



# Norges Kristne Råd

KIRKENE SAMMEN

Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Oslo 24.09.15

## **Hørings svar til «Forslag til endringer i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn».**

Norges Kristne Råd har mottatt Kulturdepartementets høringsnotatet «Forslag til endringer i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn» til høring og vil benytte seg av muligheten til å uttale seg om departementets lovendringsforslag.

Først av alt vil vi bemerke at vi finner det underlig og kritikkverdig at departementet i et dokument av denne karakter, direkte uten forutgående presisering omtaler «Kirken» i bestemt form uten å spesifisere hvilket av Norges mange kirkesamfunn det dreier seg om. Man bør alltid starte med å benevne f. eks et trossamfunn med dets offisielle navn før man eventuelt referer til det i bestemt form.

### **1. Konsekvenser av endringer i boplikt er ikke unike for Den norske kirke(Dnk)**

Norges Kristne Råd finner departementets argumentasjon for å unnta kostnadsøkningen som følger av lønnstillegg for Dnks prester etter opphør av boplikten, svært betenkelig. Den tar ikke høyde for at svært mange trossamfunn har gjennomlevd de samme endringer som Dnk når det gjelder bruken av tjenesteboliger. På samme måte som Dnk har man mange andre trossamfunn solgt unna presteboliger, opphevet boplikten og økt prestens lønn slik at denne har kunnet anskaffe egen bolig.

Det er flere årsaker til denne utviklingen. Det ligger utenfor denne høringen å gå nærmere inn på dem. Det som imidlertid er et faktum er at skattemyndighetene overfor disse trossamfunn har lagt til grunn de samme satser for husleie uten fordelsbeskatning som kommunene har hatt for Dnks presteboliger. Det innebærer at tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk har hatt de samme skattemessige ordninger som Dnk. (Jfr. Skatteetatens lignings-ABC kap. Bolig – fri bolig 2.6 Prester mv.)

Heretter vil de, dersom de fortsetter med tjenesteboliger, måtte belage seg på å legge markedsleie til grunn for husleiefastsettelsen. Det vil i de fleste tilfeller innebære en husleieøkning som må kompenseres i form av høyere lønn. De menigheter som allerede har solgt sine tjenesteboliger har ofte, som tidligere nevnt, måtte øke sine lønnskostnader.

Norges kristne Råd avviser departementets rimelighetsbetraktninger som de facto er departementets eneste argument for at medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn skal vært med å finansiere lønnsøkningen for prester. Snarere tvert imot finner vi det urimelig at medlemmene av andre tros- og livssynssamfunn skal måtte subsidiere lønnsøkningen til prestene i Dnk.

Øvrige tros- og livssynssamfunn kan ikke forhandle med staten om kompensasjon i form av høyere lønn når prestenes boutgifter øker. Det er derfor prinsipielt umulig å forsvare at når det som tidligere har vært en skjult fordel for Dnk og også for staten, opphører, så skal øvrige tros- og livssynssamfunn på toppen av sine egne utgiftsøkninger i tillegg måtte bidra til finansieringen av økningen i statens utgifter til Dnk.

Den foreslåtte lovendring bryter med det prinsipp som ble etablert ved innføringen av trossamfunnsloven: Bare de utgifter som var felles for alle innbyggerne skulle holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

## **2. Tidligere skulde kostnader synliggjort gjennom stat-kirkereformen.**

Lovendringsforslaget gir departementet en skjønnsmessig tolkningsfrihet når det gjelder andre kostnadsøkninger for staten som kan tenkes å komme som følge av etableringen av Dnk som et selvstendig rettssubjekt. Vi tenker da først og fremst på fremtidig pensjonspremie til pensjonsordninger. Dette er en betydelig årlig kostnad som så langt har vært betalt av staten og holdt utenfor beregningsgrunnlaget for statlig tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

I NOU 2013:1 «Det livssyns åpne samfunn» oppsummerte og stipulerte Stålnett-utvalget verdien av denne fordelingen på følgende måte:

*Den gevinst som Den norske kirke har knyttet til dekning av pensjonsutgifter og som ikke inngår i dagens beregningsgrunnlag, er betydelig og mulig å tallfeste. Denne gevinsten kan anslås til om lag 140 millioner kroner, noe som ut fra dagens medlemstall for tros- og livssynssamfunn vil gi merutgifter på knapt 20 millioner kroner under ordningen for støtte til tros- og livssynssamfunn.*

*Utvalget vil på denne bakgrunn tilrå at en legger den gevinsten som er knyttet til dekning av pensjonsutgiftene til kirkens statlig ansatte, inn i beregningsgrunnlaget for utmåling av støtte til tros- og livssynssamfunn.*

Departementets synspunkt synes å være at nye bevilgninger som har til hensikt å nøytralisere virkningen av kostnader som tidligere har vært en skjult kostnad for Den norske kirke, skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. I høringsnotatet heter det bl.a:

*Departementet har funnet det hensiktsmessig å ta inn en henvisning til liknende tilfelle. Det er ikke mulig å peke på hvilke konkrete tilfeller dette kan være. Det sentrale tolkningsmomentet i slike saker, som i den foreliggende, vil være om en økning av de budsjetterte utgiftene har en økonomisk eller budsjettmessig nøytral virkning for Den norske kirke. Dette vil hver gang måtte bero på en konkret vurdering.*

Den lovendring departementet nå foreslår legger altså opp til at enhver skjult økonomisk fordel Dnk over tid har hatt, skal unntas fra beregningsgrunnlaget når disse kostnadene må svares på Dnks egen hånd og når disse, naturlig nok, kompenseres ved økte bevilgninger fra statens hånd til denne kirke.

Høringsnotatet sier nederst på side 4:

*«Departementet har vurdert det slik at de aktuelle lovene og den mangeårige praktiseringen av lovene ikke gir adgang til å holde denne delen av statens budsjetterte utgifter til Den norske kirke utenfor tilskuddsgrunnlaget for andre tros- og livssynssamfunn. Det må i tilfelle en lovendring til.»*

Vurderingen i den første av disse to setningene deler vi fullt ut og tjener i seg selv som et viktig motargument mot departementets lovendringsforslag. Den siste setningen mener vi er urealiserbar rett og slett fordi den foreslåtte lovendring vil bryte med de forpliktelser Norge har etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge har forpliktet seg til og som ved menneskerettighetsloven av 1999 er inkorporert og gitt forrang fremfor nasjonale lovgivning.

## **3. Lovendringsforslaget og Norges menneskerettslige forpliktelser.**

NKR finner det bemerkelsesverdig at departementet etter at trossamfunnsloven har fungert i over 45 år og etter at de prinsipper om likebehandling som den bygger på er gitt et grunnlovsvvern gjennom den nye § 16, prøver å undergrave disse prinsippene. Men den reelle rettslige beskyttelsen av tros- og livssynssamfunnenes rett til likeverdig behandling var allerede sikret gjennom Norges ratifisering av og inkorporering av FN konvensjonen om Sivile og politiske rettigheter art. 26 og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art. 14. i norsk lov. Vi mener det er forunderlig at departementet i høringsnotatet overhodet ikke har noen referanser til og drøftelse av lovendringsforslaget og disse forpliktelsene.

Internasjonale menneskerettighetsdokumenter og i særlig grad FNs konvensjon om Sivile og politiske rettigheter (SP) og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) understreker spesielt viktigheten av at staten behandler alle tros- og livssynssamfunn likeverdig. Formuleringene i SP og EMK inneholder ingen åpning for praksis som tillater å forskjellsbehandle mer eller mindre foretrukne religioner.

### **3.1. FNs konvensjon om Sivile og politiske rettigheter (SP)**

FNs konvensjon om Sivile og politiske rettigheter er verdens viktigste menneskerettighetsdokument. Artikkel 18 presenterer de grunnleggende prinsippene for fundamentale rettigheter som tanke, samvittighets- og religionsfrihet. I tillegg til den generelle anerkjennelsen av disse friheter, forbyr konvensjonen også uttrykkelig diskriminering på grunnlag av religion:

*Art 2.1. Hver konvensjonspart forplikter seg til å respektere de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, og å sikre dem for alle som befinner seg på dens territorium og er undergitt dens jurisdiksjon, uten forskjellsbehandling av noe slag slik som på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.*

Art.26 er særlig relevant i denne sammenheng:

Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.

Men også art. 4, 24, og 27 er også tydelige på prinsippet om ikke-diskriminering på grunnlag av religion.

SP sier ingenting eksplisitt om spørsmålet om etablerte religioner eller majoritetsreligioner, men det er ikke noe i teksten som kan brukes til å forsvare favorisering av slike. Likevel er det uomtvistelig at flere av statene som har ratifisert konvensjonen, har opprettholdt arrangementer som gir en eller flere religioner en særskilt status. Problemstillingen er tatt opp av FNs menneskerettighetskomite som er FNs ekspertkomite for overvåking av konvensjonspartenes implementering av SP. Komiteen kom i juli 1993 med en uttalelse som gir veiledning til stater som har særforhold knyttet til en bestemt religion (General comment No. 22 (48) (art. 18)):

*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 to 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*

På denne måten har FNs menneskerettighetskomité, samtidig som den aksepterer at enkelte stater har etablert særskilt status for enkelte religioner, gjort det klart at en slik status på ingen måte rettferdiggjør ulik behandling av religiøse grupper, særlig med tanke på økonomiske særbehandling.

Denne forståelsen av FNs menneskerettigheter ble nylig også understreket av FNs nåværende spesialrapportør for religionsfrihet, Professor Heiner Bielefeldt:

*In order to be able to guarantee freedom of religion or belief for everyone equally, the state should not identify itself with one particular religion or belief . . . at the*

*expense of equal treatment of the followers of other faiths. . . . This certainly presents a challenge to countries in which religions and state institutions are closely interwoven, in particular countries with a tradition of an official religion or state religion. ("Privileging the Homo Religiosus? Towards a Clear Conceptualization of Freedom of Religion or Belief," in *The Changing Nature of Religious Rights under International Law*, ed. Malcolm D. Evans, et al. (Oxford: Oxford University Press, 2015), p 19.)*

Bielefeldt fastslår altså at særstatus for en bestemt religion som sådan ikke nødvendigvis er uforenlig med menneskerettighetene. Han understreker imidlertid at lover og forfatninger som refererer til den dominerende historiske rollen til en bestemt religion, lett kan fungere som påskudd for en diskriminerende behandling av tilhengere av andre tros- eller livssynsmessige oppfatninger. «Faren for dette øker når bruken av en religiøs arv blir en del av nasjonal identitetspolitikk» sier Bielefeldt videre. (Vår oversettelse).

NKR mener at både uttalelsen fra FNs menneskerettighetskomite og kommentarene fra spesialrapportør Bielefeldt, har relevans til den norske situasjonen. Gjennom den nye §16 i grunnloven er Den norske kirkes historiske særstatus videreført, om enn i en annen form enn tidligere. Samtidig er likebehandlingsprinsippet inntatt i samme paragraf som et bærende prinsipp når det gjelder statens økonomiske disposisjoner på tros- og livssynsfeltet. Vi mener at det foreliggende forslag til endring av trossamfunnsloven bryter fundamentalt med de forpliktelser Norge har etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter slik disse fortolkes av kompetente FN-organer.

### **3.2. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen**

Den europeiske konvensjon om menneskerettigheter og grunnleggende friheter (EMK) er nok den viktigste og mest innflytelsesrike regionale menneskerettighetskonvensjon. Flere av artikler i EMK har relevans til lovendringsforslaget og det samme har flere dommer i den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) som fortolker konvensjonen med tanke på diskriminerende effekter av særbehandling av bestemte religioner i andres disfavør.

Foruten bestemmelsene i artikkel 9. om tanke-, og samvittighets- og religionsfrihet er det særlig forbudet mot diskriminering i artikkel 14 som er relevant:

*Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon 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.*

EMK håndheves av den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD) som i likhet med FNs organer anerkjenner at det under visse historiske omstendigheter og grunnet tradisjon er mulig for en stat å ha en særstatus for en tradisjonell eller etablert religion. Men EMD har imidlertid bemerket særskilt at en slik særstatus må ha vært etablert før man sluttet seg til EMK. (Se *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12), § 100, 8 April 2014.):

*..... a State Church system may be considered compatible with Article 9 of the Convention in particular if it is part of a situation pre-dating the Contracting State's ratification of the Convention.*

Samme dom understreker i §§ 107 og 109 statens nøytralitetsplikt og videre plikten til ikke på en diskriminerende måte å tildele fordeler til en etablert religion.

Det vil føre for langt i denne sammenheng å gå inn på de mange dommer som er avsagt i EMD på dette feltet. Men NKR konstaterer at kravet til staters upartiskhet og likebehandling av tros- og livssynssamfunn er solid forankret i EMDs rettspraksis.

Interessant nok er den første dommen i EMD på dette feltet en dom mot Sverige; - *Darby v Sweden*: Domstolens formann var den internasjonalt anerkjente norske juristen Rolv Ryssdal

som preget EMK i mange år som visepresident og senere president. Dommen var enstemmig og dømte i favør Darby mot den svenske stat. Darby, en finsk statsborger, midlertidig bosatt i Sverige, uten medlemskap i Svenska kyrkan, ble tvunget til å betale kirkeskatt til denne kirke og på den måten bidra finansielt til det religiøse liv i et trossamfunn han ikke var en del av.

Den danske folkerettsprofessoren og tidligere justisminister Ole Espersen forfattet i 1999 i egenskap av kommissær for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter ved Østersjørådet en rapport om religionsfrihetssituasjonen i medlemsstatene; - " *The Right to Freedom of Religion and Religious Associations. A Survey with Recommendations*" Der sier han bl.a.:

*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.  
(Sitert etter rapporten «Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner» Kirke-, utdannings, og forskningsdepartementet, 2000. Side 46.)*

#### **4. Konklusjon**

Andre tros- og livssynssamfunn som har hatt tjenesteboligordninger for sine prester o. l. har som nevnt allerede fått eller vil få økte kostnader til lønn for å kompensere for økte boutgifter for sine ansatte. Dersom man utover dette skal pålegges å subsidiere tilsvarende kostnadsøkninger for Den norske kirke, mener vi det er god grunn til å hevde at dette er urimelig.


De øvrige tros- og livssynssamfunn har også utgifter til premie i pensjonsordninger for sine ansatte. Dersom medlemmene i disse som følge av lovendringsforslaget i tillegg skal måtte bidra til en viss andel av statens utgifter til Dnk også på dette feltet, øker urimeligheten.

At departementet finner dette rimelig får vi bare ta til orientering. Dersom Regjeringen skulle finne på å fremme dette lovendringsforslaget for Stortinget, har vi tillit til at de folkevalgte både ser det urimelige i dette og også ser at dette strider både mot etablert praksis etter någjeldende trossamfunnslov, mot grunnlovsvedtaket av 21.5.2012 og ratifiseringen av og inkorporeringen av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene i norsk lov.

Norges Kristne Råd anbefaler departementet å trekke tilbake «Forslag til endringer i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn».

For

Norges Kristne Råd

  
Knut Refsdal  
Generalsekretær

  
Dag Nygård  
Spesialrådgiver