastsatte prosentsatsen, aksepteres det oppgitte medlemstallet.
3. Dersom det er større avvik enn det som kan aksepteres, skal det innhentes skriftlig dokumentasjon på tilgang og avgang i medlemstall. Alternativt avlegges trossamfunnet et besøk, hvor medlemstallet verifiseres mot medlemsregisteret.
4. I tillegg til ovennevnte rimelighetskontroll, skal det årlig foretas stikkprøvekontroller hos utvalgte trossamfunn, slik at man for eksempel over en fem-års periode har dekket inn alle trossamfunn i fylket.

Stikkprøvekontrollen kan bestå i innhenting av medlemslister, eller at medlemslistene kontrolleres ved besøk hos trossamfunnet. Det siste vil være å foretrekke i og med at fylkesmannen da synliggjør sin kontroll og samtidig oppnår bedre kontakt med de ansvarlige personer i trossamfunnet.

Disse kontrolltiltakene er ment for den løpende, årlige tilskuddsbehandlingen. Ved første gangs søknad om tilskudd vil det være naturlig med en noe mer grundig vurdering av de opplysninger som gis."

"Statskonsult foreslår at det etableres kontrollrutiner for .....opplysninger om antall medlemmer i henhold til anbefalingene ovenfor, og at disse nedfelles i skriftlige rutinebeskrivelser,....."

#### 9.4.3.2 Krav til rapportering av medlemstall og endring av medlemsregistrering

"Dagens kontroll med samfunnenes medlemslister er ikke tilfredsstillende. Innenfor det gjeldende regelverket for tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn er det mulig å endre arbeidet med kontrollen hos fylkesmennene slik at den blir mer effektiv og rettferdig, samt i overensstemmelse med statens nye økonomiregelverk.....

For i større grad å kunne føre kontroll med samfunnenes medlemstall, og samtidig ta hensyn til personvernaspektet ved trostilørighet, foreslår Statskonsult følgende endringer i gjeldende lov- og regelverk:

1. Innføring av retningslinjer for innhenting, bruk, sletting og oppbevaring av medlemsopplysninger i saksbehandlingen, samt kontroll av at disse overholdes. Regler for konsekvenser for brudd på tilskuddsreglene bør innføres.
2. Elektronisk føring av medlemsregister med personnumre påbys alle tros- og livssynssamfunn med flere enn 100 medlemmer. Dette erstatter den gamle protokollen for de registrerte trossamfunnene. For samfunn med færre enn 100 medlemmer vil det være valgfritt om medlemsregister føres elektronisk eller manuelt.
3. Forslag om underskrift på ut- og innmeldingsblanketter fra medlemmene som grunnlag for periodiske kontroller.

.....

---

<sup>333</sup> Rapport 1997:4 s.38

#### 9.4.4 Arbeidsgruppens kommentarer

##### 9.4.4.1 Konklusjon om dagens ordning

Arbeidsgruppen mener at dagens løsning gir

- svakt personvern. Vurderinger gjort av fylkesmennene, Statskonsult og Datatilsynet, viser at dagens rutiner for innhenting, oppbevaring og sletting av medlemslister er utilfredsstillende.
- liten nøyaktighet. Det er ingen sikkerhet for korrekte utbetalinger av tilskudd; at medlemmer kommer med i listene; at ikke - medlemmer slipper å stå på en medlemsliste.
- ressursøde i samfunn og hos myndighetene. Metodene for føring, innhenting og kontroll av medlemstall er svært arbeidskrevende, kostbare, og lite pålitelige for det formål de er laget.
- en tjeneste som medlemmer, samfunn og myndigheter ikke anser tilfredsstillende.
- manglende helhet og oversikt. Ingen fylkesmenn, kommuner eller tros- eller livssynssamfunn kan i praksis vite om et medlem som er oppgitt på en søkerliste, ikke også er oppgitt på en annen liste.
- skjev kontroll. Små og ryddige samfunn med medlemmer i få kommuner blir gjenstand for kontroll, mens store samfunn og uoversiktlige medlemsstrukturer gjør det praktisk umulig for myndighetene å kontrollere om opplysningene er korrekte.
- skjev utbetaling av tilskudd. Med dagens metoder blir medlemstallet feil i forhold til reglene, og tilskuddene ulikt fordelt mellom tros- og livssynssamfunn som søker tilskudd.

##### 9.4.4.2 Arbeidsgruppens kommentarer til Justisdepartementets utredninger

Justisdepartementets forslag om innsendelse av medlemsopplysninger på elektronisk medium vil antakelig gjøre det lettere for fylkesmennene å sammenholde opplysninger om "sine" samfunn mot hverandre. Fødselsnummer vil gi mer objektiv fødselsinformasjon. Det blir også lettere å sammenholde opplysningene mot DSP, og eventuelt mot medlemsregisteret i statskirken. Forslaget til nye regler for tilbakelevering av medlemslister kan bidra til skjerming av opplysninger om medlemsskap.

På den annen side umuliggjør den foreslåtte desentraliserte behandlingen av informasjon samordnede kontrollhandlinger mellom fylkesmenn. Når det ikke legges opp til en standardisert mal for manuelt førte opplysninger, vil videre mer enn 10000 medlemmer i små trossamfunn holdes helt utenfor kontrollen<sup>334</sup>. Medlemslistene vil fortsatt bli liggende rundt om, og ytterligere øke sannsynligheten for at opplysninger om den enkeltes tro spres. Kommunene holdes også utenfor.

Det alternative forslaget – et permanent, sentralt medlemsregister, vil i teorien gi besparelser på rapportering, årlig gjennomgang av medlemslister for samfunn, og utregning hos kommuner og fylkesmenn etc. Tilskudd vil bli mer korrekt fordelt enn i dag.

Et permanent sentralt medlemsregister har imidlertid også prinsipielle betenkelige sider knyttet til personvern, drifting og kontroll, og en dårlig klang i troslivet. Det krever en større, permanent organisasjon, og strengere oppfølgingsregler enn andre løsninger. Forslaget fokuserer på statens behov, og ivaretar ikke kommunenes eller tros- og livssynssamfunnenes interesser.

<sup>334</sup> jf. oversikten over små og store trossamfunn i kapittel 3

Justisdepartementets forslag om manuell kontroll av medlemslister, kan føre til mer byråkrati og flere belastninger på samfunnene.

#### 9.4.4.3 Forslagene i Rapport 1997:4

Elektronisk føring av medlemsregistre gjør det lettere å føre protokoller, og å bedre kvaliteten på medlemsregistreringen som grunnlag for beregning av tilskudd og kontroll av lister mot hverandre. Retningslinjer for innhenting, bruk, etc, av opplysninger om medlemsskap, vil styrke fødselsvernet i regelverket. Arbeidsgruppen har likevel enkelte merknader til Statskonsults forslag.

- Kontroll av utvalg vil bare gi grunnlag for vask av lister tilhørende de tros- og livssynssamfunn som er med i utvalget.
- En Fylkesmann vil ikke kunne kontrollere mot lister utenfor denne Fylkesmannens domene.
- Personopplysninger spres til en enda større krets av personer enn i dag.
- Løsningen vil ikke bedre kommunenes situasjon og ytterligere øke administrasjonskostnadene.
- Stabilitet i oppgitt medlemstall kan kamuflere at samfunnet i realiteten har mistet medlemmer.
- Stikkprøvekontroller har liten læringseffekt, i og med at de opptrer så sjelden.
- Samfunnene kan vanskeliggjøre kontrollen ved å dele seg opp i mindre enheter.
- Arbeidsbelastningen på trossamfunnene vil bli den samme eller enda større enn i dag.
- Trossamfunnene er i store trekk motstandere av forslaget.

Arbeidsgruppens konklusjon er at Statskonsults forslag ikke bør føres videre i sin eksisterende form.

## 9.5 Arbeidsgruppens forslag til forbedringer av metodene for beregning av medlemstall

### 9.5.1 Innledende kommentarer

Myndighetenes viktigste behov er å få et korrekt medlemsunderlag for tilskudd, slik at samfunnene får likeverdig tilskudd etter objektive regler. Samfunnene har behov for å vite at den som melder seg inn, ikke har et uoppgjort forhold med et annet samfunn før vedkommende føres opp i medlemsregisteret, et ønske om å ivareta medlemmenes personvern, og et ønske om at tilskudd utbetales slik samfunnet har krav på. Enkeltindividet har rett til å bli regnet med der hvor loven sier at man kan regnes som medlem, og til å bare regnes med der hvor en selv har valgt å høre til. Løsningen som velges bør gi

- en mer objektiv måte å tallfeste antall medlemmer på
- en mer effektiv måte å innhente, bearbeide og lagre data på
- en vesentlig bedre måte å ivareta personvernet til det enkelte medlem på
- en større grad av sikkerhet for enkeltindividet mot å stå som medlem uten etter eget ønske
- adgang for samfunnene til å reservere seg mot at medlemsopplysninger oppgis til myndighetene
- et direkte samsvar mellom de opplysningene som oppgis og utbetalingen av tilskudd
- oversikt over hvilke metoder og teknikker som legges til grunn for utregningsprosessen
- god mulighet for statistisk bearbeiding og analyse av det tallmaterialet som utarbeides

Arbeidsgruppen har drøftet fire hovedgrupper av metoder: Den første er stikkprøver av manuelt førte medlemslister i sentralt kontrollorgan. Den andre hovedgruppen er elektronisk vask av temporært lagrede medlemslister i sentralt kontrollorgan. Den tredje er et permanent, sentralt

medlemsregister, og den siste hovedgruppen forskjellige former for skattefradrag. De tre første hovedgruppene tilkjenner tros- og livssynsamfunnene en sentral rolle i prosessen, mens den siste knytter økonomiske uttelling for samfunnet direkte til medlemmenes individuelle preferanser. Hovedgruppene er gjennomgått hver for seg i **Vedlegg 17.3**. Her i dette kapitlet gjengir vi den løsning vi mener det er verdt å gå videre på.

### 9.5.2 Elektronisk sammenligning av temporært lagrede medlemslister i sentralt kontrollorgan

I en kort oppsummering kan man si at metoden innebærer mindre endringer i forhold til i dag i inn- og utmeldingsrutinene, forenklet medlemsprotokoll, bruk av fødsels-/personnummer, overføring av medlemskontroll fra kommuner og fylkesmenn til et felles teknisk beregningsorgan under tros- og livssynssamfunnenes tilsyn, endrede saksbehandlingsrutiner ved søknad om tilskudd, og behov for utvikling av ny dataprogramvare. Tilgang til informasjon om enkeltmedlemmer i tros- og livssynssamfunn vil bli radikalt innsnevret i forhold til dagens ordning. Kommunal tilgang til og gjennomgang av medlemslister vil opphøre. Krav til medlemsprotokoll i registrerte samfunn som ikke ønsker tilskudd vil opphøre (jf omtale av trl §§ 22, 1.ledd og 23 i kap 9.6 og kap 13). Vi oppsummerer:

1. En metode for inn-/utmelding lik dagens, men med enkelte presiseringer. Dette innebærer
  - en ny innmeldingsblankett med rubrikk for navn og fødselsnummer (Merk at det bare er personnummerdelen i fødselsnummeret som skiller seg fra dagens ordning),
  - underskrift på ut-/innmeldingsblankett før søkeren kan regnes som inn- eller utmeldt (som i dag),
  - krav om sikker personidentifikasjon fra den som ønsker inn- eller utmelding (fødselsattest, bankkort eller pass som fremvises for administrativ leder),
  - obligatorisk spørsmål om status for tidligere medlemskap før søkeren føres inn i medlemsprotokollen (avkryssing på innmeldingsskjema),
  - eventuell kvittering på utmelding fra andre samfunn, før søkeren tas opp som medlem (som i dag),
  - at administrativ leder må attestere alle inn- og utmeldinger med egen signatur (som i dag),
  - at administrativ leder foretar endringer i medlemsprotokollen/medlemsskjema (som i dag),
  - at inn- eller utmeldte gis skriftlig attest på protokollering (som i dag).
  
2. En delvis ny måte for samfunnene å føre medlemsprotokoll på. Dette innebærer
  - et krav om elektronisk register med fødselsnummer for samfunn med mer enn 100 medlemmer<sup>335</sup>,
  - et krav om fødselsnummer ført på optisk lesbart standard skjema for samfunn som ikke bruker elektronisk medlemsregister,
  - utvikling av en forenklet elektronisk medlemsprotokoll til disposisjon for de tros- og livssynssamfunn som ønsker tilskudd, med rubrikker for løpenummer, fødsels-/personnummer, navn, innmeldingsdato og eventuelt dato for utmelding<sup>336</sup>. Et slikt elektronisk register vil også kunne føres i kjente dataprogrammer som Excel eller Word, så lenge enkelte enkle krav til oppstilling av opplysninger er oppfylt når informasjonen oversendes til beregningsorganet,
  - at protokollen avsluttes hvert år for tilskuddsformål (som i dag),
  - at inn- og utmeldingsblankett lagres med protokoll, for eventuell revisorkontroll (jf. kap 7),
  - at krav til medlemsprotokoll kun gjøres gjeldende ved søknad om tilskudd.

<sup>335</sup> Det vil si samfunn som i dag har krav på ca 50.000 i samlet, årlig støtte fra stat og kommune.

<sup>336</sup> Trossamfunnene vil med dette spare ca. kr 4000 hver gang en protokoll er skrevet ut.

Et problem med en slik løsning er engangskostnadene ved kjøp av fødselsnummer til tilskuddsformål fra Folkeregisteret. Kostnaden vil bli vesentlig høyere ved kjøp for hvert enkelt samfunn, særlig for små samfunn. Arbeidsgruppen mener det er rimelig at staten bærer utgiftene på sin kappe, ettersom alle parter vil spare vesentlige ressurser på omleggingen. Enkelte av samfunnene kan for øvrig allerede ha lagt fødselsnummer inn i sine systemer, slik at det ikke påløper ekstra kostnader. Medlemmer som kommer til etter at systemet er etablert vil bli innført med fødselsnummer ved innmelding.

3. Etablering av et sentralorgan som sammenholder fødselsnummer og utarbeider informasjon om medlemstall i tros- og livsynssamfunn for tilskuddsberegning. Dette vil si
  - at et teknisk beregningsorgan/en regnesentral etableres utenfor fylkesmannsetaten, men under tilsyn av samfunnene og myndighetene,
  - ett kontaktpunkt for søknad om tilskudd, mot over 430 kommuner og 18 fylkesmenn i dag,
  - at en liste med fødsels-/personnummer hentes ut fra medlemsprotokollen og sendes inn samtidig med søknad om tilskudd,
  - at kun fødsels-/personnummer og kommunetilhørighet tas med, mens opplysninger om navn og andre forhold knyttet til medlemskapet holdes utenfor beregningsorganets kunnskap
  - at beregningsorganet setter opp oversikt over samlet antall fødselsnummer (statstilskudd) og kommunalt medlemstall (kommunetilskudd),
  - at kun sammenslutningen og beregningsorganet vil ha tilgang til opplysninger om fødsels-/personnummeret til enkeltmedlemmer<sup>337</sup>. For øvrig vil kun medlemstall bli synlig for myndigheter og publikum (tilsvarer om lag informasjon SSB har offentliggjort siden 1980).
  
4. Endret innhold i saksbehandling som gjelder beregning av medlemstall. Forslaget innebærer
  - at fristen for å sende inn medlemsopplysninger<sup>338</sup> settes til samme dato som i dag (1.4),
  - at manuelle medlemslister scannes, slik at de kan brukes i en elektronisk basert optelling,
  - at det tekniske beregningsorganet sammenholder de digitaliserte medlemslistene mot Folkeregisteret (Se note<sup>339</sup>), medlemsregisteret i statskirken og medlemslistene i andre samfunn som søker tilskudd,
  - at beregningsorganet setter opp en oversikt over antall medlemmer som hører til hvert samfunn,
  - at der vaskeprosessen avdekker feil, for eksempel at personen ikke står i Det sentrale personregisteret, ikke har fast bopel, er avgått ved døden, er ført opp som medlem på flere enn en søkerliste etc., skrives feilene ut med spesifisering av hvilken feil som er avdekket,
  - at en oversikt over beregnet, samlet medlemstall sendes den Fylkesmann som har ansvar for tilskuddsforvaltningen (jf. kap 12) innen 1.8 hvert år. Sammen med dette sendes lister over hvilke fødselsnummer som er underkjent som tilskuddsgrunnlag, til bruk ved eventuell klagebehandling.
  - at det midlertidige registeret slettes når informasjonen om medlemstall er sendt Fylkesmannen,
  - at vedtak om statstilskudd baseres på denne informasjonen om medlemstall og sats for tilskudd,
  - at Fylkesmannens vedtak om medlemstall for tilskudd sendes til samfunnene, med konkret angivelse av kommune plassering og fødselsnummer som avslås som tilskuddsgrunnlag,

<sup>337</sup> Ved klage på avslag på søknad om tilskudd, må man som i dag kjenne til hvilke medlemmer det klages for.

<sup>338</sup> Ordet medlemsopplysning er her noe misvisende, i og med at beregningsorganet kun vil kjenne fødselsnummer.

<sup>339</sup> Slik at avdøde, ikke eksisterende, og temporært bosatte kan tas ut av registeret, samt personer med feil kommune plassering ut fra innføring i folkeregisteret per 1.1 i søknadsåret.



- at samfunnene får rimelig frist til å dokumentere at personer som ble avvist som dobbeltmedlemmer, etc, ved den automatiske kontrollen, likevel er tilskuddsberettigede medlemmer. Klagefristen bør være som vanlig etter forvaltningsrettslige regler.

Denne løsningen innebærer videre at

- alle fødsels-/personnummer vil være knyttet til et tros- eller livssynssamfunn og til bostedskommunen når klagebehandlingen er sluttført,
- at medlemstallsgrunnlaget for kommunetilskuddet vil være realitetsbehandlet samtidig med klagebehandlingen på statstilskudd, ettersom det bare utbetales kommunetilskudd for medlemmer det er utbetalt statstilskudd for,
- det endelige medlemstall per kommune formidles til kommunene senest ved årsskiftet,
- det foreligger samme arbeidsdeling mellom departement og fylkesmann i klagesaker som i dag<sup>340</sup>.

Første gang prosessen kjøres, og hvis det senere viser seg nødvendig, forutsettes det at

- oversikten over feil som er registrert, sendes til samfunnene for kommentar og dokumentasjon<sup>341</sup>,
- samfunnene får rimelig frist til å korrigere og å dokumentere at oppgitte fødselsnumre refererer til medlemmer som tilfredsstillter lovens krav som tilskuddsgrunnlag,
- beregningsorganet deretter foretar en ny vask av listene, hvor tilleggsdokumentasjon er tatt med i utregningen<sup>342</sup>, før tallene oversendes Fylkesmannen.

Som det fremgår, vil kun oppførte fødselsnumre i søknaden som ikke fyller kriteriene for tilskudd, lagres etter 1.10. hvert år. Også disse opplysningene slettes når klagefrist er oversittet, eller klagen er ferdig behandlet. Dette er likt med dagens krav.

5. Forslagene krever nye og strengere regler for innhenting, oppbevaring, midlertidig lagring og sletting av medlemsopplysninger og nye, felles forskrifter for medlemsregistrering i tros- og livssynssamfunn. Det forutsettes også nye skjemaer og blanketter som gjør det enkelt å føre tallbaserte opplysninger om medlemmer og søknader om tilskudd i tros- og livssynssamfunn, alternativt et standard regneark eller dataprogram for å føre slike opplysninger. Dette er for øvrig en oppgave som må løses uansett om arbeidsgruppens forslag gjennomføres fullt ut.
6. En forutsetning om at det opprettes en tilsynsorgan som overvåker innhenting, kontroll, opptelling, og makulering av lister over fødselsnumre. Det er naturlig at samfunnene, fylkesmannen og kommunene er representert. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn bør etter arbeidsgruppens vurdering tas med i dialog om utformingen av dette organet, og tilsynet med det.
7. Utvikling av dataprogramvare som kan foreta sammenholding av fødselsnumre på en måte som sikrer personvern og nøyaktighet, og sikrer oversiktlige utskrifter til de berørte sammenslutninger og fylkesmannen om grunnlag for vedtak om medlemstall.

Forslaget innebærer med andre ord at søknader om tilskudd sendes inn sammen med regnskap og revisjonsrapport innen 1.4. det ene året, at vask og korreksjon foretas i løpet av våren og sommeren, og at vedtak om statstilskudd fattes innen 1.10. Deretter gis det vanlig klagefrist etter forvaltningsloven. Oversikt over medlemsgrunnlag for kommunetilskudd, og fordeling av antall

<sup>340</sup> Fylkesmennene behandler klage på fastsetting av kommunalt medlemstall, og Kuf klage på fylkesmennenes vedtak.

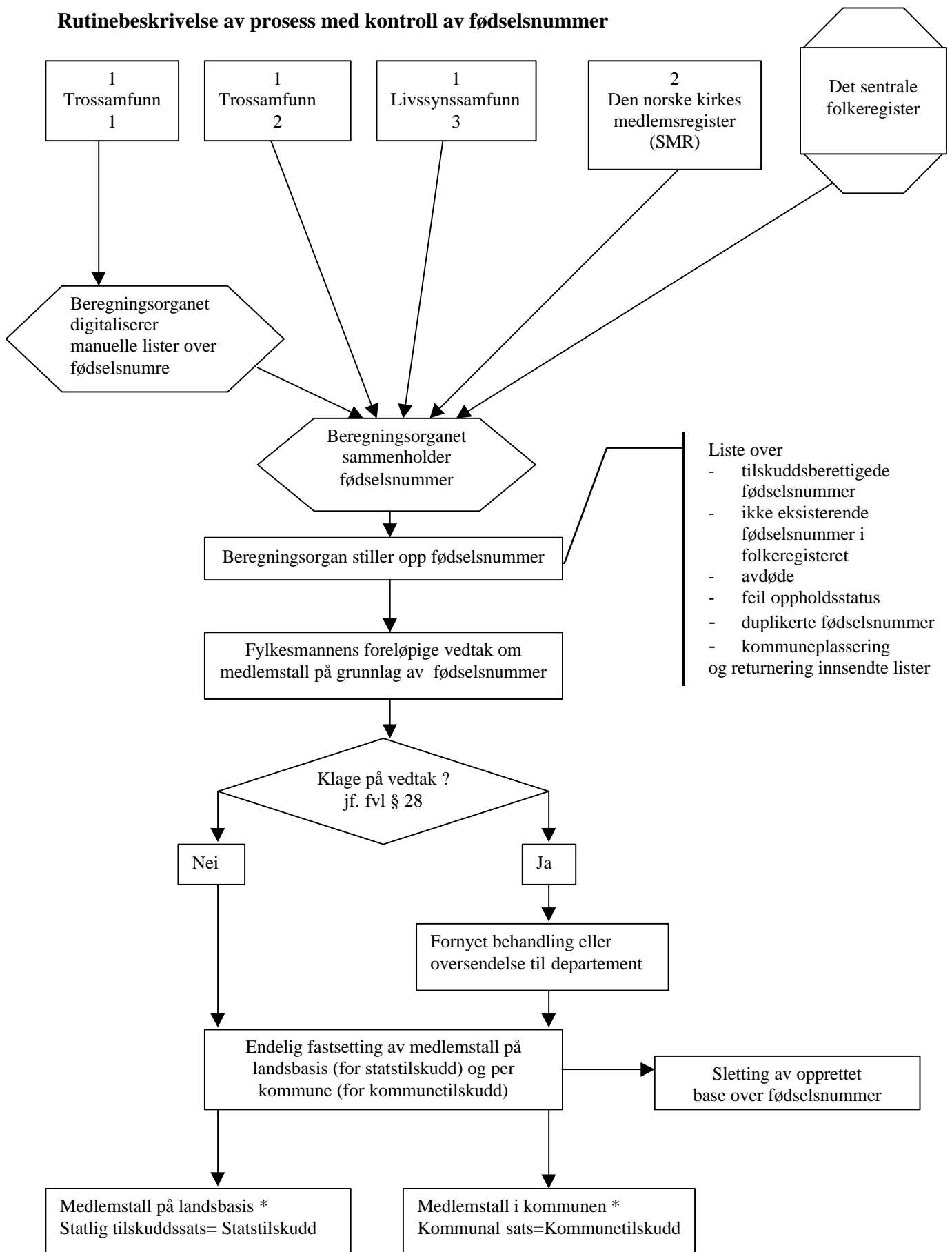
<sup>341</sup> Kopi av ut-/innmeldingsattest, bostedsbekreftelse, etc.

<sup>342</sup> Her er det nødvendig å avsette et par måneder til saksbehandling, av hensyn til arbeid med begrunnelse/eventuell klage.

medlemmer i tros- og livssynssamfunn gjøres deretter offentlig senest ved årsskiftet, som grunnlag for kommunenes utregning av tilskudd. Denne delen av prosessen kan under visse forutsetninger gjennomføres raskere.

Stats- og kommunetilskudd regnes deretter ut når tall fra statsregnskap og kommuneregnskap/KirkeKOSTRA er klare. På neste side er prosessen skjematisk satt opp i en oversikt.

**Rutinebeskrivelse av prosess med kontroll av fødselsnummer**



## 9.6 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen

De gjeldende systemene for innhenting, bearbeiding, kontroll og lagring av opplysninger om medlemmer i tros- og livssynssamfunn, ivaretar verken hensyn til personvern, nøyaktighet, ressursbruk, kontrollbehov, helhet eller oversikt. Arbeidsgruppen foreslår at det opprettes et temporært elektronisk, sentralt telleregister under tilsyn av tros- og livssynssamfunnene, for å ivareta tilskuddsberegning og reparere manglene i dagens system. Dette innebærer:

- En delvis ny metode for inn-/utmelding av tros- og livssynssamfunn.
- Nummererte ark (elektroniske eller på papir) benyttes i stedet for dagens medlemsprotokoll.
- Krav om elektronisk register med fødsels-/personnummer for samfunn med mer enn 100 medlemmer. Mindre samfunn fører fødselsnummer på optisk lesbare medlemskjemaer<sup>343</sup>.
- Etablering av et teknisk beregningsorgan som sammenholder lister med fødselsnumre mot lister med fødselsnumre i andre tilskuddssøkende samfunn, Den norske kirke og Folkeregisteret.
- At regler for drift av beregningsorganet utarbeides i samarbeid med berørte parter, herunder Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.
- At beregningsorganet får ansvar for å sette opp oversikt over medlemstall for tilskuddsformål til den ansvarlige fylkesmann og kommuner (jf. kap. 10). Oppgaven blir å gi kommune plassering, samfunnstilknytning, oppholdsstatus etc., til alle medlemmer det søkes om tilskudd for.
- At kun det enkelte medlem i tros- eller livssynssamfunn, samfunnene og telleorganet har tilgang til individuelle medlemsopplysninger. Telleorganet vil kun ha tilgang til nummeropplysninger.
- At nummeropplysninger om medlemmer slettes når grunnlag for utbetaling av tilskudd er klargjort.
- Enkelte nye regler om innhenting, oppbevaring, midlertidig lagring og sletting av opplysninger.
- Ny dataprogramvare som sammenholder medlemslister raskt og sikrer at personvern ivaretas.

Foreliggende informasjon indikerer at det allerede foreligger teknologi og systemer som kan tas i bruk for formålet hos en vesentlig del av målgruppen, og at det med enkelte modifikasjoner vil foreligge datateknologi som gjør det mulig å gjennomføre prosessen på en effektiv måte.

Forslagene forutsetter revisjon av forskrifter (kap 14), nye retningslinjer for tilskudd (kap 15), og omorganisering av forvaltningsordningen (kap 12). Vi mener videre at trl §§ 22, 1.ledd og 23 bør oppheves - av hensyn til personvern og samfunnenes selvbestemmelse. Det er også slik at behov og praksis har utviklet seg bort fra regelverket, og at dagens krav til protokoller medfører unødig og unyttig merarbeid til en uforholdsmessig høy kostnad.

---

<sup>343</sup> Unntaket ville i 1999 ha tilsvart 265 samfunn med minimum 9930 og maksimalt 18545 medlemmer (SSB 1999).

## 10 DATABASE OVER SAMFUNN OG MEDLEMSTALL

### 10.1 Innledning

Mange frustrasjoner og misforståelser mellom samfunn og administrative ledere på den ene side og offentlige myndigheter på den andre, synes å ha bakgrunn i at det mangler oversikt over hvilke navn tros- og livssynssamfunn er registrert med, når og hvor de er registrert, hvilke telefon/adresse man skal henvende seg til, hvem som har rett til å utøve offentlig myndighet på vegne av samfunnet, hva som er de ansvarlig styrende organer i samfunnene, og hvilke av samfunnene som har vigselfrett. Slike forhold bidrar til å gjøre forvaltningen mer komplisert og uensartet enn nødvendig.

Etter arbeidsgruppens vurdering kan en del av dette kan avhjelpest ved å etablere et sentralorgan som ivaretar en del tekniske funksjoner. Informasjonssystemet som etableres må uansett kunne ivareta oversikt over a) samfunnene, b) medlemstallet i samfunnene, c) lover og regelverk, d) de veiledere som er utviklet for samfunn og fylkesmenn, og e) skjemaer og formularer som skal benyttes. Innsamling og vask av medlemslister er omtalt i kapittel 9. Punkt a-b kommenteres i dette kapitlet, mens c-e er kommentert i neste kapittel.

### 10.2 Informasjon om samfunn

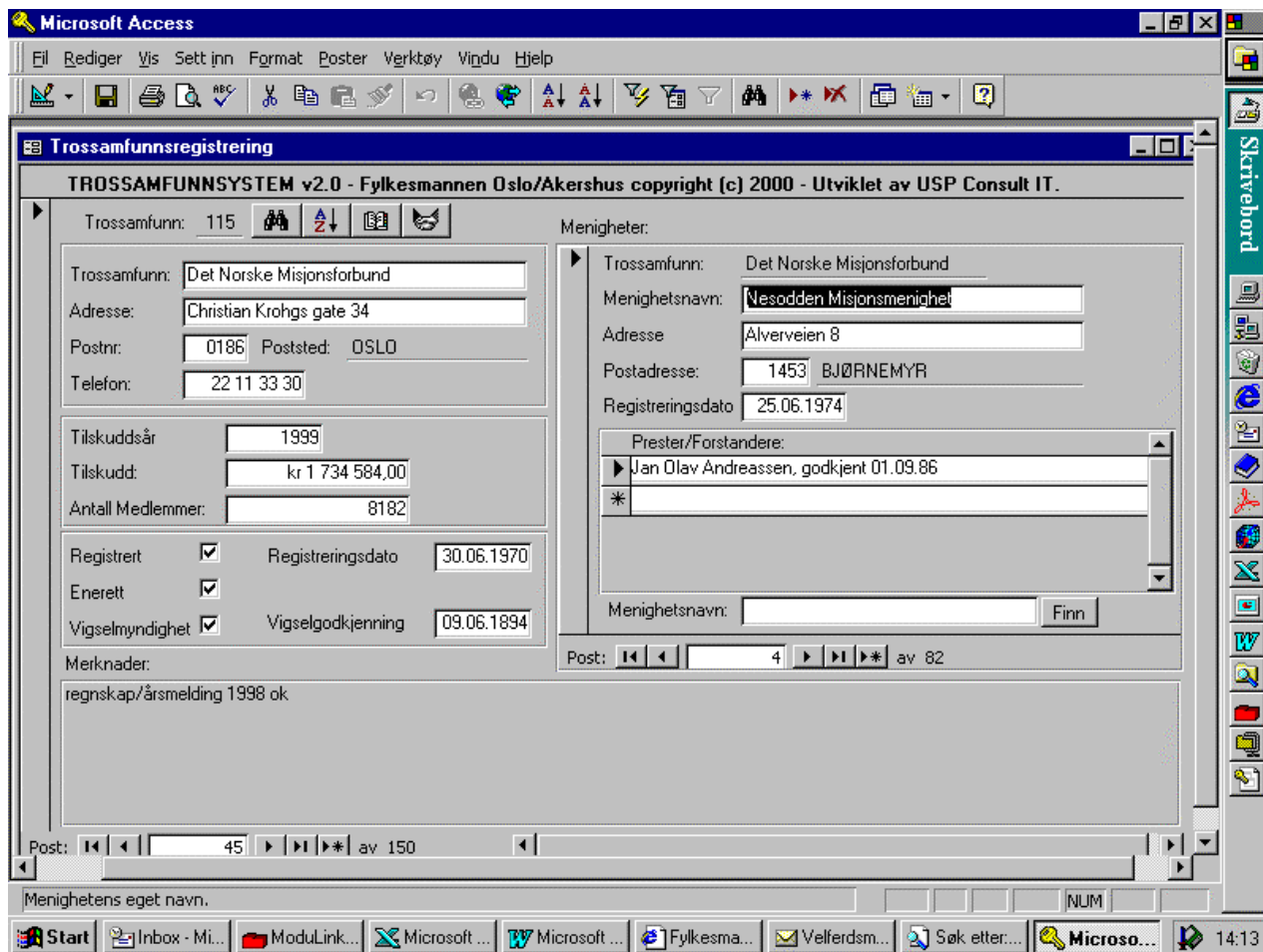
Oversikten over tros- og livssynssamfunn i vedleggene viser at flere samfunn er registrert med navn som er like eller til forveksling lik hverandre. Per i dag er 43 navn benyttet mer enn en gang, som offisiell betegnelse ved registrering, parallelt som navn for utbetaling av tilskudd, eller ved vedtak etter trl § 12. Gjengangerne er fordelt på ca 196 tilskuddsmottakende enkeltsamfunn. Ett navn er benyttet hele 51 ganger, ett 22, to 20, ett 8, ett 7, to 6, to 5, ett 4, fem 3 og ni navn 2 ganger<sup>344</sup>. Dette er åpenbart en konsekvens av tidligere tiders manglende mulighet for å opprettholde registre over hvilke samfunn som er gitt enerett til navn, tilskudd eller registrering, og en direkte følge av forvaltningsområdets desentraliserte karakter.

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres et sentralt register over navn som er i bruk, samfunn som mottar tilskudd, samfunn som er registrert og samfunn som har egen gravplass<sup>345</sup>. Registeret bør inneholde samfunnets registreringsnavn, adresse, eventuelt telefaks, registreringstidspunktet, navnet på samfunnets øverste administrative leder (ansvarlig for medlemsregistret sentralt), navnet på samfunnets øvrige administrative ledere (lokale vigselfmenn og protokollførere), navnet på styrets representanter. Registeret bør også inneholde generell informasjon om samfunnet, herunder antall menigheter/distrikter med og uten egen administrativ leder, hvilke vedtekter samfunnet er godkjent med, samfunnets trosbekjennelse/tilhørighet, og informasjon om samfunnet har vigselfrett og om samfunnet har egen gravplass. Dette er i hovedsak de opplysninger samfunnene også i dag er forpliktet til å rapportere når de søker om registrering eller årlig tilskudd. Enkelte fylkesmenn har allerede utviklet dataprogramvare som ivaretar de viktigste av disse behovene – innen Fylkesmannens ansvarsområde. Et eksempel fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus er vist på neste side.

<sup>344</sup> Kilde; Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2000 ved re - analyse av tallmateriale fra Statistisk sentralbyrå

<sup>345</sup> trl. §§ 12,19, 19 a), 20, lsl. §§ 1 og 3, trl. §§ 13 og 18)

## Skjerm bilde fra Accessdatabase hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus



Som en service overfor samfunnene kan en slik oversikt også inneholde pekere til samfunnens eventuelle internettsider.

### 10.3 Informasjon om medlemstall

Som vi har sett i kapittel 9, er korrekte opplysninger om medlemstall avgjørende for riktig tilskuddsberegning. Hvordan dette kan sikres har vi drøftet der. Vi har videre i kapittel 9 og 13 argumentert for at personvernet ivaretas best ved at håndteringen av personopplysninger reserveres til et organ som ikke er en del av den ordinære statlige virksomhet.

Når korrekt medlemstall er regnet ut, er utfordringen å få formidlet informasjonen på en effektiv, trygg og korrekt måte til de som skal fatte vedtak om tilskudd i stat og kommune, til de myndigheter som har som lovbestemt oppgave å sette opp statistiske oversikter i denne sammenheng (SSB og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet), og gi offentligheten den innsikt som statistikkloven tilsier (dvs summeringstall uten individualiserte opplysninger).

Som et ledd i arbeidet har arbeidsgruppen fått utredet spørsmålet om en offentlig database over medlemstall i tros- og livssynssamfunn. Utredningen viser at en slik base kan etableres relativt enkelt, med utgangspunkt i de opplysninger om medlemstall samfunnene sender inn. En slik database vil kunne inneholde opplysninger om antall medlemmer fordelt på samfunn. Det er meningen at de myndigheter som regner ut tilskuddsbeløp, publikum og samfunnene selv skal kunne bearbeide tallmaterialet, få opp oversikter over antall medlemmer i enkeltsamfunn, grupper av samfunn (eksempelvis pinsevenner eller buddhister), og medlemstall fordelt på kommune, fylkes- og landsbasis. Det er viktig å understreke at denne offentlige databasen ikke skal

Informasjonen vil i store trekk være sammenfallende med den informasjon som i dag sendes inn av tros- og livssynssamfunn hvert år og offentliggjøres på SSBs web-side. Endringen blir at tallene vil gi et mer nøyaktig inntrykk av antall medlemmer i tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn, med en utforming og til et tidspunkt som er tilpasset behovene i tilskuddsforvaltningen. I tillegg vil oversikten vise det kommunale tilskuddsgrunnlag.

Arbeidsgruppen har for demonstrasjonsformål utarbeidet en oversikt over opplysninger fra søknadsskjemaene for tilskudd i 1999. Oversikten avviker for en rekke samfunn fra SSBs oversikt, slik den er ført fra 1980 og frem til i dag. Et eksempel på kommunefordeling er stilt til rådighet fra Oslo kommune. Pilotdatabasen inneholder ingen individopplysninger, og kan gjøres tilgjengelig for leserne av denne rapporten ved henvendelse til departementet.

Informasjon om medlemstall i tros- og livssynssamfunn utenfor statskirken er tenkt levert til ovennevnte database fra det tekniske beregningsorganet som er foreslått opprettet i kapittel 9. Informasjon om beregningsgrunnlaget for stats- og kommunetilskudd og medlemstall i Den norske kirke kan innhentes fra statsregnskapet, kommuneregnskapene og Kirkerådet. Tilskuddsforvaltere, sammenslutningene, media og publikum ellers vil da kunne avlese hvilket grunnlag for utregning av tilskudd som er benyttet i stat og kommune og delingstallet (medlemstallet i Statskirken) i stat, fylke og kommune. I tillegg vil man få oversikt over tilskuddssatsen i stat og kommune, medlemstall det er utbetalt tilskudd for i hvert enkelt samfunn, og stats- og kommunetilskudd som er gitt til hvert enkelt samfunn fra stat og kommune, til kirkesamfunn og samlegrupperinger av slike samfunn, etc.

#### **10.4 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen**

I dag har ingen samlet oversikt over hvilke samfunn som er registrert, gitt enerett til navn, som har mottatt tilskudd etc. Myndigheter, forskningsmiljøer, publikum og media har problemer med å få kontakt med samfunnene. Dette har medført vesentlige administrative utfordringer.

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres et register over tros- og livssynssamfunn, som inneholder grunnleggende informasjon som må hentes inn i forbindelse med registrering (jf. kap 5.6.1), og er nødvendig i forbindelse med utforming av tilsagnsbrev og utbetaling av tilskudd (jf. kap 15).

Arbeidsgruppen anser mye av dagens arbeid med kommunisering av opplysninger om medlemstall, oppstilling av statistiske opplysninger, utregning av tilskudd etc, for overflødig. Manglene i dagens system fører også til mislighold av kontrollfunksjoner hos myndighetene, og til at mange tros- og livssynssamfunn ikke har ressurser til å ivareta de rettigheter de har etter loven.

Vi foreslår derfor at det etableres en database over medlemstall i det enkelte samfunn, til forenkling av prosessen rundt formidling av informasjon om medlemstall. Med enkelte justeringer vil løsningen kunne bygge på de metoder Statistisk sentralbyrå benytter i dag, og kunne ivareta kommunenes behov.

I og med at denne typen økonomisk informasjon allerede er offentlig, bør det legges det opp til at publikum skal kunne bearbeide tallmaterialet, få opp oversikter over enkeltsamfunn, grupper av samfunn, og medlemstall på kommune, fylkes- og landsbasis. I tillegg foreslår vi at det utvikles et hjelpesystem for utregning av tilskudd og rapportering om dette, til hjelp for statlige og kommunale organer som må ta stilling til spørsmål om tilskudd. Arbeidsgruppens forslag er at informasjonen som er nevnt i kapittel 10 og 11 samles under samme hjemmeside på Internett.

Igjen er det viktig å understreke at dette ikke vil innebære offentliggjøring av opplysninger om enkeltmedlemmer i tros- eller livssynssamfunn.

Det er vanskelig å angi sikkert hvilke behov for ressurser forslagene i dette kapitlet vil gi. Dialog med dataleverandører og erfaringsmateriale gir et anslag på engangsinvestering tilsvarende kr 20 000 til et pilotprosjekt og 200 000 til programvare. I tillegg forutsettes det kr 30 000 i årlig drift. Noen av disse kostnadene vil være bruttoutgifter og kompenseres av innsparinger, nøyaktighet og tempo i forhold til dagens system.



## 11 NETTBASERT INFORMASJONSTJENESTE

### 11.1 Innledning

Departementet og fylkesmennene får ofte telefoner og spørsmål fra personer som ikke kjenner lover og regelverk på forvaltningsområdet. Saksbehandlere i flere kommuner har gitt uttrykk for at de ikke har kopi av gjeldende rundskriv og forskrifter, men bygger vedtak på erfaringer som er formidlet dem av tidligere ansatte. I 1998 førte dette blant annet til at enkelte kommuner la statsatsen til grunn som tilskuddssats. Skjemaer og formularer som skal benyttes ved inn- og utmelding av medlemmer er videre lite tilgjengelige, og i varierende grad benyttet.

Når staten pålegger styrende organer eller administrative ledere i tros- og livssynssamfunn offentlige funksjoner, er det rimelig at disse får informasjon og veiledning om hvordan de skal ivareta funksjonene. Arbeidsgruppen mener derfor at lov og regelverk, veiledninger, skjemaer og beskrivelser må gjøres mer tilgjengelig for de som skal ivareta lovbestemmelsene i stat-kommune og samfunn. Det er også rimelig at publikum for øvrig, har kjennskap til de reglene som gjelder, og unngår et avslag på søknad om registrering eller tilskudd på grunn av manglende forståelse av de krav som foreligger i lover og regler.

### 11.2 Lover og regelverk

Arbeidsgruppen mener at samtlige lover og regler på området bør gjøres tilgjengelig for brukerne på internett. Dette gjelder også teksten til internasjonale konvensjoner Norge har inkorporert eller tiltrådt, eller ialfall pekere til informasjonsmiljøer som inneholder denne informasjonen. Dette kan forslagsvis etableres under en peker på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets Internettside med navnet *"Ordlyden i lover, forskrifter og andre regler"*.

### 11.3 Veiledere til administrative ledere i tros- og livssynssamfunn

Vi har i kapittel 5-10 flere steder kommet inn på behovet for å lage enkle veiledninger om hvordan lovverket skal forstås og forvaltes, og hvordan styrende organer og administrative ledere i tros- og livssynssamfunn skal ivareta sine plikter og rettigheter.

Det foreslås at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet avsetter midler til utvikling av en veileder for de som skal bli administrative ledere i tros- og livssynssamfunn. Kostnadene for en slik veileder inklusive opptrykk og distribusjon anslås som tidligere nevnt til om lag kr 400 000. Sammen med andre veiledninger eller kommentarer til lover og systemer som utvikles, bør disse gjøres offentlig tilgjengelig på den foreslåtte informasjonstjenester under nettsiden for tros- og livssynssamfunn.

Dette kan forslagsvis etableres under en peker på troslivets Internettside med navnet *"Veiledninger til tros- og livssynssamfunn og til fylkesmenn og kommuner"*.

## 11.4 Skjemaer og beskrivelse av formularer

I dag lagres alle skjemaer og formularer som gjelder forvaltningsområdet hos Statens forvaltningstjeneste i Oslo. Dette er uoversiktlig for departementet, vanskelig tilgjengelig for brukerne, dyrt å formidle og tregt å håndtere.

Forslaget Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tidligere har mottatt fra Statens forvaltningstjeneste, er at det etableres en peker til en internettside, hvor samtlige standard skjemaer og formularer er lagret. Fylkesmenn som skal benytte disse eller formidle dem videre, kommuner, samfunn, enkeltmedlemmer og andre som er interessert og har tilgang til Internett, kan med dette hente ned de skjemaer man ønsker å benytte fra Internett, fylle dem ut elektronisk, ta dem ut på egen skriver og signere. I fremtiden kan det kanskje også bli mulig med elektronisk korrespondanse om disse forhold. Arbeidsgruppen mener dette er en enkel, effektiv og rimelig måte å løse et rent rutinemessig, administrativt problem på i fremtiden. Det er også en bedre måte å oppdatere informasjon på, enn å ha skjemaer med tidsbegrenset gyldighet lagret i kjelleren i Regjeringskvartalet. Det er også mulig å benytte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets egen regelverksdatabase under navnet ”*Skjemaer og formularer som skal benyttes*”.

For tros- eller livssynssamfunn som ikke har adgang til Internett, vil alternativet bli den gamle måten.

## 11.5 Pekere til annen informasjon

For myndighetene og tros- og livssynssamfunn, kan det være viktig for læring og utvikling å ha kontakt til samarbeidsorganer, faglige miljøer, andre offentlige myndigheter og internasjonale servere om religionsliv og menneskerettigheter. Mange sammenslutninger har antakelig allerede opprettet Internettsider for henvendelser fra medlemmer og øvrig publikum.

Arbeidsgruppen mener derfor at det bør legges inn pekere til de statlige og kommunale miljøene og forskningsmiljøene på Internettsiden som er foreslått, med rom for frivillig tilkøpling for de samarbeidsorganer og enkeltsamfunn som har ønske om dette.

Henvisningen kan forslagsvis etableres under en peker på troslivets Internettside med navnet ”*Informasjon på andre nettsider*”. Noen eksempler er gjengitt i oversikten over kilder og litteratur bakerst i rapporten.

## 11.6 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen

Det er klare indikasjoner på at vital informasjon om forvaltningsområdet ikke når frem til kommunene, tros- og livssynssamfunn og enkeltpersoner som har behov for og rett på dette.

Det foreslås derfor at lover og regelverk som gjelder forvaltningsområdet, veiledere som gjelder hvordan administrative ledere og styrende organer skal forvalte sine oppgaver, og skjemaer og formularer som gjelder forvaltningsområdet, gjøres offentlig via en nettbasert informasjonstjener. Dette blir i såfall et tjenestetilbud i tillegg til de vanlige metoder for lagring og utsendelse av slike tekster og formularer. I tillegg foreslås det at det på Internett anvises pekere via informasjonstjeneren til nettsider som inneholder informasjon av allmenn interesse for tros- og livssynssamfunn, myndigheter, forskningsmiljøet, media og publikum.

Også her vil ressursbehovet avhenge av om man velger å anvende eksisterende teknologi, eventuelt hvor mye utviklingsarbeid som må til. Den foreløpige oversikt viser at behovet for

ressurser er om lag kr 500 000,- pluss kr 30 000,- til et pilotprosjekt i samarbeid med dataleverandører og berørte parter.

## 12 FORDELING AV ANSVAR FOR OPPFØLGING AV FORVALTNINGSOMRÅDET

### 12.1 Innledning

Det offentlige ansvaret for å følge opp tros- og livssynssamfunnslovene er fordelt mellom en lang rekke departementer og underliggende etater, samt til kommunene.

I dette kapitlet vil vi gi enkelte merknader til dagens organisering, og fokusere på enkelte problemområder som er relevante for denne arbeidsgruppens mandat. Problemstillingene som stilles opp vil så bli drøftet med tilknytning til de forslag som tidligere er fremmet, før vi konkluderer og summerer opp arbeidsgruppens forslag om fremtidig organisering.

### 12.2 Dagens ordning og regelverk

Fordelingen av forvaltningsansvar er i dag om lag som følger:

- Ansvar for klagesaker som gjelder avslag på søknad om enerett til navn på trossamfunn etter trl § 12 og avslag på søknad om egen gravplass etter trl. § 18,1.ledd, er lagt til Kongen i statsråd.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for
  - budsjettforslag og forklaringer til statsregnskapet for tilskuddsordningene<sup>346</sup>,
  - forslag til lovendringer og eventuelle forskrifter på området,
  - utarbeidelse av retningslinjer for tilskuddsforvaltning<sup>347</sup>,
  - utregning av årlig sats for statstilskudd til samfunnene<sup>348</sup>,
  - innspill til Administrasjonsdepartementets tildelingsbrev til fylkesmennene,
  - det årlige rundskriv om tilskuddssats til fylkesmennene<sup>349</sup>,
  - kunngjøring av tilskuddsordningene<sup>350</sup>,
  - innhenting av årsmelding og regnskap fra fylkesmennene om forbruk på tilskuddspostene<sup>351</sup>,
  - oppfølging, kontroll og evaluering av fylkesmennenes saksbehandling av tilskudd<sup>352</sup>,
  - klagesaker som gjelder fylkesmennenes vedtak<sup>353</sup>,
  - søknader om egen gravplass for registrert trossamfunn utenfor Den norske kirke<sup>354</sup>,
  - utregning av årlig sats for kommunale tilskudd til alternativ religionsopplæring<sup>355</sup>,
  - klagesaker som gjelder kommunale tilskudd til religionsopplæring for barn som er medlemmer i registrert trossamfunn<sup>356</sup>.

<sup>346</sup> jf. Bevilgningsreglementet, Økonomireglementet for staten § 4, jf §12, og Budsj.innst. S.12 (1997-98).

<sup>347</sup> jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten 11-3.2

<sup>348</sup> jf. trl. §§ 19, 19 a), samt G-86/76 og G-200/88 med forskrifter om dette

<sup>349</sup> jf. Forskrift om trossamfunn pkt I.5, Føresegn om tilskot til uregistrerte trudemssamfunn og Føresegn om tilskot til livssynssamfunn § 6

<sup>350</sup> jf. Retningslinjer for statlig annonsering i dagspressen, Rundskriv G-200/88 pkt. 2, 2.ledd og Funksjonelle krav til øk.forv. i staten 11-3.3

<sup>351</sup> jf. Bevilgningsreglementet § 13 og Økonomireglementet for staten kap IV

<sup>352</sup> jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten 11-5.1, og andre saksbehandlingsrutiner knyttet til forvaltningsområdet,

<sup>353</sup> jf. fvL. § 28

<sup>354</sup> jf. trl. § 18

<sup>355</sup> jf. trl. § 20.

<sup>356</sup> jf. trl.. § 20, siste ledd.

- Fylkesmennene har ansvar for
  - behandling av søknad om registrering av trossamfunn<sup>357</sup>,
  - behandling av søknad fra registrert trossamfunn om godkjenning av administrativ leder<sup>358</sup>,
  - behandling av søknader om tilskudd til tros- og livssynssamfunn<sup>359</sup>,
  - utregning og tilrettelegging for utbetaling av tilskudd til tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn<sup>360</sup>,
  - oppfølging og kontroll med de forhold godkjente prester og forstandere har ansvaret for i trossamfunn<sup>361</sup>,
  - kontroll med at medlemsprotokoller føres korrekt<sup>362</sup>,
  - øvrige oppgaver som pålegger fylkesmannen som tilskuddsforvalter i henhold til FK kap 11
  - reaksjoner når tros- og livssynssamfunn ikke oppfyller sine plikter<sup>363</sup>,
  - klagesaker som gjelder avgjørelser om kommunale tilskudd til samfunnene<sup>364</sup>.
  
- Kommunene har ansvar for
  - utregning av sats for tilskudd<sup>365</sup>,
  - innhenting av opplysninger om antall medlemmer i Den norske kirke etter siste medlemstilling<sup>366</sup>,
  - kontroll med at medlemstallet som oppgis i søknaden er korrekt<sup>367</sup>,
  - utregning av kommunal tilskuddssats for tilskuddsåret<sup>368</sup>,
  - behandling av søknader om kommunale tilskudd fra tros- og livssynssamfunn<sup>369</sup>,
  - forberedelse av klagesaker mot kommunale avgjørelser om tilskudd, for behandling av fylkesmannen i det fylket hvor kommunen ligger<sup>370</sup>,
  - avgjørelser om fritak for religionsundervisning i skoleverket.

Vi kan for øvrig oppsummere:

- Fylkesmennene er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tildelingsbrevene med styringssignaler om trossamfunnsområdet utarbeides i dette departementet etter innspill fra blant annet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Barne- og familiedepartementet forvalter ekteskapsloven. Søknader fra trossamfunn om vigselfrett behandles i Barne- og familiedepartementet og forberedes hos fylkesmennene<sup>371</sup>. Det er imidlertid Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ved Fylkesmannen som har ansvar for oppfølging av administrative ledere og trossamfunn som praktiserer vigselfretten feil.
- Justisdepartementet har oppfølgingsansvaret når det gjelder forhold som er regulert av straffeloven og ansvar for saker som gjelder oppholdstillatelse for utenlandske prester og forstandere i registrerte trossamfunn. Justisdepartementet har videre ansvaret for religiøse minoriteter i fengsel og trossamfunnenes forhold til disse.
- Forsvarsdepartementet tar stilling til spørsmål som gjelder fritak for militærtjeneste for godkjente forstandere og prester i registrerte trossamfunn og forvalter feltpresttjenesten.

<sup>357</sup> jf. trl. §§ 13 og 14.

<sup>358</sup> jf. trl. §§ 24 og 28, jf. Forskrift om trossamfunn, pkt I.2, siste ledd og omtale i rundskrivene G-86/76 og G-200/88.

<sup>359</sup> jf. trl. §§ 19 og 19 a og lsl § 1 med forskrifter og rundskriv.

<sup>360</sup> jf. trl. §§ 19 og 19, lsl §1 med tilhørende rundskriv og forskrifter.

<sup>361</sup> jf. trl. § 9, 3.ledd, §§ 16, 17, 22, 23, 24, 23 og 2.

<sup>362</sup> jf. trl. §§ 19 og 19 a), jf § 28 og forskriftene.

<sup>363</sup> jf. trl. § 21, Rundskriv G-103/83 og G-200/88 med tilhørende forskrifter.

<sup>364</sup> jf. trl. §§ 19 og 19 a, Rundskriv G-103/83 og Rundskriv G-200/88 med forskrifter om kommunale tilskudd.

<sup>365</sup> trl. § 19, 2.ledd jf. trl. § 19 a, 1.ledd, og lsl § 3 med tilhørende rundskriv og forskrifter.

<sup>366</sup> jf. trl. § 19, 2.ledd og § 19 a, 1.ledd, samt lsl. § 3, og forskr. om ureg. trossamfunn og om livssynssamfunn § 9.

<sup>367</sup> jf. Rundskriv G-103/83, samt § 8 i de to forskriftene om uregistrerte trossamfunn og om livssynssamfunn.

<sup>368</sup> jf. trl. § 19 og 19 a), lsl § 3, jf Rundskriv G 86/76 og G-200/88 med tilhørende forskrifter.

<sup>369</sup> jf. trl. § 19 og 19 a og lsl § 3.

<sup>370</sup> jf. trl. § 28.

<sup>371</sup> Innenfor de bestemmelser som er gitt i trl. §§ 16, 21 og 27.

- Sosial- og helsedepartementet har gjennom smittevernlovgivningen og kommunelegene ansvaret for å følge opp spørsmål knyttet til transport og behandling av avdøde personer. Dette departementet har også det overordnede ansvar for oppfølging av spørsmål som rituell omskjæring.
- Kommunal- og regiondepartementet har det overordnede ansvar for minoritetspolitikken, med hovedvekt på urbefolkning og innvandringsgrupper.

Listen kan sikkert forlenges.

### 12.3 Kommentarer til forvaltningsordningen i Rapport 1999:3 Mengde og mangfold

Statskonsult har stilt spørsmål ved om Fylkesmannen bør forvalte tilskuddsordninger som er rettet inn mot private og som bygger på objektive kriterier ved tildelingen, ut fra at dette i liten grad utnytter den lokale fylkesmanns konkurransefortrinn – lokal kunnskap eller evne til helhetstenkning<sup>372</sup>. Statskonsult understreker likevel at hvis Fylkesmannen har mange oppgaver på et fagområde, kan det være en fordel at denne også har ansvaret for tilskuddsordninger på området. Konklusjoner av betydning for dette kapitlet er følgende:

- Departementene bør vurdere om det er hensiktsmessig at fylkesmannen har forvaltningsoppgaver knyttet til tilskuddsordninger som gjelder private mottakere og på grunnlag av objektive kriterier.
- Fylkesmannens oppgaver i tilknytning til tilskudd bør omtales i det årlige tildelingsbrev.
- Regelverk bør samordnes og forvaltningsnivåenes ansvar synliggjøres bedre.
- Det bør finne sted en forenkling av krav til kontroll og rapportering.

Statskonsult peker på at tilskuddsordningene til trossamfunn i liten grad krever bruk av Fylkesmannens kjernekompetanse og at ordningene<sup>373</sup>:

- Kan forvaltes på sentralt nivå, eventuelt legges til ett eller få embeter.

### 12.4 Drøfting av forslag til forbedringer

#### 12.4.1 Innledning

Blant de uheldige sidene ved dagens organisering, kan vi nevne følgende:

- Søknader om enerett til navn etter trl. § 12. Mangelen på et sentralt register, og den desentraliserte behandling av tilskuddssaker, har ført til at flere samfunn som mottar tilskudd fra fylkesmannen har samme navn<sup>374</sup>, selv om ett samfunn er gitt enerett til navnet fra departementet.
- Departementet behandler klagesaker om kommunale tilskudd til religionsopplæring.
- Kommuner og Fylkesmenn må hver for seg vurdere hjemstavn og tilhørighet for de samme medlemmer i tros- og livssynssamfunn.
- Enkelte tros- og livssynssamfunn må søke mer enn 420 kommuner om tilskudd hvert år
- Fylkesmennene og kommuner har ikke mulighet til å kontrollere om en person som er ført opp som medlem i et samfunn, også er medlem av et annet, eller om vedkommende er flyttet til utlandet. Dette er også en konsekvens av måten forvaltningsansvaret er fordelt på.

<sup>372</sup> Statskonsult Rapport 1999:3 Mengde og mangfold

<sup>373</sup> Rapport 1999:3: s.48.

<sup>374</sup> Kilde: Oslo kommune 1999; SSB 1999. Listen i kap 17.4 viser systemsvikt i f t lovens krav og forutsetninger.

- 18 fylkesmenn og 435 kommuner må hvert år behandle tilskuddssøknader fra over 500 trossamfunn. Belastningen dette medfører, anslagsvis 20000 søknadsbrev, står ikke i forhold til de tilskudd som utbetales.
- For små sammenslutninger med få, spredt bosatte medlemmer, er ressursbruken uforholdsmessig i forhold til den nytte godkjenning- og tilskuddsordninger gir.
- Det gir dårlig personvern at medlemslister fra 500 tros- og livssynssamfunn spres ut over til et stort antall arkivansatte, saksbehandlere og ledere i fylkesmannsetat og kommuner.

Arbeidsgruppens utgangspunkt har vært at

- Bare oppgaver som naturlig knyttes til et overordnet forvaltningsorgan, og rollen som sekretariat for politisk ledelse, bør legges til departementet.
- Førstehånds behandling av saker bør legges til underliggende etat, eller til den kommune som gir tilskudd til samfunnet.
- Hensyn til likebehandling og personvern må tillegges stor vekt for de løsninger som velges.
- Forvaltningsorganet må ha kompetanse og ressurser til å ivareta de oppgaver som pålegges.
- Brukerorientering tilsier at nærhetsprinsippet tillegges vekt der det er viktig for samfunnene eller administrative ledere med direkte kommunikasjon og kontakt med forvaltningsorganet.
- Det må foreligge få kontaktpunkter i forvaltningen, av hensyn til brukernes behov.
- Arbeidsoppgaver som ikke kan ivaretas ved en desentralisert struktur, og hvor sentralisering gir gevinst i form av formåleffektivitet og produktivitet, bør samles i ett organ.
- Arbeidsbelastning og unøyaktighet som følger av dagens metoder for medlemsregistrering og -kontroll må reduseres.

## 12.4.2 Drøftelse

### 12.4.2.1 Departementets oppgaver

Som en merknad til den da eksisterende ordning med desentralisering av forvaltningsansvar til fylkesmennene, sier Dissenterlovkomiteen<sup>375</sup>: ” *Det er neppe rasjonelt å spre behandlingen på 20 fylker..... Ved å samle behandlingen i et departement, vil en få et kontor som vinner oversikt, sakkunnskap og erfaring, noe komiteen under sitt arbeid har fått inntrykk av at det er dårlig med i dag.....* ” og ” *Det er i disse saker et visst konkurranse og motsetningsforhold mellom statskirken og andre trossamfunn. Det vil derfor ikke være naturlig å la kirkeavdelingen behandle dem.* ”

Siden Dissenterlovkomiteen avleverte sin innstilling har også prinsippet om at departementet i første rekke skal opptre som sekretariat for politisk ledelse, slått gjennom. Detaljoppgaver og rene forvaltningsoppgaver delegeres ut til underliggende etater og kommuner. Etter arbeidsgruppens vurdering er det naturlig at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fortsatt har ansvaret for de oppgaver som tilhører et departements konstitusjonelle rolle og for utarbeidelse av retningslinjer for tilskuddsforvaltning. Dette gjelder blant annet utregning av årlig sats for statlige tilskudd til samfunnene, innspill til tildelingsbrevet til den underliggende etat som forvalter bestemmelsene, og utarbeidelse av årlig rundskriv om statlig tilskuddssats. Videre vil dette gjelde innhenting av årsmelding og regnskap fra fylkesmennene om forbruk på tilskuddspostene, behandling av klagesaker som gjelder underliggende etats saksbehandling og vedtak og oppfølging, kontroll og evaluering.

<sup>375</sup> På s.165 i sin innstilling

#### 12.4.2.2 Enerett til navn etter trossamfunnsloven § 12

Vi har i kapittel 5 foreslått at enerett til navn tilstås automatisk ved registrering, eller, for ikke-registrerte sammenslutninger, etter egen søknad til Fylkesmannen i det fylket hvor sammenslutningen har sitt hovedsete.

Dissenterlovkomiteens utkast til lov forutsatte at ”dissentersakene” skulle trekkes ut av fylkesmennenes portefølje og på nytt legges til departementet, for å sikre oversikt, sakkunnskap og erfaring i forvaltningen. Perspektivet falt ut i den videre behandling av lovforslaget, ved at den da gjeldende ordning i store trekk ble videreført. Saker etter bestemmelsen om enerett til navn i trl. § 12 ble imidlertid lagt til departementet. Vi kan bare anta hva lovgivers hensikt med å legge avgjørelsesmyndigheten til departementet må ha vært. Muligens er det Dissenterlovkomiteens opprinnelige, prinsipielle syn om behovet for sentralt koordinering som er videreført og ved en redaksjonell ”glipp” ikke blitt redigert vekk ved behandlingen av lovframlegget.

I **Vedlegg 17.4** bak, vil det fremgå at enkelte slike navn har vært benyttet opp til 50 ganger, uten at noen offentlig myndighet har reagert på gjenbruken, eller innhentet forutgående tillatelse fra tidligere bruker med registrering, tilskudd eller enerett. Som vi har sett i kapitlene foran, har utformingen av informasjonssystemet vært avgjørende for systemsvikten her.

Et elektronisk sentralregister over navn som er i bruk vil sikre at denne type feilkilder forsvinner: Enhver Fylkesmann vil når søknad om registrering eller enerett til navn foreligger kunne sjekke opp mot registeret om navn er i bruk fra før, jf. den foreslåtte nyordningen i kap 5.6.1 og 10.2.

Arbeidsgruppen ser derfor ingen grunn til ikke å delegere ansvaret for oppfølging av trl. § 12 til Fylkesmannen. Ved en simultan behandling av søknader om registrering og søknad om enerett til navn, slik vi har foreslått i kapittel 5, vil dette synspunktet ytterligere kunne understrekes.

#### 12.4.2.3 Søknader om registrering og godkjenning av administrativ leder

Søknader om registrering av trossamfunn og godkjenning av forstander og prest/administrativ leder har tradisjonelt blitt forvaltet av Fylkesmannen. Vi har i kapittel 5-7 foreslått obligatorisk registreringsplikt både ved søknad om tilskudd og offentlige funksjoner og å styrke oppfølging, opplæring og kontroll med samfunnene og de administrative ledere der.

Forvaltningen på dette området forutsetter på den annen side en viss grad av lokalkunnskap, og nærhet til det samfunn/den administrative leder det gjelder. Selv om enkelte sider ved dagens regelverk, støttefunksjoner og ressursituasjon gjør det vanskelig for Fylkesmennene å forvalte sitt ansvar på dette området tilfredsstillende, kan vi ikke se andre organer som passer bedre til denne oppgaven. Statskonsults subsidiære forslag om å føre rutineoppgaver tilbake til departementet er vanskelig å absorbere. Detaljoppgaver av denne art bør løses av underliggende virksomhet og ikke belaste sekretariatet for den politiske ledelse.

Arbeidsgruppens konklusjon er at det er uhensiktsmessig å konstruere nye statsorganer for beskjedne oppgaver som dette. Vi kan ikke se noe annet statsorgan enn fylkesmannen hvor disse sakene passer bedre inn i organets portefølje. På dette området bør arbeidsdelingen derfor føres videre som i dag.

#### 12.4.2.4 Søknader om å få opprette egen gravplass

Registrerte trossamfunn kan etter gjeldende regler søke departementet om å få opprette egen gravplass<sup>376</sup>. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har lagt seg på den praksis at

<sup>376</sup> jf. trl. § 18, 1.ledd.



registrerte trossamfunn som ønsker å opprette egen gravplass utenfor den kommunale, blant annet må legge ved en kopi av kommunens uttalelse til søknaden, og få godkjenning fra departementet for den endelige og detaljerte kirkegårdsplan.

Trl. § 18 1.ledd gir imidlertid hjemmel for å delegere forvaltningsansvaret til den departementet (Kongen) gir fullmakt. Reglene i gravferdsloven gjelder videre bare for gravplasser for andre trossamfunn ”så langt den passer”<sup>377</sup>. Gravferdsloven legger opp til en fordeling av forvaltningsansvar mellom kirkelig fellesråd/kommune og bispedømmeråd/fylkesmann. For å gi Fylkesmannen et mer overordnet ansvar i slike saker, kan det etter arbeidsgruppens vurdering synes hensiktsmessig å delegere myndigheten til å fatte vedtak etter trl. § 18, 1.ledd til fylkesmennene. Det forutsettes da at de funksjoner som fylles av kirkelig fellesråd/menigheten etter gravferdsloven, kan fylles av kommunen for andre registrerte samfunn som søker om privat gravplass.

Synspunktet er med andre ord det samme som i foregående: Det er uhensiktsmessig å konstruere nye statsorganer for beskjedne oppgaver som dette, og vi kan ikke se noe direktorat eller underordnet statsorgan hvor disse sakene synes å passe bedre inn i organets nåværende portefølje. Departementet vil i såfall bli klageorganet. Arbeidsmengden som delegeres er svært moderat: Det ble i 1998-99 registrert 1 søknad til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om egen gravplass etter trl § 18.

#### 12.4.2.5 Medlemskontroll

Etter den nye ordning som er foreslått, vil opplysninger om medlemmer og medlemstall i tros- og livssynssamfunn bli betraktet som tros- eller livssynssamfunnets eiendom i ethvert tilfelle. Myndighetene vil kun ha rett til objektiv dokumentasjon om medlemmer i form av tall som underlag for beregning av tilskudd. Dette vil stille særskilte krav til kontrollen av prosessen med utregning av medlemstall og tilskudd. Dagens situasjon viser at verken fylkesmenn eller kommuner har kapasitet, kompetanse eller verktøy til å gjennomføre sikker kontroll.

Vi har i i kapittel 9 argumentert for at den tekniske del av medlemsberegningen overlates til et sentralt organ, med ansvar for å sammenholde medlemslister og dialog med samfunnene om disse forhold. Dette vil bedre sikre nøyaktighet, riktig tilskudd, personvern, kontrollerbarhet, effektivitet etc.

Enkelte offentlige organer har hatt oppgaver knyttet til dette området i årevis, og har høy troverdighet i spørsmål som gjelder datasikkerhet, personvern og statistisk beregning. Her peker Statistisk sentralbyrå seg ut når det gjelder databearbeiding, datasikkerhet og erfaring med offentliggjøring av statistikk. Arbeidsgruppen oppfatter det slik at SSB i såfall ønsker en klar angivelse av hvilken myndighet som skal eie prosessen rundt medlemskontrollen, regler for definering av tilhørighet, hvilke rutiner som skal gjelde for innhenting, behandling og oppbevaring og sletting av data. Det samme gjelder hvilke oversikter som skal utarbeides og hvordan disse skal formidles, samt klare regler for det organ som skal ha ansvar for å overvåke en slik prosess.

Arbeidsoppgavene er imidlertid av en slik karakter at også private aktører kan løse dem effektivt. Spørsmålet om hvem som skal ha ansvaret bør i alle tilfeller avgjøres i dialog med tros- og livssynssamfunnene, slik at det er gjensidig trygghet om disse forhold.

Parallelt er det naturlig å foreslå at det i samarbeid med tros- og livssynssamfunnene opprettes et kontrollorgan, med rett til innsyn i hvert steg i prosessen. Det er naturlig at Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, og representanter for enkelte forsamlinger som står utenfor dette organet, inviteres til dialog om hvem som skal utøve en slik kontrolloppgave.

<sup>377</sup> jf. trl. § 18, 2.ledd.

#### 12.4.2.6 Tilskudd, årsmelding og regnskap

Det første alternativet er å la hver enkelt Fylkesmann ta ansvar for tilskudd til de samfunn som er registrert hos Fylkesmannen; i samsvar med dagens ordning. Det andre alternativet er at kunngjøring av tilskuddsordningen og tilskuddsberegningen flyttes til ett fylkesmannsembete som står i kommunikasjon med det tekniske beregningsorganet for medlemskontroll, mens den øvrige oppfølging på tilskuddsområdet spres på samtlige fylkesmenn (årsmelding, regnskap, revisjonskontroll, klage på kommunale tilskudd). Det tredje alternativet er å la én Fylkesmann ta ansvaret for alle oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltningen. Det fjerde alternativet er at arbeidet med tilskuddsforvaltningen legges til det samme sentrale organ som står for medlemsberegning.

Et vesentlig moment som taler mot fortsatt desentralisering av tilskuddsforvaltningen er det faktum at nær 75% av all tilskuddsforvaltning finner sted gjennom Fylkesmannen i Oslo og Akershus<sup>378</sup>, og at ni andre fylkesmenn til sammen bare forvalter 5% av tilskuddsmidlene. Behovet for en slagkraftig administrasjon på dette området taler også i mot fortsatt desentralisering. Nærhetsprinsippet tilsier på den annen side at man velger Fylkesmannen der sammenslutningen er registrert.

Vi ser det slik at det er relativt enkelt å finne et teknisk beregningsorgan som regner ut medlemstall mer effektivt og nøyaktig enn det fylkesmennene står for i dag. Her kan både offentlige og private aktører stille til rådighet mer kvalifiserte personer og mer tilfredsstillende datateknologi enn det fylkesmennene har adgang til. Å stå for saksbehandling, kontroll av regnskap og årsmeldinger henger på den annen side nær sammen med fylkesmennenes øvrige portefølje. Vi kan ikke se noe underordnet statsorgan hvor sakene passer bedre inn i organets nåværende portefølje. Klage på avslag på kommunale avgjørelser om tilskudd går vanligvis til Fylkesmannen i det fylket kommunen ligger.

Arbeidsgruppens konklusjon og forslag blir at teknisk medlemsberegningen løses i et organ med dette som særoppgave. Tilskuddsberegning, forberedelse av klage på tilskudd og utbetaling av tilskudd løses best ved samordning hos én Fylkesmann. De øvrige oppgaver knyttet til tilskudd, årsmelding og regnskap bør videreføres i den nåværende ordning, fordelt på hver enkelt Fylkesmann. En utvikling i retning av regionalisering vil ikke berøre dette hovedsynet.

#### 12.4.2.7 Andre oppgaver for fylkesmannen og kommunene

Fylkesmennene bør i tillegg fortsatt ha ansvar for oppfølging/kontroll med hvordan administrative ledere utfører lovbestemte gjøremål, øvrige oppgaver som påligger Fylkesmannen som tilskuddsforvalter i henhold til FK kap 11 - og reaksjoner når samfunnene ikke oppfyller sine plikter.

Kommunenes oppgaver vil bli vesentlig forenklet. Oppgaven blir å regne ut beregningsgrunnlaget og å formidle informasjonen om beregningsgrunnlaget til KirkeKOSTRA. Medlemstall fra det tekniske beregningsorganet kan også benyttes som objektivt underlag for utbetaling av kommunalt tilskudd. Slik sett vil behovet for kommunal kontroll av medlemstall forsvinne.

Det er i følge årsmeldingene fra fylkesmennene for 1998 ikke registrert egentlige klager på kommunale tilskudd dette året<sup>379</sup>. Selv om fylkesmennene også i fremtiden vil ha ansvar for klager på kommunalt tilskudd, er det naturlig å tro at en nyordning gir små belastninger både for kommuner og fylkesmenn.

<sup>378</sup> jf. omtale i kapittel. 3

<sup>379</sup> Selv om det har vært enkelte kommentarer fra representanter for tros- og livssynssamfunnene

### 12.4.2.8 Delegasjonen av ansvar

Departementet har alminnelig adgang til å delegere sin egen kompetanse til et underliggende organ, eksempelvis fylkesmennene, hvis det ikke er angitt eksplisitt at denne myndigheten skal forvaltes av "Kongen" eller "departementet" alene. Å delegere ansvaret for oppfølging av trl. § 18, 1.ledd til Fylkesmannen, synes derfor uproblematisk. Vi antar også at det er hjemmel i gjeldende lov for å delegere ansvaret for oppfølging av trl. § 12 til fylkesmennene, uten å gå veien om lovendring<sup>380</sup>.

Et annet spørsmål er delegasjon av medlemskontroll til et teknisk beregningsorgan: I og med at det ikke overføres beslutningsmyndighet, og klagebehandling foregår hos Fylkesmannen, anser vi sammenholdelse av medlemslister som forberedelse til vedtak.

Statistisk sentralbyrå har særskilt lovhjemmel i statistikkloven for å offentliggjøre denne type statistikk. Dette kan sammen med SSBs utvetydige kompetanse på området være av praktiske betydning hvis det blir avgjort at SSB fortsatt skal ha hovedansvaret for statistikk på forvaltningsområdet. Spørsmålet må imidlertid klargjøres i forskrift og retningslinjer for tilskuddsforvaltning, uansett om det er SSB eller andre organer som velges for formålet.

## 12.5 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen

I dag er detaljoppgaver lagt til departementet. Fylkesmenn og kommuner er pålagt arbeidskrevende kontroll og dobbeltarbeid som ikke har vesentlig praktisk nytteverdi. Dagens system krever at 1 departement, 18 fylkesmenn, mer enn 430 kommuner, samt nærmere 500 tros- og livssynssamfunn fører dialog om medlemsberegning og tilskudd. Arbeidsgruppen foreslår følgende:

- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet beholder funksjoner knyttet til policy, regelverksutforming, retningslinjer for tilskudd og klagesaker som gjelder Fylkesmannens forvaltning av tros- og (eventuelt) livssynssamfunnsloven.
- I tillegg til eksisterende portefølje, delegeres Fylkesmannen ansvaret for søknader om enerett til navn etter trl. § 12, og søknader om oppretting av egen gravplass etter trl. § 18,1.ledd.
- Teknisk medlemsberegning overføres til et felles organ for stat og kommuner. Organet opprettes utenfor fylkesmannsetaten. Mandatet for organet fastsettes i samråd med berørte parter.
- Det opprettes et overvåkingsorgan hvor samfunn, kommuner og fylkesmenn deltar. Oppgaven blir å overvåke prosessen med utregning av medlemstall, og kommentarer til statens tilnærming til tros- og livssynslivet. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn bør tas med i dialog om dette.
- Én Fylkesmann får ansvaret for kunngjøring av tilskudd, kommunikasjon med det tekniske medlemsberegningssystemet, tilsagnsbrev, klage på statstilskudd og utbetaling av tilskudd.
- Kontroll av årsmelding, regnskap og revisjon videreføres som den enkelte Fylkesmanns ansvar sammen med behandling av klager på kommunale tilskudd
- Det opprettes et tverrdepartementalt råd for religionspolitisk samordning i offentlig virksomhet.

Forskriftene og retningslinjene for tilskuddsforvaltning må etter dette omarbeides, jf. kap. 14 og 15. Hvilke endringer i reglene disse forslagene innebærer fremgår til dels av kapittel 15.3 og 15.4.

<sup>380</sup> jf. Eckhoff 1984, s. 226-27.

### 13 FORSLAG TIL ENDRINGER I GJELDENDE LOV

Som det fremgår i de foregående kapitler, ser arbeidsgruppen to mulige modeller for arbeidet med oppdatering av tros- og livssynssamfunnslovene. Den ene er å slå sammen de to lovene til en felles tros- og livssynssamfunnslov. Dette forutsetter i såfall at enkelte særuttrykk fjernes fra trossamfunnsloven, eller suppleres. Eksempler er uttrykk som "tros- (og livssynss-) samfunn. Den andre alternativet er en parallell endring i de to lovene. Arbeidsgruppen har også kort drøftet et tredje alternativ: En ny, felles lov for alle tros- og livssynssamfunn. Dette er en løsning som ligger vesentlig frem i tid, og bør i såfall ikke gjennomføres før den pågående vurdering av forholdet mellom Staten og Den norske kirke er avsluttet.

Gjennomgangen nedenunder tar utgangspunkt i at tros- og livssynsslovenes bestemmelser videreføres i to lover, men slik at en rekke bestemmelser parallelt oppdateres og bringes på linje med hverandre. Arbeidsgruppen foreslår følgende endringer :

- Trl. § 19 a), 1.ledd, oppheves.
- Trl. §§ 14, 2.ledd eller 28 endres til; *"Departementet kan gje føreseger om registermelding, om den eller dei som har ansvar for lovsette gjeremål i ( trudoms-/ livssynssamfunnet), om krav til vedtekter, kor mange medlemmer eit samfunn må ha for å bli registrert, om føring av lister over medlemskap, og om attest frå advokat/revisor."*
- Lsl. tilføyes i § 1, 1. ledd (endring i kursiv) *"Livssynssamfunn som i si lære og verksemd ikkje krenker rett og sømd, og som er registrert hos fylkesmannen, kan krevje årleg tilskott frå rikskassen"*
- Lsl. eller forskriftene til denne endres slik at kravet om 500 medlemmer endres til 20
- I sammenheng med innføring av et registreringskrav for livssynssamfunn i lsl. § 5, 2.ledd endres lsl. § 6 til følgende ordlyd (endring i kursiv). *"Kongen eller den han gjev fullmakt avgjer om eit livssynssamfunn fyller vilkåra for registrering og tilskott etter denne lova. Kongen eller den han gjev fullmakt avgjer og om vilkåra for tap av registrering er til stades. Reglane i trl § 21 gjeld så langt dei passar"*

For å forsterke administrativ ledelse i tros- og livssynssamfunn, fremmes følgende forslag:

- Tilføyes til trl. § 14 som angitt over
- Trl. § 24, 1.ledd endres til: *"Den som skal vera prest eller forstander i registerført trudomssamfunn, må vera over 25 år og ikkje over 70 år. Han må liva eitt heiderleg liv og ha evne til å gjera sine skyldnader etter lova. Fylkesmannen kan gje dispensasjon frå den øvre aldersgrensa inntil fyllte 75 år."*
- En tilsvarende bestemmelse som i trl. § 24, 1.ledd utformes eventuelt i forskriftene til lsl.
- Lsl. § 5, 2.ledd tilføyes en tilsvarende bestemmelse som foreslått i trl. § 14, 2.ledd

Som en terminologisk endring foreslås det at

- begrepet "prest eller forstander" i trl. skiftes ut med betegnelsen *"administrativ leiar"*.

Hjemmel for nye forskrifter når det gjelder regnskap, årsmelding og revisjon er gitt i trl. § 28, og i lsl. §§ 4, 3.ledd og 5, 2.ledd.

De foreslåtte endringer når det gjelder beregningsgrunnlag for stats- og kommunetilskudd, vil kreve endring både i trossamfunnslovens og livssynssamfunnslovens bestemmelser om utregning av tilskuddssats, hovedsakelig slik at en bestemmelse om *"fylkeskommunale utlegg"* tas inn i regelverket, og slik at uttrykket budsjetterte utlegg byttes ut med *"regnskapsførte utgifter"*. Her

må det eventuelt klargjøres at staten kan ta på seg ansvaret for fylkeskommunale utlegg ved et skjønsmessig anslag, jf. omtalen av problemene med beregning og utbetaling av tilskudd her.

Arbeidsgruppen foreslår at trl §§ 22, 1.ledd og 23 oppheves. Bestemmelsene er uten praktisk betydning og representerer et unødvendig inngrep i troslivets rett til selvbestemmelse og medlemmenes personvern.

Forslagene knyttet til medlemsregistrering forutsetter også revisjon av forskrifter (omtalt i kap 14), nye retningslinjer for tilskuddsforvaltning (kap 15), og omorganisering av forvaltningsordningen (kap 12). Endringene er imidlertid stort sett hjemlet i dagens regelverk, og krever bare mindre justeringer.

Arbeidsgruppen har ikke hatt oversikt over ikke - finansielle ytelser som tilkommer Den norske kirke. Spørsmålet om lovendring her ligger utenfor tros- og livssynssamfunnslovenes bestemmelser og arbeidsgruppens mandat, og vi overlater spørsmålet til en eventuell senere utredning.

Vi stiller spørsmål ved om livssynssamfunn bør ha adgang til vigselsrett og om prøvingen av ekteskapsvilkår bør overføres til offentlige myndigheter. Også dette spørsmålet formidles til eventuell videre utredning.

Trl. § 20 om kommunetilskudd til alternativ religionsundervisning vurderes som uten praktisk verdi i sin nåværende utforming, og foreslås opphevet.

Bestemmelsen i trl. § 18, 1. ledd og § 28 hjemler den foreslåtte delegasjon av myndighet på gravferdsområdet. I og med at de gjeldende lover og forskrifter på dette området primært er laget for å ivareta Den norske kirkes behov, vil det likevel være behov for forskrifter om gravferdsordninger og gravplasser for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Endringer i termini i vernepliktsloven § 3, domstolsloven § 66, og spesialistbestemmelsene i utlendingsforskriften samt andre lover og forskrifter må også i vurderes hvis disse bestemmelsene skal bringes på linje med forslagene som er fremmet her.

I de foregående kapitler er det også fremmet forslag om endringer i ekteskapsloven, slik at livssynssamfunn kan få vigselsrett, og at prøving av ekteskapsvilkår overføres til offentlige myndigheter.

## 14 FORSLAG TIL HOVEDLINJER I NYE FORSKRIFTER

Det er i skrivende stund knyttet tre forskrifter<sup>381</sup>, tre tilskuddsordninger<sup>382</sup>, seks Rundskriv<sup>383</sup>, og diverse presedenser til forståelsen av reglene i tros- og livssynssamfunnslovene. I tillegg kommer rettigheter, plikter og sanksjoner som er hjemlet i annet lov og regelverk.

I og med at det i rapporten foreligger forslag om lovendringer, kan man på endringsområdene bare delvis forutsi hvilke krav som må stilles til nye forskrifter.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at samtlige forskrifter og rundskriv som foreligger bør oppheves, og at det bør lages nye, felles eller likelydende forskrifter og følgerundskriv for de to lovområdene. Vi har følgende forslag til hovedmomenter i nye forskrifter:

### 0. Lovhjemmel og ikrafttredelse

#### 1. Begreper

Klargjøring av begreper som religion og livssyn, tros- og livssynssamfunn, administrativ leder, medlemsskap, offentlig godkjenning, registrering.

#### 2. Offentlig godkjenning av tros- eller livssynssamfunn for offentlige funksjoner eller tilskudd

- a) Vedtak om enerett til navn på trossamfunn (automatisk ved registrering, søknad uten reg.)
- b) Registrering av tros- og livssynssamfunn, herunder
  - Innholdet i og adresse for søknaden om registrering (skjemaer, innhold, Fylkesmann)
  - De rettigheter og plikter registrering utløser (tilskudd, rett til å søke om vigselfrett, etc, årsmelding, regnskap for eventuelle tilskudd, revisjon, etc)
  - Kriterier for registrering. Forslaget i kapittel 5 er organisasjonsnummer, utfylt søknadsskjema, basis i religion eller livssyn, at sammenslutningen har mer enn 20 medlemmer, vedtekter, oppfyller allmenhetskriteriet, at virksomheten er innenfor lov og rett, at virksomheten er innen allment akseptert moral, og at virksomheten har vært ett år i etableringsregister, etc)
  - Form og ansvar for vedtak, registerføring av vedtak og offentliggjøring av vedtak om godkjenning av tros- eller livssynssamfunn

#### 3. Administrativ ledelse i registrerte tros- og livssynssamfunn, herunder

- a) Krav om administrativ ledelse i tros- eller livssynssamfunn
- b) Søknadens innhold og autorisasjon fra vedtaksført organ i tros- eller livssynssamfunn
- c) Kriterier for godkjenning (alder, kunnskapsprøve, hederlighetskravet/vandelsattest)
- d) Pliker (føring av protokoller, vitnemål, taushetsplikt)
- e) Rettigheter (selvstendig ansvar i trossamfunnet, vigselfmann, etc)
- f) Form og ansvar for vedtak, registerføring av vedtak og offentliggjøring av vedtak om godkjenning av administrativ leder

<sup>381</sup> Forskrift om trossamfunn, Føresegn om tilskot til uregistrerte (andre organiserte) trossamfunn og Føresegn om tilskot til livssynssamfunn

<sup>382</sup> Kapittel 210, post 70 Tilsk. til reg. trossamfunn, post 71 Tilsk. til ureg. Trossamfunn, post 72 Tilsk. til livssynssamfunn

<sup>383</sup> J.nr. 1231/69 G Bjo/AHN av 23. 12. 1969 om Lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trudemssamfunn og ymist anna, G-86/76 av 24.5.76 om registrerte trossamfunn med opphevde forskrifter, G-147/82 av 22. 6.82 om Tilskudd til livssynssamfunn og uregistrerte trossamfunn med opphevde forskrifter, G- 103/83 av 4. 5.83 om Kommunalt tilskudd til trossamfunn og livssynssamfunn og utlevering av medlemslister, G-200/88 av 12.12.88 om Delegasjon til fylkesmennene: Statstilskudd til uregistrerte trossamfunn, etc, med 3 gjeldende forskrifter, samt F-21/99 om Beregning av statstilskudd for 1999

#### **4. Kunngjøring av tilskuddsordning**

(jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten Kap 11, jf. tidligere omtale her i kapittel 14, og Retningslinjer for statlige kunngjøringer i dagspressen)

#### **5. Krav til søknad om tilskudd**

I tillegg til kravene som følger av kapittel 5 og 6 vil dette si bruk av standard søknadsskjema, vedlegg av regnskap og årsmelding, samt revisjon for foregående års tilskudd, og opplysninger om av medlemstall som gjør det mulig å kontrollere riktigheten av informasjonen.

#### **6. Saksbehandling av årlige søknader om tilskudd**

- a) Ansvar for behandling av søknader om tilskudd (fylkesmannen og kommunene).
- b) Arbeidsdeling mellom samfunnene, organet som foretar teknisk medlemsberegning, Fylkesmannen og kommunene
- c) Prosessformalia

#### **7. Medlemsskap og føring av medlemsprotokoll**

- a) Klargjøring av reglene i trl. Kapittel 1 og lsl. og grenseoppgang mot kirkeloven
- b) Krav til medlemsprotokoll for tilskuddssøkere (jf. denne utredningens kapittel 9)

#### **8. Utregning av statlig og kommunal sats for tilskudd**

- a) Utregning av beregningsgrunnlag (hva som skal tas med i regnskapsførte utgifter)
- b) Utregning av delingstall (tidspunkt for medlemstelling i Den norske kirke)
- c) Sats for tilskudd (Beregningsgrunnlag dividert med delingstall)

#### **9. Utregning av statlig og kommunalt tilskudd**

Sats (Beregningsgrunnlag dividert med delingstall) multiplisert med medlemstall.

#### **10. Minimumskrav til utforming av tilsagnsbrev**

(jf. Funksjonelle krav til Økonomiforvaltningen i staten kapittel 11 og Kapittel 15 i denne rapporten)

#### **11. Krav til årsmelding, regnskap og revisjon**

(jf. Funksjonelle krav til Økonomiforvaltningen i staten kapittel 11 og rapportens kapittel 7 og 15)

#### **12. Avslag på søknad om tilskudd**

Eksempler: Søker er ikke registrert tros-/livssynssamfunn, manglende rapportering, regnskap eller revisjon eller administrativ leder, utilfredsstillende medlemsregister (jf. kap 5-7, 9 og 15 i rapporten)

#### **13. Opphør av registrering, rett til tilskudd og offentlige funksjoner**

(jf. omtale i kap 5.7)

#### **14. Tap av godkjenning som administrativ leder i tros- eller livssynssamfunn**

(jf. omtale i kap. 6.3.3 og 6.4.3)

#### **15. Rett til egen gravplass etter trossamfunnsloven § 18, 1.ledd**

Forskrift om vilkår for egen gravplass, delegasjon til Fylkesmannen, kommunenes ansvar etter plan- og bygningsloven, etc.

#### **16. Rett til fri ved religiøse høytider etter trl § 27 a.**

#### **17. Klageadgang og klageorgan**

Klage på søknad om registrering, søknad om statlig og kommunalt tilskudd, søknad om gravplass.

### **18. Formularer og skjemaer**

Som skal benyttes ved søknad om registrering, godkjenning av administrativ leder, tilskudd, føring av medlemsregistre, regnskap, årsmelding, revisjon, fratreden av administrativ leder, etc.



## 15 FORSLAG TIL RETNINGSLINJESLINJER FOR TILSKUDDSFORVALTNING

### 15.1 Innledning

Tilskudd tildeles fra kapittel 0210 *Tilskudd til trossamfunn med mer og privateide skole- og kirkebygg* på statsbudsjettet. Økonomireglementet for staten med tilhørende Funksjonelle krav forutsetter at det lages retningslinjer for forvaltning av disse tilskuddsmidlene.

Tilskuddsordningene er regelstyrte; det er definert i lov eller forskrift hvem som har rett på tilskudd og hvordan tilskuddet skal regnes ut.

Også kommunale tilskuddsordninger reguleres av de lover og forskrifter vi har summert opp i kapittel 4, og vil påvirkes av de forslagene som er fremmet. Særlig gjelder dette forslagene i kapittel 8 og 12, men også kapitlene 7, 9, 10 og 11. I tillegg gjelder almene forvaltningsrettslige prinsipper for saksbehandlingen både for statlige og kommunale tilskuddsordninger.

I dette kapitlet fremmer arbeidsgruppen først et forslag til midlertidige retningslinjer for statlig tilskuddsforvaltning innenfor gjeldende regler. Dette er gjort ut fra den antakelse at dette er en forutsetning ut fra de gjeldende Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten kap 11 og at endringer i eksisterende lov og forskrifter vil ta noe tid.

Deretter skisseres mulige retningslinjer innenfor ny lov og forskriftsordning for tilskuddsordningene. Det tas utgangspunkt i en felles løsning for tros- og livssynssamfunn, i og med at forslagene i denne rapporten gjør tilskuddsordningene identiske på tilnærmet alle punkter.

### 15.2 Krav og utkast til retningslinjer for de berørte statlige tilskuddsordninger

#### 15.2.1 Kravene til retningslinjer for tilskuddsordningene på kap 0210, post 70-72

Bevilgningsreglementet, Økonomireglementet for staten (ØR) og i Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (FK) regulerer hvordan tilskuddsordningene på kap 0210, post 70-72 skal forvaltes. De mest aktuelle bestemmelser i ØR er §§ 3.2 (departementets plikter), 3.3 (evaluering av tilskuddsordninger), 6.2, 2.ledd ( tildelingsbrev til underliggende organ som forvalter tilskuddsordninger), 8 (delegasjon av budsjett disponeringsmyndighet til underliggende organ), 11.2, 2.ledd og 12.2 (om rapportering vedrørende tilskuddsbevilgninger), 16 (om attestasjon og anvisning av tilskudd), 17.8 (utbetaling av statstilskudd) og §§ 20 og 21 (om kontroll med bruken av tilskudd).

I FK 11-3.2 heter det at retningslinjer for denne type tilskuddsordninger skal beskrive formålet med tilskuddet og hvem som kan motta tilskuddet, hvordan tilskuddsordningene skal kunngjøres og hva som skal kreves av søknader, samt hvilke vilkår som må oppfylles for å få tilskudd, og hvordan tilskuddets størrelse skal regnes ut. Videre skal slike retningslinjer beskrive hvordan saksbehandlingen skal foregå og hvordan klagesaker skal behandles, hvilke rutiner som skal gjelde for registrering av tilsagn, utbetaling av tilskudd, regnskapsføring hos tilskuddsforvalter og ved tilbakebetaling når det er utbetalt for mye tilskudd. Retningslinjene skal også beskrive hvilke krav til rapportering om bruk av midlene som skal stilles til mottaker og hvilke revisjonskrav som skal stilles til attesting av innsendte regnskap, hvilke krav til stønadsforvalters oppfølging og

kontroll av tilskudd som skal gjelde, mulige reaksjonsformer dersom mottaker gir uriktige opplysninger eller ikke bruker tilskuddet i samsvar med fastsatte betingelser og hvilke krav som skal gjelde til evaluering av tilskuddsordningen.

Sett i lys av ØRs krav om at det skal foreligge retningslinjer for forvaltning av tilskuddsordningene på kap 0210, post 70-72, og at det vil ta noe tid før nye regler eventuelt kommer på plass, har vi valgt å tilnærme oss denne problemstillingen på to måter;

- For det første er det laget et sett midlertidige retningslinjer i kapittel 15.3 innenfor gjeldende lover og forskrifter. Disse vil i det ytre oppfylle de krav som er stilt i ØR, men vil som forvaltningsordningen for øvrig rammes av de svakheter som er innebygget i dagens system.
- På de punkter forslagene til lov og forskriftsendringer vil medføre endret kravspesifikasjon til slike retningslinjer, er det derfor i kapittel 15.4 gitt supplerende merknader som i hovedtrekk skal oppfylle kravene i FK fullt ut.

### 15.3 Forslag til midlertidige regler innenfor gjeldende lover og forskrifter

Merknad:

Oppstillingen i kapittel 15.3 er etter den mal som gjelder for tilskuddsordninger under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet<sup>384</sup>, og bygger altså på gjeldende forvaltningsordning.

#### Retningslinjer for tilskuddsforvaltning, Kap 0210, Post 70, 71 og 72

##### "1-0 FORMÅLET MED TILSKUDET

Tilskuddsordningene på kapittel 0210, post 70-72 på statsbudsjettet skal sikre økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, ved at disse tros- og livssynssamfunnene gis en tilsvarende tildeling per medlem som Den norske kirke, jf. Lov om trdomssamfunn og ymist anna (trl) §§ 19 og 19 a og i Lov om tilskot til livssynssamfunn (Isl) §§ 1, samt omtale i St. prp. nr. 1 (1997-98).

##### "2-0 TILSKUDDSMOTTAKER

Tilskuddsmottakere er registrerte trossamfunn etter trl § 19, andre organiserte trossamfunn etter trl § 19 a) og livssynssamfunn som er tilskuddsberettiget etter Isl § 1".

##### "3-0 ANSVAR FOR Å FORVALTE TILSKUDDSDORDNINGEN

"Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for

- utarbeidelse av retningslinjer for tilskuddsforvaltning, jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (FK), kap. 11-3.2
- utregning av årlig sats for statstilskudd til samfunnene, jf. trl §§ 19, 19 a), Isl §§ 1 og 3, og Rundskriv G-200/88 med forskrifter
- innspill til de årlige tildelingsbrev til fylkesmennene,
- å utferdige et årlig rundskriv om tilskuddssats til fylkesmennene, jf. Forskrift om trossamfunn pkt 1.5, og Føresegn om tilskot til uregistrerte trdomssamfunn og Føresegn om tilskot til livssynssamfunn § 6
- kunngjøring av tilskuddsordningene til uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn, jf. Retningslinjer for statlig annonsering i dagspressen, Rundskriv G-200/88 pkt 2, 2. ledd og FK 11-3.3
- innhenting av årsmelding og regnskap fra fylkesmennene om forbruk på tilskuddspostene, jf. FK 11-4.1 og 4.2
- oppfølging, kontroll og evaluering av fylkesmennenes saksbehandling av tilskudd, jf. FK 11-5.1

<sup>384</sup> Notat av 30.10.1978 med etterfølgende presiseringer

- klagesaker som gjelder fylkesmennenes vedtak om tilskudd, jf fvl § 28

Fylkesmennene har ansvar for

- kunngjøring av tilskuddsordningen i årlig brev til registrerte trossamfunn
- behandling av søknader om tilskudd til tros- og livssynssamfunn, jf trl §§ 19 og 19 a og lsl § 1 med forskrifter og rundskriv
- utregning og tilrettelegging for utbetaling av tilskudd til tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn, jf trl §§ 19 og 19, lsl §1 med tilhørende rundskriv og forskrifter
- oppfølging og kontroll med de funksjoner godkjente prester og forstandere har ansvaret for i trossamfunn, jf trl § 9, 3.ledd, og §§ 16, 17, 22, 23, 24, 23 og 25
- kontroll med at medlemsprotokoll føres korrekt, jf trl §§ 19 og 19 a), jf § 28, lsl § 5, 2.ledd og forskriftene i G-200/88
- øvrige oppgaver som påligger fylkesmannen som tilskuddsforvalter i henhold til FK kap 11
- reaksjoner når tilskuddsmottaker ikke oppfylder sine plikter, jf trl § 21, Rundskriv G-103/83 og G-200/88 med tilhørende forskrifter”.

#### **”4-0 KUNNGJØRING AV TILSKUDDSORDNINGEN (jf. FK 11-3.3)**

**Merknad:** FK 11-3.3 lyder:

*”Kunngjøring må skje på en slik måte at man når hele den målgruppen som tilskuddsordningen tar sikte på. Den må bl a beskrive formålet med ordningen, de krav som gjelder for bli tatt i betraktning og hvilke opplysninger søkeren må gi i søknaden. Kunngjøringen må også inneholde informasjon om at det, for å realisere formålet med tilskuddsordningen, vil kunne bli stilt vilkår overfor mottaker, og iverksatt tiltak for å kontrollere om tilskuddet er brukt i samsvar med formålet. Søknadsfrist må oppgis dersom ordningen ikke er lik at søker kan melde seg når behovet oppstår”.*

Etter Forskrifter om trossamfunn, og § 6 i Føresegn om tilskot til uregistrerte trdomssamfunn og Føresegn om tilskot til livssynssamfunn, skal Justisdepartementet (nå Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet) innen 1.2 hvert år sende rundskriv til fylkesmennene om hvilken tilskuddssats som gjelder for tilskuddsordningene og hvordan tilskuddet skal regnes ut. Noe i forkant av dette skal Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gi innspill til Administrasjonsdepartementets tildelingsbrev til fylkesmennene, angi oppgaveområder som er delegert til fylkesmennene, samt krav til rapportering for bevilgningsåret. Rundskriv G-200/88 pkt 2, bestemmer at departementet skal sørge for at uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn får informasjon om at de kan søke statstilskudd, ved kunngjøring i pressen og Norsk lysingsblad. Statlige kunngjøringer reguleres for øvrig av utføringen Retningslinjer for statlig annonsering i dagspressen.

#### **Forslag til ordlyd i de midlertidige retningslinjene**

”Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal sørge for omtale av tilskuddsordningen i det årlige tildelingsbrevet fra Administrasjonsdepartementet til fylkesmennene. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal også sende fylkesmennene et rundskriv innen 1.3 hvert tilskuddsår om hvilken tilskuddssats som gjelder for tilskuddsordningene og hvordan tilskuddet skal regnes ut. Departementet skal sørge for at uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn får nødvendig informasjon om at de kan søke statstilskudd, ved kunngjøring i samsvar med Retningslinjer for statlig kunngjøring i dagspressen.

Fylkesmennene skal formidle informasjon om tilskuddsordningen i brev til de trossamfunn som er registrert hos Fylkesmannen på kunngjøringstidspunktet, og senest 1.3 hvert år.”

Kunngjøringen i dagspressen, og brevet fra fylkesmennene til registrerte trossamfunn, skal som minimum inneholde omtale av formålet med tilskuddsordningen, potensielle mottakere av tilskudd, vilkårene for å få tilskudd, kravet til innholdet i søknad om tilskudd, tidsfrister for innsendelse av søknad om tilskudd, krav til rapportering om aktiviteter og regnskap.

Dersom informasjonen ikke gis i kunngjøringsteksten, skal det opplyses hvor man kan henvende seg for å få tilgang til slik informasjon.”

## ”5-0 TILDELINGSKRITERIER

### 5.1 Vilkår for å få tilskudd

Tilskudd kan gis til

- tros- og livssynssamfunn som oppfyller kriteriene for tilskudd i trl §§ 19, 19 a) eller lsl § 1,
- når slike tros- eller livssynssamfunn har sendt inn regnskap for eventuelle foregående tilskuddsår, med de underskrifter og den attestasjon som forutsettes i forskriftene, og når
- registrerte trossamfunn har sendt inn årsmelding for virksomheten det foregående tilskuddsåret, jf trl. § 16.

### 5.2 Beregningsregler - fastsetting av tilskuddets størrelse

Satsen for tilskudd per medlem i tros- eller livssynssamfunn som er berettiget til tilskudd, skal regnes ut ved at det budsjetterte utlegg til Den norske kirke divideres på antall medlemmer i statskirken ved siste offisielle telling av medlemmer. Hvert samfunn har rett til tilskudd for alle oppførte medlemmer som oppfyller kravene til medlemskap i trossamfunnslovens Kapittel 1 eller etter livssynssamfunnsloven § 5.”

## ”6-0 SAKSBEHANDLING

### 6.1 Krav til søknad om tilskudd

Søknad må fremsettes skriftlig av leder for tros- eller livssynssamfunnets styrende organ, eller en annen person som har skriftlig fullmakt til å utferdige søknad av samfunnets styrende organ, slik dette er utpekt av sammenslutningens generalforsamling. Fremsettes søknaden av den som til daglig fører medlemsprotokoll for samfunnet, skal søknaden attesteres av to autoriserte representanter for samfunnets styrende organ.

Søknaden skal fremsettes på det søknadsskjema som er godkjent av departementet for formålet, og må for øvrig inneholde de opplysninger som er nødvendig for å utforme tilsagnsbrevet og foreta utbetaling av tilskudd.

Søknaden må sendes til Fylkesmannen hvor samfunnet er registrert eller har sitt hovedsete, innen den frist som er satt ved kunngjøringen. Registrerte trossamfunn som omfatter menigheter i flere fylker og som har latt seg registrere i det fylke hvor de har sitt hovedsete, må fremme krav samlet for hele sitt samfunn overfor Fylkesmannen på registreringsstedet.

### 6.2 Krav til Fylkesmannens behandling av innkomne søknader

Fylkesmannen har ansvar for å kontrollere at innkomne søknader oppfyller kravene til form og innhold slik det er angitt i kunngjøringen og ta initiativ overfor søkerne for å korrigere eventuelle mangler.

### 6.3 Tilsagnsbrevet

Tilsagnsbrev skal utarbeides av Fylkesmannen etter at søknadsfristen er gått ut, og når det er godtgjort at øvrige forutsetninger for tilskudd er oppfylt, jf. pkt. 5.1. Tilsagnsbrevet skal inneholde

- tilskuddsmottakerens navn, adresse og organisasjonsnummer

- tilskuddsmottakerens bank- eller postgirokontonummer og tilskuddsbeløp
- omtale av formålet med tilskuddsordningen, jf. pkt. 1-0
- omtale av tildelingskriteriene og reglene for beregning av tilskuddets størrelse, jf. pkt. 5-0
- angivelse av utbetalingsrutiner, jf. pkt. 8.1
- omtale av konsekvenser ved brudd på vilk år for tilskuddet, og mulige reaksjoner dersom tilskuddsmottaker sender inn feil informasjon, jf. pkt. 6.3 og 8.2
- varsel om tilskuddsmottakers plikt til å melde fra til Fylkesmannen dersom grunnlaget for tilskuddet endres eller faller bort
- omtale av krav til regnskap og oppbevaring av regnskapsdata og eventuelle krav til årsmelding, jf. pkt. 9-0 og 10-0
- omtale av krav til attestasjon eller revisorbekreftelse for bruk av midlene, jf. pkt. 10.1
- varsel om Fylkesmannens, departementets og Riksrevisjonens adgang til å kontrollere at midler er benyttet etter forutsetningene, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 17 og pkt. 11-0
- informasjon om adgangen til å klage etter fvl. § 28, jf. pkt. 6.4

#### 6.4 Vedtak om avslag, utsettelse av utbetaling og bortfall av tilskudd

Fylkesmannen kan fatte vedtak om avslag på søknad om tilskudd dersom

- virksomheten ikke fyller kravene som er satt i lov og forskrift til tros- og livssynssamfunn som skal få tilskudd,
- søknaden er mangelfull, og søkeren ikke retter på dette innen frist som er satt av Fylkesmannen,
- det mangler regnskap for foregående tilskudsår,
- registrert trossamfunn ikke har sendt inn årsmelding.

Fylkesmannen kan fatte vedtak om utsettelse av utbetalingen av tilskudd, dersom tilskuddsmottakeren ikke fullt ut oppfylder vilkår som er satt i tilsagnsbrevet for å få ubetalt tilskuddet. Fylkesmannen skal da gi varsel til tilskuddsmottaker om utsettelsesvedtak og tilskuddsmottaker gis rimelig tid til å oppfylle de krav som stilles, før det iverksettes øvrige tiltak, jf. fvl. § 16. Er feilene vesentlige eller ikke rettet opp innen den frist Fylkesmannen setter, kan Fylkesmannen fatte vedtak om at tilskuddet helt eller delvis bortfaller.

Det kan for øvrig fattes vedtak om at tilsagnet helt eller delvis faller bort dersom

- tilskuddsmottaker ikke aksepterer vilkår som settes for tilskudd, jf. pkt. 5-1, 8.2, 9-0 og 10-0,
- det er gitt uriktige opplysninger som har virket inn på avgjørelsen, jf. pkt. 5-0, 6-0 og 9-0,
- tilskuddsmottaker bruker midlene til andre formål enn forutsatt, jf. pkt. 1-0, 5.1 og 6.3.

#### 6.5 Klageregler

Vedtak om tilskudd til tros- eller livssynssamfunn er å betrakte som enkeltvedtak etter fvl. § 2 b. Reglene om klageadgang i fvl. Kap. VI kommer derfor til anvendelse."

### "7-0 REGISTRERING AV TILSAGN, RESKONTRIFØRING, ATTESTASJON OG ANVISNING

Når en terminutbetaling til tilskuddsmottaker skal foretas, må Fylkesmannen utarbeide et utbetalingsdokument i henhold til Økonomireglementet og instruks for økonomiforvaltning ved fylkesmannsembetet. Tilsagn skal registreres i Fylkesmannens økonomisystem når saksbehandlingen er avsluttet, i henhold til reglene i Økonomireglementet og interninstruksen for økonomiforvaltning ved fylkesmannsembetet. Kontering og attestasjon foretas av Fylkesmannen i henhold til interninstruksen.

Tilsagn til tros- og livssynssamfunn skal registreres i et eget register, eller på slik måte at tilsagnet kan skilles ut fra andre tilsagn som gis til samme mottaker eller til andre mottakere. Registret skal settes opp i det format departementet har bestemt, og som minimum inneholde

- tilskuddsmottakers navn og organisasjonsnummer,
- identifikasjon for hvilken paragraf i tros- eller livssynssamfunnsloven det er gitt tilskudd etter,
- hvor mange medlemmer det er gitt tilskudd for,
- oversikt over tilskudd som er betalt ut eller tilbakebetalt, eventuelt bortfalt eller trukket tilbake.

Reskontroen skal inneholde tilskuddsmottakers navn, adresse, organisasjonsnummer og bank- eller postgironummer, og de øvrige opplysninger som Fylkesmannens interninstruks og Økonomireglementet forutsetter.”

## ”8-0 UTBETALING, AVREGNING OG EVENTUELL TILBAKEBETALING

### 8.1 Utbetaling og avregning

Utbetaling av tilskudd skal skje i samsvar med reglene i den instruks som gjelder for økonomiforvaltningen ved fylkesmannens embete, og for øvrig innen de tidspunkter som er angitt i tilsagnsbrev.

### 8.2 Tilbakebetaling

Utbetalte tilskudd kan kreves tilbakebetalt, helt eller delvis, dersom

- det er gitt uriktige opplysninger som har virket inn på avgjørelsen,
- midlene er brukt til andre formål enn forutsatt,
- regnskapsrapport for mottatt tilskudd ikke sendes inn, jf. pkt. 5.1 og 10.1.

Når departementet har reist et krav om tilbakebetaling, og fristen for tilbakebetaling er gått ut, skal retningslinjer for forsinkelsesrenter og innkrevingskostnader i offentlig sektor gjøres gjeldende, jf. brev fra Finansdepartementet av 11.12.1996.”

## ”9-0 RESULTATINFORMASJON

Registrerte trossamfunn plikter å sende Fylkesmannen årsmelding om virksomheten innen 1.mars hvert år, jf. trl. § 16. Fylkesmannen eller departementet kan kreve ytterligere informasjon om virksomheten i slike trossamfunn eller andre tros- eller livssynssamfunn som har mottatt tilskudd fra staten, jf. Forskrift om trossamfunn, Føresegn om tilskott til uregistrerte trossamfunn og Føresegn om tilskott til livssynssamfunn (**ved videreføring av dagens regler**).

Fylkesmannen skal i årsrapporten til departementet, eller i en egen rapport om virksomheten det foregående bevilgningsåret, rapportere om hvilke samfunn som har mottatt tilskudd det foregående tilskuddsåret, hvor mange medlemmer det er gitt tilskudd for, avslag som er gitt og begrunnelsen for disse, samt brudd på forutsetningene for tilskudd.

Departementet skal gjennomgå Fylkesmannens omtale og gi tilbakemeldinger ved eventuelle mangler i rapporteringen.”

## ”10-0 KRAV TIL REGNSKAPSRAPPORT OG ATTESTASJON FRA REVISOR

### 10.1 Regnskap

Tilskuddsmottaker må sende inn en regnskapsrapport til Fylkesmannen innen 1.3 hvert år om hva tilskudd er benyttet til, med det innhold, den attestasjon og til de tidspunkter som forutsettes i tilsagnsbrevet, jf. omtale av dette i Forskrift om trossamfunn, Føresegn om tilskott til uregistrerte trossamfunn og Føresegn om tilskott til livssynssamfunn (**ved videreføring av dagens regler**).

Fylkesmannen skal rapportere om forvaltningen av tilskuddsmidlene i sine kvartalsrapporter og i sin årsrapport til departementet, med det innhold og til de tidspunkter som departementet til enhver tid fastsetter.

Fylkesmannen eller departementet kan kreve ytterligere regnskapsinformasjon fra tilskuddsmottaker, jf. også pkt. 10-0 og 11-0. Regnskapsdata må oppbevares av tilskuddsmottaker i minimum 10 år etter at tilskudd er utbetalt.

## 10.2 Attestasjon fra revisor

Innsendte regnskap over bruk av tilskuddsmidler skal attesteres av statsautorisert eller registrert revisor, i samsvar med de bestemmelser som gjelder i Forskrift om trossamfunn, Føresegn om tilskot til uregistrerte trossamfunn og Føresegn om tilskot til livssynssamfunn." (**ved videreføring av dagens regler**).

### "11-0 KONTROLL

Fylkesmannen skal gjennomføre

- formalia- og rimelighetskontroll av innsendte søknader og rapporter, og herunder særlig fokusere på om riktige signaturer og eventuelt forskriftsmessig revisorattestasjon foreligger for søknader om tilskudd og regnskap,
- stikkprøvekontroll for å kontrollere om kravene til føring av medlemsprotokoller følges opp av tilskuddsmottaker,
- de kontroller Fylkesmannen ellers anser påkrevet innenfor gjeldende regler."

### "12-0 EVALUERING AV TILSKUDDSORDNINGEN

Evaluering av tilskuddsordningen skal gjennomføres i henhold til Retningslinjer for bruk av evalueringer i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 16. februar 1998."

## 15.4 Om behov for justeringer innenfor eventuelle nye forskrifter

### Merknad:

Forslaget i punkt 15.3 er satt opp i samsvar med dagens regler. De lovendringene og endringer i forskrifter, medlemskontroll og forvaltningsordning som er foreslått, vil kreve endringer også i retningslinjer for tilskuddsforvaltning. Det gjelder blant annet følgende punkter:

### 15.4.1 Endringer i omtale av tilskuddsmottakere

#### Merknad:

I forslagene til endringene i eksisterende lov og forskrifter ligger det implisitt en forutsetning om at alle samfunn som skal få tilskudd etter tros- eller livssynssamfunnslovene, må være registrert i samme sentralregister. Det gir følgende forenkling i definisjonen av tilskuddsmottakere.

### "2-0 TILSKUDDSMOTTAKER

Tilskuddsmottakere er registrerte tros- og livssynssamfunn".

### 15.4.2 Endringer i ansvar for å forvalte tilskuddsordningen

#### Merknad:

Her blir det enkelte endringer i henhold til de midlertidige reglene i kap 15.3, jf. kap 9 og 12.

### "3-0 ANSVAR FOR Å FORVALTE TILSKUDDSDORDNINGEN

"Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for

- utarbeidelse av retningslinjer for tilskuddsforvaltning, jf. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (FK), kap. 11-3.2
- utregning av årlig sats for statstilskudd, jf. trl §§ 19, lsl §§ 1 og 3, og Forskrift om----- **(jf. kap 14)**
- innspill til de årlige tildelingsbrev til fylkesmennene,
- å utferdige et årlig rundskriv om tilskuddssats til den fylkesmann som har ansvar for utregning og utbetaling tilskudd, jf. Forskrift om -----**(jf. kap 14)**
- innhenting av årsmelding og regnskap fra fylkesmennene om forbruk på tilskuddspostene, jf FK 11-4.1 og 4.2
- oppfølging, kontroll, evaluering av fylkesmennenes saksbehandling av tilskudd, jf. FK 11-5.1
- klagesaker som gjelder fylkesmennenes vedtak om tilskudd, jf fvl. § 28

Den Fylkesmann som har det sentrale ansvar for tilskuddsforvaltningen har særansvar for

- kunngjøring av tilskuddsordningen i årlig brev til registrerte trossamfunn og registrerte livssynssamfunn, jf. Forskrift om ----- **(jf. kap 14)**, Retningslinjer for statlig annonsering i dagspressen, og FK 11-3.3
- behandling av søknader om tilskudd, jf trl §§ 19 og 19 a og lsl § 1 med forskrifter og rundskriv
- dialog med det tekniske beregningsorgan som har ansvar for å regne ut medlemstall
- utregning og tilrettelegging for utbetaling av tilskudd, jf trl §§ 19 og lsl. med forskrifter
- tilbakemelding til tilskuddssøkerne om hvilke medlemmer som ikke eksisterer i Folkeregisteret, hvilke som er ført i to medlemsregistre, og hvilke som har skiftet kommunetilknytning

Fylkesmennene har ansvar for



- oppfølging og kontroll med de funksjoner godkjente prester og forstandere har ansvaret for i trossamfunn, jf. trl. § 9, 3.ledd, §§ 16, 17, 22, 23, 24, 23 og 25
- kontroll med at medlemsprotokoller føres korrekt, jf. trl. §§ 19, jf. § 28, lsl. § 5, 2.ledd og Forskrift om **(jf. kap. 14)**
- øvrige oppgaver som påligger Fylkesmannen som tilskuddsforvalter i henhold til FK kap. 11
- reaksjoner når tilskuddsmottaker ikke oppfyller sine plikter, jf. trl. § 21, lsl. § 6 og tilhørende forskrifter”.

Det tekniske beregningsorgan for utregning av medlemstall har ansvar for å

- hente inn opplysninger om medlemmer fra Folkeregisteret, Sentralt medlemsregister for Den norske kirke og søknader om tilskudd til tros- og livssynssamfunn etter reglene i trl. og lsl.
- Sammenholde listene og regne ut medlemstall
- Sende en oversikt til Fylkesmannen om medlemstall i henhold til regelverket, herunder hvilke oppførte medlemmer som ikke eksisterer i folkeregisteret, hvilke som er ført dobbelt i medlemsregisteret, og hvilke som har endret kommunetilknytning

### 15.4.3 Kunngjøring av tilskuddsordningene

#### Merknad:

Etter de nye regler som er foreslått må alle tros- og livssynssamfunn være registrert for å få tilskudd. Dette avgrensner behovet for kunngjøring til et årlig brev. Dette kan forslagsvis gi følgende tekst til retningslinjer for kunngjøring av tilskuddsordningene:

#### **”4-0 KUNNGJØRING AV TILSKUDDSORDNINGEN (jf. FK 11-3.3)**

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal i årlig rundskriv til berørte instanser omtale sats for tilskudd per medlem i tilskuddsberettiget tros- eller livssynssamfunn, reglene for hvordan tilskuddet regnes ut, og omtale eventuelle endringer i vilk år knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen.

Fylkesmannen i -----(**den Fylkesmann som får det sentrale ansvar for tilskuddsordningene**) skal kunngjøre tilskuddsordningen ved brev til de tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn som var registrert per 31.12 foregående bevilgnings år. Kunngjøringen skal inneholde informasjon som tilfredsstillende kravene i Forskrift om ----- (**jf. foregående kap 14 om forskriftsendringer**), og kravene i Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, Kapittel 11-3.3 Kunngjøring og søknadsbehandling.”

### 15.4.4 Vilkår for tilskudd

#### Merknad:

Vi har tidligere gjennomgått reglene for registrering, godkjenning av administrative ledere, medlemsregistrering, rapportering etc og anser det overflødig å utdype disse ytterligere her. Vi ser for oss følgende supplerende tekst til ordlyden i kapittel 15.3 over:

#### **5.1 Vilkår for å få tilskudd**

”Tilskudd kan gis til registrerte tros- og livssynssamfunn som har tilsatt en godkjent administrativ leder, når sammenslutningen har overholdt vilk år i tidligere års tilsagnsbrev og gjeldende forskrifter, med særlig vekt på hvilke formål tilskuddet kan benyttes til, tidsfrist som er fastsatt for innsendelse av søknad om tilskudd, innsendelse av regnskap for tilskudd, revisjonsplikt, føring av medlemsregistre, samt innsendelse av årsmelding.”

### 15.4.5 Beregningsregler

Merknad:

Dette punktet er utførlig drøftet tidligere, både når det gjelder nye regler for utregning av tilskuddssats (kap 8), kalkulering av medlemstall (kap 9) og andre sider ved beregningsregler, og anser spørsmålet drøftet der. Vi ser for oss følgende tekst i retningslinjer for tilskuddsforvaltning:

## 5.2 Beregningsregler - fastsetting av tilskuddets størrelse

"Tilskudd skal utbetales på grunnlag av den gjeldende sats for tilskudd i bevilgningsåret, multiplisert med antall tilskuddsberettigede medlemmer i registrert tros- eller livssynssamfunn.

Satsen for tilskudd regnes ut på grunnlag av regnskapsførte utgifter til Den norske kirke foregående bevilgningsår, dividert med medlemstallet i Den norske kirke ved siste telling før regnskapsårets utløp.

Medlemstall i tros- og livssynssamfunn som skal få tilskudd fastsettes på grunnlag av bestemmelsene om dette i Forskrift om ----- **(jf. foregående kap. 14 om forskriftsendringer).**"

### 15.4.6 Retningslinjer om krav til "resultatrapportering"

Merknad:

I forslagene til nye regler i kapittel 7 ligger også en ny forutsetning om obligatorisk årsmelding for alle tilskuddsmottakere i forhold til forslagene i punkt 15.3.

## "9-0 RESULTATINFORMASJON

Registrerte tros- og livssynssamfunn samfunn plikter å sende Fylkesmannen årsmelding om virksomheten i trossamfunnet innen 1.april hvert år. Årsmeldingen skal inneholde formalia som identifiserer avsender, omtale av endringer i vedtekter og bestemmelser som regulerer formål, styrende organer og valg av administrativ leder, hendelser som avholdelse av generalforsamlinger, valg av personer til styrende organer og administrativ leder. Årsmeldingen skal også inneholde kortfattet informasjon om hvordan medlemsprotokoll føres, omfanget av ut- og innmeldinger, medlemstallet per 1.1 foregående tilskuddsår, samt tallet i søknaden for søknadsåret. Videre skal års meldingen synliggjøre menighetsstrukturen og dens geografiske fordeling, samt administrative lederes ansvarsområde, og hovedtrekk av hvordan ressursene i trossamfunnet innhentes og disponeres i konkrete aktiviteter. Fylkesmannen eller departementet kan kreve ytterligere informasjon om virksomheten i tros- eller livssynssamfunn som har mottatt tilskudd fra staten.

Fylkesmannen skal i årsrapporten til departementet, eller i en egen rapport om virksomheten det foregående bevilgningsåret, rapportere om hvilke samfunn som har mottatt tilskudd det foregående tilskuddsåret, hvor mange medlemmer det er gitt tilskudd for, avslag som er gitt og begrunnelsen for disse, samt brudd på forutsetningene for tilskudd. "

### 15.4.7 Retningslinjer om krav til regnskapsrapportering og revisjon

Merknad:

Også kravene til regnskapsrapport og revisjon vil bli endret ved eventuelle nye regler:

## **"10-0 KRAV TIL REGNSKAPSRAPPORT OG ATTESTASJON FRA REVISOR**

### **"10.1 Regnskap**

Tilskuddsmottaker må sende inn en regnskapsrapport til Fylkesmannen hvor sammenslutningen er registrert innen 1.4 hvert år om hva tilskudd er benyttet til, med det innhold, den attestasjon og til de tidspunkter som forutsettes i tilsagnsbrevet, jf omtale i Forskrift om ----- **(jf. foregående kapittel om forskriftsendringer).**"

Fylkesmannen skal rapportere om forvaltningen av tilskuddsmidlene i en halvårsrapport og i sin årsrapport til departementet, med det innhold og til de tidspunkter som departementet til enhver tid fastsetter. Fylkesmannen skal også innrapportere utbetalte tilskudd til det organ som står ansvarlig for innsamling og oversikt over tros- og livssynssamfunn og utbetalte tilskudd til disse.

Fylkesmannen eller departementet kan kreve ytterligere regnskapsinformasjon fra tilskuddsmottaker, jf. også pkt. 10.2 og 11-0. Regnskapsdata må oppbevares av tilskuddsmottaker i minimum 10 år etter at tilskudd er utbetalt."

### **"10.2 Attestasjon fra revisor**

Regnskap skal attesteres. Er statstilskuddet mindre enn kr 25 000, skal attest som minimum gis av valgt revisor. Overstiger statstilskuddet kr 25 000, skal slik attest avgis av en registrert revisor. Ved samlet stats- og kommunetilskudd som overstiger kr 250 000, skal attestasjon foretas av en statsautorisert revisor.

Revisorattesten skal inneholde omtale av om regnskapet er ført etter god regnskapsskikk, omtale av metodene for føring av medlemsregistre, omtale av stikkprøvekontroll av et utvalg inn-, og utmeldinger, medlemstall, opplysninger om hvem samfunnet har autorisert til å utøve offentlig myndighet, bekreftelse på vedtektshjemmel for endringer i styrende organer, og bekreftelse av signaturer på årsmelding/rapporter og søknader om tilskudd. Er det utarbeidet skjema for revisorattestasjon, skal dette skjemaet benyttes".

## 15.4.8 Kontroll

### **Merknad:**

Med nye regler vil det bli en forsterket presisering av kontrolltiltakene overfor tilskuddsmottakere og tilskuddsforvaltere i forhold til det som er gjengitt i punkt 15.3.

## **"11-0 KONTROLL**

Fylkesmannen skal gjennomføre formalia- og rimelighetskontroll av innsendte søknader og rapporter, og herunder særlig fokusere på om riktige signaturer og forskriftsmessig revisorattestasjon foreligger for søknader om tilskudd og regnskap. Fylkesmannen har også ansvar for stikkprøvekontroll for å kontrollere om kravene til føring av medlemsprotokoller følges opp av tilskuddsmottaker, og de kontroller Fylkesmannen ellers anser påkrevet innenfor gjeldende regler.

Det tekniske beregningsorganet for medlemskontroll skal kontrollere medlemsopplysninger som sendes inn fra tros- og livssynssamfunn for tilskuddsformål. Kontrollene av medlemstall skal gjennomføres ved en sammenholding av medlemslistene mot Folkeregisteret, Det sentrale medlemsregisteret i Den norske kirke, og medlemslister som sendes inn fra andre tilskuddsberettigede tros- eller livssynssamfunn."

## 15.5 Kommunale tilskuddsordninger

Kommunene er selv ansvarlige for å forvalte kommunale tilskuddsordninger og lage retningslinjer for forvaltningen av disse, innenfor de lover og forskrifter som er vedtatt. De viktigste endringene for kommunene av arbeidsgruppens forslag til nye regler er følgende:

- Beregningsgrunnlaget for kommunale tilskudd endres fra budsjetterte utlegg til regnskapsførte utgifter. Tall fra KirkeKOSTRA legges til grunn
- Tall fra Sentralt medlemsregister for Den norske kirke benyttes som delingstall for å regne ut kommunal tilskuddssats.
- Medlemmenes kommunetilhørighet beregnes ut fra tilhørigheten i folkeregisteret per 1.1 i året før tilskuddet utbetales.
- Medlemstall regnes ut sentralt og meddeles kommunene som grunnlag for utbetaling av tilskudd: Etter at klagesaker på statstilskudd er ferdig behandlet, tilskriver den Fylkesmann som har ansvar for utregning av statstilskuddet kommunene om beregnet medlemstall i kommunen.
- De øvrige endringer for kommunene som er beskrevet i kapittel 5, 7, 8, 9, 10 11, jf. også oppsummering i kapittel 13, 14 og 16

## 15.6 Oppsummering og forslag fra arbeidsgruppen

Det foreligger i dag ikke retningslinjer for forvaltning av tilskudd til tros- og livssynssamfunn over kapittel 0210, post 70-72 på statsbudsjettet, utover regler som er nedfelt i forskrift og rundskriv.

Arbeidsgruppens forslag er at det etableres felles midlertidige retningslinjer for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Det er utarbeidet forslag til løsning innenfor eksisterende regler. Forslaget er utformet i tråd med den disposisjon som forutsettes i Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, kapittel 11. De midlertidige reglene vil måtte justeres noe etter hvert som arbeidsgruppens forslag om endringer i lov, forskrifter og rundskriv iverksettes. Til dette er det laget forslag til alternative løsninger, i samsvar med de forslag til endringer i lov og forskrifter som er foreslått.

Etter arbeidsgruppens vurdering gjør manglene i lov og forskrifter, i organisering og systemløsninger det praktisk umulig å sikre den ryddighet og oppfølging i økonomiforvaltningen Økonomireglementet og de Funksjonelle krav forutsetter. De midlertidige retningslinjene blir således en måte å gå opp status på, og vil bare delvis oppfylle formelle krav.

For de kommunale tilskuddsordningene viser vi til forslagene som er fremmet om endringer i hvordan sats for tilskudd regnes ut, hvordan medlemstall i statskirken og andre tros- og livssynssamfunn regnes ut, og kontroll med medlemstall.

## 16 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

### 16.1 Administrative endringer som følger av forslagene

I kapittel 5-12 har vi i oppsummeringen gjennomgått de viktigste administrative konsekvensene for stat, kommune og tros- og livssynssamfunn.

For eksisterende tros- og livssynssamfunn vil rapportens forslag kreve utfylling av et registreringsskjema og ellers de samme vilkår for tilskudd og offentlige funksjoner som i dag gjelder for registrerte trossamfunn, registrering og søknad om tilskudd, vigsel etc. For nye samfunn som søker registrering vil det i tillegg bli stilt nye krav til medlemstall og mer objektive krav til sammenslutninger som skal gis tilskudd og offentlige funksjoner.

Forslagene i kapittel 6 stiller nye krav til de som skal godkjennes som administrative ledere, og forutsetter en enkel kunnskapsprøve om de regler de skal forvalte på tilskudds- og vigselområdet. Forslagene om regnskap, årsmelding og revisjon i kapittel 7, standardiserer og forenkler kravene til disse formelle størrelsene. For sammenslutninger som ikke er registrert etter trl. §§ 13 og 14 innebærer dette et nytt krav til årsmelding. Forslaget i kapittel 9 forenkler kravene til føring av medlemsprotokoller, reduserer behovet for søknader om tilskudd med 18-19 000 per år, og styrker personvernet ved medlemsberegning vesentlig: Sammenslutningene skal nå forholde seg kun til én fylkesmann og det organ som foretar vask av medlemslister.

De skisserte løsningene fører til en større sikkerhet for likebehandling på områder som tilskudd og offentlige funksjoner, og sikkerhet for at tros- og livssynssamfunn får tilskudd for medlemmer av staten og kommunen medlemmer er bosatt i. De foreslåtte opptrykk av lærepakker og offentliggjøring på Internett vil styrke tros- og livssynssamfunnenes mulighet for å ivareta medlemmenes og sammenslutningenes lovbestemte rettigheter og plikter. En annen forenkling er en samordnet prosess knyttet til søknader om tilskudd, og innsendelse av regnskap, årsmelding og revisjon for foregående tilskuddsår.

For kommunene vil forslagene medføre reduserte arbeidsoppgaver i tilknytning til medlemskontroll, og en forenklet prosess rundt utregning og utbetaling av tilskudd.

For fylkesmennene betyr arbeidsgruppens forslag standardisering av prosessene rundt registrering av tros- og livssynssamfunn, med vekt på mer objektive regler. Fylkesmennene får ansvar for saker som gjelder søknad om enerett til navn, som nå vil skje automatisk ved søknad om registrering. Én enkelt fylkesmann får det sentrale ansvar på områdene kunngjøring, utregning av statstilskudd og tilretteleggelse for utbetaling. De øvrige fylkesmenn vil fortsatt ha ansvar for innhenting av årsmelding, regnskap og revisjon, og klager på kommunale tilskudd.

For et nytt teknisk beregningsorgan vil nyordningen bety ansvar for årlig beregning av medlemstall som grunnlag for stats- og kommunetilskudd.

I tråd med de forslag som er fremmet i St. meld. nr. 17 (1996-97), vil arbeidsgruppens forslag sikre større samsvar mellom norsk lovgivning og internasjonale konvensjoner. Arbeidsgruppen anser også at tilskuddet til Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn bør økes ut over dagens nivå. Parallellt anser vi at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet mer eksplisitt må påta seg ansvaret for samordning av religionspolitikken. Det foreslås til dette opprettet et interdepartementalt råd med representasjon av de departementer som har særlig oppgaver i tilknytning til religiøse minoriteter.

## 16.2 Økonomiske konsekvenser av arbeidsgruppens forslag

Nedenunder har vi forsøkt å summere opp de viktigste økonomiske konsekvensene av de forslag som er fremmet i tidligere kapitler. Anslagene er innhentet fra fagansvarlige personer i departementene, fra tros- og livssynssamfunnene, fra enkelte IT-fagmiljøer og hos fylkesmennene. Først bruttoutgiftene:

Jf. kapittel	FORSLAGENE SOM ER FREMMET I TIDLIGERE KAPITLER	Merbehov stat <sup>385</sup>	Merbehov kommune
10.2	Database over tros- og livssynssamfunn med offentlige opplysninger 1)	220 000	
6.3	Utvikling av en læreopakke for administrative ledere i tros- og livssynssamfunn 1)	500 000	
5.6;7;9.5	Nye skjemaer for registrering, søknad om tilskudd, revisjonsattest, etc 1)	50 000	
9.5	Fødselsnummer til anslagsvis 260 000 medlemmer i tros- og livssynssamfunn 1)	300 000	
9.5	Forenklete elektroniske eller manuelle medlemsprotokoller for tilskuddsformål 1)	10 000	
9.5	Utvikling av programvare for vask av medlemslister mot hverandre 1)	520 000	
12.4	Økt ressursbehov hos Fylkesmannen som får ansvar for tilskuddsforvaltning 2)	500 000	
9.5	Gjennomføring av årlig vask av medlemslister 2)	300 000	
8.3	Korreksjon i det statlige beregningsgrunnlaget (her er også feltprestjeneste inkludert i oversikten) 2)	2 600 000	
8.4	Korreksjon i det kommunale beregningsgrunnlaget 3)		1 700 000
8.3	Overgang til regnskapsførte utgifter som beregningsgrunnlag for statstilskudd2)	2 600 000	
8.4	Overgang til regnskapsført utgift som beregningsgrunnlag for kommunetilskudd 2)		13 000 000
8.3	Inkludering av fylkeskommunale utgifter i beregningsgrunnlaget2)	2 700 000	
	<b>Brutto økte utgifter</b>	<b>10 300 000</b>	<b>14 700 000</b>

1)Engangsinvestering 2) Årlig utgiftsøkning 3) Dette er de kjente avvikene fra gjeldende regler

Det vil imidlertid også bli en del innsparinger som følge av arbeidsgruppens forslag:

Jf. kapittel	FORSLAGENE SOM ER FREMMET I TIDLIGERE KAPITLER	Mindrebehov stat <sup>386</sup>	Mindrebehov kommuner
9.5	Saksbehandling av 18 000 færre søknader om tilskudd		2 100 000
8.5	Korreksjon i delingstallet <sup>387</sup>	5 600 000	6 400 000
8.6	Effekt av gjennomsnittlig 5% oppretting av medlemsregistre	3 500 000	4 000 000
12.4	Reduserte kostnader til kunngjøring av tilskuddsordninger	350 000	1)
	<b>Brutto innsparing</b>	<b>9 450 000</b>	<b>12 500 000</b>

1) Vi mangler oversikt over eventuelle kommunale kunngjøring som kan spares inn.

Ved estimering av mindrebehov for kommunene er det ikke trukket fra eventuelle merkostnader knyttet til at tros- og livssynssamfunnene vil få bedre oversikt over hvor medlemmene er bosatt, og derfor kan søke om kommunalt tilskudd for flere medlemmer. Omfanget av dette er ikke kjent.

<sup>385</sup> Anslagene bygger på samtaler med representanter for Nasjonalt læremiddelsenter, Statens Forvaltningstjeneste, Folkeregisteret, Duplo Data A/S, Industrial Communication Group, egne utregninger, og inkluderer pilotprosjekter.

<sup>386</sup> Jf. foregående note.

<sup>387</sup> Statens halvpart av dette beløpet ble tatt ut ved overgang til Sentralt medlemsregister for statskirken fra 1.1.1999.

## 17 VEDLEGG OG KILDER

### 17.1 Internasjonale instrumenter

#### 17.1.1 General Comment no. 22 of The UN Human Rights Committee to Article 18 of The International Covenant on Civil and Political Rights, 20 July 1993

1. The right to freedom of thought, conscience and religion (which includes the freedom to hold beliefs) in article 18 (1) is far-reaching and profound; it encompasses freedom of thought on all matters, personal conviction and the commitment to religion or belief, whether manifested individually or in community with other. The Committee draws the attention of States parties to the fact that the freedom of thought and the freedom of conscience are protected equally with the freedom of religion and belief. The fundamental character of these freedoms is also reflected in the fact that this provision cannot be derogated from, even in time of public emergency, as stated in article 4 (2) of the Covenant.
2. Article 18 protects theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief. The terms belief and religion are to be broadly construed. Article 18 is not limited in its application to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions. The Committee therefore views with concern any tendency to discriminate against any religion or belief for any reasons that may be the subject of hostility by a predominant religious community.
3. Article 18 distinguishes the freedom of thought, conscience, religion or belief from the freedom to manifest religion or belief. It does not permit any limitations whatsoever on the freedom of thought and conscience or on the freedom to have or adopt a religion or belief of one's choice. These freedoms are protected unconditionally, as is the right of everyone to hold opinions without interference in article 19 (1). In accordance with articles 18 (2) and 17, no one can be compelled to reveal his thoughts or adherence to a religion or belief.
4. The freedom to manifest religion or belief may be exercised 'either individually or in community with others and in public or private'. The freedom to manifest religion or belief in worship, observance, practice and teaching encompasses a broad range of acts. The concept of worship extends to ritual and ceremonial acts giving direct expression to belief, as well as various practices integral to such acts, including the building of places of worship, the use of ritual formulae and objects, the display of symbols, and the observance of holidays and days of rest. The observance and practice of religion or belief may include not only ceremonial acts but also customs as the observance of dietary regulations, the wearing of distinctive clothing or headcoverings, participation in rituals associated with certain stages of life, and the use of a particular language customarily spoken by a group. In addition, the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as, inter alia, the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers, the freedom to establish seminaries or religious schools and the freedom to prepare and distribute religious texts or publications.
5. The Committee observes that the freedom to "have or to adopt" a religion or belief necessarily entails the freedom to choose a religion or belief, including, inter alia, the right to replace one's current religion or belief with another or to adopt atheistic views, as well as the right to retain one's religion or belief. Article 18 (2) bars coercions that would impair the right to have or adopt a religion or belief, including the use of threat of physical force or penal sanctions to compel believers or non-believers to adhere to their religious beliefs and congregations, to recant their religion or belief or to convert. Policies or practices having the same intention or effect, such as for example those restricting access to education, medical care, employment or the rights guaranteed by article 25 and other provisions of the Covenant are similarly

- inconsistent with article 18 (2). The same protection is enjoyed by holders of all beliefs of a non-religious nature.
6. The Committee is of the view that article 18 (4) permits public school instruction in subjects such as the general history of religions and ethics if it is given in a neutral and objective way. The liberty of parents or legal guardians to ensure that their children receive a religious and moral education in conformity with their own convictions, set forth in article 18 (4), is related to the guarantees of the freedom to teach a religion or belief stated in article 18 (1). The Committee notes that public education that includes instruction in a particular religion or belief is inconsistent with article 18 (4) unless provisions is made for non-discriminatory exemptions or alternatives that would accommodate the wishes of parents or guardians.
  7. According to article 20, no manifestation of religions or beliefs may amount to propaganda for war or advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. As stated by the Committee in its General Comment 11 [19], States parties are under the obligation to enact laws to prohibit such acts.
  8. Article 18 (3) permits restrictions on the freedom to manifest religion or belief only if limitations are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health or morals, or the fundamental rights and freedoms of others. The freedom from coercion to have or to adopt a religion or belief and the liberty of the parents and guardians to ensure religious and moral education cannot be restricted. In interpreting the scope of permissible limitation clauses, States parties should proceed from the need to protect the rights guaranteed under the Covenant, including the right to equality and non-discrimination on all grounds specified in articles 2, 3 and 26. Limitations imposed must be established by law and must not be applied in a manner that would vitiate the rights guaranteed in article 18. The Committee observes that paragraph 3 of article 18 is to be strictly interpreted: restrictions are not allowed on grounds not specified there, even if they would be allowed as restrictions to other rights protected in the Covenant, such as national security. Limitations may be applied only for those purposes for which they were prescribed and must be directly related proportionate to the specific need on which they are predicated. Restrictions may not be imposed for discriminatory purposes or applied in a discriminatory manner. The Committee observes that the concept of morals derives from many social, philosophical and religious traditions; consequently, limitations on the freedom to manifest a religion or belief for the purpose of protecting morals must be based on principles not deriving exclusively from a single tradition. Persons already subject to certain legitimate constraints, such as prisoners, continue to enjoy their rights to manifest their religion or belief to the fullest extent compatible with the specific nature of the constraint. States parties' reports should provide information on the full scope and effects of limitations under article 18 (3), both as a matter of law and of their application in specific circumstances.
  9. The fact that a religion is recognized as a State religion or that it is established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant, including articles 18 and 27, nor in any discrimination against adherents of other religions or non-believers. In particular, certain measures discriminating against the latter, such as measures restricting eligibility for government service to members of the predominant religion or giving economic privileges to them or imposing special restrictions on the practice of other faiths, are not in accordance with the prohibition of discrimination based on religion or belief and the guarantee of equal protection under article 26. The measures contemplated by article 20, paragraph 2, of the Covenant constitute important safeguards against infringements of the rights of religious minorities and of other religious groups to exercise the rights guaranteed by articles 18 and 27, and against acts of violence or persecution directed towards those groups. The Committee wishes to be informed of measures taken by States parties concerned to protect the practices of all religions or beliefs from infringement and to protect their followers from discrimination. Similarly, information as to respect for the rights of religious minorities under article 27 is necessary for the Committee to assess the extent to which the freedom of thought, conscience, religion and belief has been implemented by States parties. States parties



- concerned should also include in their reports information relating to practices considered by their laws and jurisprudence to be punishable as blasphemous.
10. If a set of beliefs is treated as official ideology in constitutions, statutes, proclamations of the ruling parties, etc., or in actual practice, this shall not result in any impairment of the freedoms under article 18 or any other rights recognized under the Covenant nor in any discrimination against persons who do not accept the official ideology or who oppose it.
  11. Many individuals have claimed the right to refuse to perform military service (conscientious objection) on the basis that such right derives from their freedoms under article 18. In response to such claims, a growing number of States have in their laws exempted from compulsory military service citizens who genuinely hold religious or other beliefs that forbid the performance of military service and replaced it with alternative national service. The Covenant does not explicitly refer to a right of conscientious objection, but the Committee believes that such a right can be derived from article 18, inasmuch as the obligation to use lethal force may seriously conflict with the freedom of conscience and the right to manifest one's religion or belief. When this right is recognized by law or practice, there shall be no differentiation among conscientious objectors on the basis of the nature of their particular beliefs; likewise there shall be no discrimination against conscientious objectors because they have failed to perform military service. The Committee invites States parties to report on the conditions under which persons can be exempted from military service on the basis of their rights under article 18 and on the nature and length of alternative national service.

#### 17.1.2 FNs erklæring om eliminering av alle former for intoleranse og diskriminering basert på religion eller tro 1981.

Art.1 gjentar art. 18. i konvensjonen av 1966, med en eneste endring "Denne rettighet skal inkludere retten til å ha en religion eller tro etter eget valg" Artikkelen 6 i Erklæringen konstaterer at rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet skal inkludere de følgende friheter (eng. tekst):

- a) To worship or assemble in connection with a religion or belief, and to establish and maintain places for these purposes;
- b) To establish and maintain appropriate charitable or humanitarian institutions;
- c) To make, acquire and use to an adequate extent the necessary articles and materials related to the rites or customs of a religion or belief;
- d) To write, issue and disseminate relevant publications in these areas;
- e) To teach a religion or belief in places suitable for these purposes;
- f) To solicit and receive voluntary financial and other contributions from individuals and institutions;
- g) To train, appoint, elect or designate by succession appropriate leaders called for by the requirements and standards of any religion or belief;
- h) To observe days of rest and to celebrate holidays and ceremonies in accordance with the precepts of one's religion or belief;
- i) To establish and maintain communications with individuals and communities in matters of religion and belief at national and international levels.

## 17.2 Religion, religiøs tro og livssyn

Når lovenes intensjon er å sikre tros- og livssynsfrihet, retten til å organisere tros- og livssynssamfunn og økonomisk likestilling mellom tros- og livssynssamfunn, blir definisjonen av begreper som religion og livssyn, trossamfunn og livssynssamfunn sentral. Det er i dag store variasjoner i hvordan innholdet i disse begrepene oppfattes i lovverket, i dagligtalen, hos myndighetene, i tros- og livssynssamfunnene og det religionshistoriske fagmiljøet. Også

rettskildene er uklare og til dels tvetydige eller selvmotsigende når slike begreper drøftes. Normative tolkninger av hva som er ”riktig” og ”feil” tro, blandes gjerne med forsøk på operasjonelle definisjoner av begreper som tros- eller livssynssamfunn.

## 17.2.1 Religion og religiøs tro

### 17.2.1.1 Innledning

Justiskomiteen har i innstillingen til ny lov om tilskot til livssynssamfunn (Innst.O.nr.84 (1980-80)), vist til den forståelse av livssyn som er gitt i Ot. Prp. nr. 59 (1980-81), som stiller opp følgende kriterier for livssyn - med underkategorien religiøs overbevisning: *”For det første at det tar opp de mer sentrale spørsmål knyttet til menneskelivet. De religiøse samfunnene, ialfall de kristne, vil gjerne knytte dette til Guds eksistens. De ikke-religiøse vil søke andre veier. For det andre vil det være et kriterium på et livssyn at det tar standpunkt til sentrale etiske spørsmål og prøver å se disse i sammenheng”*.

Justisdepartementet forutsatte i sin praksis at et trossamfunns religiøse forestillinger materialiserer seg som en bestemt holdning til den makt eller de makter som individer eller grupper anser for å bestemme over deres liv og skjebne. Felles for alle religioner er etter dette at tilhengerne regner med en skjebnebestemmende makt som står utenfor den menneskelige livssfære, og at de innretter sitt liv etter denne forestillingen. Det anføres videre at det finnes enkelte religiøse grunnbegreper som for eksempel det hellige, under, åpenbaring, synd og offer. Tolkningen er reflektert i Rapport 1997:4 og, med mindre justeringer, videreført av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet etter omorganiseringen 1.1.1998.

Disse tolkningene er imidlertid ikke uproblematiske. For eksempel vil mange troende og religiøse samfunn ikke ha en Gud slik hovedstrømmen av religiøse mennesker forstår det på vår del av jordkloden. Mange troende og religiøse overbevisninger tar også utgangspunkt i at mennesket selv helt eller delvis fastlegger sin skjebne, selv om det står en guddommelig makt utenfor som kan intervenere på anmodning, gjennom rituelle handlinger eller tilfeldig eller systematisk etter kriterier som ligger utenfor menneskelig fatteevne.

### 17.2.1.2 Drøftelse med utgangspunkt i forskjellige miljøers tolkninger

**Durkheim** (1947) har definert religion som *”et enhetlig/samlet system av tro og handling (praksisformer) knyttet til hellige ting, et system som samler alle medlemmene som er tilknyttet denne tro og disse praksisformer til ett moralsk samfunn”*<sup>388</sup>. **Glock og Stark** (1965) mener at religioner kombinerer<sup>389</sup>

1. Ritualer og seremonier, foreskrevne handlinger som er hellige i seg selv og som symboliserer det hellige. Slike ritualiserte handlinger bidrar til å skape og vedlikeholde hellighet.
2. Følelser. Rituelle handlinger skal bidra til å skape følelser som oppfattes som riktige for situasjonen for alle som deltar i ritualene, et enhetlig følelsesmessig fellesskap.
3. Tro som rettferdiggjør og understøtter de religiøse følelser og ritualer. Troen innebærer i de fleste religioner en tro på noe overnaturlig, men man kan etter disse forfatterens oppfatning også tenke seg at noen teser/sannheter kan ha en hellig status som religiøst liv organiseres rundt.
4. Organisering av religiøst liv. Dette er nødvendig for å samle medlemmene slik at ritualer kan utføres og religiøse følelser og tro oppleves og forsterkes. For å sikre rekruttering og trening

<sup>388</sup> Oversettelse fra Rapport 1997:4

<sup>389</sup> Her er Rapport 1997:4 vår sekundærkilde

av medlemmer og ledere mener disse forfatterne at det også trengs en grad av organisering. Dette vil også lette relasjonene til samfunnet omkring.

**Kværne** (1985) har i boken "Levende religioner" definert religion som "en tro på en virkelighet som går ut over dagliglivets grenser. Det er en tro som kommer til uttrykk i følelser, i oppfatninger av rett og galt og i ulike syn på verden, samfunnet og mennesket". En fullstendig beskrivelse av en religion vil i følge Kværne inneholde fire dimensjoner:

1. Et menneskelig fellesskap organisert i en sosial institusjon (kirke, sekt, stamme etc). Religion som fellesskap forutsetter at mennesker gjør noe sammen, som for eksempel bønn, sang, offer, meditasjon etc. Også når mennesker gjør noe alene ut fra troen, som stille bønn, skjer det innenfor et sosialt fellesskap som gir mål og mening til den religiøse handlingen.
2. En tro nedfelt i et læremessig innhold i form av filosofi eller myter. Slik tro gjør det mulig å orientere seg i verden; den gir livet retning og mening. Den er konsentrert om tre tema: en overnaturlig eller usynlig virkelighet som omgir verden og som ses som hellig, verden rundt mennesket, og mennesket selv. Troen knyttet til disse tema formidles gjennom f eks myter, bønn, lovsang, trosbekjennelse, lovsamlinger, filosofiske tekster, bilder og symboler.
3. Handling, både i form av rituell handling i kultisk sammenheng og praktisk handling i dagliglivet slik dette blir inspirert av det religionen lærer er rett og galt. En kult er en religiøs handling satt i system. Den fremste kultiske handling er riten, en symbolsk handling som alltid utføres på samme måten. Selv om det finnes religiøse handlinger som ikke er riter, kan man stort sett si at riter er religionens måte å uttrykke seg på i handling.
4. En personlig følelsesmessig opplevelse i møtet med det hellige. Eksempler på slike religiøse opplevelser er ekstase, besettelse, omvendelse og meditasjon. Hvilke typer opplevelser det legges vekt på varierer sterkt fra trossamfunn til trossamfunn

Også **Statskonsult**<sup>390</sup>, konkluderer med at vekten ligger på elementene tro, det hellige, følelser, handling og organisert fellesskap. Definisjonen er også i store trekk gjengitt i Aschehoug og Gyldendals store leksikon<sup>391</sup>. **Hauglin** (1975) definerer religion som "menneskets opplevelse av det hellige, slik den defineres og reguleres ved kultisk handling".

I **Karnovs** lovkommentarsamling heter det følgende<sup>392</sup>: "Poenget må imidlertid være at utgangspunktet er en religiøs tro, dvs. troen på en Gud eller kraft utenfor mennesket selv. Når denne troen er utformet i et tankemessig system, trosbekjennelse eller lære, som to eller flere personer slutter seg til, kan man snakke om et trossamfunn. Det sentrale i "religiøs verksemd" (vår merknad: jf trossamfunnsloven § 1) vil ut fra dette være arbeid for å vinne tilslutning til læren og ulike former for dyrkelse eller tilbedelse, ofte på en rituell måte."

Fra en rapport utarbeidet av **CBSS-kommisjonæren for menneskerettigheter**, heter det følgende om religion: "It is important to underline that there is no generally accepted definition of the concept of "religion" or "belief". Neither do international human rights instruments offer any definition of the term. However, the concept has been clarified to some extent through interpretation by international human rights bodies.

*The United Nations Special Rapporteur on Religious Intolerance, Elizabeth O. Benito, has in a study from 1989, refrained from attempting to define "religion" but has pointed out that "religion" can be described as "an explanation of the meaning of life and how to live accordingly".*

*In its General Comment to the ICCPR, Article 18, the UN Human Rights Committee states in para. 2 that "Article 18 protects theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief. The terms belief and religion are to be broadly construed.*

<sup>390</sup> Rapport 1997: 4, s. 21

<sup>391</sup> Utgave 1998, Bind 12

<sup>392</sup> Karnov 1996: s.1292

*Article 18 is not limited in its application to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions".*

*The Human Rights Commission and Court of the Council of Europe have seldom discussed the nature and scope of the terms "conscience" and "belief" under Article 9 of the European Convention on Human Rights, nor have they ever addressed any difference between the two terms. The Strasbourg organs generally accept an applicant's representation that a given idea or intellectual position is a matter of "conscience" or "belief" for that individual applicant.*

*Thus, in a decision of 1978, the Commission found that pacifism as a philosophy falls within the ambit of Article 9.*

*Applicants to the European Human Rights Court have invoked the "religion" clause of Article 9 more often than the "thought, conscience or belief" clauses, and the Court has declared the importance of Article 9 generally and freedom of religion in particular as crucial to democratic society as envisioned by the Convention, and as stated in the judgement quoted in the introduction to this survey.*

*The Strasbourg organs have not specifically addressed the attributes of "religion" for Article 9 purposes, nor does the case-law clarify what those attributes might be.*

**Eric J. Sharpe** deler religionsbegrepet inn i fire dimensjoner<sup>393</sup>:

1. Den eksistensielle dimensjon er forankret i et individuelt og følelsesmessig aspekt ved religion. Den dominerende faktor er den ukritiske akseptering av det overnaturliges natur, en følelse av avhengighet av og tillit til denne. Ærefrykt opptrer i den ene enden av en skala, enhet med guddommen i den andre, og religiøse opplevelser i spennet mellom disse. Religion vil da få et preg av dyp overbevisning om det uforklarliges og det ikke-materielles eksistens, og en overbevisning hos individet om at det uforklarlige påvirker livets gang og kan nås ved kontakt. Opplevelsen av guddommen kan imidlertid være selvlært eller innlært og gudsbildet svært varierende, erfaringen med guddommen konkret eller abstrakt, skrevet, eller manet frem ved hjelp av meditasjon eller andre teknikker. Ettersom utsagn om det overnaturlige ikke kan etterprøves, kan de ikke stadfestes som sanne eller falske – de er som regel verken verifiser- eller falsifiserbare.
2. Den intellektuelle dimensjon finner sin form ved formuleringer om det overnaturlige. Læresetninger systematiseres, den grunnleggende profet og ritualer forklares og deres læresetninger tolkes inn i det daglige liv. Individ eller grupper gir intellektuell eller formell støtte til disse formuleringene. Uttalt bekjennelse kvalifiserer for medlemsskap i det religiøse samfunnet, mangel på dette utstøter mennesker fra dette fellesskapet.
3. Den etiske dimensjon fokuserer på hvordan vi oppfører oss selv og mot andre. Noen religioner legger vekt på skillet mellom egne medlemmer og andre her, både i forventningen om plass i det hinsidige når etiske standarder overholdes, og når det gjelder hvordan andre grupper troende skal håndteres. Noen religioner legger vekt på kjærlighet til andre mennesker, og respekt, omsorg og hjelpsomhet; også for personer utenfor egen krets. Det etiske forventningene er også gjerne knyttet til familieliv, fredelig sameksistens med andre mennesker og forventning om sosial handling.
4. Den institusjonelle dimensjon viser seg ved naturlige og formelle organisasjoner. Grunntypen for den naturlige organisasjon er familien, men organisasjonstypen synliggjør seg også via stammer, kaster og nasjoner; Inn hit blir man født. Formelle organisasjoner er i denne sammenheng forsamlinger av individer som man velger å delta i, som kan være et produkt av endringer i eller en forløper til mer naturlig pregede organisasjonstyper (som når kristenheten blir statsreligion).

<sup>393</sup> Eric J. Sharpe: "Four Modes of Religion" i Understanding Religion, Duckworth 1983 s. 91-107

### 17.2.1.3 Konklusjon

Gjennomgangen viser at forståelsene av begrepene ”religion” og ”religiøs tro” er flere, og sammensatt. Dissenterlovkomiteens utgangspunkt er i mange trekk felles for jødiske, kristne og muslimske tradisjoner. Trekk ved denne forståelsen reflekterer derimot i mindre grad anskuelsesformer vi kjenner fra enkelte østlige tradisjoner. Arbeidsgruppens konklusjon er at en entydig definisjon av religion i første rekke vil være knyttet til den enkeltes overbevisning, selv om mennesker kan møtes i et fellesskap om formidlede læresetninger. I lys av avgrensningens konsekvens for likestilling, toleranse og mangfold, synes det ikke hensiktsmessig å utarbeide en strengt almengyldig definisjon av dette begrepet. Vi mener likevel det er riktig å ta utgangspunkt i at en religion særlig forutsetter

- Et menneskelig fellesskap organisert i en sosial institusjon (kirke, sekt, stamme etc), hvor mennesker gjør noe sammen, som for eksempel bønn, sang, offer, meditasjon etc. Også når mennesker gjør noe alene ut fra troen, som stille bønn, skjer det i religionen innenfor et sosialt fellesskap som gir mål og mening til den religiøse handlingen. Formene for formell organisering rundt religiøs overbevisning vil kunne anta utallige variasjoner. Det er likevel vanskelig å si at en sammenslutning av individer som ikke kan synliggjøre en klar oppfatning av hvilken formell og uformell organisasjon som bør foreligge, og organiserer en ramme for sitt samvær tilsvarende, kan utgjøre basis for en religion.
- En tro nedfelt i et læremessig innhold i form av filosofi eller myter. Slik gjør tro det mulig å orientere seg i verden; den gir livet retning og mening. Det er vanlig at tro formidles gjennom f. eks. myter, bønn, lovsang, trosbekjennelse, lovsamlinger, filosofiske tekster, bilder og symboler.
- Handling, både i form av rituell handling i kultisk sammenheng og praktisk handling i dagliglivet, slik dette blir inspirert av det religionen lærer er rett og galt. En kult kan forstås som en religiøs handling satt i system. Den fremste kultiske handling er riten, en symbolsk handling som alltid utføres på samme måten. Eksempler kan være valfart til hellige steder, daglige øvelser, syndsbejelse og bønn, etc. Man kan videre vanskelig tenke seg fenomenet religion hvis livsanskuelsen ikke kan redegjøre for hvordan man mener medlemmer og eventuelt ikke-medlemmer av fellesskapet bør opptre selv og mot andre.
- En personlig følelsesmessig opplevelse i møtet med det hellige. Eksempler på slike religiøse opplevelser er ekstase, besettelse, omvendelse og meditasjon. Hvilke typer opplevelser det legges vekt på varierer sterkt fra trossamfunn til trossamfunn. Uten at kontakt mot forhold som ligger hinsides menneskets fornuft og erfaring påberopes, må man likevel etter en rimelighetsbetraktning kunne konkludere med at det ikke foreligger en religion, men eksempelvis en ideologi, et verdslig livssyn eller noe liknende.
- De øvrige tolkninger som er gjengitt over og tilsvarende kan, der det er tvil, bidra med utfyllende betraktninger til disse 4 hovedpunktene.

## 17.2.2 Religiøse, human-etiske og verdslige livssyn

### 17.2.2.1 Innledning

Ot.prp.nr. 59 (1980-81) tolker livssyn som: ” *En persons gjennomreflekterte syn på livet og dets verdier, forholdet til ens medmennesker og de verdier av etisk og religiøs art som legges til grunn for ens handlinger og vesentlige valg.*

Lovforarbeidene forutsetter videre av livssyn ”*For det første at det tar opp de mer sentrale spørsmål knyttet til menneskelivet. De religiøse samfunnene, ialfall de kristne, vil gjerne knytte dette til Guds eksistens. De ikke-religiøse vil søke andre veier. For det andre vil det være et*

*kriterium på et livssyn at det tar standpunkt til sentrale etiske spørsmål og prøver å se disse i sammenheng”.*

### 17.2.2.2 Drøfting

Justisdepartementets målsetting med å stille opp denne definisjonen i lovframlegget ,var etter en rimelig tolkning å sikre grunnlag for å skille mellom livssynssamfunn som er tilskuddsberettiget og de som ikke er det. I sine merknader til høringsutkastet til ny lov, ønsket flere av høringsinstansene å nyansere denne tolkningen<sup>394</sup>.

I Aschehoug og Gyldendals Store norske leksikon<sup>395</sup>, heter det at et livssyn er en livsanskuelse, som *”en mer eller mindre sammenhengende og teoretisk begrunnet oppfatning både om hva menneskelivet er, og hva det bør være. Som regel trekkes et skille mellom religiøse livssyn (for eksempel kristent) og ikke-religiøse livssyn.*

*For et kristent livssyn er menneskets jordiske liv bare en del av menneskelivet. Dets opprinnelse ligger hos Gud, og dets endelige mål ligger i en forening med Gud i et liv etter døden. Det jordiske livs funksjon og mening blir derfor bestemt av dette. Det er likevel rom for betydelig uenighet om det kristne livssyns moralske konsekvenser.*

*Verdslige livssyn begrenser som regel menneskelivet til perioden mellom fødsel (el.fosterliv) og død. Men også her er det stor uenighet nettopp når det gjelder den moralske siden, noe som ikke minst gir seg uttrykk i ulike syn på våre etiske forpliktelser i livets begynnelses- og slutfaser (abort, eutanasi). Også verdslige livssyn kan nemlig gi rom for svært varierende ”metafysiske” innslag og prinsipper. Motsatt finnes ”naturvitenskapelige” livssyn som prinsipielt hevder at menneskene er underkastet naturlovene slik som ikke-menneskelige organismer er det. Men her er det uenighet om hvilke naturlover som gjelder og er spesifikke for mennesket.*

*Selv om det i dag er utbredt enighet om at livssyn i sin helhet ikke kan utledes logisk av bare vitenskapelige fakta, er det klart at vitenskapelige innsikter om mennesket både påvirker og endrer våre livssyn. To typiske eksempler er den biologiske utviklingslæren som gav et nytt syn på mennesket som artsvesen, og dybdepsykologiske teorier (ikke minst freudianismen) som har påvirket våre oppfatninger av hva som er normale og moralsk akseptable atferdsmønstre.”*

Lamont spesifiserer humanismens etiske kjerne i følgende ti punkter<sup>396</sup>

1. Alt virkelig, alt som er til, er naturen, som da omfatter ikke bare alt det fysiske, men også den sjelelige virksomhet som er knyttet til mennesker. Utenfor naturen eller universet finnes ingen ting. Derfor må alt det overnaturlige, som for eksempel en Gud eller guddommelige krefter, avvises som ikke virkelig.
2. Mennesket er en del av naturen og utviklet innen naturen. Menneskets bevissthet er uløselig knyttet til hjernens funksjoner og kan derfor ikke fortsette etter døden, uten en virksom hjerne. Mennesket er en uløselig enhet av legeme og personlighet.
3. Mennesket har bare seg selv å stole på og er i stand til å løse sine egne problemer.
4. Et menneske er til enhver tid påvirket av fortiden, men har likevel virkelig valg- og handlefrihet.
5. Alle moralske verdier må begrunnes ut fra dennesidige erfaringer. Menneskets høyeste mål er jordisk lykke, frihet og utfoldelse for hele menneskeheten.
6. Dette mål kan nås ved å forene personlig tilfredsstillelse og utvikling av seg selv med meningsfylt arbeid til fellesskapets beste.
7. Utvikling av kunstoplevelse og skjønnhetssans.

<sup>394</sup> Ot. Prp. nr. 59 (1980-81)

<sup>395</sup> Utgave 1998, Bind 9, s.608

<sup>396</sup> Fra forord av Arnfinn Stigen til norsk oversettelse av C. Lamont *”Det humanistiske livssyn”*. Universitetsforlaget 1988.

8. Et omfattende sosialt program med sikte på oppbyggingen av demokrati og fred i verdensmålestokk.
9. En samfunnsmessig anvendelse av fornuft og vitenskapelige metoder.
10. En stadig overprøving av grunnleggende forutsetninger og overbevisninger, med åpenhet overfor eksperimentell utprøving, nye fakta og mer stringent resonnement.

Human-Etisk Forbund sier i en nyere informasjonsbrosjyre om livssyn at <sup>397</sup>:

- En stadig overprøving av grunnleggende forutsetninger og overbevisninger, med åpenhet overfor eksperimentell utprøving, nye fakta og mer stringent resonnement.
- virkeligheten, synet på menneskene og de verdiene vi setter høyest (etikken).
- Human-etikken ikke bygger på et religiøst livssyn. Virkelighetsoppfatningen tar utgangspunkt i fellesmenneskelig erkjennelse og erfaring; mennesket må selv skape mening i sitt liv, og selv – alene og i fellesskap med andre – ta ansvar for moralske avgjørelser.
- Menneskesynet er preget av evolusjonslæren, men understreker menneskeslektens og individets særegenhet og behov, og samspillet mellom natur, menneske og samfunn. Det er videre tilfredsstillende av menneskets behov for trygghet, bekreftelse, utfoldelse og selvaktelse som gir livet mening.
- Normer for menneskelig atferd må ta utgangspunkt i et konsekvensetisk resonnement; det som er godt for menneskene som blir berørt av en handling, er godt, og virkemidlene som velges må tilpasses dette. Etikken er følgelig ikke absolutt, og verdier må veies opp mot hverandre når valg skal foretas, med sikte på konsekvensene av bestemte handlinger.

### 17.2.2.3 Konklusjon

Begrepet livssyn inkluderer i utgangspunktet både ikke-religiøse og religiøse livssyn. Det inkluderer i vanlig språkbruk både de livssyn som utgjør en sammenhengende teoretisk begrunnet oppfatning om menneskelivet og hva det bør være, og de livssyn som ikke helt ut gjør dette.

Etter arbeidsgruppens vurdering forutsetter på den annen side et livssyn som grunnlag for organisering og fellesskap en sammenhengende og teoretisk begrunnet oppfatning av menneskelivets vilkår, funksjoner, oppgaver, moral, mål og mening. Kan man ikke finne oppfatninger om slike størrelser i beskrivelsene av livssynet til sammenslutninger som søker myndighetenes godkjenning og tilskudd, er det etter arbeidsgruppens vurdering en indikasjon på at fundamentet ikke er et livssyn, men noe annet.

## 17.3 Fire forskjellige måter å regne ut medlemstall på

*Merknad:*

*Vi gjør oppmerksom på at forslagene i dette punktet er utkast, og derfor ikke nødvendigvis samsvarer med det endelige forslag i kapittel 9*

### 17.3.1 Stikkprøver av manuelt førte medlemslister i sentralt kontrollorgan

En slik løsning kan gjennomføres ved:

1. En metode for inn-/utmelding som likner dagens, men med enkelte presiseringer. Dette innebærer

---

<sup>397</sup> Human-Etisk Forbund "Humanisme et livssyn" 1995.

- en ny innmeldingsblankett med rubrikk for navn, og fødsels,- og personnummer
  - krav om underskrift på ut-/innmeldingsblankett før søkeren kan regnes som inn,- eller utmeldt
  - krav om sikker personidentifikasjon fra den som ønsker inn,- eller utmelding
  - obligatorisk spørsmål om tidligere medlemsskap, før søkeren føres inn i medlemsprotokollen
  - eventuell kvittering på utmelding fra tidligere samfunn, før søkeren kan tas opp som medlem
  - at administrativ leder må attestere alle inn,- og utmeldinger med egen signatur
  - at administrativ leder foretar innføring av endringen i medlemsprotokollen
  - at inn,-/utmeldte gis skriftlig attest på protokolleringen, signert av administrativ leder på standard blankett
2. En delvis ny måte å føre medlemsprotokoll på. Dette innebærer
- en enkel og rimelig medlemsprotokoll, i form av nummererte ark, som inneholder rubrikker for løpenummer, fødsels- og personnummer, navn, innmeldingsdato og eventuelt utmeldingsdato
  - at protokollen avsluttes hvert år ved administrativ leders signatur på hvert protokollark
  - at inn- og utmeldingsblanketter lagres sammen med protokoll, for revisorkontroll (jf kap 7)
3. Etablering av et sentralorgan som samler informasjon om medlemstall. Dette vil si
- etablering av sentralt organ som samler opplysninger om medlemstall fra søkere om tilskudd
  - at sentralorganet etableres utenfor fylkesmannsetaten, og også står under tilsyn av samfunnene
  - at søknad om tilskudd sendes kontrollorganet med medlemstall samlet og for hver kommune
  - ett kontaktpunkt for søknad om tilskudd i motsetning til 435 kommuner og 1 Fylkesmann
  - at sentralorganet setter opp en samlet oversikt over medlemstall, med henblikk på statstilskudd, og oversikt over medlemstall i den enkelte kommune, med henblikk på kommunetilskudd
  - at et utvalg av samfunnene blir gjenstand for kontroll av metodene for medlemsregistrering, og kontroll av medlemstall hvert år, evt.med kontroll mot statskirkens register og DSP
  - at kun samfunnet og sentralregisteret vil ha tilgang til opplysninger om enkeltmedlemmer
4. En ny metode for spredning av offentlig informasjon om medlemstall i tros- og livssynssamfunn
- de medlemstall (ikke personopplysninger) som i dag samles og systematiseres av SSB offentliggjøres for fylkesmenn og kommuner som underlag for utregning av tilskudd via internet, jf kap 10
5. Endrede prinsipper for klagebehandling og etablering av nye regelsett. Dette vil si
- samme rutine for klage på fastsetting av medlemstall som i dag<sup>398</sup>
  - nye regler for innhenting, oppbevaring, midlertidig lagring og sletting av opplysninger
  - nye, felles forskrifter for medlemsregistrering i tros,- og livssynssamfunn
  - nye skjemaer og blanketter som gjør det enkelt å føre de opplysninger medlemsregistreringen medfører
6. En forutsetning om at det opprettes en tilsynsorgan som overvåker prosessen med innhenting, kontroll, opptelling, og makulering av medlemslister, hvor samfunnene, fylkesmannen og kommunene er representert.

### 17.3.2 Elektronisk vask av temporært lagrede medlemslister i sentralt kontrollorgan

#### *Merknad:*

<sup>398</sup> Fylkesmennene behandler klage på fastsetting av kommunalt medlemstall, og Kuf klage på fylkesmennenes vedtak..



*Vi gjør oppmerksom på 17.3.2 bare delvis sammenfaller med det endelige forslag i kapittel 9.*

Det andre forslaget vi har valgt å se på er likt det foregående, men vil i tillegg innebære

1. At tilskudd gjøres avhengig av objektive opplysninger om enkeltpersoner. Dette vil si
  - et krav om elektronisk register med fødselsnummer for samfunn med mer enn 100 medlemmer<sup>399</sup>
  - et krav om fødselsnummer ført på optisk lesbart standardsskjema for mindre samfunn
  - at medlem/samfunn selv avgjør om man ønsker å oppgi fødselsnummer
  - at angivelse av fødselsnummer gjøres obligatorisk for tilskudd
2. Endret innhold i saksbehandlingen. Dette vil si
  - at fristen for å sende inn medlemsopplysninger settes til samme dato som i dag (1.4)
  - at manuelle medlemslister scannes slik at de kan brukes i en vaskeprosess
  - at sentralorganet vasker medlemslister mot DSP<sup>400</sup>, medlemsregisteret i statskirken og medlemslistene i andre samfunn som søker tilskudd/er registrert
  - at der vaskeprosessen avdekker feil, skrives feilregistreringene ut med spesifisering av hvilken feil som er avdekket<sup>401</sup>
  - at oversikten over feilregistreringer, sendes til samfunnene for kommentar og dokumentasjon
  - at samfunnene får en rimelig frist til å dokumentere at den som er oppgitt er medlem etter loven<sup>402</sup>
  - at sentralorganet deretter foretar en ny vask av listene, basert på dokumentasjonen
  - at en oversikt over antall medlemmer som hører til hvert samfunn etter loven settes opp
  - at liste over navn på de påståtte medlemmer som ikke hører til etter loven, sendes fylkesmenn/kommuner sammen med medlemstallet. Dette bør skje innen 1.8 hvert år
  - at det midlertidige registeret slettes umiddelbart etter at denne informasjonen er sendt ut
  - at vedtak om tilskudd baseres på denne informasjonen om medlemstall og sats for tilskudd
  - utsendelse av vedtak om medlemstall til samfunnene innen 1.10 hvert år, med konkret angivelse av hvilke personer som fortsatt avvises som tilskuddsgrunnlag
  - tre ukers frist på å påklage vedtak om tilskudd, etter samme regler som i dag
  - at kun opplysninger om personer som er forkastet som grunnlag for tilskudd, lagres etter 1.10 hvert år. Opplysningene slettes når klagefristen er oversittet, eller klagen er ferdig behandlet.

Også i dette tilfellet forutsettes det at det opprettes en tilsynsorgan som overvåker prosessen med vask av medlemslister, hvor samfunnene, fylkesmannen og kommunene er representert. Det forutsettes også at det utvikles dataprogramvare og anskaffes en egen dataservert som kan foreta vaskeprosessen på en måte som minimerer mulighetene for brudd på personvernbestemmelser.

### 17.3.3 Permanent, sentralt medlemsregister

Man kan se for seg flere måter å etablere og drifte et permanent medlemsregister på. De to første vi ser på her tar utgangspunkt i etableringen av et sentralregister av samme type som nevnt over:

- a. Samfunnet sender ved første gangs etablering inn lister til det sentrale registeret med opplysninger om navn og fødselsnummer. Når registeret er etablert, sender samfunnene inn opplysninger om inn,- eller utmeldinger. Signerte og attesterte inn,- og utmeldingsskjemaer lagres i samfunnet med medlemsprotokoll. Kontrollorganet gjennomfører tilsyn med medlemsregistreringen hos samfunnene på stikkprøvebasis, jf. Rapport 1997:4.

<sup>399</sup> Det vil si samfunn som i dag har krav på ca 50.000 i samlet, årlig støtte fra stat og kommune.

<sup>400</sup> Slik at døde, ikke-eksisterende, temporært bosatte tas ut, samt person med feil kommuneplasing.

<sup>401</sup> Dobbeltmedlemsskap, ikke-eksisterende, at vedkommende ikke har fast bopel, har skiftet kommuneadresse, etc.

<sup>402</sup> Kopi av ut-/innmeldingsattest, bostedsbekreftelse, etc.

- b. Det sendes inn skjema for hvert enkelt medlem, med signatur fra medlemmet og administrativ leder ved innmelding, og med signatur fra administrativ leder ved utmelding.

#### Videre

- innføringen avsluttes med de skjema som er sendt inn per 1.1 hvert år
  - det foretas en vasking på linje med det som er nevnt under 9.5.3
  - feilregistreringer sendes til samfunnene for kommentar
  - frist med å frembringe dokumentasjon på at medlemmet er riktig meldt ut/inn
  - innføring av korrigerende opplysninger i registeret
  - utregning av antall medlemmer som tilfredsstillt kravene til tilskudd i form av antall
  - angivelse de som fortsatt er feilregistrert i form av fødselsnummer og navn
  - brev ut om hvilket medlemstall som legges til grunn for tilskudd innen 1.6 hvert år
  - ordinær klagefrist på forkastede krav
- c. En tredje måte er å bruke folkeregisteret til å registrere medlemsskap med, slik Oslo biskop foreslo ved høringsuttalelse til ny lov om tilskott til livssynssamfunn og trl § 19 a) (Ot. Prp.nr. 59 (1980-81). Etter dette får hver og en anledning til å sende inn- og utmeldingsskjema som er signert av samfunnets administrative leder til folkeregisteret, som per 1.1 hvert år sender sin oversikt over informasjon om registrerte medlemmer til samfunnene, med frist til for eksempel 1.4 med å korrigere opplysningene. Deretter sendes informasjonen om medlemstall til tilskuddsmyndighetene for utbetaling av tilskudd og til viderebearbeidelse for offentlig statistikk.

Mange av de øvrige prinsippene som angitt i 9.5.2 kan for øvrig gjøres gjeldende.

#### 17.3.4 Skattefradrag

Skattefradrag vil si at hver innbygger som ikke er medlem av Den norske kirke får anledning til å overføre "kirkeskatten" til et samfunn etter eget valg. Her foreligger det i alle fall tre forskjellige løsninger, a) overføringsmetoden, b) fratrekkmotoden, og c) svenskemodellen.

#### 17.3.5 Overføringsmetoden

Etter denne metoden gis alle over 15 år som ikke er medlem av statskirken, adgang til å overføre et beløp tilsvarende det budsjetterte beløp/bevilgningen per medlem i Den norske kirke til ett registrert samfunn. Løsningen forutsetter et hjelperegister over samfunn som er registrert med rett til tilskudd. Utkastet til årlig selvangivelse fra ligningskontoret vil da eksempelvis inneholde teksten

- a) ja/nei - ønsker/ønsker ikke å støtte samfunn utenfor Den norske kirke
- b) hvis ja, angi navn, organisasjons,- og kontonummer i Brønnøysundregisteret som identifikasjon
- c) personens navn kan/kan ikke gjøres kjent for tros- eller livssynssamfunnet

Tilskuddet vil bli kalkulert ved at antall utfyllinger med samfunnets navn eller nummer summeres, og opplysningene sendes til tilskuddsforvalterne. Tilskuddsforvalterne (Fylkesmann og kommune) får oppgitt avkryssninger for hvert samfunn, men ikke personopplysninger. Foreldre med barn som er yngre enn 15/verger år kan fylle inn for barna.

For å unngå kollisjoner mot medlemsskap i Den norske kirke, kjøres fødselsnummeret til den som fremsetter fradragkravet, mot registeret til Den norske kirke. Om fradraget godkjennes, vil fremkomme ved ligningsoppgjøret. Mener skatteyteren at kravet er underkjent urettmessig, kan dette rettes opp ved å fremlegge attest for at man sto feilaktig i manntallet til Den norske kirke ved årsskiftet, og sende dette med en klage på ligningsoppgjøret.

Kommunetilhørighet fremgår her av hvor skatteyter har skatteplikt.

### 17.3.6 Fratrekkmotoden

Fratrekkmotoden innebærer at

- personer som ikke er medlem i statskirken, får trekke fra et beløp på skatten for gaver til registrerte samfunn, tilsvarende regnskapførte utlegg til Den norske kirke per medlem. Her kan prinsippene i Ot. Prp. nr. 1 (1999-2000), legges til grunn, medlemstallskravet unntatt.
- en attestert bank/postgirokvittering (stempel) for overført beløp må følge selvangivelsen. Mottakers organisasjonsnummer eller bankkontonummer registrert i et hjelperegister benyttes som sikker identifikasjon for at kvitteringen refererer til en tilskuddsmottaker
- ved kontroll kjøres ligningsregisterets opplysninger mot medlemsregisteret for Den norske kirke, for å unngå at medlemmer i statskirken får særfradrag for medlemskap i andre samfunn
- avslag vil gi skatteyteren mulighet til å korrigere for eventuelt feil oppført medlemskap i DNK
- opplysningene i DSP ligger hos de lokale ligningskontoret, slik at kommunetilhørighet etc er gitt
- oversikt over antall ”sympatisører” med det enkelte samfunn dannes ved en liste over hvor mange personer som har foretatt overføringer til hvert av de registrerte samfunnene
- uttellingene til samfunn kalkuleres ved summering av antall utfyllinger med samfunnets navn

En alternativ løsning er at alle som ikke er medlem i statskirken, blir gitt et fradrag på skatten som tilsvarende bevilgningen til Den norske kirke sentralt og lokalt. I såfall vil man kunne legge medlemsregisteret i Den norske kirke inn mot ligningsregisteret og trekke fra for alle de som ikke er medlem i statskirken. Det blir deretter et spørsmål mellom medlemmet og samfunnet om man ønsker å overføre skattemidlene til samfunnet eller ikke. Samfunnet må i såfall be om en ”medlemskontingent” som kompensasjon for stats- og kommunetilskuddet.

### 17.3.7 Et blikk mot Sverige

Etter den lov som trer i kraft fra nyttårsskiftet 1999-2000, er alle medlemmer i Den svenske kirke pålagt å betale stats- og kommuneskatt til denne kirken. Kirken har rett til å få assistanse fra myndighetene til å drive inn skatt fra sine medlemmer, og det gjelder også for andre registrerte trossamfunn. Hjelpen til andre registrerte trossamfunn skal etter regelverket ytes av staten uten kostnad for samfunnet. For andre samfunn enn Den svenske kirken, forutsettes det at staten foreskriver og fatter vedtak i hvert enkelt tilfelle. Det innebærer at assistansen ikke er direkte koplet til registreringer, men til det enkelte medlem.

Sverige har også en annen personlovgivning enn Norge, slik at alle registre skal være offentlige, med henblikk på at den enkelte skal kunne kontrollere hvor man er ført opp.

## 17.4 Tros- og livssynssamfunn som søkte om tilskudd fra fylkesmennene i 1999

Denne tabellen bygger på en gruppering av SSBs søknadsskjemaopplysninger per 30.6.1999. Med SSBs inndelingsprinsipp, som bygger på antall søknadsskjemaer, gir dette et antall på om lag 645. Med arbeidsgruppens inndelingsprinsipp, som bygger på hvordan tilskuddssøkerne er registrert/innmeldt som søker hos fylkesmannen, gir dette 487 trossamfunn, hvorav 69 uregistrerte, og ett livssynssamfunn. En del av disse søknadene er avslått. I tillegg har det kommet til en del søknader ved enkelte fylkesmannsembeter etter 30.6., på grunn av utsettelse av frister, medhold i klage, etc. Ved å holde statsregnskapet opp mot prognosen fra søknadenes medlemstall, gir oppstillingen nedenunder en samlet feilmargin på 1-2% i forhold til det endelige resultat for 1999.

### Tros- og livssynssamfunn som søkte tilskudd i 1999. Oversikt per 30.6.1999 (N=487)

Type samfunn (1=Registrert trossamfunn), (2=Uregistrert trossamfunn), (3=Livssynssamfunn)

Tros- og livssynssamfunn etter navn Og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I ØSTFOLD</b>				
Anjman Flah Ul Muslemin of Moss	1	01	383	1
Anjuman-E-Islahul Ul Muslemin Halden	1	01	165	1
Den Evangelisk Lutherske Bekjennelseskirke	1	01	19	1
Den Frie Evangeliske Forsamling *C	2	01	135	1
Den Frie Evangeliske Forsamling Askim	2	01	61	1
Den Frie Evangeliske Forsamling Moss	2	01	257	1
Den Vietnamesiske Buddhistforening i Moss og Rygge	1	01	523	1
Evangeliekirken Østerbo	1	01	239	1
Filadelfia Askim	1	01	242	1
Filadelfia Pinsemenighet Ørje	1	01	137	1
Filadelfiamenigheten Fredrikstad	1	01	511	1
Filadelfiamenigheten Sarpsborg	1	01	827	1
Gujarati Cultural Club	1	01	69	1
Kristi Menighet Fredrikstad	1	01	247	1
Kristi Menighet Halden	1	01	267	1
Menigheten Arken	1	01	38	1
Menigheten Filadelfia Mysen	1	01	223	1
Menigheten Norge for Kristus	1	01	109	1
Menigheten Zoe Sellebakk	1	01	380	1
Moss Bibelsenter	1	01	332	1
Muslim Culture Center	1	01	331	1
Pinsemenigheten Betania Gamle Fredrikstad	1	01	87	1
Pinsemenigheten Betania Rakkestad	1	01	145	1
Pinsemenigheten Betania Skjeberg	1	01	170	1
Pinsemenigheten Filadelfia Moss	1	01	110	1
Pinsemenigheten i Skiptvet	1	01	163	1
Pinsemenigheten Salen Halden	1	01	1007	1
Pinsemenigheten Salen Ullerøy	1	01	100	1
Pinsemenigheten Sion Ingedal	1	01	34	1
Pinsemenigheten Sion Råde	1	01	27	1
Pinsemenigheten Sion Sellebakk	1	01	196	1
Rømskog Pinsemenighet	1	01	21	1
Trøgstad Pinsemenighet	1	01	117	1
Uganda Muslim Association of Norway	1	01	82	1
Østfold Tyrkiske Muslimenes Trossamfunn	1	01	367	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Østfold</b>			<b>8121</b>	<b>35</b>

## Type samfunn (1=Registrert trossamfunn), (2=Uregistrert trossamfunn), (3=Livssynssamfunn)

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS</b>				
Al Huda Kultursenter	2	02	183	1
Albansk islamsk kultursenter	1	02	4996	1
Anglican Chaplaincy in Norway	1	02	1576	1
Anjuman E Islahul Muslimeen of Oslo Norway	1	02	717	1
Anjuman-E-Hussain in Norway	1	02	480	1
Asker og Bærum Bibelsenter	1	02	156	1
Asker Pinsemenighet	2	02	55	1
Asker Somalisk Muslimisk Samfunn	1	02	90	1
Bazm E Naqshband	1	02	698	1
Bazme Tolué Islam	1	02	423	1
Betel Pinsemenighet *A	1	02	18	1
Bifrost, Åsatrufellesskapet	1	02	65	1
Buddha's Light International Association, Oslo	1	02	113	1
Buddhistforbundet	1	02	5515	1
Bydelskirken Filadelfia Søndre Nordstrand	1	02	130	1
Bærum Tyrkiske Islamske forening	1	02	73	1
Center Rahma	1	02	734	1
Central Jamaat-e-Ahl-e Sunnat	1	02	5908	1
Den apostel-like fyrstine h Olga Gresk ortodoks	2	02	204	1
Den eritreiske koptiske kirke i Norge	1	02	400	1
Den Evangelisk Lutherske Frikirke	1	02	20899	1
Den Finlandska Evangelisk Lutherske Forsamlingen i Norge	2	02	2696	1
Den Frie Evangeliske Forsamling *D	2	02	109	1
Den Iranske Kristne Menighet	1	02	36	1
Den Islamske Kurdiske Foreningen i Oslo	1	02	188	1
Den Kristne Menighet, Livets Senter	1	02	149	1
Den norske ortodokse kirke	1	02	153	1
Den ortodokse kirke i Norge, Hc Nikolai	1	02	882	1
Den Reorganiserte Jesu Kristi Kirke av siste dagers Hellige	1	02	31	1
Den Rumenske ortodokse Menighet	1	02	124	1
Den Tyrkisk Islamske Union	1	02	2369	1
Den Vietnamesiske Evangelist Menighet i Oslo	2	02	82	1
Det Evangeliske trossamfunn	1	02	73	1
Det Islamske Forbundet	1	02	1429	1
Det Marokkanske Kultursamfunn	1	02	956	1
Det Mosaiske Trossamfund	1	02	918	1
Det Norske Baptistsamfunn	1	02	10404	1
Det Norske Misjonsforbund	1	02	8182	1
Det serbisk ortodokse kirkesamfunn i Norge	1	02	364	1
Etiopisk ortodoks kirke	2	02	66	1
Evangelische Gemeinde Deutscher Sprache in Norwegen	2	02	466	1
Evangelismos Tis Theotokou, Gresk ortodoks	1	02	516	1
Fenstad Pinsemenighet Eben Eser	1	02	32	1
Filadelfia Pinsemenighet *B	1	02	90	1
Foursquare Gospel Kirke i Norge	1	02	144	1
Full Gospel Church i Norge	1	02	185	1
Gospel Assembly Church	1	02	70	1
Hjørnesteinkirken i Norge	1	02	33	1
Human-Etisk Forbund	3	02	68253	1
Idara Minhaj-UI Quran	1	02	3788	1
Islamic Cultural Centre Norway	1	02	2210	1
Islamic Preaching institute	1	02	392	1
Islams Ahmadiyya-menighet	1	02	882	1
Islamsk Visjon i Norge	1	02	352	1
Islamske Fellesskap Bosnia Hercegovina i Norge	2	02	4514	1
Islamske Kultur Sentrum Oslo	1	02	608	1
Jamia Islamia	1	02	127	1
Jehovas Vitner	1	02	15083	1
Jesus is Lord Worldwide Ministries Fellowship	1	02	51	1
Kristensamfunnet	1	02	2003	1
Kristne Oslo Vest	1	02	115	1
Life Ministry Bible Center	1	02	45	1
Lillestrøm Pinsemenighet	1	02	89	1
Maran Ata Menigheten	2	02	192	1

## TRO OG LIVSSYN SOM GRUNNLAG FOR TILSKUDD OG OFFENTLIGE FUNKSJONER

Masjid Attaouba Marokkansk Trossamfunn	1	02	1600	1
Masjid Bilal	1	02	638	1
Menigheten Berøa	1	02	577	1
Menigheten Elim	1	02	23	1
Menigheten Filadelfia Fosser	1	02	96	1
Menigheten Håpet	1	02	201	1
Menigheten i Filadelfia	1	02	2028	1
Metodistkirken i Norge	1	02	13204	1
Muhammadi Senter	1	02	284	1
Nasjonalt Åndelig Råd for Bahà'ier i Norge/Bahà'i-samfunnet i Norge	1	02	744	1
Nesodden Pinsemenighet Betania	1	02	198	1
Norges Hindu Kultur Senter	2	02	798	1
Oslo Katolske Bispedømme	1	02	35565	1
Oslo Kristne Senter	1	02	2270	1
Pinsekirken i Bærum	1	02	334	1
Pinsemenigheten Betania Bjerke	1	02	177	1
Pinsemenigheten Betel Dal	1	02	50	1
Pinsemenigheten Betel Haga	1	02	173	1
Pinsemenigheten Betel Skogsbygda	1	02	38	1
Pinsemenigheten Betel Ytre Enebakk	1	02	98	1
Pinsemenigheten Eben Eser Heggedal	1	02	24	1
Pinsemenigheten Evangeliehuset Åsgreina	1	02	100	1
Pinsemenigheten Evangeliesalen *B	1	02	250	1
Pinsemenigheten Evangeliesalen Ås	1	02	37	1
Pinsemenigheten Filadelfia *A	1	02	542	1
Pinsemenigheten i Filadelfia Kolbotn	1	02	189	1
Pinsemenigheten Salem Groruddalen	1	02	120	1
Pinsemenigheten Salem Lørenskog	1	02	215	1
Pinsemenigheten Sentrum-Kirken	1	02	235	1
Regnbuen Kristne Fellesskap	1	02	28	1
Sadir Islamic Center	1	02	313	1
Salemkirken	1	02	753	1
Scandinavia Chinese Christian Church in Oslo	1	02	80	1
Sentermenigheten	1	02	140	1
Shri Vaishnav Mandir	2	02	160	1
Sion Kløfta Pinsemenighet	1	02	83	1
Ski Pinsemenighet, Salen	1	02	107	1
Svenska Kyrkan i Norge/Svenska Margaretaförsamlingen	2	02	6249	1
Syvendedags Adventistsamfunnet Østnorsk	1	02	3652	1
Tauheed Islamic Centre	1	02	515	1
The American Lutheran Congregation	2	02	348	1
Tyrkisk Islamsk Ungdomsforening	1	02	850	1
Vestby Pinsemenighet Filadelfia	1	02	86	1
World Islamic Mission	1	02	4592	1
Årnes Pinsemenighet Betania	1	02	74	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Oslo og Akershus</b>			<b>251732</b>	<b>109</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I HEDMARK</b>				
Alvdal Pinsemenighet	1	04	72	1
Espa Pinsemenighet	1	04	71	1
Filadelfia Trysil	1	04	108	1
Grue Pinsemenighet	2	04	64	1
Hamar Kristne Senter	1	04	69	1
Hof Pinsemenighet	1	04	75	1
Kongsvinger Bibelsenter	2	04	22	1
Menigheten Betania Østby	1	04	78	1
Menigheten Filadelfia Vestmarka	1	04	28	1
Nes Pinsemenighet	2	04	26	1
Pinsemenigheten Betania Eidskog	1	04	135	1
Pinsemenigheten Eben Ezer *A	1	04	106	1
Pinsemenigheten Filadelfia *B	1	04	149	1
Pinsemenigheten Filadelfia Elverum	1	04	103	1
Pinsemenigheten Filadelfia Mo	1	04	77	1
Pinsemenigheten i Vestre Trysil	1	04	19	1
Pinsemenigheten Sion Granli	1	04	28	1

Sand Pinsemenighet	1	04	25	1
Slettås og Osen Pinsemenighet	1	04	47	1
Tynset Pinsemenighet	1	04	33	1
Vallset Pinsemenighet	1	04	148	1
Åsnes Pinsemenighet	2	04	35	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Hedmark</b>			<b>1518</b>	<b>22</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I OPPLAND</b>				
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betel	2	05	75	1
Det Kosmiske Trossamfunn	1	05	61	1
Filadelfiamenigheten Lena	1	05	147	1
Fron Pinsemenighet Vinstra	1	05	84	1
Heidal pinsemenighet	2	05	53	1
Josvakerken, Gjøvik for Kristus	1	05	64	1
Lillehammer Pinsemenighet	1	05	281	1
Menigheten Betel Jevnaker	1	05	85	1
Pinsemenigheten Filadelfia Biri	1	05	49	1
Pinsemenigheten Filadelfia Gjøvik	1	05	197	1
Pinsemenigheten Filadelfia Grua	1	05	52	1
Pinsemenigheten Salem Jaren	2	05	43	1
Pinsemenigheten Sion Fagernes	2	05	46	1
Saron Roa Pinsemenighet	1	05	79	1
Sentrumskirken Gjøvik	1	05	32	1
Snertingdal Misjonsmenighet	1	05	14	1
Øyer Pinsemenighet	1	05	117	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Oppland</b>			<b>1479</b>	<b>17</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I BUSKERUD</b>				
Anjuman-E-Islahul Ul Muslemin *B	1	06	204	1
Betel Pinsemenighet *B	1	06	35	1
Den Frie Evangeliske Forsamling *F	2	06	264	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Salem *B	2	06	118	1
Det Tyrkiske trossamfunnet i Drammen og Omegn	1	06	712	1
Drammen Kristne Senter	2	06	115	1
Hurum Pinsemenighet Klippen	1	06	50	1
Islamsk Bektashi Trossamfunn	1	06	255	1
Jahve's Menighet	1	06	4	1
Levende Vann	1	06	115	1
Menigheten Betesda	1	06	113	1
Menigheten Salem*B	1	06	29	1
Modum Pinsemenighet	1	06	144	1
Pinsemenigheten Betania *J	1	06	430	1
Pinsemenigheten Betania Kongsberg	1	06	233	1
Pinsemenigheten Betel *L	1	06	53	1
Pinsemenigheten Filadelfia Drammen	1	06	1000	1
Pinsemenigheten Filadelfia Hønefoss	1	06	338	1
Pinsemenigheten Salem *D	1	06	303	1
Pinsemenigheten Saron *C	1	06	82	1
Pinsemenigheten Sion, Gol	1	06	15	1
På rett vei v/Mazhar Iqbal	1	06	130	1
Rukkedalen og Nes Pinsemenighet	1	06	146	1
Sannhetens Ord Bibelsenter	1	06	104	1
Sentrumkirken Ringerike	1	06	106	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Buskerud</b>			<b>5098</b>	<b>25</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt

## TRO OG LIVSSYN SOM GRUNNLAG FOR TILSKUDD OG OFFENTLIGE FUNKSJONER

<b>FYLKESMANNEN I VESTFOLD</b>				
Berger Pinsemenighet	1	07	38	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Smyrna	1	07	126	1
Den Kristelige Menighet	2	07	5367	1
Det Evangelisk Lutherske Kirkesamfunn	1	07	3455	1
Elihu-Menigheten Vestfold	1	07	316	1
International Akhand Kirtan Jahta	1	07	158	1
Islamisk Senter Vestfold	1	07	127	1
Islamsk Kultur Forening	1	07	250	1
Karismatisk frimenighet, Galleri G	1	07	33	1
Lardal Pinsemenighet	1	07	44	1
Larvik Vineyard, Kristne Fellesskap	1	07	60	1
Menigheten i Arken	1	07	169	1
Pinsemenigheten Betania *C	1	07	589	1
Pinsemenigheten Betania *D	1	07	299	1
Pinsemenigheten Betel Nøtterøy	1	07	233	1
Pinsemenigheten Filadelfia *E	1	07	176	1
Pinsemenigheten Salem *A	1	07	637	1
Smyrna Menigheten	1	07	39	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Vestfold</b>			<b>12116</b>	<b>18</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I TELEMARK</b>				
Betania Pinsemenighet Høydalsmo	2	08	40	1
Betesda Pinsemenighet, Heddal	1	08	332	1
Bø Pinsemenighet	1	08	188	1
Grenland Kristne Senter	1	08	143	1
Kragerø Bibel Center	1	08	35	1
Kristent Fellesskap Skien	1	08	69	1
Kviteseid Pinsemenighet	1	08	98	1
Menigheten i Tabernaklet	1	08	828	1
Notodden Pinsemenighet Betania	1	08	450	1
Pinsemenigheten Betania Stathelle	1	08	279	1
Pinsemenigheten Betel Flatdal	1	08	89	1
Pinsemenigheten Betel Heistad	1	08	109	1
Pinsemenigheten Betel Hjartdal	1	08	54	1
Pinsemenigheten Betel Lunde	1	08	61	1
Pinsemenigheten Betel Seljord	1	08	108	1
Pinsemenigheten Betesda Skien	1	08	100	1
Pinsemenigheten Eben Ezer Lårdal	1	08	79	1
Pinsemenigheten Elim Kragerø	1	08	236	1
Pinsemenigheten Filadelfia Gvarv	1	08	22	1
Pinsemenigheten Filadelfia Rjukan	1	08	42	1
Pinsemenigheten Filadelfia Ulefos	1	08	123	1
Pinsemenigheten i Evangeliehuset *A	1	08	1094	1
Pinsemenigheten Saron Langesund	1	08	57	1
Pinsemenigheten Sion Drangedal	1	08	103	1
Pinsemenigheten Sion Flatdal	1	08	57	1
Pinsemenigheten Sion Hørte	1	08	19	1
Sion Pinsemenighet Herre	1	08	81	1
Telemark Islamsk Forening i Skien	1	08	190	1
Telemark Islamsk Trossamfunn	1	08	410	1
Troens Liv Bibelsenter	1	08	238	1
Troens Ord Bibelsenter	1	08	36	1
Vingården Misjon og Bibelsenter/Dolva pinsemenighet	1	08	25	1
Vinje Pinsemenighet	1	08	82	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Telemark</b>			<b>5877</b>	<b>33</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I AUST-AGDER</b>				



## TRO OG LIVSSYN SOM GRUNNLAG FOR TILSKUDD OG OFFENTLIGE FUNKSJONER

Den Frie Evangeliske Forsamling, Betania *A	2	09	161	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betania Grimstad	2	09	215	1
Filadelfiamenigheten Arendal	1	09	678	1
Filadelfiamenigheten Eydehavn	1	09	325	1
Filadelfiamenigheten Grimstad	1	09	310	1
Filadelfiamenigheten Lillesand	1	09	79	1
Guds Menighet *A	1	09	1116	1
Menigheten Klippen Grimstad	1	09	30	1
Pinsemenigheten Betel *G	1	09	91	1
Pinsemenigheten Filadelfia Fevik	1	09	34	1
Pinsemenigheten Filadelfia Tvedestrand	1	09	102	1
Sørlandet Bibel og Misjonssenter	1	09	293	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Aust-Agder</b>			<b>3434</b>	<b>12</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I VEST-AGDER</b>				
Al-Rahma Islamic Center	1	10	316	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betania Kristiansand	2	10	426	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betania Lyngdal	2	10	70	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betania Spongereid	2	10	111	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betania Vigeland	2	10	119	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betel Svennevik	2	10	79	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Eben-Eser	2	10	77	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Salem Mandal	2	10	123	1
Den Frie Evangeliske Pinsemenighet Salen	1	10	80	1
Filadelfia-Menigheten Vennesla	1	10	1336	1
Filadelfiamenigheten Kristiansand	1	10	1422	1
Håpet, Farsund	1	10	44	1
Kristiansand Bibelsenter	1	10	111	1
Kristiansand Evangeliserings Senter	1	10	141	1
Lista Pinsemenighet, Zion	1	10	154	1
Lyngdal Pinsemenighet, Filadelfiakirken	1	10	192	1
Menigheten Kirken I Dalen	2	10	263	1
Menigheten Samfundet	1	10	1177	1
Menigheten Saron, Livets ord bibelsenter	1	10	26	1
Menighetens Livets Kilde, Farsund Bibelsenter	1	10	119	1
Muslimske trossamfunnet i Agderfylkene	1	10	355	1
Oasen Bibelsenter	1	10	261	1
Pinsekirken i Lyngdal	1	10	51	1
Pinsemenigheten Betania Borhaug	2	10	23	1
Pinsemenigheten Filadelfia Mandal	1	10	375	1
Pinsemenigheten Filadelfia Tonstad	1	10	58	1
Pinsemenigheten Zion Konsmo	2	10	87	1
Somaliland Islamic Center	1	10	87	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Vest-Agder</b>			<b>7683</b>	<b>28</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I ROGALAND</b>				
Anjuman Islah Ul Muslemeen of Rogaland	1	11	316	1
Den Frie Evangeliske Forsamling *G	2	11	88	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betania *E	2	11	25	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Ebeneser	2	11	150	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Ebeneser Verdalen	2	11	121	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Klippen	2	11	420	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Saron	2	11	134	1
Den Lutherske Bekjennelseskirke	1	11	58	1
Den Lutherske menighet, Sandnes	1	11	11	1
Den Vietnamesiske Buddhistforening	1	11	245	1
Det Almindelige Lutherske Samfund	1	11	95	1
Det Almindelige Samfund	1	11	227	1
Det islamiske opplæringscenter	1	11	324	1
Det Islamske Kultursenter i Stavanger	1	11	254	1
Egersund for Kristus	1	11	53	1
Eritreisk ortodoks menighet i Rogaland	1	11	113	1

## TRO OG LIVSSYN SOM GRUNNLAG FOR TILSKUDD OG OFFENTLIGE FUNKSJONER

Falah-ul-Muslimein av Nord Rogaland	1	11	288	1
IDARA-MINHAI-UL-QURAN	1	11	119	1
Islamisk Senter i Rogaland	1	11	341	1
Jæren Kristne Senter	1	11	236	1
Kristkirken i Haugesund	1	11	16	1
Kristkirken Ålgård	1	11	51	1
Menigheten Filadelfia *B	2	11	26	1
Menigheten Karisma Senter	1	11	461	1
Menigheten Kristen Tjeneste	2	11	351	1
Menigheten Livets Kilde	1	11	121	1
Menigheten Samfundet	1	11	540	1
Menigheten Zion	1	11	199	1
Muslim forum Sandnes	1	11	191	1
Pinsemenigheten Betania *K	1	11	440	1
Pinsemenigheten Betel *M	1	11	112	1
Pinsemenigheten Betel *N	1	11	100	1
Pinsemenigheten i Evangeliehuset *B	1	11	177	1
Pinsemenigheten Klippen *E	1	11	693	1
Pinsemenigheten Salem *E	1	11	111	1
Pinsemenigheten Salem *F	1	11	219	1
Pinsemenigheten Salen	1	11	206	1
Pinsemenigheten Sion Lund	1	11	300	1
Pinsemenigheten Tabernaklet	1	11	621	1
Pinsemenigheten Zion *A	1	11	168	1
Rogaland Muslim Society	1	11	365	1
Stavanger International Church	1	11	322	1
Strand Pinsemenighet Klippen	1	11	362	1
The Muslim Association of Rogaland	1	11	516	1
Vennenes samfunn, kvekerne	1	11	129	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Rogaland</b>			<b>10415</b>	<b>45</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I HORDALAND</b>				
Aba-Al-Fadel Islamisk Kultur Senter	1	12	218	1
Bergen Hindu Sabha	1	12	293	1
Den Frie Evangeliske Forsamling *E	1	12	127	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Sion Mosterhamn	2	12	207	1
Den Islamske Forening i Bergen	1	12	1220	1
Den Vietnamesiske Buddhistforening i Bergen	1	12	383	1
Det Islamske Kultursenter i Bergen	1	12	689	1
Evangeliekirken	2	12	132	1
Farshuset	1	12	22	1
Iglesia De Christo (Katolsk)	1	12	105	1
Kilden Fri Evangelisk Menighet i Åsane	1	12	45	1
Kristent Fellesskap *D	1	12	495	1
Kristkirken i Bergen	1	12	383	1
Kristkyrkja på Stord	1	12	38	1
Levende Ord Bibelsenter Bergen	1	12	1959	1
Menigheten Eben - Eser	1	12	73	1
Menigheten Filadelfia Manger	1	12	59	1
Menigheten Kjærlighetens Oase	1	12	52	1
Menigheten Kristne på Sotra	1	12	67	1
Menigheten Nytt Liv, Sotra	1	12	32	1
Menigheten på Nappane	1	12	27	1
Menigheten Sion Blomsterdal	2	12	101	1
Menigheten Tabernaklet	1	12	1777	1
Osterøy Pinsemenighet Sion	1	12	39	1
Pinsemenigheten Betania Knarvik	1	12	176	1
Pinsemenigheten Betania Mosterhamn	1	12	79	1
Pinsemenigheten Betania Ytre-Arna	1	12	52	1
Pinsemenigheten Betel Frekhaug	1	12	89	1
Pinsemenigheten Betel Sletta	1	12	89	1
Pinsemenigheten Filadelfia	1	12	67	1
Pinsemenigheten Filadelfia Auklandshavn	2	12	81	1
Pinsemenigheten Filadelfia Stord	1	12	41	1
Pinsemenigheten Klippen *B	1	12	93	1
Pinsemenigheten Klippen Bremnes	1	12	104	1

Pinsemenigheten Saron *B	1	12	85	1
Pinsemenigheten Sion Voss	1	12	48	1
Pinsemenigheten Tabernaklet Vaksdal	1	12	41	1
Syvendedags Adventistsamfunnet Vestnorsk	1	12	1659	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Hordaland</b>			<b>11247</b>	<b>38</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I SOGN- OG FJORDANE</b>				
Førde Pinsemenighet	2	14	34	1
Kristkyrkja Førde/Florø	1	14	44	1
Menigheten Filadelfia Florø	1	14	87	1
Pinsemenigheten Filadelfia Stadtlandet	2	14	77	1
Pinsemenigheten Filadelfia Stryn	1	14	23	1
Pinsemenigheten Sion Luster	1	14	93	1
Sandane Kristne Senter	1	14	54	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane</b>			<b>412</b>	<b>7</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I MØRE OG ROMSDAL</b>				
Agape, Blindheim Evangeliske Menighet	1	15	24	1
Den Frie Evangeliske Forsamling, Betel Volda	2	15	60	1
Fræna Pinsemenighet	1	15	178	1
Menigheten Filadelfia Sykkylven	1	15	82	1
Menigheten Nytt Liv Fellesskap	1	15	39	1
Menigheten Siloa Surnadal	1	15	16	1
Menigheten Sion Ellingsøy	1	15	36	1
Menigheten Vineyard Kristne Fellesskap, Ålesund	1	15	33	1
New Life Ålesund Bibel og Misjonssenter	1	15	43	1
Nytt Liv Bibelsenter	1	15	108	1
Pinsemenigheten Betania *H	1	15	78	1
Pinsemenigheten Betel Haram	1	15	79	1
Pinsemenigheten Betel Stranda	1	15	61	1
Pinsemenigheten Eben-Eser Volda	1	15	377	1
Pinsemenigheten Filadelfia Ulsteinvik	1	15	102	1
Pinsemenigheten Kilden Rauma	1	15	27	1
Pinsemenigheten Klippen Aukra	1	15	69	1
Pinsemenigheten Salem Langevåg	1	15	139	1
Pinsemenigheten Sion Gurskøy	1	15	97	1
Pinsemenigheten Sion Molde	1	15	390	1
Troens Fellesskap	1	15	55	1
Ulsteinvik Bibelsenter	2	15	42	1
Vanylven Pinsemenighet	1	15	82	1
Ålesund Kristne Senter	1	15	94	1
Ålesund Pinsemenighet	1	15	617	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Møre og Romsdal</b>			<b>2928</b>	<b>25</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I SØR-TRØNDELAG</b>				
Bjørnør Pinsemenighet	1	16	78	1
Bydelskirken Trondheim	1	16	12	1
Den Katolske kirke i Midt-Norge	1	16	885	1
Den Katolske kirke i Midt-Norge	1	16	1691	1
Den Vietnamesiske Buddhistforening i Trondheim	2	16	580	1
Det Mosaiske Trossamfunn	1	16	123	1
Eelam Tamilar Sangam Trondheim (Hindu)	2	16	93	1
Frøya og Hitra Pinsemenighet	1	16	76	1
Hindu-Forening Trondheim	2	16	116	1
Muslim Society Trondheim	2	16	1037	1
Oppdal Kristne Senter	1	16	254	1
Pinsekirken	1	16	104	1
Pinsemenigheten Betel Trondheim	1	16	1720	1

Pinsemenigheten Filadelfia Orkdal	1	16	44	1
Røros og Omegn Pinsemenighet	1	16	44	1
Thai Buddhist Forening	2	16	51	1
Vahlsfjord Pinsemenighet	1	16	188	1
Vineyard Kristne Fellesskap, Trondheim	1	16	8	1
Åfjord Pinsemenighet	1	16	9	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag</b>			<b>7113</b>	<b>19</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I NORD-TRØNDELAG</b>				
Islamic Cooperation Trøndelag	2	17	314	1
Menigheten Elihu, Levanger	1	17	189	1
Namsos Pinsemenighet	1	17	93	1
Regnbuen Misjon	1	17	8	1
Steinkjer Bibelsenter	1	17	34	1
Vikna Pinsemenighet	1	17	173	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Nord-Trøndelag</b>			<b>811</b>	<b>6</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I NORDLAND</b>				
Bjerka Pinsemenighet	1	18	35	1
Brevik Pinsemenighet	1	18	49	1
Den Katolske kirke, St Sunniva Menighet, Nordland fylke	1	18	102	1
Filadelfiamenigheten Bodø	1	18	168	1
Guds Menighet Kabelvåg	2	18	346	1
Hattfjell dal Pinsemenighet	1	18	60	1
Kristent Fellesskap *B	1	18	82	1
Menigheten Betel Mosjøen	1	18	383	1
Mo Pinsemenighet	1	18	125	1
Pinsemenigheten Betania Fauske	1	18	56	1
Pinsemenigheten Betania Sørarmøy	2	18	50	1
Pinsemenigheten Betel Brønnøysund	2	18	67	1
Pinsemenigheten Betel Lofoten	1	18	344	1
Pinsemenigheten Elim Ballangen	1	18	71	1
Pinsemenigheten Klippen Lødingen	1	18	25	1
Pinsemenigheten Klippen Valle/Smedvig	1	18	28	1
Pinsemenigheten Salem Sortland	1	18	52	1
Pinsemenigheten Saron Sennesvik	2	18	28	1
Pinsemenigheten Sion Neverdal	1	18	151	1
Pinsemenigheten Sion Værøy	1	18	121	1
Salten Bibelsenter	1	18	49	1
Sentrumskirken Brønnøysund	1	18	46	1
Smyrna Pinsemenighet	1	18	55	1
Værøy Pinsemenighet	1	18	40	1
Øksnes Pinsemenighet	1	18	39	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Nordland</b>			<b>2572</b>	<b>25</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I TROMS</b>				
Den Katolske kirke, St Eystein kirkes menighet	1	19	459	1
Den Katolske kirke, St Mikael's menighet	1	19	315	1
Den Katolske kirke, St Sunniva Menighet, Troms fylke	1	19	193	1
Den Katolske kirke, Vår Frue Kirke	1	19	420	1
Filadelfiamenigheten i Balsfjord	1	19	28	1
Filadelfiamenigheten Tromsø	1	19	229	1
Harstad Kristne Senter	1	19	50	1
Ibestad Pinsemenighet	1	19	42	1
International Gospel Mission Bibelsenter	1	19	31	1
Kristent Fellesskap *C	1	19	27	1
Pinsemenigheten Filadelfia Finnsnes	1	19	47	1
Pinsemenigheten Sion Harstad	1	19	53	1
Syvendedags Adventistsamfunnet Nordnorsk	1	19	785	1

Tromsø Bibelsenter	1	19	54	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Troms</b>			<b>2733</b>	<b>14</b>

Tros- og livssynssamfunn etter navn og fylkesmann de søkte tilskudd hos	Type samfunn	Fylkesnummer	Medlemstall på søknaden	Antall søkere i fylket og totalt
<b>FYLKESMANNEN I FINMARK</b>				
Davvi Searvegoddi/Menighet i Nord	1	20	29	1
Karasjok Pinsemenighet	1	20	19	1
Pinsemenigheten Eben Eser Kautokeino	1	20	33	1
Pinsemenigheten Filadelfia Alta	1	20	414	1
Pinsemenigheten Filadelfia Hammerfest	1	20	46	1
Pinsemenigheten Filadelfia Vadsø	1	20	23	1
Pinsemenigheten Sion *G	2	20	25	1
Pinsemenigheten Smyrna	1	20	82	1
<b>Samlet søknad til Fylkesmannen i Finmark</b>			<b>671</b>	<b>8</b>

	Fylkesnummer	Medlemstall på søknadene	Antall søkere totalt
<b>Samlet søknadstall for alle fylkesmenn</b>	<b>1-20</b>	<b>335960</b>	<b>487</b>

## 17.5 Litteraturliste og andre kilder

### Litteratur og internettkilder

- Aftenposten 28.april 1999: "Imamer vier gifte menn"
- Arbeiderbladet 3.6.96 "Politikerne vil endre loven om trossamfunn"
- Aschehoug og Gyldendals Store norske leksikon Utgave 1998, Bind 9, s.608
- Borgen, Peder og Haraldsjø, Brynjar mfl: *Kristne Kirker og trossamfunn*, Tapir forlag 1993
- Durkheim, Emil: *The Elementary Forms of Religious Life*, New York: Free Press 1947
- Fisknes, Ole Herman: *Om lov av 12.juni 1969 nr. 25 i Karnov Norsk kommentert lovs.*, bind 2, 1994
- Eckhoff, Torstein: *Forvaltningsrett*, Tanum 1984
- Fellsskapsetikk i et flerkulturelt Norge*, Nansenskolens årbok 1993, Universitetsforlaget
- Frihagen, Arvid: *Forvaltningsloven*, Forlaget Frihagen A/S 1986
- Hauglin, Otto: *Religionen i det norske samfunn*, Bind 2, Oslo: Gyldendal norsk forlag A/S 1975, revidert utgave
- "*Humanisme et livssyn*", Human-Etisk Forbund 1995
- Human-Etisk Forbund 1999: Oversikt over kommunetilskudd fra 426 kommuner i 1998
- <http://www.cbss-commissioner.org/surveys/survey11.htm>
- <http://www.katolsk.no/norge/stats.htm>
- [http://nettvik.no/kirkebakken/kirken/Extra/medl\\_estra.html](http://nettvik.no/kirkebakken/kirken/Extra/medl_estra.html)
- <http://odin.dep.no/krd/publ/kostra/rapport/>
- <http://www.ssb.no/>
- [http://www.tf.uio.no/krlnett/tekster/art\\_islam\\_inorge\\_statistikk.htm](http://www.tf.uio.no/krlnett/tekster/art_islam_inorge_statistikk.htm)
- Karnov: *Lovkommentarer* 1996
- Kirkerådets medlemstallsoversikt per 15.09.1999
- Kværne, Per mfl: *Levende religioner*: J.W. Cappelens forlag, Oslo 1985
- Leirvik, Oddbjørn: *Religionsdialog på norsk*, Pax forlag 1996
- Lamont, Coriss: *Det humanistiske livssyn*, Universitetsforlaget 1988
- Kommunale tilskudd*: Norges frikirkeråd 1994
- Osloposten 12. januar 2000 Mange tilskudd – Liten kontroll
- Eric J. Sharpe: "Four Modes of Religion" i "Understanding Religion", Duckworth 1983 s. 91-107
- Rapport 1997:4 Trosniv og statlig ansvar*, Statskonsult 1997
- Rapport 1999:3 Mengde og mangfold*, Statskonsult 1997
- Syvendedagsadventistsamfunnet 1998; Notat om kommunetilskudd 1998
- Rapport 1999: "The Commissioner of the CBSS on Democratic Institutions and Human Rights, including the Rights of Persons belonging to Minorities",
- Underveis mot et bedre vern*: Senter mot etnisk diskriminering November 1999
- Verdier og mangfold 1999*: Verdikommisjonens midtveisrapport
- Kostra-Ny giv for sammenliknbar statistikk for kommuner og fylkeskommuner*, i Økonomiske analyser 8/98
- Årbok 1997 Pinsebevegelsen i Norge, Rex forlag 1997

### Brev og notater

- Høringsbrev av 17. november 1995 om utkast til endringer i Forskrift om trossamfunn, Føresegn om om tilskot til trudemssamfunn og Føresegn om tilskot til livssynssamfunn
- Brev av 01.08.1996 fra Justisdepartementet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus Ad. Trossamfunn – spørsmål vedrørende menighetsprotokoller
- Brev av 03.09.97 fra Forsvarets overkommando, Feltprestkorpsset til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Brev av 13.11.97 fra Forsvarets overkommando, Feltprestkorpsset til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Brev av 25.mai 1999 fra Fylkesmannen i Rogaland til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Brev av 10. juni 1999 fra Det felleskirkelige råd til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om feltpresttjenesten  
 Brev av 29.mars 1999 fra Det felleskirkelige råd til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om feltpresttjenesten  
 Fylkesmennesenes årsrapporter 1997 og 1998  
 Notat Justisdepartementet datert 04.04.1970 om Lov om trdomssamfunn og ymist anna  
 Notat Justisdepartementet datert 18.03.1997  
 Notat Justisdepartementet 04.09.1997 Høringsuttalelser vedrørende forslag til endringer etc  
 Notat Justisdepartementet 30.09.1997 Gjennomgang og vurdering av Rapporten Troslov og Statlig ansvar  
 Notat Justisdepartementet datert 30.09.1997 Kontroll av trossamfunn – Forskriftsutkast om elektronisk medlemsregistrering med mer  
 Notat Justisdepartementet datert 30.09.1997 Forslag om eget trossamfunnsregister i Brønnøysund – Møte med Datatilsynet  
 Statistisk sentralbyrå 13. august 1999: Søknader om statstilskudd for 1999  
 Utkast av 16. 11. 1999 til Stortingsmelding om økonomien i Den norske kyrkja

### **Dokumenter som er fremlagt for eller utarbeidet av Stortinget**

Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997-98)  
 Budsjett.innst. S. nr 12, for årene 1997-98, 1998-99, og 1999-2000-02-23  
 Innstilling om Lov om trossamfunn Avgitt av Dissenterlokomiteen av 1957, den 4, juni 1962  
 Innst. O. XVI (1968-69) Tilråding fra justisnemda om lov om trdomssamfunn og ymist anna  
 Innst. O. nr 84 (1980-81) Innstilling fra justiskomiteen om lov om tilskot til livssynssamfunn  
 Innst. S. nr 108 (1998-99) Innstilling fra justiskomiteen om et historisk og moralsk oppgjør  
 NOU 1975: 30 Stat og kirke  
 NOU 1997:22 Inndragning av jødisk eiendom i Norge under den 2. verdenskrig  
 NOU 1986:2 Innstilling til ny ekteskapslov, del 1, side 59  
 NOU 1989: 5 En bedre organisert stat  
 Ot. Prp. nr. 27 (1967-68) Om lov om trossamfunn  
 Ot. Prp. nr 59 (1980-81) Om lov om tilskot til livssynssamfunn  
 Ot. Prp. nr 64 (1994-95) 1. Om lov om Den norske kirke (kirkeloven), 2. Om lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven)  
 Ot. Prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)  
 Ot.Prp. nr 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett  
 Ot. Prp. nr. 92 (1998-99) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)  
 Statens personalhåndbok, utgave 1999  
 Statistisk årbok for Oslo 1997  
 St.meld. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge  
 St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter  
 St.prp. nr. 1, for Justisdepartementet for årene 1995-96 og 1996-97, og 1997-98, og for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for 1998-99 og 1999-2000)  
 St. prp. nr 1 Tillegg nr 3 (1997-98)  
 St. prp. nr. 82 (1997-98) Et historisk og moralsk oppgjør med behandlingen i Norge av den økonomiske likvidasjon av den jødiske minoritet under 2. verdenskrig

### **Konvensjoner, lover og forskrifter**

Verdenserklæringen om menneskerettighetene av 1948  
 Europarådets konvensjon av 4.11.50 om beskyttelse av menneskerettighetene mv<sup>403</sup>  
 FNs internasjonale konvensjon av 16.12.66 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter  
 FNs internasjonale konvensjon av 16.12.66 om sivile og politiske rettigheter med tilleggsprotokoller

<sup>403</sup> Med de grunnleggende friheter som ble endret ved ellefte protokoll 11.mai 1994, med følgende tilleggsprotokoller: a) Protokoll 20.mars 1952 b) Fjerde protokoll 16.9.63 om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede omfattes av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til konvensjonen, c) Sjette protokoll 28.4.83 om opphevelse av dødsstraff, d) Syvende protokoll 22.11.84.

Lov 16 juli 1845 angaaende Kristne, som ikke ere Medlemmer av Statskirken  
Lov av 13. august 1915 nr.5 om domstolene  
Lov av 31. mai 1918 nr. 2 om ektskaps inngåelse  
Lov av 19. mars 1965 nr 3 om verneplikt  
Lov av 13. juni 1969 nr. 25 Om trdomssamfun og ymist anna  
Lov av 12. juni 1981 nr. 64 Om tilskot til livssynssamfunn  
Lov av 4. mars 1983 nr 3 om statens tjenestemenn  
Lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap  
Lov av 7.juni 1996 nr 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd med tilhørende forskrifter til grunn  
Lov av 21.mai 1999 nr.30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett  
Forskrift om budsjettering mv for kirken av 18.november 1996 § 2  
Forskrift om trossamfunn  
Føresegn om tilskot til uregistrerte trossamfunn  
Føresegn om tilskot til livssynssamfunn  
Retningslinjer for statlig annonsering i dagspressen, jf Kgl.res. 18. mai 1979

### **Rundskriv**

- J.nr. 1231/69 G Bjo/AHN av 23. 12. 1969 om Lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna
- J.nr. 393/72 Rundskriv 49/72 om Blankett: ” Krav om statstilskudd fra registrert trossamfunn”.
- G-86/76 av 24.5.76 om registrerte trossamfunn med opphevede forskrifter
- G-147/82 av 22. 6.82 om Tilskudd til livssynssamfunn og uregistrerte trossamfunn med opphevede forskrifter
- G- 103/83 av 4. 5.83 om Kommunalt tilskudd til trossamfunn og livssynssamfunn og utlevering av medlemslister
- G-200/88 av 12.12.88 om Ot-prp. Delegasjon til fylkesmennene: Statstilskudd til uregistrerte trossamfunn etc, med de 3 gjeldende forskrifter
- F-21/99 om Beregning av statstilskudd for 1999
- Rundskriv 2612/82 av 9.2.1993 fra Justisdepartementet om oppholdstillatelse

### **Områder det er er innhentet faglige råd på underveis:**

- Feltpresttjenesten: Forsvarsdepartementets ansvarlige saksbehandlere/Feltpresttjenesten
- Den norske kirkes aktivitet i institusjoner: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: Saksansvarlig hos Oslo biskop
- Sykehuspresttjenesten: Det felleskirkelige råd: Områdeansvarlige for sykehus, Sosial- og helsedepartementet
- Fengselspresttjenesten: Saksansvarlig for personell, Justisdepartementet
- Personvern, Internet og databaser: Sikkerhetsleder, SSB; Områdeansvarlig for trossamfunn, SSB; Industrial Communication Group; Duplo Data A/S
- Utvikling av veileder til administrative ledere/fylkesmenn; Fagledelse Nasjonalt læremiddelsenter; Universitetet i Bergen
- Fylkesmennenes synspunkter på sentralisering; Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Kommunal praksis: Saksansvarlig Oslo kommune og erfaringsmateriale for 1998 og 1999 fra en del kommuner
- Oppholdstillatelse for utenlandske forstandere og prester: Saksansvarlige Justisdepartementet
- Fritak for tjeneste som meddommer eller lagrettemedlem: Saksansvarlige Justisdepartementet
- Folkerett og menneskerettigheter; Saksansvarlige i Utenriksdepartementet
- Religionsfag og religionsdialog; Oddbjørn Leirvik, Religionsvitenskapelig institutt, UIO, samt Kommunal- og regiondepartementet

### **Økonomiregelverk og annet**



Veiledning i statlig budsjettarbeid

Økonomireglementet for staten

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten

Internt notat 30.10.1997 om tilskuddsordninger under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets ansvarsområde

P-0840 Utredningsinstruksen