

Tromsø Stift
Den katolske Kirke Nord-Norge
Boks 198
9252 Tromsø

Det kongelige kultur- og kirkedepartement
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

HØRINGSBREV-ENDRINGER I LOV OM TRUDOMSSAMFUNN OG YMIST ANNA OG ENDRINGER I LOV OM TILSKOT TIL LIVSSYNSSAMFUNN

Tromsø stift, Den katolske kirke i Nord-Norge, har gjennom Fylkesmannen i Troms i brev av 19.03.2003 fått oversendt høringsbrev fra departementet, datert 26.02.2003, i anledning forslag til endringer i lov om trudomssamfunn og ymist anna og endringer i lov om tilskot til livssynssamfunn. Våre merknader til forslaget er som følger:

Generelt

Generelt stiller vi oss positive til å innføre en ordning med registrering av våre medlemmer med fødselsnummer og at medlemsskapskontroll skjer via Brønnøysundregisteret ved hjelp av disse nummer.

Fødselsnummer vil - spesielt i større trossamfunn - gjøre det mye enklere å "holde styr på" en stor og ofte komplisert medlemsmasse. Vi har mange erfaringer med hvor store problemer som oppstår ved flytting, navneendring, barn som flytter hjemmefra, inn- og utvandring, kompliserte skrivemåter for navn av utenlandsk opphav mv.

Det nåværende regime med krav både overfor fylkesmannen og overfor hver enkelt kommune om støtte, samt i en rekke tilfeller med oversendelse av navnelister, sen kommunal saksbehandling osv. er også en ulempe som antagelig vil forsvinne ved det foreslåtte system.

De største vanskeligheter vil være i oppstartingsfasen ettersom trossamfunnene ikke har noe systematisk oversikt over medlemmenes fødselsnummer, noe vi ikke har hatt behov for og til nå vel heller ikke hatt rett til å ha. Å skaffe disse til veie i et trossamfunn med tusenvis av medlemmer er lettere sagt enn gjort, noe som også antydes i høringsbrevets pkt. 5. Det kan også økonomisk bli en kostbar affære.

I tillegg kommer at forslaget har innebygd en del prinsipielle problemer og dessuten vesentlige praktiske utfordringer. Disse skal bli beskrevet nedenfor.

Ulogisk lovgivning

Den foreslåtte lov- og praksisendring vil føre til at vi får en ulogisk lovgivning. Det innebærer nemlig:

- a. Trossamfunnene har lovfestet rett til statsstøtte og kommunal støtte på linje med Den norske kirke (Dnk) og i forhold til medlemstall. Jf. trudomssamfunnslovas (Trl.) § 19.
- b. Departementet vil kunne stille krav om innrapportering av fødselsnummer for hvert enkelt medlem. (Ny § 19 b)
- c. Medlemmene kan avvise at samfunnet innrapporterer deres fødselsnummer (Hjemmel ?)
- d. Støtte vil visstnok ikke bli utbetalt uten at fødselsnummer blir innrapportert. (Forskriftshjemmel ?)

At staten skal kunne stille krav til et samfunn om noe som det ikke har anledning til å gjøre, er hverken logisk eller rimelig. Ennå mindre rimelig blir det at sanksjonen for å ikke å oppfylle kravet, blir redusert offentlig støtte. Ideen om økonomisk likebehandling med Dnk (i forhold til medlemstall) vil bli satt til side. Hjemmel for reduksjonen virker merkelig ettersom man normalt ikke kan oppheve en lovfestet rett ved hjelp av en forskrift. Settes disse prinsipper gjennom som antydnet, kan resultatet i verste fall ende opp med en rettsstrid like til Høyesterett om støtte for virkelige medlemmer som ikke ønsker at vi skal gi deres fødselsnummer videre til myndighetene.

Lovgivningen kan bringes i balanse på ulike måter:

- ved at det i nye § 19 a innføres at det kun kan stilles krav om støtte for medlemmer som aksepterer at deres fødselsnummer blir oppgitt til myndighetene
- ved at trossamfunnene får tilgang til fødselsnummer og kan innrapportere disse uten å spørre medlemmene (vanlig forvaltningsordning)
- ved at trossamfunnene får et visst skjønnsmessig (?) ekstra tilskudd for de medlemmer for hvem man ikke har kunne innrapportere fødselsnummer

Medlemmer uten fødselsnummer

Den foreslåtte ordning tar ikke høyde for hvordan tilskudd skal beregnes for medlemmer uten fødselsnummer. Det finnes en del slike, nemlig norske statsborgere som aldri har bodd i Norge. Det vil i praksis være snakk om en del barn av norske statsborgere med fast bopel i utlandet. Disse kan være norske statsborgere med norsk pass, men uten fødselsnummer. De kan være medlem av trossamfunn (og vi har erfaring med at foreldre f.eks. kommer til hjemsted i Norge for der å få dem døpt katolsk) og gir grunnlag for statsstøtte. Jf. Trl. § 7. Lov om Den norske kirke 7. juni 1996 nr 31 § 3 inneholder flere utfyllende bestemmelser på dette.

Det må innføres et system for innrapportering av disse eller for en skjønnsmessig (?) tilleggsstøtte for slike.

Likebehandling med Dnk

Et grunnleggende prinsipp i lovgivningen de siste 30-40 år har vært "likebehandling" av alle trossamfunn. Skal man kreve at medlemmene i trossamfunn utenfor Dnk skal varsles om/gi sitt samtykke til at deres fødselsnummer opplyses til myndighetene, må man selvfølgelig også kreve at Dnk gjør det samme i forhold til sine medlemmer før dets medlemsregister brukes for kontroll av andre trossamfunns register.

Dette vil være mer ressurskrevende siden Dnk har en mye større medlemsmasse. Men den har jo også mye større administrative ressurser. Alt er relativt. I de små trossamfunn er mye slikt arbeid basert på frivillig innsats. Dnk disponerer et profesjonelt og lønnet forvaltningsapparat.

Dette blir desto mer viktig ettersom Dnks medlemsregister er bygd opp ved hjelp av subtraksjonsmetoden og ikke addisjonsmetoden, dvs. man har i utgangspunktet regnet alle nordmenn som medlemmer medmindre man hadde grunnlag for å anta noe annet. (Den praktiske konsekvensen er at norske katolikker - i hvert fall i Midt-Norge og Nord-Norge - som har meldt seg ut av Dnk før 2. Verdenskrig eller aldri har vært medlem av Dnk, antagelig uriktig står oppført i Dnks medlemsregister.)

Skal ikke slikt krav stilles i forhold til Dnks medlemmer, må kompensasjon gis:

- a. ved at en viss skjønnsmessig reduksjon av medlemstallet i Dnk (for å få relevant delingstall når stats- og kommunalstøtte utregnes)
- b. for den administrative byrde som kun trossamfunn utenfor Dnk påføres (og som derfor ikke ligger til grunn når man tar utgangspunkt i statens og kommunenes utgifter til Dnk ved beregning av tilskuddene).

Menighetsprotokoll

Alle trossamfunn er pålagt å føre menighetsprotokoll autorisert av fylkesmannen, jf. Justisdepartementets forskrift 1. desember 1988 nr 995 om trossamfunn (Forskr.) samt rskr. G-86/76 fra Justis- og politidepartementet, 24. mai 1976, til fylkesmennene om «Registrerte trossamfunn», pkt. 6. Protokollen skal inneholde formular for "opptatt i menigheten" og "utmeldt av menigheten" (A og B), jf. Forskr., pkt. 12. Denne er underlagt fylkesmannens kontroll og skal i ettertid innsendes til de offentlige arkiv og rangerer på linje med kirkebøkene for Dnk.

Registrering i menighetsprotokollen må derfor antas å innebære offentlig troverdighet for en persons trossamfunnstilhørighet - dvs. inntil det motsatte er bevist. Andre lister må antas å være hjelpemidler.

Men departementets forlag (og mye av den nåværende kontrollpraksis) synes å tendere i retning at det kun er "listene" (samt manglende dobbeltføring og kun oppføring av levende person bosatt i Norge) som interesserer det offentlige.

Vi synes det er merkelig at slike "lister" (uten hjemmelsopplysninger for oppføring av person i disse) skal danne utgangspunktet for det offentliges behandling av trossamfunn. Men ønsker man denne utvikling, må et minimumskrav være at det blir lempet på de nåværende rigorøse protokollbestemmelser. Dette blir spesielt viktig om det offentlige vil avkreve trossamfunnene samlede medlemslister og ikke individuelle lister for de enkelte menigheter.

Under enhver omstendighet bør forskriften om menighetsprotokoller endres slik at det i stedet for formular for "opptatt i menigheten" og "utmeldt av menigheten" blir innført formular for "opptatt i trossamfunnet" og "utmeldt av trossamfunnet". Den alt overveiende del av protokollføringen i dag gjelder kun flytting mellom menigheter innen samme trossamfunn. Det er meget arbeidskrevende og vil faktisk knapt fylle noen funksjon i fremtiden. Det gjør det dessuten vanskelig å skaffe seg oversikt over reelle inn- og utmeldinger i trossamfunnet.

Men man kan også spørre seg om ikke hele denne del av protokollføringen (samt føring av formular over "levende fødte" og "døde" - C og E) kan bortfalle.

Uansett bør det avklares hvordan samfunnene skal kunne godtgjøre at en person står oppført på samfunnets medlemsliste. Men registerbyrder ut over det bør staten knapt pålegge trossamfunnene.

Konflikt om trossamfunnstilhørighet

Det er åpenbart at man forutsetter at Brønnøysundregisterets kontroll av medlemslistene vil kunne avdekke problemer ved at person står oppført som medlem av flere trossamfunn. (Dette problem burde i prinsippet ikke oppstå ettersom prestene/forstanderne i de ulike trossamfunn har ansvar for at ingen blir registrert som medlem så lenge vedkommende er medlem av et annet trossamfunn, jf. Trl. §§ 7 og 9.) Problematikken nevnes i høringsbrevets pkt. 4, men uten at man hverken prinsipielt eller praktisk går inn på hvilke vanskeligheter man her kan få med å gjøre. Utsagnet om at "det vil kunne ta noe tid før det er ryddet opp", virker nesten noe overfladisk.

Det vil være svært utilfresstillende å innføre en slik kontrollordning uten på forhånd å ha et system for løsning av problemene.

Skal dobbeltregistrert person i første omgang ikke regnes som tilhørende i noe trossamfunn, eller som tilhørende begge/samtlige samfunn?

Står personen oppført i ett trossamfunns autoriserte protokoll over "opptatte", er det etter vår mening opplagt at denne protokollering må legges til grunn inntil dens feilaktighet er fastslått. Men står vedkommende ikke oppført i noen protokoll eller i flere protokoller, er problemet uløst.

Konflikt mellom Dnks medlemsregister og andre lister bør etter vår mening i utgangspunktet avgjøres i disfavør av Dnks register siden dette (som ovenfor anført) er bygd opp ved hjelp av subtraksjonsmetoden.

Uansett vil en forskrift på dette område være helt avgjørende.

I tillegg kommer problematikken nevnt i høringsbrevets pkt. 4 (barn av ugifte foreldre der far tilhører Dnk og mor tilhører annet trossamfunn). Her dreier det seg om en reell lovkonflikt som ikke er enkel å løse. Prinsippet om *lex specialis* vil favorisere tilhørighet til trossamfunn utenfor Dnk. Prinsippet om *lex posterior* vil derimot favorisere tilhørighet til Dnk. Det vil være ønskelig med en harmonisering av lovgivningen på dette punkt.

Konflikt om kommunetilhørighet

Lovforslaget legger opp til at fødselsnummer og kommunenummer skal oppgis for det enkelte medlem. Men hva om kommunenummer er feil? Erfaringen vår tyder på at dette vil bli et hovedproblem, og jo større et samfunn er, jo større blir problemet. (De største katolske menigheter i Norge er mye større enn de mindre menigheter i Dnk.)

Medlemmene av et trossamfunn har ingen offentlig plikt til å melde flytting/dødsfall til trossamfunnet, og folkeregisteret gir ikke melding (uten på forespørsel i enkelttilfeller). Erfaringsmessig er i hvert fall katolikkene svært mobile. Tusenvis flytter hvert år, og mange av dem til nye kommuner. (Noen ganger begraver dertil Dnk våre døde medlemmer uten å gi oss beskjed, og uten at vi lenger skal fylle ut graveddel.) Selv et iherdig oppfølgingsarbeid oppviser hele tiden stort "etterslep".

Tilbakemelding fra Brønnøysundregisteret om feil kommunenummer kan derfor være til stor hjelp for oppdateringen av egne lister. Men vil den kommunale støtte bortfalle for en person det år han er oppført med foreldet kommunenummer? Og vil det bli gitt tilbakemelding om rett kommunenummer, eller bare om at oppgitt nummer ikke ble godkjent? Dette er spørsmål av svært stor betydning.

Vi mener det beste vil være om Brønnøysundregisteret retter feil kommunenummer og gir tilbakemelding. Bare da vil adressene kunne holdes noenlunde riktige og riktig kommunal støtte vil bli utbetalt. Uansett vil feil kommunenummer ikke ha betydning for om en person kan anses som medlem av trossamfunn og om samfunnet skal få statsstøtte.

Dette kan best løses ved at ordet "antatt" føyes inn i loven slik at ny § 19 b) får følgende formulering:

"Ved krav om tilskot etter §§ 18 og 19 a) kan departementet stilla krav om innrapportering av fødsels- og antatt kommunenummer for kvar einskild medlem.."

Innrapporteringsform

Det vil være viktig å få avklart hvordan innrapporteringen skal skje. Vil elektronisk rapportering ble krevd, og det tom. fra svært små trossamfunn?

Kostnader

Hvem skal bære trossamfunnenes kostnader ved innrapporteringene, spesielt først år, men også senere? Dette er kostnader som Dnk i mye mindre grad har og som derfor stort sett ikke inngår i beregningsgrunnlaget for tilskudd til trossamfunnene. Samtidig fyller trossamfunnene (annerledes enn andre private organisasjoner) en rekke samfunnsmessige funksjoner (ved fødsel, giftermål, død, sjelesorg) som det offentlige (gjennom Dnk) ivaretar for personer som er medlem av Dnk. Derfor er det ikke uten videre logisk at trossamfunnene selv skal bære disse kostnader, slik private organisasjoner må gjøre i sin "jakt" på offentlig støtte.

En løsning kan være at samfunnet gir en "gjenytelse" til trossamfunnene ved at de enten automatisk eller på en annen enkel måte ved hjelp av fødselsnummer får hjelp til å oppdatere medlemmenes adresser. Det bør ikke by på store praktiske problemer. Det er opplysninger som trossamfunnene til nå har blitt avkrevd fra kommunene ved kontroll

av medlemslistene, jf. Forskr. pkt. 7. Og det er for mange trossamfunn i dag en av deres største praktiske "hodepine".

Kostnadene ved oppstartingen vil avhenge av tre faktorer:

- a. Skal fødselsnummerne innhentes fra det enkelte medlem eller fra offentlige register? Begge deler er antydnet i høringsbrevets pkt. 5, annet avsnitt. Vi tror både kostnader og arbeid er mye mer omfattende enn hva det kan virke som departementet har fått med seg.
- b. Hvordan skal eventuelle opplysninger første år overføres fra de offentlige register til trossamfunnenes register? Dette vil også være kostnads- og arbeidskrevende, uansett metode.
- c. Hvorvidt og hvordan skal de enkelte medlemmer varsles om at fødselsnummerne vil bli inngitt til offentlig myndighet? (Personlig brev, notis i kirkeblad, notis i offentlige aviser mv.) Dette vil også være arbeids- og kostnadskrevende, men avhengig av varslingsformen.

Det kan virke som om departementet har en svært teoretisk oppfatning av disse praktiske utfordringer. Våre prester kjenner dem på huden, ikke minst med mange utenlandske navn og folk med svært ulikt kirkelig engasjement. Kostnadene må her åpenbart være et statsansvar.

Departementet bør ta med en notis i odelstingsproposisjonen om at lovendringene ikke vil bli fulgt opp med krav overfor trossamfunnene før man har fremforhandlet avtale i det minste med noen representative trossamfunn om økonomisk eller annen kompensasjon.

Avslutning

Vi stiller oss som sagt positive til den foreslåtte ordning, dog under en rekke forutsetninger som er gjennomgått ovenfor. Blir disse ikke oppfylt, vil nyordningen skape store problemer og på mange måter bli urettferdig og urimelig.

Tromsø, 5. april 2003.

Med hilsen

Marek Chelminiak MSF
Generalvikar

Torbjørn Olsen
dr. iur. can.

Gjenpart: postmottak@kkd.dep.no