



Kvekersamfunnet

The Religious Society of Friends (Quakers) in Norway

15. september, 2016

Til Kulturdepartementet

Høyring – forslag om endringer i lovgivinga om tilskott til trudoms- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja (om statstilskott til pensjonspremie og eigenkapital til Den norske kyrkja), Tilskot til tros og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja - Lovforslag på høring

Vi har mottatt til høring «Tilskudd til tros og livssynssamfunn utenom Den norske kirke - Lovforslag på høring» og vil benytte denne mulighet til å uttrykke synspunkter som er vesentlige for oss. Vi har i arbeidet med høringsuttalelsen samarbeidet med Norges Kristne Råd, og slutter oss til flertallets syn.

Vi hadde forventet at departementet i sitt høringsnotat hadde trukket inn forarbeidene til den trossamfunnslov man nå søker å endre. Departementets har en ensidige kollektivistiske tilnærming til sakskomplekset. Dette kommer bl.a. til uttrykk på side 8: *"I denne saken er det etter vårt syn spørsmålet om rettighetene til de øvrige tros- eller livssynssamfunnene, som er det interessante. Vi kan i alle fall ikke se at det oppstår særskilte spørsmål for det enkelte medlem av de ulike tros- og livssynssamfunnene, og vi går derfor ikke særskilt inn på deres stilling."* Denne tilnærmingen fungerer etter vår oppfatning historieløst tilslørende nettopp fordi den overser sentrale elementer i begrunnelsene for det historiske skiftet dagens trossamfunnslov innebar.

Premissene for gjeldende trossamfunnslov og lov om tilskudd til livssynssamfunn

Trossamfunnsloven av 13. juni 1969 brakte ikke med seg grunnleggende prinsipielle holdningsendringer når det gjaldt det som inntil da var kalt «dissenter» og deres mulighet til via skatteinnkrevningen å slippe å bidra økonomisk til understøttelse av statskirken (Heretter kalt Dnk). Det nye besto i to endringer:

1. Kompensasjonen som inntil da bare hadde vært tilgjengelig i kommunebeskatningen, skulle også omfatte statsskatten.
2. Kompensasjonen skulle ikke lenger være tilgjengelig på individnivå gjennom reduksjon i personskatten, men utliknes på de registrerte trossamfunnene per tilhørig med samme beløp per medlem som stat og kommune bevilget til Dnk.

Man hadde i forarbeidene til loven, både i innstillingen fra Dissenterlovkomitéen avlevert i 1962 (ILOT) og Ot.prp nr. 27 (1967-68) grundige drøftinger av dilemmaer forbundet med den valgte løsning. Dissenterlovkomitéen la til grunn en gjennomgang av hva «full religionsfrihet» innebar og trakk konklusjoner som den selv påpekte ikke til fulle kan realiseres i samfunnet. Definisjonen inneholdt imidlertid et prinsipp om frihet *"fra plikt til å yte noen økonomisk støtte til et trossamfunn man ikke er tilsluttet."* (ILOT s.17.) Dette prinsippet tok man sikte på å realisere. Man var tydelig på at det ideelle hadde vært at alle borgere som stod utenfor Dnk slapp å bidra til denne kirke.

Men byråkratiske og operasjonelle utfordringer forbundet med dette gjorde at man av pragmatiske grunner bestemte seg for den valgte løsning. Den innebærer at alt og alle som

bidrar til statens inntekter også bidrar til bevilgningene til Dnk og tilskuddene til tros- og livssynssamfunn:

"Departementet mener- på samme måte som Dissenterlovkomitéen – at dersom man først skal innrømme dissenterne (vår understrekning) kompensasjon på grunn av det offentliges utgifter til statskirken, ville det prinsipielt riktige være at det ble gjort for alle som ikke tilhørte den. En individuell fritaks- eller refusjonsordning er imidlertid forbundet med store praktiske ulemper." (Ot.prp nr. 27 (1967-68) om lov om trossamfunn m.m. s. 43. 1. sp.)

Disse synspunktene ble ytterligere utdypet i høringsuttalelsene fra Justisdepartementet og Finansdepartementet og gjengitt i Ot.prp nr. 27 (1967-68) om lov om trossamfunn m.m. henholdsvis s. 42. 2.sp. og s. 43. 1. sp. og også gjentatt av førstnevnte departement i sitat gjengitt i Ot.prp nr. 59 (1980-81) om lov om tilskot til livssynssamfunn s.7 - 8.

Utgangspunktet for den lovgivning departementet nå ønsker å endre er altså individuelle rettigheter til kompensasjon for statens og kommunenes budsjetterte kostnader til Dnk. Ideelt sett burde ordningen, ifølge forarbeidene som nevnt, også omfatte dem som står utenfor et hvert tros- eller livssynssamfunn. Den valgte løsning ble forsvart ved å vise til administrative vansker og det forhold at folk må akseptere at man *"gjennom skattene er med på å bidra til ordninger og innretninger som de ikke setter pris på eller kommer dem til gode."* (ILOT 1962: 85)

Dette bekreftes av trossamfunnslovens § 19 tredje ledd som viser til at " Offentlege utlegg som gjeld alle, skal ikkje takast med når tilskotet vert utrekna." «Alle» i denne sammenheng betyr ikke trossamfunn, men alle borgere: Dette er utdypet i forskriftene til Trossamfunnsloven §§ 6 og 9 der begrepene som benyttes er *"alle innvånere av riket"* (§6) og *"alle innbyggere i kommunen"* (§9)

Når man har argumentert for rimeligheten av dette, har man samtidig levert argumentasjon for det urimelige i å belaste medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn med kostnader til kirkelige formål som er spesifikke for Dnk og som ikke er knyttet til funksjoner Dnk ivaretar på vegne av allmenheten.

Det er derfor god grunn til å fremholde at trossamfunnsloven og dens forarbeider gir grunnlag for å hevde at gjennom denne lov er en *individuell rett til kompensasjon* er forsøkt realisert gjennom en *kollektiv tilskuddsordning* med erkjente prinsipielle svakheter.

NOU 2013:1 «Det livssynsåpne samfunn»

Det var Stålsett-utvalget som i NOU 2013:1: «Det livssynsåpne samfunn» som brakte frem i lyset at de omtalte pensjonskostnadene i alle år hadde vært holdt utenfor beregningsgrunnlaget:

"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." (NOU 2013:1: «Det livssynsåpne samfunn» s. 372.)

Stålsett-utvalgets enstemmige anbefaling er både i tråd med intensjonene i trossamfunnsloven og utledet av de åtte prinsippene utvalget baserer sitt forslag til helhetlig tros- og livssynspolitikken på. (NOU 2013:1: «Det livssynsåpne samfunn» s. 17 - 18.)

Grunnlovens § 16.4 og forarbeidene til grunnlovsendringene i 2012

Vi mener grunnlovens betydning for saksforholdet er mindre vesentlig enn høringsnotatet legger til grunn. Vi har aldri oppfattet grunnlovsendringen av 2012 som en styrking av tros- og livssynssamfunnenes rettigheter eller en skjerping av statens forpliktelser overfor disse. Vi deler altså det syn som kom til uttrykk i Stortingsmelding nr. 17 (2007 – 08) s 73 – 74:
"Den nye § 16 skal inneholde en bestemmelse om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke. Dette vil tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. En slik bestemmelse skal verken innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller individene. Den er å forstå som en referanse til de gjeldende finansieringsordningene, men kan ikke rimeligvis forstås slik at meningen er å etablere noe grunnlovsbeskyttet rettskrav på at disse ordningene i framtiden skal være som i dag.

På det sistnevnte punktet må grunnlovsbestemmelsen suppleres med den politiske avtalen av 10. april 2008, som i punkt 4 sier at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres."

Høringsnotatet viser på side 15 til forarbeidene til grunnlovsendringene og konkluderer:
"Riktignok er det ikke i noen av forarbeidene direkte omtale av det faktum at pensjon og enkelte andre utgifter til Den norske kirke som dekkes over andre felles budsjettposter for sentralforvaltningen, ikke inngår i beregningsgrunnlaget for tilskudd. Vi leser likevel disse forarbeidene slik at Stortinget ikke så for seg som en konsekvens av grunnlovsendringen, som ifølge den politiske avtalen 10. april 2008 forelå politisk enighet om, at viktige trekk ved finansieringsordningen måtte endres bare som følge av de kommende grunnlovsendringene."

Vi mener at beskrivelsen i høringsnotatet av unndragelsen av pensjonskostnadene som et av «viktige trekk» ved finansieringsordningen er særdeles problematisk. Dette trekk ikke er hjemlet hverken i lov eller forskrifter. Det er også rimelig god grunn til å hevde at Stortinget ikke var kjent med at det hadde nedfelt seg en ulovfestet praksis som de færreste hadde kunnskap om og som kunne hevdes var i konflikt med trossamfunnsloven og intensjonen bak den.

I St.meld. nr. 17 (2007– 2008) som ligger til grunn for Stortingets behandling av grunnlovsendringene kommer dessuten en særdeles aktiv og retningsgivende holdning til uttrykk:
"Lovgivningen om tros- og livssynssamfunn har ikke bare som målsetting å oppfylle minimumskrav som en kan utlede av prinsippene om tros- og livssynsfrihet og likebehandling. Staten forholder seg ikke passivt til tros- og livssynssamfunnene, men har som ambisjon aktivt og positivt å fremme tros- og livssynsmessig virksomhet. Gjennom vedtaket av trossamfunnsloven i 1969 og loven om tilskott til livssynssamfunn i 1981 har tros- og livssynssamfunnene fått rett til økonomiske tilskudd fra stat og kommune, beregnet på grunnlag av statens og kommunenes budsjetterte utgifter til Den norske kirke."

Stortingskomiteen som behandlet nevnte stortingsmelding var tilsvarende tydelig på prinsippet om økonomisk likebehandling:

"2.6 Nærmere om finansiering (s. 14-15)

K o m i t e e n viser til den politiske avtalen som ble inngått 10. april 2008. I avtalen heter det:

Dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Dette innebærer blant annet at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke.

K o m i t e e n mener at det er et grunnleggende prinsipp at det offentlige skal likebehandle alle tros-og livssynssamfunn i økonomiske overføringer.

K o m i t e e n viser til den kompensatoriske tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, som sikrer tilnærmet samme økonomiske bidrag fra det offentlige som Den norske kirke får..... Gjennom den kompensatoriske tilskuddsordningen til andre tros- og livssynsamfunn er det sikret økonomisk likhet mellom Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene ved at alle mottar samme støtte per medlem." (Innst. S. nr. 287 – 2007–2008.)

Etter vår oppfatning er det på bakgrunn av ovenstående god grunn til å stille spørsmål ved departementets vurdering av hvorvidt forslaget vedr. statens pensjonskostnader for Dnk fra før 1.1.2017, er i overenstemmelse med et enstemmig Stortings intensjon om gjennom grunnlovsendringen å stadfeste prinsippet om økonomisk likebehandling som et bærende prinsipp i statens tros- og livssynspolitik.

Grunnlovsendringen av 2012 gir som nevnt verken trossamfunnene ny rettigheter eller staten nye forpliktelser. Men den fratrar heller ikke Staten fra å ivareta forpliktelser som var lovfestet før grunnlovsendringene trådte i kraft. Vi finner det paradoksalt at de første lovendringer på feltet som finner sted etter at likebehandlingsprinsippet er grunnlovsfestet, er en svekkelse av de rettigheter som allerede var innarbeidet i norsk lovgiving.

Forholdet til menneskerettighetene

Både FNs konvensjon om Sivile og Politiske Rettigheter og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen forutsetter som høringsnotatet påpeker, at særskilte tilknytninger mellom en stat eller en religion eller denominasjon i seg selv ikke er konvensjonsstridige ettersom slike arrangementer allerede forekom i flere stater da konvensjonene ble vedtatt og senere ratifisert.

FNs menneskerettighetskomité kom imidlertid 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.”

Det samme er også uttrykt i flere domsavsigelser i EMD bl.a. i *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 plikt til upartiskhet og videre plikten til ikke på en diskriminerende måte å tildele fordeler til en etablert religion. Norges Kristne Råd pekte på denne dommen i sitt hørings svar av 24.9.2015 til «Forslag til endringer i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynsamfunn utenom Den norske kirke som følge av utviklingen av boplikten for prestene i Den norske kirke. Departementet avviste denne henvisningen i den påfølgende Prop. 12 L (2015–2016) side 9: *“Selv om det to steder (avsnitt 100 og 113) vises til den islandske saken, er det grunn til å understreke at saken mot Ungarn ikke dreide seg om de særlige spørsmål som oppstår ved statskirker eller lignende.”*

Vi stiller spørsmålstegn ved denne vurderingen, ettersom konvensjonsforpliktelsene ikke differensierer mellom de ulike typer forfatningsmessige, juridiske eller andre arrangementer som eksisterer mellom en stat og en eller flere religiøse organisasjoner. Statsreligionssystemer er ikke i seg selv en særskilt juridisk definisjon i menneskerettighetskonvensjonene. Det avgjørende er hvorvidt forskjellsbehandlingen forfølger et lovlig formål begrunnet i f. eks. funksjoner som ivaretar allmennhetens interesse og relatert til befolkningen som helhet: *"In this connection, the Court adds that wherever the State, in conformity with Articles 9 and 11, legitimately decides to retain a system in which the State is constitutionally mandated to adhere to a particular religion (see Darby, cited above), as is the case in some European countries, and it provides State benefits only to some religious entities and not to others in the furtherance of legally prescribed public interests, this must be done on the basis of reasonable criteria related to the pursuance of public interests (see, for example, Ásatrúarfélagið, cited above)."* (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), 8. April 2014.§ 113.)

Det springende punktet her er hvorvidt bakgrunnen for lovendringsforslaget i foreliggende høringsnotat er analog med situasjonen på Island som departementet henviser til. (Application no. 22897/08 Ásatrúarfélagið vs Iceland) Pensjonskostnadene er personalkostnader som ikke er knyttet til noen særskilt funksjon Dnk ivaretar på vegne av befolkningen generelt. Det er kostnader som er direkte relatert til lønnskostnader som allerede inngår i beregningsgrunnlaget. Den logiske konsekvens av departementets argumentasjon er at også lønnskostnadene kunne vært unndratt beregningsgrunnlaget.

Pensjonskostnader er som nevnt en lovpålagt kostnad som alle tros- og livssynssamfunn er forpliktet til å bære for sine ansatte etterat lov om obligatorisk tjenstepensjon trådte i kraft 1.1.2006. Dette er et skjerpene moment i retning av at Dnks pensjonskostnader i det minste fra da av burde vært tatt inn i beregningsgrunnlaget. Et slikt lovpålegg fantes ikke før den tid, selv om mange trossamfunn allerede hadde etablert tjenstepensjonsordninger.

Når medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn må være med og bidra til, ikke bare å dekke pensjonskostnadene for sine egne ansatte, men i tillegg yte til en andel av Dnks pensjonsforpliktelser, fravikes et viktig prinsipp som i større og mindre grad har blitt holdt i hevd helt fra vi fikk den første dissenterloven i 1845 og som også lå til grunn for bestemmelsene om tilskuddsberegning i gjeldende trossamfunnslov.

Ekstrabevilgning til egenkapital for Dnk

Vi har kommet til at forslaget om å unnta fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn et ekstra likviditetstilskudd for Dnk som en egenkapital i forbindelse med etableringen av Dnk som et selvstendig rettssubjekt fra 1.1. 2017, kan forsvares. Dette kan betraktes som en kompensasjon for en ulempe Dnk har hatt som følge av at den, i motsetning til øvrige tros- og livssynssamfunn, ikke har hatt anledning til å allokere de nødvendige midler til denne etablering. Dette er i motsetning til i spørsmålet om pensjonskostnadene, en engangsbevilgning som er nødvendig for å etablere en endring som alle landets tros- og livssynssamfunn stiller seg bak.

Med vennlig hilsen

Hanne Hognestad
Årsmøteskriver (sign.)