



Referanser: KM 10/18

Arkivsak: 19/03337-8

Saksdokumenter:

KR 66.1/20 Høringsbrev - forskrifter til trossamfunnsloven

KR 66.2/20 Høringsnotat med forskrifter til trossamfunnsloven

Orientering om nye forskrifter til trossamfunnsloven

Sammendrag

Barne- og familiedepartementet sendte 27. mai 2020 ut et forslag til to nye forskrifter til trossamfunnsloven; én felles forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn og forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselfrett i tros- og livssynssamfunn. Forslaget inneholder også forslag til endringer i to eksisterende forskrifter; forskrift om registrering og melding av vigsel og forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven. Kirkerådet har avgitt et administrativt høringsvar siden høringsfristen var 10. september 2020. I høringsvaret ble det gitt tilslutning til forslagene i høringsnotatet.

Denne saken tar sikte på å orientere Kirkerådet om viktige temaer som blir berørt i høringsnotatet; særlig om grunnlag for å nekte eller avkorte tilskudd til tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, og spørsmål om overgangsregler for tilhørighetsordningen.

Forslag til vedtak

Kirkerådet tar saken til orientering.

1. Saksorientering

Barne- og familiedepartementet har 27. mai 2020 sendt ut et forslag til to nye forskrifter til trossamfunnsloven; én felles forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn og forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselfrett i tros- og livssynssamfunn. Forslaget inneholder også forslag til endringer i to eksisterende forskrifter; forskrift om registrering og melding av vigsel og forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven.

I en egen høring har Barne- og familiedepartementet 13. juli 2020 sendt ut et forslag til en ny forskrift om økonomiforvaltning i sokn i Den norske kirke. Denne er omtalt i en egen sak (KR 54/20).

I denne orienteringssaken gjøres det først kort rede for aktuelle temaer i hhv. forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn, forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselfrett i tros- og livssynssamfunn og de to endringsforskriftene.

I forbindelse med de nye forskriftene, og da særlig forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn, er det ønskelig å orientere Kirkerådet om spesielt to viktige nye ordninger:

1. Grunnlag for å nekte tilskudd
2. Spørsmål om overgangsbestemmelser til tilhøringsordningen

Høringen hadde frist til 10. september 2020. Høringen ble behandlet administrativt av direktøren i tråd med delegasjonsreglementet for Kirkerådet § 4, ettersom saken ikke ble ansett å være av prinsipiell betydning for rådet. Høringssvaret er vedlagt denne orienteringssaken.

1.1 Forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn (høringsnotatet side 11–63)

Forskriften om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsforskriften) gjelder registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke etter reglene i lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven). Kapitlene 1, 4 og 6 gjelder også for Den norske kirke så langt det passer. Kapittel 2 om registrering av tros- og livssynssamfunn, kapittel 3 om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke og kapittel 5 om regnskap og rapportering gjelder dermed ikke for Den norske kirke.

Forskriftens kapittel 1 med generelle bestemmelser fastsetter virkeområdet for forskriftens ulike kapitler og inneholder en bestemmelse om medlemsregisterføring og føring av vigselfbok i tros- og livssynssamfunn. For Den norske kirkes del er plikten til å føre et medlemsregister og et register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet i Den norske kirke fastsatt direkte i trossamfunnsloven § 17.

Kapittel 2 om registrering av tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, inneholder bestemmelser om søknad om registrering, fylkesmannens behandling av registreringssøknaden, plikt til å informere om endringer i grunnlaget for registrering og prosedyre for tap av registrering.

Kapittel 3 om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke inneholder bestemmelser om fremsetting om krav om tilskudd, fastsetting av tilskuddssatsen for 2021, regulering av tilskuddssatsen fra og med 2022 og tildeling og klageadgang. Tilskuddssatsen for 2021 fastsettes slik at den om lag svarer til det samlede tilskuddet fra staten og kommunene til Den norske kirke per medlem etter nærmere presiseringer i § 8. Fra og med 2022 vil satsen reguleres årlig i samsvar med endringer i statens tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke og kommunenes driftstilskudd til Den norske kirke, og ut fra tallet på medlemmer i Den norske kirke. Nærmere presiseringer om dette finnes i § 9.

Kapittel 4 inneholder regler for fylkesmannens saksbehandling i saker hvor det er eller kan være grunnlag for å nekte tilskudd etter trossamfunnsloven § 6 første og annet ledd. Denne prosedyren vil også kunne bli benyttet så langt det passer for Den norske kirke, og det er derfor senere i dokumentet gjort nærmere rede for dette.

Kapittel 5 gir nærmere bestemmelser om regnskap og rapportering for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, noe som presiserer disse samfunnenes plikter etter trossamfunnsloven § 7. Samfunnene skal bl.a. rapportere om aktivitetene, arbeidet og tilbudene de driver, om likestillingstiltak og bruk av tilskuddet. Den norske kirkes rapporteringskrav fremgår av det årlige tilskuddsbrevet fra Barne- og familiedepartementet og er noe mer omfattende enn for de andre tros- og livssynssamfunnene.

Kapittel 6 inneholder bestemmelser om avlevering av arkivmateriale, plikt til å beskytte arkivmaterialet mot skade, innbrudd og uautorisert tilgang, sletting av personopplysninger og bestemmelser om ikrafttredelse og opphevelse av tidligere forskrifter. Forskriftsforslaget innebærer at arkivmateriale fra før 2005 skal tas vare på og avleveres til Arkivverket. Den norske kirke regnes ikke lenger som offentlig organ, og arkivmateriale vil derfor regnes som såkalt privatarkiv etter arkivlova. Samtidig har Kirkemøtet fastsatt i kirkeordningen § 42 at regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomhet som drives av kirkelige organer. Det vil bli arbeidet videre med å klargjøre hvordan dette vil håndteres for kirkens organer fra 1. januar 2021.

1.2 Forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett i tros- og livssynssamfunn (høringsnotatet side 64–73)

Denne forskriften vil bli gitt med hjemmel i trossamfunnsloven § 9. Denne paragrafen ligger i trossamfunnsloven kapittel 2, et kapittel i trossamfunnsloven som ikke gjelder Den norske kirke, jf. 1 tredje ledd. Bestemmelsene i denne forskriften gjelder derfor utelukkende for andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke.

For Den norske kirkes del, følger det direkte av ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a at prester i Den norske kirke vil være vigsler. I Prop. 130 L (2018–2019) side 205 konkluderte departementet med at:

Departementet ser ikke behov for at ordningen for statlig godkjenning av vigslere også skal omfatte prestene i Den norske kirke, selv om prestene og biskopene som fører tilsyn med dem, ikke lenger er statsansatte. Kvalifikasjonskravene som stilles til den som skal ansettes som prest i Den

norske kirke, vil uansett være mye strengere enn kravene det er aktuelt å stille til vigslere i andre tros- og livssynssamfunn. I utgangspunktet må den som skal ansettes som prest i Den norske kirke, ha fullført profesjonsstudiet i teologi.

Det er likevel nytt at Kongen, eller den Kongen har delegert myndigheten til, for fremtiden skal godkjenne Den norske kirkes vigselsseremoni(er). Dette har vært ordningen for andre tros- og livssynssamfunn, og blir nå av likebehandlingshensyn også gjort gjeldende for Den norske kirke, jf. ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a (slik den vil lyde fra 1. januar 2021).

1.3 Endringsforslag i forskrift om registrering og melding av vigsel og i forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven (høringsnotatet side 73–78)

I høringsnotatet fremmer departementet også forslag til endring i to forskrifter. I forskrift om registrering og melding av vigsel foreslås det noen endringer for å bringe forskriften i overensstemmelse med forslaget til ny trossamfunnslov og forslaget til ny forskrift om tildeling og tilbaketrekning av vigselrett i tros- og livssynssamfunn, samt en presisering av at det er den som utfører vigselen som selv skal føre vigselsbok.

I forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven er det foreslått en endring i § 4 første ledd bokstav b) angående hvem som kan godkjennes som mekler etter disse lovene. Det foreslås at «prest i offentlig kirkelig stilling eller prest eller forstander i registrert trossamfunn» endres til «prest i Den norske kirke eller godkjent vigslere i annet trossamfunn». Departementet peker samtidig på at oppfølgingen av NOU 2019: 20 *En stryket familietjeneste*, som har vært på høring frem til 1. mai 2020, vil kunne føre til endringer på sikt.

1.4 Nærmere om grunnlag for å nekte tilskudd (høringsnotatet side 40–50)

Trossamfunnsloven § 6 gir staten hjemmel til å nekte tilskudd, avkorte tilskudd og å kunne kreve tilbake tilskudd. Grunnlaget for å nekte tilskudd har tidligere vært noe uklart, og det kan derfor tenkes at en tydeliggjøring her også vil medføre en skjerpet praksis. Departementet påpeker selv dette. Departementet sier samtidig at det «skal være en høy terskel for å nekte tilskudd» (høringsnotatet side 41). Det er i tilfeller der retten til trosfrihet og -utøvelse kommer i konflikt med andre menneskerettigheter, at det må foretas en rettighetsavveining. Trossamfunnsloven § 6 lister opp eksempler, paragrafens første og annet ledd lyder:

Dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd eller tilskudd kan avkortes. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til krenkelser som er nevnt i dette leddet.

Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd.

Paragraf 6 er gjort gjeldende for Den norske kirke gjennom § 14 femte ledd. I merknadene til trossamfunnsloven § 6 i Prop. 130 L (2018–2019) er det på side 257 er det uttalt følgende:

«Det kreves (...) at et forhold på en kvalifisert måte kan knyttes til et tros- eller livssynssamfunn for at det aktuelle samfunnet skal kunne nektes tilskudd. Et forhold som rammes av nektelsesgrunnlaget, kan knyttes til samfunnet som sådan, for eksempel ved at det kommer til uttrykk i fast praksis i samfunnet eller at det framgår av vedtekter eller andre dokumenter som gjelder for eller er utarbeidet av samfunnet. Et tros- eller livssynssamfunn kan videre måtte svare for opptreden som kan knyttes til en organisatorisk enhet i samfunnet, for eksempel en menighet eller lignende. Samfunnet kan dessuten bli holdt ansvarlig for enkeltpersoner som opptrer på dets vegne overfor medlemmene eller allmennheten. Det gjelder ikke bare personer som i juridisk forstand representerer samfunnet eller en menighet, men kan også omfatte for eksempel religiøse ledere eller ansatte. Forholdet må imidlertid kunne knyttes til tros- eller livssynssamfunnets virksomhet. Samfunnet svarer dermed ikke for enhver handling begått av personer som representerer samfunnet. Det må vurderes konkret om forholdet er av en slik karakter at det vil fremstå urimelig dersom det ikke får betydning også for samfunnet som sådan. Forhold begått av en person tilknyttet samfunnet, men som samfunnet overhodet ikke var kjent med eller ikke med rimelighet burde vært kjent med, kan som et utgangspunkt ikke gi grunnlag for å nekte tilskudd».

Forskriftens kapittel 4 inneholder nærmere regler for fylkesmannens saksbehandling i saker hvor det er eller kan være grunnlag for å nekte tilskudd etter trossamfunnsloven § 6 første og annet ledd. Reglene kommer også til anvendelse for Den norske kirke så langt det passer:

«Reglene i denne bestemmelsen gjelder også Den norske kirke, slik at forhold i Den norske kirke kan føre til at statstilskuddet bør reduseres. Fordi bevilgningen til Den norske kirke får betydning for tilskudd til øvrige tros- og livssynssamfunn, må det gjennomføres på en måte som ikke påvirker tilskuddssatsen. Det praktiske vil være å kreve deler av tilskuddet tilbakebetalt. Det er departementet, og ikke fylkesmannen, som må ta stilling til et grunnlag for å kreve tilbakebetaling fra Den norske kirke. Et eventuelt tilbakebetalingskrav fra departementet vil antakelig måtte basere seg på et samtykkevedtak fra Stortinget, som treffer budsjettvedtakene som ligger til grunn for departementets tildelinger av statstilskudd til Den norske kirke» (høringsnotatet side 50).

Forskriftsforslaget gir en rekke vurderingsmomenter som fremstår både praktiske og rettferdige. Det er blant annet åpnet for at tilsynsmyndigheten kan utsette et vedtak om å nekte tilskudd for å gi tros- eller livssynssamfunnet mulighet til å få forholdet rettet opp, for eksempel gjennom mangelfulle vedtekter som det tar tid å endre. Videre er det pekt på at det kan foreligge forhold som kan gi grunnlag for å nekte tilskudd i en eller flere menigheter, men ikke i resten av tros- eller livssynssamfunnet, og at det i slike tilfeller vil fremstå urimelig om samfunnet som sådan fratras hele tilskuddet.

Det anses som lite sannsynlig at Den norske kirke vil opptre på en måte som vil gi grunnlag for å nekte tilskudd. Dersom kirkelige arbeidstaker skulle opptre på en måte som bryter med trossamfunnsloven § 6, vil det være naturlig at kirkelige arbeidsgiverorganer følger opp disse med arbeidsrettslige reaksjoner. For rådsmedlemmer som opptre på vegne av Den norske kirke er det i utgangspunktet få sanksjonsmuligheter ut over de som finnes i kirkeordningen § 10 tredje ledd, noe som kan være med å svekke tilliten til trossamfunnet Den norske kirke. I sak KR 70/20 er det derfor foreslått å innføre sanksjonsmuligheter overfor disse, slik at slike rådsmedlemmer kan bli fratatt sine verv.

1.5 Spørsmål om overgangsbestemmelser om tilhørighetsordningen (høringsnotatet side 15–17)

Kirkeloven fastsatte i § 3 nr. 2 at barn anses å høre inn under Den norske kirke fra fødselen såfremt en av foreldrene er medlem. Denne tilhørighetsordningen vil fra 1. januar 2021 ikke lenger være lovregulert. Dette betyr at man bare kan være tilhørig i tråd med den vedtatte kirkeordningen § 4 andre og tredje ledd, som forutsetter melding fra foreldrene.

Departementet viser i høringsnotatet til at trossamfunnsloven § 23 femte ledd åpner opp for å gi ytterligere overgangsbestemmelser om registrering av personer som anses å høre inn under Den norske kirke etter § 3 i kirkeloven, og personer som hører til andre trossamfunn etter § 5 i gjeldende trossamfunnslov. Departementet viser imidlertid til at «En forskriftsbestemmelse som tillater fortsatt registrering av tilhørig registrert etter gjeldende lovgivning, i Den norske kirke og andre trossamfunn, vil uansett ikke være tilstrekkelig etter personvernforordningen» (høringsnotatet side 17). Samtidig peker de på at om gitte vilkår etter personvernforordningen er oppfylt, vil en hjemmel i forskriften heller ikke være nødvendig. Det viser til at:

For Den norske kirke og andre trossamfunn vil unntaksvilkåret i pvf. artikkel 9 bokstav g, som tillater behandlingen av særlige kategorier personopplysninger når det er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, vanskelig kunne anses oppfylt for å beholde tilhørig registrert etter gjeldende lovgivning, i medlemsregisteret når ny trossamfunnslov har trådt i kraft og tilhørig ikke lenger skal inngå i beregningen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

På den bakgrunn konkluderer departementet med at det ikke foreslås en overgangsbestemmelse for fortsatt registrering av tilhørig etter gjeldende lovgivning. Det peker også på at Den norske kirke og andre trossamfunn uansett vil måtte forsikre seg om at deres eventuelle registrering av tilhørig oppfyller vilkårene i personvernforordningen.

Konsekvensene av at tilhørighetsordningen ikke lenger vil være lovregulert er at Den norske kirke må slette samtlige tilhørig der foreldrene ikke har gitt en slik melding som fastsatt i kirkeordningen § 4. Dette utgjør i underkant av 130 000 personer. Kirkerådet tar sikte på å kontakte disse med spørsmål om de fortsatt ønsker å være tilhørig. De som ikke gir positiv tilbakemelding på det, vil bli slettet fra registeret innen 31. desember 2020.

Det vises for øvrig til at Barne- og familiedepartementet for tiden utreder spørsmål om det bør gis en lovhjemmel for å gi tilgang for tros- og livssynssamfunn til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret, som en oppfølging av Prop. 130 L (2018–2019) pkt. 13.5.1. Kirkerådet har i den anledning spilt inn Den norske kirkes behov for tilgang på fødselsmeldinger for å kunne invitere barn av medlemmer til dåp og trosopplæring.

2. Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene for Den norske kirkes del vil først og fremst følge av trossamfunnsloven, og i mindre grad som følge av forskriftene. Det vises til de økonomiske og administrative vurderingene i sak KM 10/18, Prop. 130 L (2018–2019) kapittel 23 og høringsnotatet punkt 5.