

Kultur- og kirkedepartementet
Boks 8030 Dep
0030 OSLO

[Vår dato:
20.10.2006

[Vår ref.:
06-0365 603

[Deres dato:
24.08.2006

[Deres ref.:
2006/01686 AØ GP

[Saksbehandler:
Øystein Dahle, 2308 1440

HØRING: NOU 2006: 15 FRIVILLIGHETSREGISTER

Vi viser til deres brev av 24. august 2006 med invitasjon til høring til *NOU: 15 Frivillighetsregister*.

KA Kirkelig arbeidsgiver og interesseorganisasjon er en medlemsorganisasjon for ulike virksomheter med kirkelig forankring. Menighetsråd og kirkelig fellesråd i Den norske kirke utgjør den største medlemsgruppen, men frivillige organisasjoner, stiftelser, barnehager mv er også blant medlemmene.

KA vil generelt etterlyse en mer samlet og målrettet offentlig politikk overfor frivillig virksomhet som i større grad både verdsetter og underbygger den virksomhet som utføres i frivillig sektor. KA stiller seg på den bakgrunn grunnleggende positiv til forslaget om opprettelse av et Frivillighetsregister. Vi tror at opprettelsen av et slikt register vil legge bedre til rette for at frivillig virksomhet i større grad kan få mer forutsigbare og enhetlige rammebetingelser fra statens side. Registeret kan bli administrativt forenkende, og samtidig synliggjøre og dokumentere den frivillige sektors omfang og betydning i samfunnet.

Utredningen drøfter forholdsvis inngående avgrensingskriterier for virksomhet som skal kunne få registreringsrett i et Frivillighetsregister. Vi tolker utredningens konklusjoner slik at utvalget legger opp til en forholdsvis vid forståelsen av virksomhet som skal få registreringsrett; All frivillig virksomhet som ikke er fortjenestebasert bør i utgangspunktet få registreringsrett så lenge enheten er en juridisk person. En rekke organisasjonsformer foreslås ut fra dette å gis registreringsrett. Samtidig faller deler av det som tradisjonelt oppfattes som frivillig virksomhet utenfor. Utvalget foreslår bl.a. at Den norske kirke som sådan ikke skal få registreringsrett. Begrunnelsen for dette er i hovedsak at Den norske kirke er såpass nær tilknytning til staten både når det gjelder økonomi, forvaltning og organisasjon, jf utredningens pkt 3.6.3, side 29 og 30.

KA har klare innvendinger til utredningens omtale av Den norske kirke. Drøftingen av Den norske kirke er her etter vår mening utilstrekkelig og preget av mangelfulle kunnskaper om Den norske kirkes organisering, finansiering og rettslige stilling. I tillegg har utredningen i liten grad drøftet religionspolitiske prinsipper som bør være førende for ordninger som berører forholdet mellom

staten og andre trossamfunn. Registreringsrett for enheter i Den norske kirke bør derfor etter KAs oppfatning få en langt mer inngående og prinsipiell gjennomgang i departementets oppfølging av denne utredningen.

Den norske kirke – frivillig eller offentlig virksomhet?

Den norske kirke er en stor og sammensatt organisasjon. Dagens kirkeordning innebærer på den ene siden at rent statlige organer opptrer som kirkelig organer, samtidig som Den norske kirke lokalt består av ca 1 300 sokn som er selvstendige rettssubjekter - og kan opptre selvstendig i forhold til staten. Utredningens bruk av begrepet "statskirken" er upresis, og fanger ikke opp det juridiske og organisasjonsmessige mangfold som Den norske kirke rommer (Utredningen sier bl.a.: *I allfall så lenge det gjelder en ordning med statskirke i Norge, er det naturlig å oppfatte kirken som en del av staten i relasjon til frivillighetsperspektivet.*)

Forenklet beskrevet består Den norske kirke av to typer virksomheter:

- a. Den norske kirke på sentralt nivå (Kirkemøte og Kirkerådet) og på bispedømmenivå (Biskopene og bispedømmerådene) er å forstå som statlig virksomhet som langt på vei er en integrert del av norsk statsforvaltning. KA er enig i at denne delen av Den norske kirkes virksomhet ikke naturlig vil kunne høre hjemme i et framtidig frivillighetsregister.
- b. Den norske kirke på lokalt nivå består av ca 1 300 sokn, og alle disse er selvstendige rettssubjekter med egne demokratisk valgte organer (menighetsråd og kirkelig fellesråd). Kirkeloven vedtatt i 1996 innebar en juridisk og økonomisk selvstendiggjøring av den lokale kirke i forhold til kommunen. Menighetsråd er verken statlige eller kommunale organer. En omfattende frivillig virksomhet har sitt utspring fra de disse lokale kirkelige rådene. I tillegg er det svært vanlig med et tett samarbeid mellom menighetsråd og ulike frivillige organisasjoner mv.

Det kan virke som om utvalget ikke har lagt vekt på at Den norske kirke består av alle disse selvstendige rettssubjektene. Vi viser her bl.a. til utredningen s. 27 hvor det heter: *"Forholdet til Den norske kirke er behandlet for seg nedenfor, men arbeidsgruppen nevner allerede her at statskirkens virksomhet må anses som virksomhet organisert av det offentlige, så lenge det ikke «innenfor» kirken er tale om aktivitetsområder som er organisert som selvstendig rettssubjekt (stiftelse, forening mv.), se nedenfor."* Vi legger til grunn at statskirkeordningen bl.a. innebærer at Den norske kirke er organisert av staten, men staten har lokalt organisert denne virksomheten gjennom lokale selvstendige rettssubjekter. Vi deler ikke oppfatningen om at det er "nær sagt uløselig oppgave rent lovteknisk å formulere kriterier som holder «den offentlige» siden av statskirkens virksomhet utenfor registeret, mens den «frivillige» siden holdes innenfor." KA ser at det er trekk ved statskirkeordningen som kan innebære utfordringer i å avgrense den "offentlige" og "frivillige" delen av Den norske kirke i forhold til et frivillighetsregister, men utredningens konklusjoner bygger etter vår mening på delvis sviktende grunnlag.

Utredningen understreker Den norske kirkes nære tilknytning til staten bl.a. ved å vise til at departementet er overordnet myndighet i en rekke forvaltningsmessige sammenhenger. Vi finner her grunn til å understreke at statlige organer generelt ikke er overordnet menighetsråd eller kirkelig fellesråd. Kirkelovens omtale av saker der statlige organer kan overprøve eller begrense de lokale kirkelige organene representerer unntak fra hovedregelen om at de har en selvstendig styringsrett innenfor lovens rammer.

Offentlig finansiering av Den norske kirke

Statskirkeordningen innebærer at stat og kommune har lovpålagte utgiftsforpliktelser overfor kirkelig virksomhet, og bevilgninger fra stat og kommune utgjør en stor del av Den norske kirkes totale finansinntekter. Vi vil imidlertid understreke at det offentliges kirkelige utgiftsforpliktelser er klart definert og avgrenset til bestemte formål. En stor del av virksomheten som springer ut av menighetene i Den norske faller utenfor disse lovbestemte formålene, og kan ikke påregne statlig eller kommunal finansiering. Dette omfatter bl.a. mye av arbeidet som er rettet mot barn og unge, omsorgsarbeid, kulturelt arbeid mv. Med unntak av gudstjenester/kirkelige handlinger og noen avgrensede statlige tilskuddsordninger drives dette arbeidet i stor grad av frivillig virksomhet og midler som ikke er bevilget fra stat eller kommune.

Det kan synes som om utredningen legger til grunn at stat og kommune har et generelt økonomisk forpliktelse overfor Den norske kirke, når den bl.a. sier følgende på s. 29: *”Ikke minst når det gjelder økonomiforvaltningen innebærer ordningen med en statskirke prinsipielle forskjeller fra tradisjonell frivillig virksomhet som ulikt statskirken ikke hovedsakelig kan basere seg på offentlige tilskudd.”* Vi vil her peke på at virksomheten i menighetene i Den norske kirke, med unntak av gudstjenester/kirkelige handlinger, i stor grad baserer seg på frivillig innsats. Dette frivillige arbeidet har de samme karakteristiske trekk som kjennetegner frivillig arbeid i foreninger mv. Undersøkelser viser bl.a. at det er vanlig at det utføres flere årsverk av frivillig arbeid i norske menigheter enn det er tilsatte årsverk finansiert av stat eller kommune. Vi antar at samlet sett er Den norske kirke en av de virksomhetene hvor det utføres mest ikke-lønnet frivillig arbeid i Norge. Det er derfor ikke dekkende å si at hele *virksomheten* i Den norske kirke i hovedsak er offentlig finansiert, da virksomheten er betydelig større enn det som utføres av tilsatte. Vi finner det påfallende at det i en utredning om frivillighet legges så liten vekt på vurdere omfanget og betydningen av den frivillige virksomheten i Den norske kirke i drøftingen av Den norske kirkes særstilling gjennom statskirkeordningen.

Offentlig finansiering av Den norske kirke og andre trossamfunn.

Utredningen vektlegger at finansieringen og økonomiforvaltningen i Den norske kirke representerer prinsipielle forskjeller fra annen frivillig virksomhet. Utredningen peker her på opplagte særtrekk ved dagens statskirkeordning. Vi vil likevel understreke at i økonomisk forstand så skal Den norske kirke og andre trossamfunn gis likeverdige økonomiske vilkår i Norge. Det følger av *Lov om trdomssamfunn og ymist anna* at alle tros- og livssynssamfunn har rett til samme økonomiske tilskudd pr medlem som stat og kommune bevilger på Den norske kirke pr medlem. Dette innebærer bl.a. at det vil være flere trossamfunn som driver sin virksomhet med større andel offentlig finansiering enn Den norske kirke.

Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn medfører et kontinuerlig behov for å vurdere om ulike offentlige ordninger slår skjevt ut enten for Den norske kirke eller for andre tros- og livssynssamfunn. Som eksempel kan vi her nevne at skatteloven i 2003 ble forandret slik at også Den norske kirke ble omfattet av ordningen med skattefradrag for gaver til frivillig virksomhet. Før lovendringer var det her en urimelig forskjell mellom gaver gitt til Den norske kirke og gaver gitt til andre trossamfunn. På tilsvarende måte blir det pekt på urimeligheter i ordninger som vil kunne gi økonomiske fortrinn for Den norske kirke – og som ikke kompenseres i tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. Et

eksempel er dagens ordning med momskompensasjon for menighetsråd og kirkelig fellesråd for Den norske kirke.

Utredningen legger opp til at staten skal kunne ha ulike økonomiske ordninger for Den norske kirke sammenlignet med den virksomhet som har registreringsrett i Frivillighetsregisteret. (Vi viser her bl.a. til følgende utsagn på s. 29: *Det må videre antas at offentlige myndigheter på grunn av statskirkeordningen til enhver tid vil ha en begrunnet oppfatning om hvordan politikken bør utformes i forhold til enhetene i Den norske kirke, noe som også gjelder finansieringen av dennes virksomhet. Slik sett er det neppe noe behov for å bruke et frivillighetsregister som hjelpemiddel i forhold til mulige økonomiske støttetiltak i forhold til kirken*). Utredningens forslag om at Den norske kirke ikke gis registreringsrett i Frivillighetsregisteret vil på denne måten kunne svekke muligheten for at staten gir økonomiske likeverdige vilkår for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Dette vil bli særlig aktuelt hvis det er knyttet økonomiske rettigheter eller plikter for de som har registreringsrett som skiller seg fra rammene som gjelder for Den norske kirke. Forslaget om at Den norske kirke ikke skal gis registreringsrett i et Frivillighetsregister reiser derfor prinsipielle utfordringer ut fra religionspolitiske hensyn. Vi beklager at utredningen ikke drøfter disse problemstillingene.

Formålet med registeret – konsekvenser for de som ikke gis registreringsrett

Utredningen peker på fire sentrale formål med et Frivillighetsregister:

- *Opplysningsbankfunksjonen* – å forbedre og forenkle samhandlingen mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter.
- *Politikkutformingsfunksjonen* – legge til rette for det offentliges politikk i forhold til frivillig virksomhet.
- *Legitimasjonsfunksjonen* – å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet, og synliggjøre aktørene i frivillig arbeid.
- *Forskningsfunksjonen* - gjennom registrerte data legge til rette for statistikk og forskning omkring frivillig virksomhet.

KA deler oppfatningen om at det er behov for tiltak som kan bidra til at disse fire formålene bedre realiseres, og vi er enige i at et Frivillighetsregister kan være et tjenlig virkemiddel for en mer målrettet offentlig politikk overfor frivillig virksomhet. For KA skaper det imidlertid stor usikkerhet på vegne av våre medlemmer når utvalget velger å utelate Den norske kirke fra registreringsretten i registeret. Vil dette innebære at samhandlingen mellom enheter i Den norske kirke og offentlige myndigheter blir mer komplisert? Vil dette kunne medføre at enheter i Den norske kirke faller utenfor offentlige ordninger, tiltak eller tilskuddsordninger som er rettet mot frivillig virksomhet? Kan dette medføre mindre legitimitet til den frivillige virksomhet som skjer med utgangspunkt i menighetsråd og kirkelig fellesråd i Den norske kirke? Vil utelatelsen av Den norske kirke i registeret medføre at frivillig virksomhet blir mindre tilgjengelig for forskere og fagmiljøer? Hvis opprettelsen av et Frivillighetsregister faktisk blir et viktig tiltak for å styrke den frivillige virksomheten er det grunn til bekymring på vegne av det frivillige arbeid som faller utenfor registreringsretten.

Vi vil anbefale at departementet vurderer særskilt konsekvensene av et Frivillighetsregisteret i forhold til statens religionspolitikk. I tillegg til hensynene til Den norske kirke omtalt foran er KA bl.a. bekymret for at de krav som stilles til organisasjonsform for virksomheter med

registreringsrett vil kunne slå urimelig ut i forhold til det mangfold av organisasjonsformer som finnes blant ulike tros- og livssynssamfunn. Vi viser her bl.a. til at *Lov om trdomssamfunn og ymist anna* er relativ liberal med hensyn til krav om organisasjonsformer som grunnlag for offentlig registrering. Det er særlig grunn til å advare mot utilsiktede konsekvenser og urimelig forskjellsbehandling mellom ulike tros- og livssynssamfunn basert på fastsatte registreringskrav i Frivillighetsregisteret.

Avslutning

Den norske kirke har gjennom mange år vært gjennom en utvikling i retning av en gradvis organisatorisk løsrivelse fra stat og kommune. Parallelt med dette har det vært en økt bevissthet om at Den norske kirke er et eget trossamfunn, og økt fokus på behovet for at offentlige ordninger må ta høyde for at Norge har blitt et flerreligiøst samfunn. Dette har medført økende bevissthet om at stat og kommune må legge til grunn en økt likeverdig behandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. På dette området har det derfor vært en klar religionspolitisk utvikling i de siste 20–30 årene. KA beklager at ikke utredningen om etablering av et frivillighetsregister i større grad har lagt vekt på disse hensynene i sine anbefalinger for avgrensning av registreringsretten i registeret.

KA vil samtidig støtte hovedkonklusjonene i utredningen, og vi vil anbefale at departementet arbeider videre for at et frivillighetsregister kan etableres.

Med hilsen

Øystein Dahle
avdelingssjef