

Kulturdepartementet
9. juli 2015**Høring****Forslag til endringer i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn****1 Innledning og sammendrag**

Kulturdepartementet vil med dette høringsnotatet ta opp forslag om endringer i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna og i lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskot til livssynssamfunn.

Kirkens prester har fra gammelt av hatt tjenesteboliger, opprinnelig fordi det var prestegården som ga presten inntekter å leve av, men også fordi det har vært sett som viktig for både prest og menighet at presten bor der presten gjør tjeneste, dvs. i menigheten (soknet). Fra 1. september 2015 har Kulturdepartementet opphevet prestenes boplikt. Den gamle boligordningen for prestene er dermed i praksis avvirket. Endringene griper inn i prestenes alminnelige lønns- og arbeidsbetingelser. Det er inngått avtale mellom Kulturdepartementet og prestenes tjenestemannsorganisasjoner om en lønnsmessig kompensasjon til prestene fra det tidspunktet boplikten opphører. Den gamle boligordningen blir dermed faset ut mot at prestene gis et lønnsstillegg. For statsbudsjettet er konsekvensen en årlig bevilgningsøkning på nær 70 mill. kroner til Den norske kirke, som er budsjettvirkningen av avtalen.

Etter lov om trdomssamfunn og lov om tilskot til livssynssamfunn skal tros- og livssynssamfunnene ha et tilskudd som om lag svarer til det staten budsjetterer til Den norske kirke, regnet per medlem. Departementet mener det er urimelig at budsjettøkningen til Den norske kirke som følge av den inngåtte avtalen, som nøytraliserer virkningen for prestene av at boplikten og prestenes gamle tjenestebolig opphører, skal regnes med i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Lovgivningen om trdomssamfunn og livssynssamfunn gir imidlertid ikke adgang til å holde denne budsjettøkningen utenfor beregningsgrunnlaget. Departementet foreslår derfor en endring i lovgivningen.

2. Regelverket for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke**2.1 Lov- og forskriftsbestemmelsene**

Lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna § 19 første ledd lyder:

”Registerført trossamfunn kan krevje årleg tilskot frå rikskassen. Tilskotet skal vere så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet.”

Lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskot til livssynssamfunn §§ 1 og 2 lyder:

§ 1

Livssynssamfunn som ikkje krenkjer rett og sømd, kan krevje årleg tilskot frå rikskassen

(...)

§ 2

Tilskotet skal vere så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja og skal reknast ut etter kor mange som høyrer til samfunnet.

Ikke-registrerte trossamfunn omfattes av de samme reglene om tilskudd som registrerte trossamfunn, se trossamfunnsloven § 19 a.

Lovbestemmelsene er gitt for å oppnå økonomisk likebehandling mellom tros- og livssynssamfunnene. Etter grunnlovsendringene i 2012 er prinsippet om økonomisk likebehandling kommet til uttrykk i Grunnloven § 16. Når staten gir økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn, følger det også av Norges menneskerettslige forpliktelser at staten må unngå diskriminering mellom de ulike tros- og livssynssamfunnene. Grunnloven § 16 lyder:

”Alle Indvaanere av Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk Kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som sådan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.”

Tilskuddsordningene for henholdsvis trossamfunnene og livssynssamfunnene ble etablert lenge før den nye bestemmelsen i Grunnloven § 16 ble vedtatt. Det ble imidlertid i forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen uttrykt at bestemmelsen skulle forstås som en referanse til de gjeldende finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Det framgår av de refererte lovbestemmelsene at utgangspunktet for den økonomiske likebehandlingen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, er statens budsjetterte utgifter til Den norske kirke. Med hjemmel i loven om trdomssamfunn er det fastsatt utfyllende forskrifter. I forskrift 19. april 2005 nr. 345 om registrerte og uregistrerte trossamfunn heter det blant annet i § 6:

”Sats for beregning av statstilskudd fastsettes av Kultur- og kirke departementet på grunnlag av de årlig 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 merutgifter som følge av fredede eller vernede kirkebygg og øvrige utgifter til alminnelige kulturformål). Det fremkomne nettoutgiftsbeløp deles med tallet på medlemmene i Den norske kirke, hvilket gir et beregnet utgiftsbeløp pr. statskirkemedlem.”

Forskrift til loven om trossamfunn ble opprinnelig gitt i 1969 da loven ble vedtatt. Det var denne loven som innførte prinsippet om økonomisk likebehandling av Den norske kirke og andre trossamfunn. Forskriften angir hvordan dette prinsippet skal tillempes i en tilskuddsordning for trossamfunn utenom Den norske kirke: Utgangspunktet er statens budsjetterte utgifter til Den norske kirke. De budsjetterte utgiftene divideres på antallet medlemmer av Den norske kirke. Kronebeløpet per kirkemedlem benyttes som tilskuddssats per medlem til andre trossamfunn. Med en slik beregningsmåte er det lagt til grunn at tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke vil være om lag det samme som bevilgningene til Den norske kirke, regnet per medlem.

Beregningsmåten som benyttes, er i hovedsak i samsvar med Dissenterlovkomiteens innstilling fra 1962 om lov om trdomssamfunn. Forskriftsbestemmelsen om tilskudd til trossamfunn er tilsvarende inntatt i forskrift 1. desember 1988 nr. 996 om tilskot til livssynssamfunn § 6.

Lov om trdomssamfunn og lov om tilskot til livssynssamfunn med tilhørende forskrift benytter samme beregningsmåte for å bestemme kommunenes tilskuddsforpliktelser på området.

2.2 Beregningsgrunnlaget for statstilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Til budsjetteringsformål regner Kulturdepartementet med at det lovbestemte statstilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn i 2015 utgjør ca. 17 pst. av statens budsjetterte utgifter til Den norske kirke. Tilskuddssatsen som benyttes i 2015 er 486 kroner per medlem.

Statens nettobevilgninger til prestatjenesten i Den norske kirke inngår i grunnlaget for beregningen av statens tilskudd til tros- og livssynssamfunnene. I beregningsgrunnlaget inngår også statens nettobevilgninger til kirkelige organer som i dag er en del av statsforvaltningen, blant annet bevilgningene til Kirkerådet, biskopene og bispedømmerådene. Med nettobevilgning menes utgiftsbevilgningen fratrukket den korresponderende inntektsbevilgningen.

Fra 2014 er statens driftsbevilgninger til henholdsvis prestatjenesten og kirkens statskirkelige virksomheter samlet under samme driftspost under budsjettkapittel 340 *Den norske kirke*. Nettobevilgningen for 2015 er på ca. 1,2 mrd. kroner og inngår som før i grunnlaget for å beregne statstilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. I beregningsgrunnlaget inngår også statens årlige tilskudd til kirkens trosopplæring og andre kirkelige formål (ca. 600 mill. kroner) og det øremerkede tilskuddet til kirkebyggenes forvaltning (årlig rundt 10 mill. kroner) bevilget under kapittel 342 *Kirkebygg og gravplasser*. I grunnlaget inngår også et beregnet nettobidrag fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke, basert på fondets sist avlagte regnskap. Nettobidraget som inngår i grunnlaget for 2015 er beregnet til 102 mill. kroner, basert på fondets 2014-regnskap. Av dette er 54,3 mill. kroner fondets nettobidrag i 2014 til tjenesteboligordningen for prestene.

For 2015 er det over statsbudsjettet bevilget vel 300 mill. kroner som tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Bevilgningen er en overslagsbevilgning, dvs. at regjeringen ved budsjettvedtaket gis fullmakt til å justere bevilget beløp noe opp eller ned, for eksempel fordi medlemstallene i Den norske kirke eller i de andre tros- og livssynssamfunnene har endret seg etter budsjetteringstidspunktet.

2.3 Behovet for forenkling

Departementet mener det er nødvendig å forenkle lov- og forskriftsverket som regulerer tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke. Departementet har under arbeid en revisjon av lovgivningen med forenkling som siktemål. I NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn* understreket også Stålnettutvalget behovet for forenklinger på området. Et høringsnotat med forslag til lovendringer er planlagt sendt på høring høsten 2015.

3. Bakgrunnen for lovforslagene

3.1 Avviklingen av prestenes boplikt

Prestene i Den norske kirke har fra gammelt av vært omfattet av en tjenesteboligordning der boplikten har vært det sentrale elementet. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet tok i 2013 initiativet til en høring om avvikling av boplikten. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at dagens tjenesteboligordning med tilhørende boplikt ikke lenger syntes formålstjenlig. I sin politiske plattform (Sundvolden-erklæringen) har regjeringen gått inn for å fjerne boplikten for prester.

I forberedelsene til avviklingen av boplikten har det vært forhandlet med prestenes tjenestemannsorganisasjoner. Grunnen er at den gamle tjenesteboligordningen for prestene inngår som en del av prestenes generelle lønns- og arbeidsvilkår. I mars 2015 sluttet partene seg til en avtale om lønnsmessig kompensasjon fra 1. september 2015 ved avvikling av boplikten. Fra samme tidspunkt har Kulturdepartementet opphevet boplikten.

Den samlede kompensasjonen i henhold til avtalen er beregnet til 60 mill. kroner. Den budsjettmessige årsvirkningen av avtalen, inklusive arbeidsgiveravgiften, er 68,5 mill. kroner i 2015-budsjettets prisgrunnlag.

Når Kulturdepartementet opptok forhandlinger om kompensasjon til prestene i forbindelse med bopliktsaken, var betingelsen at avviklingen av boplikten (og dermed den gamle tjenesteboligordningen) og den kompensasjonen som ble forhandlet fram, verken skulle svekke eller styrke prestenes generelle lønns- og arbeidsvilkår. Om utfasingen av den gamle tjenesteboligordningen og den tilhørende lønnskompensasjonen på 60 mill. kroner faktisk har denne nøytrale effekten, samlet sett, er det ikke mulig å regne seg fram til. Ved den inngåtte avtalen ble det imidlertid fastsatt et kompensasjonsbeløp som er vurdert å gi en nøytral effekt på prestenes generelle lønns- og arbeidsbetingelser.

3.2 Departementets generelle kommentarer til lovforslagene

Det er avviklingen av prestenes boplikt fra 1. september 2015 som har foranlediget de lovendringene som foreslås nå. Departementet mener det er urimelig at den årlige økningen i bevilgningene til Den norske kirke som følge av bopliktsaken skal medregnes i grunnlaget for tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn.

En økning av bevilgningene til Den norske kirke på 68,5 mill. kroner fra 2016, som er budsjettvirkningen i 2015-priser av avtalen om lønnskompensasjon, vil etter dagens lovgivning innebære en forholdsmessig økning på ca. 12 mill. kroner i samlet tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. 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.

Departementet kan ikke se at lovforslagene er i strid med Grunnloven § 16, som stiller krav om at det offentlige likebehandler Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Som nevnt vil departementet ut fra forenklingshensyn komme tilbake til spørsmålet om andre endringer i lovgivningen for tros- og livssynssamfunn. Når departementet tar opp lovforslag på dette feltet nå, er det begrunnet i den oppståtte situasjonen i 2015. Fordi dagens lov- og

regelverk om tilskudd til tros- og livssynssamfunn i dette tilfellet (bopliktsaken) gir budsjettkonsekvenser for samfunnene i 2016, foreslår departementet en lovendring med virkning fra 2016.

4. Lovforslagene

4.1 Lov om trdomssamfunn og ymist anna

Departementet foreslår at det tilføyes et nytt annet ledd i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna § 19. Nedenfor er tatt inn lovens § 19 første ledd og departementets forslag til nytt annet ledd:

§ 19

Registerført trossamfunn kan krevje årleg tilskot frå rikskassen. Tilskotet skal vere så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet.

Budsjettverknaden av at prestane i Den norske kyrkja ikkje har buplikt, og liknande tilfelle, skal ikkje reknast med i tilskotsgrunnlaget etter første leddet.

Som bakgrunn for lovforslaget vises til pkt. 3, se også departementets særskilte kommentarer under pkt. 6.

4.2 Lov om tilskot til livssynssamfunn

I lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskot til livssynssamfunn § 2 foreslår departementet et nytt annet ledd, slik som i trossamfunnsloven. Lovens § 2 vil da lyde:

§ 2

Tilskotet skal vere så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja og skal reknast ut etter kor mange som høyrer til samfunnet.

Budsjettverknaden av at prestane i Den norske kyrkja ikkje har buplikt, og liknande tilfelle, skal ikkje reknast med i tilskotsgrunnlaget etter første leddet.

Som bakgrunn for lovforslaget vises til pkt. 3, se også departementets særskilte kommentarer under pkt. 6.

5. Administrative og økonomiske konsekvenser

Lovforslagene har ingen andre økonomiske og administrative konsekvenser enn de som er omtalt foran. 6

6. Merknader til lovforslagene

Tilføyelsen i de to lovene innebærer en presisering av rekkevidden av bestemmelsen om at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn skal ta utgangspunkt i det ”som staten har budsjettert til Den norske kyrkja”. Budsjettøkningen til Den norske kirke som følge av den inngåtte avtalen om lønnskompensasjon til prestene ved bortfall av boplikten og prestenes gamle boligordning, vil med tilføyelsen i begge lovene ikke inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Departementet har funnet det hensiktsmessig å ta inn en henvisning til *liknande 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