

# **NOEN RETTSLIGE SPØRSMÅL KNYTTET TIL INNFØRING AV KIRKESKATT, KIRKEAVGIFT ELLER LIVSSYNSAVGIFT**

## **INNLEDNING**

Dette notatet har sitt utgangspunkt i et notat 17.11.98 til Kirke/stat-utvalget fra utvalgsmedlemmet Astri Marija Rosenquist. Der ble det etterlyst en juridisk utredning av flere problemstillinger knyttet til innføring av kirkeskatt. I mangel av en ekstern utredning har jeg sett nærmere på noen av de aktuelle spørsmålene. Jeg konsentrerer meg først og fremst om de statsrettslige aspekter og noen grunnleggende skatterettslige spørsmål. Skatterett er ikke mitt spesialområde, og jeg finner ikke grunn til å bruke mye tid på spesifikt skatterettslige spørsmål.

## **1 OVERSIKT OVER FORUTSETNINGER OG PROBLEMSTILLINGER**

Drøftelsen bygger på de skisser til alternative finansieringsformer til dagens ordning som arbeidsgruppen for reformer og økonomi har lagt fram, dvs. for det første revisjon av gjeldende ordninger, for det andre kirkeskatt eller kirkeavgift og for det tredje livssynsavgift. De to siste alternativene forutsetter selvsagt også andre inntektskilder enn avgiften (eller skatten), men det er avgiften som er det sentrale element og som er temaet for drøftelsen i dette notatet.

Det første alternativet synes ikke å reise grunnleggende rettslige spørsmål. I det vesentlige er det tale om å bruke noen forskriftshjemler, eventuelt justere noen lovhjemler. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette. Alternativ 2 er en form for medlemsavgift. Den er i utkastet så langt kalt kirkeavgift, men man kunne også kalle det en kirkeskatt. Om man bruker det ene eller andre begrepet, er dels en smakssak, men henger noe sammen med utformingen av ordningen. I det følgende bruker jeg bare begrepet kirkeavgift om dette alternativet. Alternativ 3 er en generell livssynsavgift som innkreves fra alle som er skattepliktige og fordeles på tros- og livssynssamfunn etter medlemstall.

De rettslige spørsmålene vil et stykke på veg være de samme for alternativ 2 og 3, men på noen punkter blir det forskjell. Drøftelsen her tar sikte på begge alternativene og noen ulike varianter med hensyn til fastsettelse, innkreving og fordeling. Det er godt mulig at noen av variantene er helt uaktuelle, men jeg tar dem med for sammenhengens skyld. Noen av de ulike spørsmålene vil oppstå enten statskirkeordningen består eller oppløses, men det vil likevel bli en del grunnleggende forskjeller. Drøftelsen tar også hensyn til dette.

Et spesielt spørsmål som jeg ikke tar opp, er forholdet mellom stats- og kommunenivå. Dagens finansieringsordning er todelt, og man kan i prinsippet tenke seg det samme om man går over til en avgiftsordning. Jeg har ikke gått inn på denne problemstillingen, men har vel tatt høyde for den noen steder ved å tale om "det offentlige" i stedet for "staten".

Astri Marija Rosenqvist har i sitt notat reist følgende hovedproblemstillinger: - Forholdet til grunnloven § 75 - Hvem skal bestemme størrelsen på kirkeskatten? - Hvordan skal avgiften bestemmes? - Bestemmelse om innfordring via skatteseddelen

De tre siste spørsmålene henger i større eller mindre grad sammen med det første. Jeg vil legge hovedtyngden på forfatningsreglene og må da også ta opp noe mer enn tolkingen av grunnloven § 75 i snever forstand. Dels er dette nødvendig av pedagogiske grunner, dels henger tolkingen av § 75 nært sammen med noen andre grunnleggende statsrettslige spørsmål. Jeg finner det naturlig først å si litt om legalitetsprinsippet, fordi det er grunnleggende for å forstå hvem som har rettslig kompetanse (myndighet) til å pålegge andre forpliktelser.

## **2 LITT OM LEGALITETSPRINSIPPET**

Legalitetsprinsippet er en viktig grunnsetning i vår statsforfatnings- og forvaltningsrett. Det er ikke fastslått uttrykkelig i grunnloven, men kan langt på veg sies å følge av grunnlovens system. Det er da også vanlig å anse prinsippet som sådan for å ha grunnlovs rang.

Tradisjonelt er legalitetsprinsippet definert slik at offentlige myndigheter ikke kan gripe inn overfor borgerne i individuelle tilfelle uten å ha hjemmel for det i formell lov.

I nyere juridisk teori er det lansert en negativ definisjon av legalitetsprinsippet, som jeg i alle fall i denne sammenhengen synes gir en bedre logisk forklaring på hvorfor man har dette prinsippet og rekkevidden av det. Man tar da utgangspunkt i at ingen kan binde seg selv eller andre ved rettslige disposisjoner eller bestemmelser uten å ha kompetanse (myndighet) til det.

Et kompetansegrunnlag er den private autonomi, dvs.eierrådigheten og kompetansen til å binde seg selv ved avtale. Et annet er organisasjons- eller instruksjonsmyndighet, dvs. den myndighet overordnede i forvaltningen har til å bestemme over sine underordnede (dette går både på organer og personer). Begge disse grunnlagene kan for en del sies å bygge på sedvanerett. De er på en måte grunnleggende byggeklosser i hele rettssystemet og forvaltningsapparatet. Et tredje grunnlag er de spesielle kompetanseregler i grunnloven, for eksempel § 16, adgangen til å pålegge skatter etter § 75 bokstav a og adgangen til å endre grunnloven etter § 112. Som et fjerde grunnlag kan man tenke seg rent sedvanerettslig grunnlag for kompetanse. Et eksempel på dette var tidligere politiets "generalfullmakt" til å håndheve lov og orden, men denne har nå direkte hjemmel i politiloven. Ellers er det vanskelig å finne gode eksempler fra praksis.

Ved denne definisjonen uttrykkes legalitetsprinsippet slik at dersom man ikke kan finne hjemmel i noen av de nevnte kompetansegrunnlagene, kreves hjemmel i lov. Definisjonen forklarer både hvem som trenger hjemmel i lov for å bestemme og hvem det kan bestemmes over uten hjemmel i lov.

For Stortinget innebærer ikke legalitetsprinsippet noen materiell skranke, fordi Stortinget selv har lovgivningsmyndigheten. Det blir bare tale om hvilken form et vedtak må ha for å være gyldig. Har man ikke annen hjemmel, må altså Stortinget vedta en lov. For andre forvaltningsorganer vil derimot legalitetsprinsippet sette en absolutt grense. Kommer vi utenfor forvaltningen, er vi i gunnen utenfor legalitetsprinsippet i tradisjonell beskrivelse. Men den negative definisjonen kan egentlig brukes også her.

For private personer og sammenslutninger er selvsagt den private autonomi det sentrale kompetansegrunnlaget. Når jeg melder meg inn i et idrettslag, tar jeg på meg en avtalemessig forpliktelse som bl.a. innebærer at idrettslaget kan kreve meg for medlemskontingent. Laget vil selvsagt også kunne bestemme i laguttak, pålegge dugnader og i en viss utstrekning treffe disiplinære forføyninger mot meg. Men det hele beror på medlemskapsforpliktelsen som jeg fritt kan si fra meg.

Grunnloven har ingen særskilte kompetanseregler for private. Derimot finnes det nok eksempler på sedvanerettslige grunnlag. Når et vannrør ryker i naboens hus mens denne er på ferie, vil reglene om såkalt negotiorum gestio gi meg rett både til å ta meg inn i huset og rekvirere nødvendig hjelp på naboens regning for å begrense skadene.

Men når disse kompetansegrunnlagene ikke strekker til, må også private ha hjemmel i lov for å bestemme over andre. Det finnes mange eksempler på at private med lovhjemmel kan utøve forvaltningsmyndighet. Et nærliggende eksempel er vigselfmyndigheten for prester og forstandere i trossamfunn utenfor Den norske kirke.

### **3 SKATTEBEGREPET**

Begrepet "skatt" brukes i juridisk teori vanligvis om pengeytelser som private må yte til det offentlige etter pålegg uten å få noen spesiell gjenytelse fra det offentlige.

Fra tidligere kjenner vi også til at skatteplikten kunne bli oppfylt ved naturalia, men det er en problemstilling det ikke nødvendig å gå nærmere inn på her.

At ytelsen må skje fra private til det offentlige, viser at dersom vi får et absolutt skille mellom kirken og staten, vil en medlemsavgift som kirken oppkrever på egen hånd, ikke være noen skatt. Begrepet "private" må for øvrig forstås vidt. Det omfatter både selskaper og for den saks skyld offentlige enheter. Det er derfor ikke avgjørende om en kirkeavgift utlignes på enkeltmedlemmer eller for eksempel på husstander.

Kravet om pålegg skiller skatt fra betaling på frivillig grunnlag, for eksempel etter testament eller ved gave. Kravet om at det ikke skal være noen spesiell gjenytelse, skiller skattene fra betaling for offentlige tjenester og fra vederlag som ledd i ordinære avtaler som det offentlige inngår. Passgebyr er for eksempel et vederlag for å få utstedt pass, og den som kjøper offentlig tomtgrunn, betaler en ordinær kjøpesum for dette.

Skillet mellom gebyr og skatt illustreres godt av betaling for tinglysning av skjøte. Den som leverer skjøtet til tinglysning må betale gebyr (for tiden 900 kr) for tinglysningen og dokumentavgift til staten på 2,5 % av kjøpesummen. Det siste er regnet som en ren skatt.

Et tilfelle som har vært diskutert, er medlemsavgiften til folketrygden. Den har trekk felles med pensjonspremier, bl.a. gjennom ordningen med opptjening av pensjonspoeng. På den annen side er det ikke fullt samsvar mellom den trygdeavgiften som innbetales og opptjeningen av pensjonspoeng. Medlemsavgiften beregnes for øvrig etter inntekt på samme måte som inntektsskatten og inngår i det vanlige ligningsoppgjøret. Det er ikke vanlig å definere folketrygdavgiften som skatt, men de mange likhetstrekkene gjør at den i mange sammenhenger behandles på linje med skatter.

At skatten ikke er knyttet til en spesiell gjenytelse, betyr selvsagt ikke at betalerne ikke får noe igjen for skatten. Poenget er at det ikke er noen direkte sammenheng mellom ytelsen og gjenytelsen.

Det er heller ikke noe i veien for at en skatt er formålsbestemt. Tidligere ble det for eksempel skrevet ut skatt til fattighjelp og skole, og fra nyere tid kjenner vi særskatt til utviklingshjelp. Formålsbestemmelsen kom også fram i skattefritaket på ¼ % for dissenterer før 1970. Men det at en avgift går til et bestemt formål, kan ha en viss betydning ved vurderingen av om den faller inn under grunnloven § 75 bokstav a.

Om ytelsen språklig kalles skatt eller avgift, er ikke avgjørende i forhold til den juridiske definisjonen. Merverdiavgift, dokumentavgift og arveavgift regnes for eksempel som skatter. Ordlyden i grunnloven § 75 a omfatter også både skatter og avgifter. Begrepet "gebyr" brukes derimot nokså konsekvent bare om betaling for en bestemt tjeneste. På den annen side kan noen "avgifter" reelt være gebyrer. Som eksempel kan nevnes kommunal vann- og kloakkavgift, som er betaling for kommunale vann- og avløpstjenester. Karakteren av gebyr vises særlig av at kommunen ikke kan kreve høyere avgift enn det som svarer til de reelle kostnader med ordningene. Avgiften skal altså ikke kunne brukes til å skaffe inntekter til andre formål på kommunebudsjettet.

Det er ikke nødvendig for alle formål å finne en eksakt avgrensning av skattebegrepet, og det lar seg heller ikke gjøre helt generelt. For vårt formål er det først og fremst av betydning å definere skattebegrepet i forhold til grunnloven § 75 bokstav a. Dette har igjen betydning for hvem som kan pålegge ytelsen og for hvilket tidsrom det kan gjøres.

#### **4 REKKEVIDDEN AV GRUNNLOVEN § 75 BOKSTAV A**

Grunnloven § 75 inneholder en lang oppregning av de oppgaver som tilkommer Stortinget. For oss er det innledningen og bokstav a som er interessant: "Det tilkommer Stortinget: a. at give og ophæve Love; at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder som dog ikke gjælde udover 31 December i det næst paafølgende Aar, medmindre de af et nyt Storthing udtrykkelig fornyes;"

Skatter, avgifter og toll som omfattes av bestemmelsen kan altså bare fastsettes av Stortinget. Vanligvis skjer det ved plenarvedtak, men i prinsippet må det også kunne gjøres ved lovvedtak i Odelsting og Lagting.

Den andre viktige begrensningen er at skatten bare kan fastsettes for ett år om gangen. Men det er ofte bare selve pålegget av skatt og skattesatsene som fastsettes årlig. I mange tilfelle har vedkommende skatt hjemmel i en særlov som regulerer både skatteplikten, skattegrunn-

laget og andre tilknyttede spørsmål, se for eksempel arveavgiftsloven og merverdiavgiftsloven. Stortinget gjør derfor hvert år et vedtak om arveavgift som bestemmer at det skal utskrives arveavgift etter reglene i arveavgiftsloven. Vedtaket fastsetter samtidig avgiftsatsene. Ofte henvises det i skatte- og avgiftsvedtakene direkte til at vedkommende lovs regler skal gjelde, men av og til nøyer man seg med den underforståtte henvisning som ligger i at loven står uoppevet. Ved motstrid mellom avgiftsvedtaket og loven vil vedtaket gå foran.

Stortingets egen praksis viser altså at man har stilt seg noe fritt i forhold til ordlyden når det gjelder spørsmålet om tidsbegrensning. Man kan godt si at bestemmelsen er tolket innskrenkende.

Når vi skal avgrense av virkeområdet for grunnloven § 75 bokstav a generelt, kan vi godt ta utgangspunkt i det som er sagt om skattebegrepet i pkt. 3 foran. Alt som faller utenfor skattebegrepet for eksempel fordi det er en spesiell gjenytelse eller fordi det ikke ytes til det offentlige, faller også utenfor § 75 bokstav a. Som det følger direkte av ordlyden, er det heller ikke i forhold til § 75 bokstav a avgjørende om noe kalles skatt eller avgift. Men i praksis er det etablert flere innskrenkninger i rekkevidden av § 75 a som ikke dekkes av det som er nevnt.

For det første har man, til tross for den generelle ordlyden, lagt til grunn at bestemmelsen bare gjelder skatt til staten. Skatt til kommuner og fylkeskommuner fastsettes derfor med hjemmel i skatteloven av kommunestyrene og fylkestingene. Etter den nye skatteloven § 1-1 første ledd gjelder loven også for statskatt, men hensynet til grunnloven § 75 a kommer fram ved forbeholdet i annet ledd om at Stortinget kan fastsette unntak fra loven for skatt til staten. I § 15-1 er det dessuten sagt uttrykkelig at Stortinget hvert år fastsetter satsene for skatt til staten. Etter § 15-2 fastsetter Stortinget også maksimal- og minimumssatser for skatt til kommuner og fylkeskommuner. I § 15-3 er det så bestemt at kommunestyrene og fylkestingene fastsetter skattesatser for det enkelte inntektsår i forbindelse med budsjettet. I realiteten gjelder altså tidsbegrensningen i grunnloven § 75 a tilsvarende for kommunestyrenes og fylkestingenes skattepålegg.

For det andre er det i praksis akseptert noen unntak for avgifter som pålegges næringsvirksomhet for å brukes til styrking eller utjevning innenfor samme næring. Det samme gjelder avgifter til selvstendige offentlige fond. I en avgjørelse fra 1928 uttalte Høyesterett at ”der uten den i grunnlovens § 75, a fastsatte tidsbegrensning ved lov kan pålegges avgifter som ikke går inn i statskassen, men anvendes til et bestemt begrenset formål.” Tilsvarende synspunkt ble lagt til grunn i en dom i 1933. Denne uttalelsen er kritisert for å være for generell, fordi man jo også har formålsbestemte skatter som skatten til utviklingshjelp.

Avgrensningen av rekkevidden for § 75 bokstav a ble også drøftet i to dommer fra 1950-årene. Den såkalte ”Hvaloljedommen” fra 1952 gjaldt gyldigheten av Prisdirektoratets vedtak om å legge avgift på produksjon av hvalolje. Avgiften gikk inn i direktoratets alminnelige prisreguleringsfond, som ble benyttet til prisregulerende formål i sin alminnelighet. Avgiftsvedtakene var truffet med hjemmel i en provisorisk anordning og en midlertidig lov. Hvalfangstselskapene gikk til sak mot staten og hevdet at vedtakene var ugyldige og krevde tilbakebetaling av innbetalt avgift. De anførte bl.a. at avgiftene var skatter som gikk inn under grunnloven § 75 bokstav a, og at de derfor ikke kunne pålegges med hjemmel i en provisorisk anordning etter grunnloven § 17. Det var etter deres mening heller ikke adgang til å delegere myndigheten til å pålegge slike avgifter.

Saken ble behandlet i plenum med 15 dommere. Førstvoterende, dommer Bendiksbj, hadde i tilknytning til grunnlovsspørsmålet en nokså detaljert gjennomgang av praksis omkring avgifter. Han viste til at lovgivningen før 1814 hadde bestemmelser om avgifter som fortsatte å gjelde også etter 1814. Videre uttalte han: ”Lovgivningen etter 1814 har dels innført en rekke stående avgifter til forskjellige formål, dels finnes det lover som har bemyndiget Kongen eller andre til å pålegge avgifter uten begrensning i tid. I alle disse tilfelle er avgiftenes formål bestemt begrenset i loven. De avgiftspliktige, avgiftsfundamentene og avgiftenes størrelse er regelmessig enten bestemt i loven eller angitt ved kriterier som gir en oversiktlig begrensning og som ikke gir noe stort spillerom for skjønn fra administrasjonens side. Avgiftene går ikke i alle tilfelle inn i noe særlig fond, men midlene er alltid holdt regnskapsmessig atskilt fra Statens øvrige midler.”

Etter å ha sammenlignet hvaloljeavgiften med den tidligere praksis, refererte førstvoterende til ulike uttalelser i juridisk teori og til de to før nevnte dommene fra 1928 og 1933. I selve vurderingen i forhold til § 75 bokstav a viste førstvoterende til at avgiftshjemmelen i den provisoriske anordningen var formålsbestemt, slik at det ikke kunne pålegges avgift utelukkende for å skaffe penger. Det lå en begrensning i bestemmelsene både med hensyn til vilkårene for å pålegge avgift og med hensyn til anvendelse av avgiftsmidlene. Han anså det i og for seg ikke avgjørende om avgiften gikk inn i et særskilt fond eller ikke. Men han la vekt på at fondet i dette tilfelle aldri hadde vært brukt til andre formål enn tilskudd til regulering av priser og kostnader, og at midlene hele tiden hadde stått på egen konto i Norges Bank og dermed vært holdt atskilt for sitt spesielle formål fra statens øvrige midler.

Førstvoterende anså det som et problem at lovens formålsangivelse var svært vid og ga stort spillerom for skjønn fra administrasjonens side, både med hensyn til hvem som skulle betale avgift, avgiftsgrunnlaget og avgiftens størrelse. Men denne innvendingen var likevel ikke avgjørende for førstvoterende: ”Det som etter min oppfatning særlig karakteriserer prisreguleringsavgiften, og som gjør at det ikke er naturlig å betrakte den som skatt i relasjon til Grunnlovens § 75 a, er at avgiften av lovgivningen er ment, og faktisk er gått inn, som virkemiddel i prisreguleringsmekanismen ved siden av, og som supplement til de andre virkemidler som prismyndighetene rår over. Dette gjelder både avgifter som den foreliggende, nemlig til prisregulering i alminnelighet, og utjevningsavgifter i snevrere forstand (lukkede ordninger).”

Han avviste videre at avgiften måtte bli betraktet som skatt fordi det var tatt hensyn til selskapenes fortjeneste ved fastsettelsen av avgiftssatsene og viste til at det også ved prisfastsettelse på samme måte blir tatt hensyn til fortjenesten.

Førstvoterende, som fikk tilslutning av 8 andre dommere, tolket altså § 75 bokstav a innskrenkende, slik at den ikke gjaldt denne type avgifter. Dels var begrunnelsen at de var øremerket for et bestemt formål og at midlene var holdt atskilt fra statens øvrige midler. Dels knyttet han det til at det var tale om lukkede ordninger som ledd i reguleringen av en bestemt næring på linje med andre virkemidler for slik regulering. Med denne tolkningen var det ikke nødvendig for flertallet å gå inn på spørsmålet om det var adgang til å delegere beskatningsmyndigheten etter § 75 bokstav a. Fire av Høyesteretts dommere resonnererte motsatt vei og tok utgangspunkt i spørsmålet om delegasjon. Annenvoterende, dommer Holmboe, uttalte i den forbindelse: ”Når det gjelder spørsmålet om grunnlovsmessigheten av å delegere myndigheten til å pålegge avgifter av denne art til den utøvende makt, skal jeg bemerke: Jeg kan ikke i Grunnlovens § 75 eller noen annen grunnlovsbestemmelse finne hjemmel for den oppfatning at spørsmålet om delegasjon av beskatningsmyndighet rettslig

står i noen annen stilling enn delegasjon av lovgivningsmyndighet. Det er alminnelig antatt at der er adgang til å delegere begge arter av myndighet, og det finnes så vidt meg bekjent ikke noen rettsavgjørelse hvor domstolene har tilsidesatt en bestemmelse utferdiget i henhold til slik delegasjon.”

Han gikk så inn på de begrensninger som tross alt gjaldt for delegasjon og påpekte at det også var en forskjell mellom delegasjon av beskatningsmyndighet og delegasjon av annen myndighet. En utstrakt delegasjon av beskatningsmyndigheten ville lettere enn delegasjon av lovgivningsmyndighet kunne uthule Stortingets maktområde. I det konkrete tilfelle la han vekt på at hjemmelsloven inneholdt en begrensning både med hensyn til vilkårene for å pålegge avgift og med hensyn til anvendelsen av midlene. Han viste også til sammenhengen med myndigheten til å gjennomføre prisregulering.

I og med at et av vedtakene var gjort med hjemmel i lov, var hjemmelen for avgiftspålegget tilstrekkelig, og det var ikke nødvendig å vurdere forholdet til tidsbegrensningsregelen i § 75 bokstav a. Resonnementet gjorde det også unødvendig å gå nærmere inn på rekkevidden av § 75 bokstav a.

De fire dommerne som sluttet seg til dette, var enige med flertallet i resultatet. To andre dommere var derimot uenige også i resultatet og mente at delegasjonen av avgiftsmyndighet var i strid med grunnloven.

En lignende problemstilling kom opp for retten i den såkalte ”Treforedlingsdommen” i 1956 . Finansdepartementet hadde i medhold av en midlertidig prislov lagt eksportavgift på treforedlingsprodukter. Avgiftene gikk inn i forskjellige fonds som ble benyttet til ulike pris- og rasjonaliseringsformål. Treforedlingsbedriftene representert ved Treforedlingsrådet gikk til sak og krevde tilbakebetaling av innbetalte avgifter. De tapte i byretten. Anken ble prøvd direkte for Høyesterett i plenum, men med samme resultat. Begrunnelsen i den enstemmige dommen var i hovedsak at disse avgiftene stod i noenlunde samme stilling som hvalojeavgiften.

Andenæs synes i hovedsak å bygge på det resonnementet som flertallet i Hvaloljedommen brukte. Han trekker for øvrig den slutning av praksis at grensen mellom skatter som går inn under § 75 bokstav a og avgifter som ikke gjør det, er så flytende at Stortinget må ha atskillig valgfrihet.

Delegasjonssynspunktet har imidlertid også sine tilhengere. Disse tar som annenvoterende i Hvaloljedommen utgangspunkt i at Stortinget har den fulle kompetansen til å fastsette skatter, toll og avgifter, men at det på samme måte som for lovgivning er adgang til å delegere denne kompetansen. Dette synspunktet kan for så vidt begrunne både ordningen for skatt til kommuner- og fylkeskommuner og en rekke avgifter.

Delegasjonssynspunktet er på mange måter lettere å forklare og forstå enn den innskrenkende forståelsen av ordlyden i § 75 bokstav a. Den innskrenkende tolkningen bygger på en noe sprikende praksis med begrunnelser først og fremst tilpasset de praktiske behov til enhver tid. Et problem med delegasjonssynspunktet er likevel tidsbegrensningsregelen i § 75 bokstav a. Etter vanlige prinsipper for delegasjon skulle ikke Stortinget ha adgang til å delegere myndighet til å fastsette skatt for lengre periode enn Stortinget selv har myndighet til. For skatt til kommuner og fylkeskommuner er dette varetatt ved reglene i skatteloven kap. 15. Men andre

lover som hjemler avgiftspålegg har ikke noen slik begrensning. At Stortinget uansett har adgang til å endre loven årlig om man vil, er ikke helt tilfredsstillende som begrunnelse.

Drøftelsen så langt er helt generell. Vurderingen i forhold til kirkeavgift og livssynsavgift vil jeg komme tilbake til i avsnitt 6. Men vi kan allerede her konstatere at utformingen av avgiftsordningen vil ha betydning for om man må følge bestemmelsene i grunnloven § 75 a eller ikke.

Et særskilt spørsmål er om beregningsmåten vil være avgjørende for vurderingen av forholdet til § 75 bokstav a. For vårt formål kan spørsmålet presiseres til om det har noen betydning at avgiften beregnes på grunnlag av den enkeltes inntekt.

Svaret på dette er klart nok i en retning: Det er ikke nødvendig at en skatt eller avgift beregnes på grunnlag av inntekt for at reglene i § 75 bokstav a skal få anvendelse. De fleste avgifter som vedtas etter reglene i § 75 bokstav a har et annet beregningsgrunnlag. Det kan være nok å nevne merverdiavgift og dokumentavgift.

Det som står igjen, er om beregning etter inntekt med nødvendighet fører til at en avgift må vedtas i samsvar med § 75 bokstav a. Svaret på dette er ikke like opplagt. Vi har få eksempler fra praksis og lite juridisk teori å bygge på her. Men flertallet i Hvaloljesaken avviste uttrykkelig at det forhold at det var tatt hensyn til selskapenes fortjeneste ved avgiftsfastsettelsen, måtte føre til at avgiften falt inn under § 75 bokstav a. Beregningsmåten inngår heller ikke i den vanlige definisjonen av skatt. Et viktig eksempel er folketrygdavgiften, som altså ikke regnes som skatt etter den vanlige definisjonen. Både medlemsavgiften og arbeidsgiveravgiften beregnes som en prosentsats av personinntekt i det enkelte inntektsår. Nå får ikke dette så store konsekvenser i praksis, fordi avgiften på mange måter behandles på linje med skatter. Den utlignes bl.a. årlig sammen med ordinær inntekts- og formuesskatt, og det følger av folketrygdloven § 23-3 at satsene fastsettes årlig av Stortinget. Men selve pålegget må nok sies å være gitt i folketrygdloven selv. Det er derfor ikke gitt at det er grunnloven § 75 bokstav a som er begrunnelsen for at Stortinget treffer årlige vedtak om satsene. Men sterke nasjonalpolitiske hensyn taler selvsagt for at Stortinget har myndigheten og foretar en årlig vurdering. Jeg tenker her særlig på den store betydning folketrygden har for nasjonaløkonomien.

Ut fra det som er nevnt mener jeg altså at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom beregning av avgift ut fra inntekt og det at avgiften faller inn under § 75 bokstav a. Det er også vanskelig å finne rimelige grunner til at det burde være en slik sammenheng. Personinntekten står ikke i noen særstilling som avgiftsgrunnlag. Alle skatter og avgifter pålegges i prinsippet etter en avveining mellom yternes evne og det offentliges behov.

Den argumentasjonen jeg har brukt i forhold til beregningsmåten, kan i hovedsak også brukes i forhold til betydningen av at avgiften innfordres gjennom det ordinære ligningssystemet. Trygdeavgiften kan godt brukes som eksempel også her.

## **5. HVEM KAN BESTEMME STØRRELSEN PÅ AVGIFTEN?**



Spørsmålet om hvem som skal bestemme størrelsen på avgiften, er aktuelt enten man velger en kirkeavgift eller en livssynsavgift. Her skal jeg først og fremst se på de rettslige muligheter med tanke på avgifter generelt.

Den vanlige definisjonen av skatt inneholder ikke noe om hvem som skal bestemme avgiftens størrelse. Avgjørelsesmyndigheten er egentlig heller ikke noe moment i vurderingen av om grunnloven § 75 bokstav a får anvendelse, men snarere en følge av konklusjonen. Dersom avgiften omfattes av § 75 bokstav a, må fastsettelsen skje av Stortinget årlig, med mindre man kan foreta delegasjon.

For en avgift som ikke faller inn under § 75 bokstav a kan man tenke seg ulike muligheter:

En første mulighet er at satsen fastsettes direkte i loven. I så fall blir myndigheten hos Stortinget. Er det tale om en prosentsats, kan dette være en enkel og praktisk løsning. Derimot er det nok en generell motvilje mot å fastsette bestemte pengebeløp ved lov, fordi man blir avhengig av jevnlike justeringer. Men dette er gjort for eksempel i rettsgebyrloven.

Det andre alternativet er å overlate fastsettelsen til et sentralt forvaltningsorgan, for eksempel slik det er gjort med avgiften på omsetning av billedkunst. Der er det for øvrig fastsatt en øvre grense på 3 % i loven. Fastsettelsen kan også legges til et lokalt forvaltningsorgan, slik det er gjort med kommunale eiendomsavgifter.

Et tredje alternativ er delegasjon av avgiftsmyndigheten til private organisasjoner. Etter vanlig oppfatning er regjeringen og departementet avskåret fra å delegerer myndighet til uavhengige forvaltningsorganer eller til private uten hjemmel i lov. Men med hjemmel i lov er det ikke noe ekstraordinært at det delegeres myndighet også til private organer eller organisasjoner. Som eksempel kan nevnes den myndighet Det norske Veritas har fått etter sjødyktighetsloven § 4 til å kontrollere skip og fiskesalgslagenes myndighet til å fastsette priser, pålegge avgifter m.m. etter råfiskloven. Et eksempel på delegasjon av bevilgnings-myndighet finner vi i reglene om statsstøtte til studieforbund i voksenopplæringsloven. Formelt gir loven bare regler om tilskudd til frivillige studieforbund, men realiteten er jo at disse forbundene administrerer statstilskuddet til underliggende lag og organisasjoner.

På bakgrunn av det som er nevnt, kan det neppe være tvil om at det rettslig er fullt mulig å gi tros- og livssynssamfunn, herunder en fri folkekirke, adgang til selv å fastsette størrelsen på en avgift som ledd i en statlig finansieringsordning. Forutsetningen er som nevnt ovenfor at vi er utenfor området for grunnloven § 75 a. Slik delegasjon reiser dessuten flere kompliserte spørsmål som jeg vil komme tilbake til i avsnitt 6, se særlig 6.5.

## **6 VURDERING AV DE ULIKE ALTERNATIVE FINANSIERINGSORDNINGER I FORHOLD TIL DE RETTSLIGE SKRANKER**

### **6.1 Innledning**

I dette avsnittet skal jeg prøve å systematisere hvilken betydning de reglene jeg har gjennomgått foran har for de enkelte alternativer for finansiering av kirken. Som nevnt i pkt. 1, vil jeg vurdere to ulike hovedalternativer, nemlig kirkeavgift og livssynsavgift. Men for systematikkens og sammenhengens skyld vil jeg også se på en ren medlemsavgift som

innkreves av en fri folkekirke. Jeg vil med dette illustrere et ytterpunkt i et spekter av mulige ordninger, der en statskirke med ren offentlig finansiering over ordinære budsjetter er det andre ytterpunktet. De to hovedalternativene ligger mellom disse ytterpunktene. Men her er det valgmuligheter på flere plan. For det første gjelder det valget mellom fortsatt statskirke og en fri folkekirke. For det andre kan man tenke seg ulike løsninger med hensyn til inn-driving av avgiften og fordelingen av den. For det tredje kan det bli tale om ulike løsninger for inntektsordningen for andre tros- og livssynssamfunn koblet til de enkelte løsninger for Den norske kirke. Jeg skal berøre flere av disse variantene, selv om jeg er klar over at noen av dem er helt uaktuelle. Poenget er å belyse de rettslige mulighetene og stengslene, ikke først og fremst hva som er mest hensiktsmessig i en bredere vurdering.

## **6.2 Medlemsavgift til en fri folkekirke**

Medlemsavgift i en frikirke er ikke skatt og krever heller ikke lovhjemmel. Jeg viser for så vidt til avsnitt 2 og 3. Her er det den private autonomi – avtalegrunnlaget – som slår gjennom. Så lenge medlemskapet er frivillig, er det heller ikke sterke restriksjoner på størrelsen av avgiften. Det skal mye til før de avtalerettslige ugyldighetsreglene slår inn.

På samme måte vil et trossamfunn kunne ta betaling for tjenester som alle andre. Som eksempel kan nevnes betaling for leie av kirken. I den grad en frikirke utøver forvaltningsmyndighet, vil pålegg om betaling for dette kunne kreve hjemmel i lov. Grensen mellom ordinær forretningsvirksomhet og ren offentlig tjenesteyting er imidlertid ikke klar. Dersom kirken beholder gravferdsvirksomheten, vil man neppe uten lovhjemmel kunne ta betaling for utførelsen av selve gravleggingen. Annerledes kan det stille seg med den rent kirkelige medvirkningen.

Eksemplet med gravferdsvirksomheten illustrerer et annet generelt problem, nemlig det forhold at medlemsavgiften også forutsettes å dekke oppgaver og tjenester som utøves på vegne av det offentlige. Vil medlemmene akseptere, eller kan de pålegges å betale for tjenester som er gratis for alle uansett medlemskap? Vil det være usaklig forskjellsbehandling om de som ikke er medlemmer må betale mer enn de som er det? Det mest ryddige her synes å være at utgifter og inntekter knyttet til slike tjenester blir klart atskilt fra resten av kirkens økonomi, men jeg ser ikke grunn til å gå mer i detalj om de rettslige spørsmålene knyttet til dette.

## **6.3 Kirkeavgift**

Dette alternativet er en avgift til kirkelige formål som kreves inn fra kirkemedlemmene og utbetales til Den norske kirke. Ordningen ligner på den svenske og kan tenkes både under en statskirkeordning og med en fri folkekirke. For begge alternativer forutsettes at avgiftsplikten er til det offentlige og ikke til kirken direkte. I det siste tilfelle er vi med en frikirke over i alternativet medlemsavgift i pkt. 6.2. Derimot kan man i prinsippet tenke seg at både fastsettelse og innkreving kan ligge hos det offentlige eller hos kirken, selv om avgiftsplikten i prinsippet er til det offentlige. Dersom avgiften har samme karakter som en medlemsavgift, dvs. at den bare kreves inn fra frivillige medlemmer for å dekke det som ellers ville blitt dekket av en medlemskontingent, kan man spørre om det i det hele tatt trengs lovhjemmel. Problemstillingen er for det første hypotetisk. Selv en fri folkekirke må vel antas å få en del funksjoner som ikke er direkte knyttet til medlemskapet. Vigselsmyndighet, gravferdsvirksomhet, institusjonstjenester, dødsbud, kriseberedskap og forvaltning av kulturhistoriske verdier kan være noen stikkord for funksjoner som i større eller mindre grad

vil bli i behold. For det andre tror jeg nok at dersom staten vil ha en slik avgiftsordning, må det være fordi kirken uansett ivaretar visse samfunns-interesser som går ut over det en ordinær ideell sammenslutning eller næringsvirksomhet driver. Dermed kommer man neppe unna legalitetsprinsippets krav om lovhjemmel.

Neste spørsmål blir om avgiften bare kan fastsettes i lov med tilhørende forskrifter, eller om man også må følge de særlige reglene i grunnloven § 75 bokstav a. På visse vilkår mener jeg det første må være mulig rettslig sett. Selv om formålet for så vidt er ganske bredt, er det klart avgrenset. Dersom avgiften behandles som øremerket og regnskapsmessig skilles fra de ordinære inntekter til statskassen, skulle kriteriene fra flertallet i Hvaloljedommen være oppfylt. Men det må være en forutsetning at det etter fradrag av administrasjonskostnader er samsvar mellom det som betales inn og det som betales ut til kirken. Om avgiften går inn i et fond eller ikke, synes etter praksis ikke å være avgjørende. Det viktige er at den regnskapsmessig skilles fra de ordinære statsinntekter.

Man kan også trekke parallellen til medlemsavgiften til folketrygden. Men parallellen er ikke helt klar, fordi begrunnelsen i folketrygdens tilfelle er forholdet mellom ytelse og gjenytelse. For en kirkeavgift vil det nok være langt mindre samsvar mellom avgiften og gjenytelsen til den enkelte.

Som nevnt i avsnitt 4 mener jeg det ikke er avgjørende i forhold til § 75 bokstav a om avgiften baseres på inntektsevne og beregnes og inndrives sammen med ordinær inntektsskatt. Legger man delegasjonssynspunktet til grunn (jf. mindretallet i Hvaloljedommen), gjør noen av de samme hensyn seg gjeldende. Det er Stortingets løpende (for ikke å si årlige) kontroll med de totale statsfinanser som er det bærende argumentet mot delegasjon. Jo mer atskilt et avgiftssystem er fra de øvrige statsfinanser, jo mindre fare er det med delegasjon. Dersom det er staten som skal fastsette avgiftens størrelse, kan det godt hende at det er hensiktsmessig at nettopp Stortinget treffer årlig beslutning om dette. I så fall er hensynet til § 75 a uansett ivaretatt. Men ut fra det som er nevnt i avsnitt 3, 4 og 5, er det forfatningsrettslig neppe noe til hinder for at det for eksempel fastsettes en avgiftssats i lov eller at regjer-ingen eller underordnede forvaltningsorganer får myndighet til å fastsette denne satsen.

Omtrent de samme hensyn gjør seg gjeldende i forhold til en ordning der kirkelige organer fastsetter avgiftens størrelse. Innenfor en statskirkeordning burde det ikke være noe til hinder for å delegerer myndighet til avgiftsfastsettelse til kirkelige organer så lenge disse regnes som forvaltningsorganer. Men ved et skille mellom kirken og staten vil hensynene mot delegasjon få større vekt, fordi delegasjonen da skjer til organer som er uavhengige av forvaltningen og heller ikke er undergitt parlamentarisk kontroll. I prinsippet er disse organene utenfor budsjettssystemet i staten, og det er åpenbart et behov for Stortinget for å kunne se skatte- og avgiftsbelastningen i sammenheng. Mot dette kan det innvendes at de kirkelige organer som får myndigheten, vil være undergitt instruksjonsmyndighet på det område som blir delegert. Motforestillingene blir dessuten mindre dersom man tenker seg en frihet innenfor visse avgiftsrammer. Rettslig sett er det derfor mulig å foreta en slik delegasjon, men den må selvsagt ha hjemmel i lov. Det må tilføyes at forskjellen mellom en frikirke og en statskirke med stort indre selvstyre ikke trenger å være så stor i forhold til dette spørsmålet.

Selv om de rettslige muligheter er til stede, er det ikke sikkert det anses hensiktsmessig å bruke dem. Skal avgiften fastsettes av kirkelige organer, kan det være gunstig med årlig fastsettelse av avgiftssatsene selv om tidsbegrensningen i § 75 bokstav a ikke gjelder. Man

kan da i alle fall se avgiften i sammenheng med budsjettet for øvrig og ha mulighet for å tilpasse avgiftssatsene til de aktuelle økonomiske forhold.

På den annen side kan Stortinget ha interesse av å beholde myndigheten til å fastsette avgiftens størrelse selv om kirken (som statskirke eller frikirke) har egnede organer til det. For det første er avgiftsbeløpene totalt såpass store at det kan bli ansett hensiktsmessig å se avgiftene i sammenheng med budsjettet for øvrig. For det andre vil Stortinget kunne ha interesse i å se avgiftene i sammenheng med finansieringsordningen for andre tros- og livssynssamfunn. Jeg viser særlig til punkt 6.5 nedenfor.

#### **6.4 Livssynsavgift**

En livssynsavgift som pålegges alle vil ikke være noen medlemsavgift, fordi den også kreves inn fra dem som ikke er medlemmer av noe tros- eller livssynssamfunn.

Forholdet til grunnloven § 75 bokstav a er neppe særlig forskjellig for en livssynsavgift i forhold til en kirkeavgift. Det vil også her være avgjørende hvordan midlene disponeres, dvs. særlig om man har et lukket system av inntekter og utgifter. En generell livssynsavgift vil også være formålsbestemt. At midlene går til litt forskjellige formål innenfor samme område, er ikke avgjørende, men det er nok et poeng at spredningen i formål vil være forholdsvis vid. Det er vanskelig å se noen stor forskjell med hensyn til rammene for en livssynsavgift enten Den norske kirke er en statskirke eller en frikirke. Beholdes statskirken, er det nærliggende å tro at flere fellesfunksjoner beholdes i kirken. Skal også disse dekkes av avgiften, betyr det at formålet utvides. Men det er vel mest nærliggende at slike funksjoner, for eksempel gravferdsvirksomheten, finansieres ved særskilte bevilgninger.

På samme måte som med en kirkeavgift, vil det rettslig sett være mulig å delegere avgiftsfastsettelsen til kirkelige organer både innenfor rammen av en statskirkeordning og ellers. Rettslig er det også mulig at en livssynsavgift kan fastsettes av valgte organer i Den norske kirke med virkning også for de andre. En annen mulighet er at hvert tros- og livssynssamfunn, eventuelt organiserte grupper av slike, får delegert myndighet til å fastsette størrelsen på "sin" avgift på samme måte som Den norske kirke. Jeg går her ikke mer inn på de problemer disse mulighetene reiser, men kommer tilbake til dem i pkt. 6.5 nedenfor.

Også bortsett fra hensynet til andre tros- og livssynssamfunn kan det være forhold som taler mot en delegasjon av avgiftsfastsettelsen. Sett fra Stortingets side vil ikke minst hensynet til budsjettet for øvrig kunne tale for at Stortinget selv fastsetter avgiften og at dette skjer årlig, selv om grunnloven § 75 bokstav a ikke skulle gjøre det nødvendig.

#### **6.5 Spesielt om forholdet til andre tros- og livssynssamfunn**

En livssynsavgift vil pr. definisjon også gjelde andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Men uansett valg av finansieringsordning for Den norske kirke, vil andre tros- og livssynssamfunn bli berørt. I dag får disse tilskudd fra stat- og kommune som en funksjon av de kirkelige bevilgningene. Blir DnK's inntektsgrunnlag endret, vil det nødvendigvis også gjøre noe med de andres.

Blir det innført en kirkeavgift, kan man tenke seg minst to ulike modeller for andre tros- og livssynssamfunn: - Det nåværende tilskuddssystemet opprettholdes, men med en ny beregningsmodell. - Det innføres en medlemsavgift på linje med kirkeavgiften. Et problem er

at noen av disse samfunnene nok allerede har en medlemsavgift. Den nye avgiften må komme i tillegg om ikke inntektsgrunnlaget skal reduseres. Rettslig skulle det ikke være større problemer med en slik avgift enn med en avgift til en ny fri folkekirke.

Et spesielt problem er at de ulike tilskuddsordningene kan legge føringer på hverandre. Likhets hensyn taler for at det skjer en samordning, noe som igjen taler for at ett organ bestemmer avgiftens- og tilskuddenes størrelse. Som nevnt i pkt. 6.4 er det neppe noe rettslig til hinder for at et kirkelig organ får myndighet til å fastsette størrelsen på en avgift med virkning for alle tros- og livssynssamfunn. Men ut fra andre hensyn er vel dette alternativet nokså utenkelig, i alle fall ved en avvikling av statskirkeordningen.

Selv om man bare tenker seg en ren kirkeavgift, mens andre tros- og livssynssamfunn får en annen finansieringsordning, vil det lett oppstå problemer. De ulike tilskuddsordningene vil bli sammenlignet og kan lett legge føringer på hverandre. Riktignok er tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn også i dag en funksjon av de kirkelige bevilgninger, men bevilgningene fastsettes jo av Stortinget og kommunestyrene, som derfor har kontroll med begge ordninger.

Hvis man tenker seg at kirkelige organer fastsetter en kirkeavgift og Stortinget fastsetter avgiften til andre tros- og livssynssamfunn, vil Stortinget i praksis bli nokså bundet av det nivået de kirkelige organer har satt eller omvendt.

Når det gjelder livssynsavgift, kunne man teoretisk tenke seg delegasjon til det enkelte tros- og livssynssamfunn til å fastsette avgift innenfor visse rammer. En klar ulempe med dette er de praktiske problemer med å utligne avgift etter ulike satser for enkeltindivider. Et mer prinsipielt problem er fastsettelsen av avgift for dem som ikke er medlem av noe tros- eller livssynssamfunn. Hvis Stortinget eller forvaltningen fastsetter dette, er man tilbake til problemet med at en fastsettelse legger føringer på de andre.

Problemene blir omtrent de samme med en kombinasjon av kirkeavgift og tilsvarende medlemsavgift for andre tros- og livssynssamfunn.

Dersom man får en kirkeavgift til Den norske kirke og tilskuddsordninger til de øvrige tros- og livssynssamfunn, er det kanskje minst problematisk med en delegasjon av avgiftsfastsettelsen til kirkelige organer. Men det krever for det første en aksept av forskjellsbehandling med hensyn til ordninger og for det andre aksept av at kirkens avgiftsfastsettelse legger direkte eller indirekte føringer på tilskuddsordningene.

Et problem med tilknytning til dette, er spørsmålet om hva en kirkeavgift eller livssynsavgift forutsettes å dekke. I noen grad kan dette sies å være et teknisk og budsjettpolitisk spørsmål, men det har også noen rettslige aspekter. Disse har særlig sammenheng med kirkens samfunnsmessige fellesfunksjoner og illustreres godt av dagens tilskuddsordning etter trossamfunnsloven § 19 og § 19 a og lov om tilskudd til livssynssamfunn. Etter trossamfunnsloven § 19 skal tilskuddet svare "om lag" til det som staten og kommunen har budsjettet til kirken. Offentlige utlegg som gjelder alle, skal imidlertid ikke regnes med. Dette gjelder for eksempel utlegg til kirkegårder, gravkapell, krematorier og sosialt hjelpearbeid. Men selv om klokker, kirketjener, kirkeverge og organist gjør tjeneste ved begravelser, skal utgiftene til disse stillingene tas med i sin helhet. Det samme gjelder driftsutgifter til kirkene ved bruk i begravelser. Også kapitalutgifter tas med, for eksempel ved kirkebygging. Ole Herman Fisknes har i kommentarene i Karnov 1999 vist til at dette er et utslag av den likestilling tilskuddsordningen tar sikte på. Det må være grunn til å spørre om

likestillingen egentlig er så gjennomført. For det første viser det som er nevnt at de øvrige tros- og livssynssamfunn i realiteten får tilskudd på grunnlag av utgifter til tjenester som Den norske kirke utfører for alle. For det andre tar tilskuddsordningen overhodet ikke hensyn til de særlige utgifter DnK har til drift og vedlikehold av en rekke eldre, kulturhistorisk verdifulle bygg.

Nå er det ikke noe stort problem for Den norske kirke at andre tros- og livssynssamfunn får store tilskudd, så lenge dette ikke slår tilbake på myndighetenes vilje til å bevilge midler til kirkelige forhold. Men spørsmålet kan komme mer på spissen ved en ny ordning med en form for avgift som inntektsgrunnlag. Av hensyn til reell likestilling (og indirekte til religionsfriheten) vil det være viktig at alle samfunnsmessige fellesfunksjoner som Den norske kirke skal utføre, blir sikret en tilstrekkelig finansiering utenom avgiftsordningen.

## **7 BRUK AV LIGNINGSVESENET OG SKATTEOPPKREVERE TIL BEREGNING OG INNKREVIING AV AVGIFT**

Jeg skal her ikke gå inn på noen av de praktiske problemer en slik ordning innebærer, men se på om det er rettslige skranker for å få inndrevet en avgift via det ordinære apparatet.

Skattebetalingsloven gjelder etter § 3 første ledd bokstav a ”De skatter av formue og inntekt til stat, fylkeskommune og kommune og tonnasjeskatt som etter den alminnelige skattelovgivning skal fastsettes etter utgangen av inntektsåret.” Loven er imidlertid også fullt ut gitt anvendelse for medlemsavgift til folketrygden etter folketrygdloven og gjelder også tilsvarende for arbeidsgiveravgift. Den er også gjort gjeldende for noen andre skatter. Det er vanskelig å se at det skulle være noe til hinder for å koble en kirkeavgift eller livssynsavgift opp mot skattebetalingsloven. Dette måtte i tilfelle gjøres ved en henvisning fra en særlov eller en særskilt bestemmelse i skattebetalingsloven.

Ligningsloven gjelder i utgangspunktet for utligning av skatter hvor skattelovens regler kommer til anvendelse, men også ved beregning av trygdeavgift etter folketrygdloven. Heller ikke her kan jeg se at det er noe prinsipielt til hinder for å gi loven anvendelse på beregning av en kirkeavgift eller livssynsavgift.

Som Astri Marija Rosenqvist har nevnt i sitt notat, kan det reises flere spørsmål ved hvordan avgiften skal beregnes. Jeg skal ikke gå i detalj om disse spørsmålene, men nevner at bruk av ligningsmyndighetene neppe er hensiktsmessig eller nødvendig dersom avgiften settes til et fast beløp pr. medlem eller husstand. De skatter og avgifter som behandles ved ligningen, er alle beregnet i prosent av inntekt. Derimot kan inndrivning uansett skje via kommunekassen, som også innkrever eiendomsavgifter og lignende beregnet etter faste satser.