



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat 25. september 2017

**Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfund
(trossamfunnsloven)**

Høringsfrist 31. desember 2017

1.	Innledning og sammendrag	11
1.1	Innledning	11
1.2	Sammendrag	11
2.	Bakgrunn for forslag om endringer i lovgivningen om tros- og livssynssamfunn	17
2.1	Utviklingstrekk	17
2.2	Felles lov – likebehandling, fornying og forenkling av regelverket.....	19
3.	Historisk bakgrunn	21
3.1	Statskirken og religionsfriheten	21
3.1.1	De lange linjene gjennom tusen år	21
3.1.2	Hundre år med kirke- og religionslovreformer	21
3.1.3	Utviklingen av religionsfrihet	22
3.2	Gjennomføringen av et historisk skille – ved starten av et nytt årtusen	22
3.2.1	Kirkelig og offentlig utredningsarbeid	22
3.2.2	Stortingsmelding, kirkeforlik og grunnlovsendring	23
3.3	De senere årenes offentlige utredninger	23
3.3.1	NOU 2013: 1 <i>Det livssynsåpne samfunn</i>	23
3.3.2	NOU 2013: 4 <i>Kulturutredningen 2014</i>	25
3.3.3	NOU 2014: 2 <i>Lik og likskap</i>	26
3.4	Den norske kirke som eget rettssubjekt	27
3.4.1	Endringer i 2017 i kirkeloven.....	27
3.4.2	Varslet videre utvikling	27
3.5	Stortingets anmodningsvedtak.....	28
3.5.1	Anmodningsvedtak 237.....	28
3.5.2	Anmodningsvedtak 407 og 408.....	29
3.5.3	Anmodningsvedtak 442.....	29
3.5.4	Anmodningsvedtak 443.....	29
3.5.5	Anmodningsvedtak 929.....	30
4.	Oversikt over gjeldende lovgivning	31
4.1	Innledning	31
4.2	Overordnet rammeverk	31
4.3	Kirkeloven	31

4.4	Lov om Opplysningsvesenets fond.....	32
4.5	Trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn	32
4.6	Ekteskapsloven	33
4.7	Gravferdsloven	34
5.	Ordninger i andre nordiske land.....	36
5.1	Sverige	36
5.2	Finland	38
5.3	Danmark	40
5.4	Island.....	42
6.	Grunnlag, rammer og mål for rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn	44
6.1	Innledning.....	44
6.2	Rettslig rammeverk for statens tros- og livssynspolitikkk	44
6.2.1	Utgangspunkter	44
6.2.2	Nærmere om relevante konvensjoner og konvensjonsbestemmelser.....	45
6.2.3	Nærmere om Grunnloven § 16.....	47
6.3	Mål for rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn.....	50
6.3.1	Innledning.....	50
6.3.2	Aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk.....	51
6.3.3	Særlig om vilkår for tilskudd – departementets prinsipielle utgangspunkter....	55
6.3.4	Særlig om understøttelse av Den norske kirke som folkekirke.....	57
6.4	Hovedinnretningen av departementets lovforslag	58
7.	Lovens formål og virkeområde. Registrering av tros- og livssynssamfunn.....	60
7.1	Innledning.....	60
7.2	Formålsbestemmelse for loven.....	60
7.2.1	Innledning.....	60
7.2.2	Departementets vurderinger	60
7.3	Saklig virkeområde: begrepene trossamfunn og livssynssamfunn	61
7.3.1	Gjeldende rett	61
7.3.2	NOU 2013: 1	62
7.3.3	Departementets vurderinger	63

7.4	Registrering av tros- og livssynssamfunn.....	65
7.4.1	Innledning.....	65
7.4.2	Departementets vurderinger	65
7.5	Særlig om antallskrav for registrering av tros- og livssynssamfunn	67
7.5.1	Gjeldende rett	67
7.5.2	NOU 2013: 1	67
7.5.3	Departementets vurderinger	68
7.6	Etablering av ny registreringsordning og overgangsbestemmelser	71
8.	Rammelovgivning for Den norske kirke.....	72
8.1	Innledning.....	72
8.2	Bakgrunn.....	73
8.2.1	NOU 2006: 2 <i>Staten og Den norske kirke</i>	73
8.2.2	Vedtak fattet av Kirkemøtet 2015	74
8.3	Departementets vurderinger.....	75
8.3.1	Den norske kirkes læregrunnlag og ny lovgivning	75
8.3.2	Formålsbestemmelse om identitet og organisasjon.....	76
8.3.3	Liturgimyndigheten	77
8.3.4	Rettslig handleevne	78
8.3.5	Medlemskap og tilhørighet.....	79
8.3.6	Stemmerett og valg.....	80
8.3.7	Prestenes, prostenes og biskopens tjeneste m.m.	81
8.3.8	Saksbehandlingsregler – forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova	82
8.3.9	Økonomiske forhold.....	83
8.3.10	Kirkebygg.....	83
8.3.11	Rett til permisjon fra arbeid mv.	84
8.3.12	Egen kirkelov eller særlige bestemmelser om Den norske kirke i en felles lov?	85
9.	Finansieringen av Den norske kirke.....	86
9.1	Innledning.....	86
9.2	Kirkens finansiering i dag.....	86
9.3	Bakgrunn og utgangspunkter	89

9.4	Den norske kirkes lokale organisering, inndelingen i sokn og lovkravene til kirkebygg	90
9.4.1	Bakgrunn	90
9.4.2	Gjeldende rett	91
9.4.3	Departementets vurderinger	92
9.5	Forvaltningen og finansieringen av kirkebyggene	94
9.5.1	Situasjonen i dag	94
9.5.2	Departementets vurderinger	95
9.6	Den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene	97
9.6.1	Innledning.....	97
9.6.2	Tidligere forslag om endringer i oppgavefordelingen.....	98
9.6.3	Kirkemøtets uttalelse i 2015.....	99
9.6.4	Utgangspunkter for departementets drøftinger	99
9.6.5	Spørsmålet om å videreføre det kommunale utgiftsansvaret	100
9.6.6	Spørsmålet om statlig overtakelse av finansieringsansvaret	102
9.6.7	Departementets drøfting av alternativene	104
9.7	Visse spørsmål vedrørende regnskapsføring og merverdiavgift	109
9.8	Finansiering av Den norske kirke etter medlemstall	110
10.	Medlemskontingent i Den norske kirke	112
11.	Kulturhistorisk verdifulle kirkebygg.....	114
11.1	Innledning.....	114
11.2	Norges kirkebygg – kategorier.....	114
11.3	Istandsettingsbehov	115
11.4	Forslag fra KS, KA og Riksantikvaren om bevaringsprogrammer	116
11.4.1	Forslag fra KS og KA.....	116
11.4.2	Riksantikvarens forslag om bevaringsprogram.....	117
11.5	Den kyrkoantikvariska ersättningen i Sverige	117
11.6	Departementets vurderinger	118
12.	Opplysningsvesenets fond og eierskapsspørsmålet	120
12.1	Innledning.....	120
12.2	Om Opplysningsvesenets fond.....	120

12.2.1	Lovgrunnlaget og forvaltningsordningen	120
12.2.2	Fondets økonomiske stilling	121
12.3	Eierskapsspørsmålet	123
12.3.1	Bakgrunn	123
12.3.2	Lovavdelings uttalelse 23. mars 2017 om eierskapsspørsmålet	124
12.3.3	Departementets vurderinger	126
13.	Statlig overtakelse av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke	128
13.1	Innledning.....	128
13.2	Dagens regelverk.....	128
13.3	Forslag i NOU 2013: 1 <i>Det livssynsåpne samfunn</i>	129
13.4	Departementets vurderinger	130
14.	Tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.....	132
14.1	Innledning.....	132
14.2	Tilskudds- eller beregningsgrunnlaget (budsjetterte utgifter til Den norske kirke)	132
14.2.1	Bakgrunn	132
14.2.2	Medlemstallet i Den norske kirke og departementets vurderinger	136
14.2.3	Medlemstallet i tros- og livssynssamfunnene	137
14.3	Forslag til nye bestemmelser for utmåling og tildeling av støtte	140
14.4	Pensjonsstøtten til enkelte trossamfunn utenom Den norske kirke.....	142
15.	Vilkår for tilskudd	143
15.1	Innledning.....	143
15.2	"Rett og sømd" – virksomhet i samsvar med norsk lov og grunnleggende verdier	143
15.2.1	Gjeldende rett	143
15.2.2	NOU 2013: 1	144
15.2.3	Stortingets anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016.....	146
15.2.4	Departementets vurderinger	146
15.3	Særlig om krav til kjønnslikestilling	149
15.3.1	Gjeldende rett	149
15.3.2	NOU 2013: 1	150
15.3.3	Departementets vurderinger	152

15.4	Forbud mot utenlandsk finansiering.....	152
15.4.1	Stortingets anmodningsvedtak 12. januar 2016	152
15.4.2	Departementets vurderinger	154
15.5	Erklæring ved krav om tilskudd.....	155
15.5.1	Innledning.....	155
15.5.2	Departementets vurderinger	155
15.6	Særlige hjemler for straff	155
16.	Bruk av tilskudd og rapportering	157
16.1	Bruk av tilskudd	157
16.1.1	Innledning.....	157
16.1.2	Departementets vurderinger	157
16.2	Rapporteringskrav	158
16.2.1	Innledning.....	158
16.2.2	Departementets vurderinger	158
17.	Forvaltningsordning	160
17.1	Innledning.....	160
17.2	NOU 2013: 1	160
17.3	Departementets vurderinger	160
18.	Medlemskap og tilhørighet	162
18.1	Gjeldende rett	162
18.2	Bakgrunn	162
18.3	NOU 2013: 1 og høringen.....	163
18.4	Departementets vurderinger	164
18.4.1	Innledende betraktninger.....	164
18.4.2	Regler om inn- og utmelding	165
18.4.3	Regler om innsending og kontroll av medlemslister.....	165
18.4.4	Regler om hvem samfunnet kan kreve tilskudd for – tilskuddstellende medlemskap.....	166
18.4.5	Særlig om Den norske kirke.....	167
18.4.6	Særlig om barn	168
18.5	Oppheving av enkelte andre bestemmelser i trossamfunnsloven.....	168

18.6	Oppsummering og lovforslag.....	169
19.	Vigselsmyndighet.....	170
19.1	Gjeldende vigselsordninger for tros- og livssynssamfunn	170
19.2	Forslag i NOU 2013: 1 <i>Det livssynsåpne samfunn</i>	171
19.3	Departementets vurderinger	173
19.3.1	Videreføring av vigselsrett for tros- og livssynssamfunn	173
19.3.2	Registrering og medlemstall som vilkår for vigselsrett	173
19.3.3	Samordning av regelverk	173
19.3.4	Stedlig avgrenset vigselsrett.....	174
19.3.5	Krav til vigsler og vigselsritual	174
19.3.6	Nektingsgrunnene.....	175
19.4	Lovforslag	176
20.	Andre lovspørsmål	177
20.1	Navnebruk og enerett til navn	177
20.2	Tilskudd til religionsopplæring	177
20.3	Arkivering og avlevering	177
20.3.1	Innledning.....	177
20.3.2	Departementets vurderinger	178
20.4	Rett til fri (permisjon) ved religiøse høytider.....	178
20.4.1	Gjeldende rett	178
20.4.2	NOU 2013: 1	179
20.4.3	Departementets vurderinger	181
20.5	Politiattest.....	181
20.6	Endring i annen lovgivning	182
21.	Livssynsavgift	183
21.1	Innledning.....	183
21.2	Livssynsavgiften i Italia og på Island.....	184
21.2.1	Island	184
21.2.2	Italia.....	184
21.3	Livssynsavgift som finansieringsordning i Norge	185
21.4	EY Norges rapport – konsekvensutredning av livssynsavgiften.....	186

21.4.1	Innledning.....	186
21.4.2	Utformingen av avgiften	186
21.4.3	Innkrevning av avgiften	188
21.4.4	Innberetning av medlemsopplysninger	189
21.4.5	Øremerking.....	191
21.4.6	EY Norges konklusjoner og anbefalinger	192
21.5	Departementets vurderinger	193
21.5.1	Innledning.....	193
21.5.2	Livssynsavgiften som modell.....	194
21.5.3	Konsekvenser for Den norske kirke – støtte per medlem og full statlig finansiering.....	197
21.5.4	Vurderinger av EYs anbefalte løsning og hovedfunnene i rapporten	198
21.5.5	Oppsummering	200
22.	Gravplassene – forvaltningsansvaret og avgiftssystemer	201
22.1	Innledning.....	201
22.2	Forvaltningsansvaret for gravplassene	201
22.2.1	Gjeldende ordning	201
22.2.2	Overføring av forvaltningsansvaret til kommunen?.....	202
22.3	Brukerbetaling på gravferdslovens område.....	209
22.3.1	Fjerning av kremasjonsavgiften	210
22.3.2	Innføring av 20 års fri grav for alle	211
22.3.3	Rett til fri grav utenfor bostedskommunen	213
22.3.4	Fylkesmannen som regional gravplassmyndighet.....	214
22.3.5	Lovhjemmel for statistikkopplysninger	215
22.3.6	Trossamfunn og egne gravplasser	215
23.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	217
23.1	Innledning.....	217
23.2	Den norske kirke	217
23.3	Finansieringen av tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.....	217
23.3.1	Statens overtakelse av finansieringsansvaret	217
23.3.2	Tilskuddsordningen.....	218

23.3.3	Organiseringen av statens oppgaver.....	222
23.4	Ansaret for gravplassforvaltningen	222
23.5	Departementets samlede vurdering	222
	Utkast til lov om tros- og livssynssamfunn	223

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Kulturdepartementet sender med dette på høring forslag om endringer som innebærer en samlet revisjon av hele tros- og livssynslovgivningen og de tilknyttede tilskuddsordningene. De gjeldende tre lovene (kirkeloven, trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven) foreslås opphevet og erstattet av en felles lov. Forslaget innebærer samordning og forenkling av lovgivningen og de lovregulerte finansieringsordningene. Det fremmes også forslag om justeringer i ekteskapsloven og gravferdsloven. En særskilt lovgivning for Den norske kirke foreslås videreført i samsvar med Grunnloven § 16, nå i form av et eget lovkapittel med rammelovbestemmelser for Den norske kirke.

I sin høringsuttalelse til NOU 2013:1 *Det livssyns åpne samfunn* uttalte Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn: *Rapportens navn "Det livssyns åpne samfunn" viser vei inn i fremtiden. Rapporten tar på alvor at Norge i dag er et pluralistisk samfunn preget av religiøs mangfold, og preget i større grad av ulikhet i bakgrunn og kultur, enn landet var bare for en generasjon siden. Økningen av medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke (Dnk) utfordrer det norske samfunn til å se gamle problemstillinger med nye øyne. Det gjør NOU 2013:1, når den så tydelig understreker at samfunnet må åpne opp og tilrettelegge for ulike synlige trosuttrykk, minoriteter og majoriteter, sekulære og religiøse trospraksiser.*

I lovproposisjonen om omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt (Prop. 55 L (2015–2016)) varslet departementet en helhetlig gjennomgang av tros- og livssynsfeltet, der blant annet finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skulle vurderes i sammenheng. Utover en gjennomgang av finansieringsordningene for alle tros- og livssynssamfunn, mente departementet at også de andre delene av lovgivningen for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn burde gjennomgås samlet. Departementet varslet at en ville komme tilbake til dette som egen sak når den kirkelige forvaltningsreformen med omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt var gjennomført, og uttalte at målet var én helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet har tidligere gjort vedtak om at dannelsen av et nytt, selvstendig rettssubjekt for Den norske kirke måtte følges opp av en ytterligere selvstendiggjøring av kirken ved at statens særskilte lovregulering ble innskrenket til en kortfattet rammelov.

Kulturdepartementet sikter mot å legge fram en lovproposisjon i samsvar med dette. I det foreliggende høringsnotatet er det gjort rede for de problemstillingene en slik reform reiser og de lovforslagene den aktualiserer.

1.2 Sammendrag

Den rettslige reguleringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn følger i dag av lov om trdomssamfunn og ymist anna fra 1969, lov om tilskott til livssynssamfunn fra 1981 og lov om Den norske kirke fra 1996. Den offentlige finansieringen av Den norske kirke og den særlige økonomiske støtteordningen for andre tros- og livssynssamfunn er også regulert der. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at denne lovgivningen erstattes av en felles lov om tros- og livssynssamfunn som også omfatter Den norske kirke.

Lovforslaget bygger for en stor del på forslag fremmet av Stålsett-utvalget i NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*. Målet for utredningen var å legge grunnlaget for en mer helhetlig tros-

og livssynspolitik. Utvalget utredet og belyste en rekke spørsmål som berører det tros- og livssynspolitiske feltet, og la blant annet fram et forslag til en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Departementets høringsnotat om en felles lov om tros- og livssynssamfunn er avgrenset til å omhandle den rettslige reguleringen og de særlige finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Forholdet mellom stat, samfunn, religion og livssyn har de siste tiårene fått stadig større oppmerksomhet, i Norge som i andre land. Den kristne enhetskulturen er i løpet av det siste hundreåret avløst av et stadig større mangfold i trosforestillinger og livssyn, i religiøse kulturuttrykk, tradisjoner og skikker. En økende andel av befolkningen regner seg som ikke-religiøse og har ingen tilknytning til et bestemt tros- eller livssynssamfunn. Behovet for en mer helhetlig tros- og livssynspolitik har sin vesentlige bakgrunn i det tros- og livssynsmangfoldet som det norske samfunnet kjennetegnes av i dag. En felles lov om tros- og livssynssamfunn skal bidra til likebehandling, større helhet og sammenheng i lovgivningen for samfunnene. Et sentralt mål er at lovgivningen om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir mer samordnet og ensartet enn den er i dag, og at bestemmelser om Den norske kirke får mer karakter av rammelovgivning. Et annet viktig mål er å fornye og forenkla økonomiske støtteordninger. I høringsnotatets *kapittel 2* er motivene for ny lovgivning nærmere beskrevet, med en gjennomgang av samfunnsmessige og andre utviklingstrekk som begrunner behovet for fornying og forenkling av regelverk og støtteordninger.

Behovet for ny lovgivning om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er ikke bare aktualisert som følge av samfunnsmessige utviklingstrekk, men også av de siste tiårenes utvikling av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen ble grunnleggende endret i 2012, og Den norske kirke er i 2017 etablert som eget rettssubjekt, skilt fra staten. Høringsnotatets *kapittel 3* gir en kort historisk oversikt over den religionspolitiske utviklingen og de siste tiårenes reformer av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Også hovedpunkter i Stålfset-utvalgets utredning NOU 2013: 1 er inntatt i kapitlet.

En oversikt over dagens lovgivning om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er gitt i høringsnotatets *kapittel 4*. Også tilgrensende lovgivning (lov om Opplysningsvesenets fond, ekteskapsloven og gravferdsloven) er kort omtalt der.

De nordiske folkekirkene er historisk alle evangelisk-lutherske kirkesamfunn med en nær tilknytning til staten. Stat-kirke-relasjonene er imidlertid ulikt utformet i lovgivning og finansielle ordninger. Lovreguleringen av andre trossamfunn og de økonomiske støtteordningene for disse er også ulike de nordiske landene imellom. Situasjonen i de andre nordiske landene er omtalt i høringsnotatets *kapittel 5*.

I høringsnotatets *kapittel 6* drøfter departementet visse grunnleggende spørsmål som reises ved den rettslige reguleringen av tros- og livssynssamfunn og ved offentlig finansiering av deres virksomhet. Først drøftes de rettslige rammene som følger av internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. Dernest drøfter departementet bestemmelsene i Grunnloven § 16, som forplikter staten til å understøtte Den norske kirke som folkekirke og å understøtte alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Departementet ser den offentlige finansieringen av Den norske kirke og de økonomiske støtteordningene til andre tros- og livssynssamfunn som uttrykk for understøttelsesplikten og likebehandlingsprinsippet som

følger av Grunnloven § 16. Departementet mener at også andre hensyn begrunner offentlige støtteordninger til tros- og livssynssamfunn. Departementet legger til grunn at en offentlig finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn føres videre. Den konkrete utformingen av finansierungsordningene er blant hovedtemaene i høringsnotatet.

I *kapittel 7* drøfter departementet hvilke formål en felles lov om tros- og livssynssamfunn bør ivareta, og hva som skal være lovens virkeområde. Departementet mener at det fortsatt bør være en ordning med registrering av tros- og livssynssamfunn. Departementet foreslår at et samfunn må ha minst 500 medlemmer over 15 år for å bli registrert, kunne få vigselmyndighet og motta økonomisk støtte etter loven. Mange samfunn vil ikke i dag oppfylle antallskravet, men likeartede samfunn skal kunne gå sammen i en organisatorisk overbygning for å oppfylle antallskravet. Det foreslås også en hjemmel for å kunne fravike antallskravet i helt særlige tilfeller.

Egne lovbestemmelser om Den norske kirke er foreslått inntatt som et eget kapittel i forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn. Grunnloven § 16 forutsetter særlig lovgivning om Den norske kirkes "ordning". Forslaget innebærer en nedbygging av dagens lovregulering av kirken og er av rammekarakter. At den gjeldende kirkeloven oppheves og erstattes av en rammelovgivning, reiser en del kirkerettslige spørsmål som er nærmere gjennomgått i høringsnotatets *kapittel 8*. Blant annet drøftes soknets (menighets) rettslige stilling i lys av forslaget til ny lov. Soknet er den organisatoriske grunnenheten i Den norske kirke, med en rettslig og økonomisk selvstendighet (eget rettssubjekt).

Høringsnotatets *kapittel 9* omhandler den offentlige finansieringen av Den norske kirke. Den norske kirke blir i dag finansiert dels over statsbudsjettet, dels over kommunebudsjettene. Departementet reiser spørsmålet om denne to-delte finansierungsordningen bør føres videre eller om staten bør ta det fulle finansierungsansvaret. Drøftingen av finansierungsordningene tar utgangspunkt i at departementet mener Den norske kirke bør ha stor frihet til selv å bestemme myndighets- og ansvarsfordelingen mellom kirkens ulike organer, og at staten blant annet ikke lenger bør lovregulere et fellesorgan for soknene i hver kommune. Lovbestemmelser om kirkelig fellesråd foreslås derfor opphevet, men organet vil kunne videreføres etter beslutning av Kirkemøtet. Fellesrådet har i dag ansvaret for forvaltningen av Den norske kirkes kirkebygg og disponerer de kommunale bevilgningene til kirkebyggene, gravplassene og kirkens øvrige virksomhet i kommunen. Kirkebyggenes forvaltning og deres finansiering er viktige sider ved finansierungsordningene og drøftes særskilt. Departementet har ikke konkludert i spørsmålet om den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område bør føres videre eller om staten bør ta det fulle finansierungsansvaret. Departementet legger spørsmålet fram i høringen som to alternativer.

Når det spesielt gjelder forvaltningen av gravplassene, som er en oppgave kirken utfører på vegne av det norske samfunnet, foreslås det at dagens bestemmelser om kommunal finansiering med kirken som lokal gravplassmyndighet, i hovedsak føres videre, jf. omtalen til *kapittel 22* nedenfor.

Departementet ser det ikke som aktuelt å pålegge Den norske kirke å innføre en pliktig medlemskontingent, men mener det i lovgivningen bør gå klart fram at Kirkemøtet kan treffe vedtak om dette. Spørsmålet er omtalt i *kapittel 10*.

Nær 1 630 kirkebygg eies av Den norske kirke, hvorav nesten 1 000 er fredet eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle. Etterslepet i vedlikeholdet er betydelig. Betydningen av

kirkebyggene som kulturminner, omfanget av dem og de utfordringene som er knyttet til forvaltningen av dem, er viktige perspektiver ved utformingen av lovgivning og finansieringsordninger for Den norske kirke. De kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene er særskilt omtalt i *kapittel 11*.

Opplysningsvesenets fond omfatter eiendommer og kapital som har et særskilt vern i Grunnloven § 116. Fondet har sin opprinnelse i kirkelige eiendommer fra langt tilbake i tid. Eierskapet til fondet har lenge vært omstridt. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i en nylig avgitt uttalelse konkludert med at staten har eiendomsretten. I *kapittel 12* omtales fondet og uttalelsen fra Lovavdelingen. Departementet tar sikte på å utarbeide en stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond. Sentrale spørsmål i meldingen vil blant annet være om fondet i sin helhet bør overføres til Den norske kirke, om fondets eiendommer bør fordeles på staten og Den norske kirke og om fondets finanskapital bør brukes for istandsetting av kirkebygg. Også spørsmålet om å oppheve eller endre Grunnloven § 116 vil bli drøftet i meldingen.

For tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke foreslår departementet at dagens finansiering av samfunnene innordnes i én tilskuddsordning som i sin helhet finansieres over statsbudsjettet. Det kommunale finansieringsansvaret på området vil da falle bort. Forslaget om statlig overtakelse av finansieringsansvaret er omtalt i *kapittel 13*.

Departementets forslag til innretning av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er omtalt i *kapittel 14*. Utmålingen av tilskudd til det enkelte samfunnet foreslås gitt etter en tilskuddssats per medlem av vedkommende samfunn, slik som i dag, men samfunnet må – som nevnt over – ha minst 500 medlemmer over 15 år for å kunne få støtte. Tilskuddssatsen foreslås i framtiden regulert i takt med statens bevilgninger til Den norske kirke og uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke. Departementet tar ikke opp forslag om vesentlige endringer med hensyn til hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal inngå i grunnlaget for fastsettelsen av tilskuddssatsen, men mener at det bør gå klarere fram i loven hvilke tilskudd som skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget. Dette vil gjelde tilskudd til utgiftsformål som gjelder alle og som egentlig er offentlige formål, og tilskudd som følger av kirkens særlige stilling. Blant annet av forenklingshensyn foreslås det at tilskudd begrunnet i kulturminnevern og som derfor skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget, avgrenses til å omfatte investeringer i kirkebygg fra før år 1900.

I *kapittel 15* tar departementet opp forslag om klarere og noe mer omfattende vilkår enn de som gjelder og har vært praktisert i dag, for at et tros- eller livssynssamfunn skal kunne motta støtte. Vilkår for støtte vil etter forslaget også gjelde Den norske kirke. Kravet om at tros- og livssynssamfunn skal følge alminnelig norsk lov, og mulige konsekvenser for tilskudd av lovbrudd, er tydeliggjort. Også andre forhold, for eksempel oppfordring eller støtte til handlinger som alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan føre til tap av tilskudd. Barns rettigheter er særlig løftet fram. Kapitlet inneholder også forslag om hvordan det kan settes som vilkår for tilskudd at samfunnet ikke mottar støtte fra stater som ikke praktiserer religionsfrihet. Det er ikke stilt særlige, rettslige vilkår som gjelder kjønnslikestilling i tros- og livssynssamfunn, men departementet varsler at en vil vurdere andre virkemidler for å stimulere til kjønnslikestilling i trossamfunn.

Med vilkårene for støtte som foreslås, kreves det en tettere oppfølging av hvert enkelt samfunn. I dag er det rundt 785 samfunn som er tilskuddsberettiget. Ved kravet om at samfunnet må ha minst 500 medlemmer over 15 år for å være tilskuddsberettiget, vil færre

samfunn komme inn under tilskuddsordningen, og det vil være mulig å ha en tettere oppfølging av det enkelte samfunnet.

Krav til samfunnene om innsending av årlige regnskaper og rapporter om sin virksomhet er omtalt i *kapittel 16*.

I *kapittel 17* tar departementet opp forslag om at forvaltningen av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke samles hos én statlig instans. De faglige og utvidede oppfølgingsoppgavene overfor samfunnene som departementets forslag innebærer, tilsier dette. Departementet mener dessuten at det i statsforvaltningen er behov for å bygge opp en faginstans på tros- og livssynsfeltet. Departementet foreslår at det etableres en egen forvaltningsenhet ved ett fylkesmannsembete, med et nasjonalt ansvar på feltet.

I dag inneholder lovgivningen ulike bestemmelser om medlemskap og tilhørighet for henholdsvis Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Departementet foreslår lik regulering av området, i praksis ved at det ikke lenger gis bestemmelser i lovgivningen om barns tilhørighet til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Medlemskap og tilhørighet er behandlet i *kapittel 18*, der også alderskravet på 15 år er nærmere omtalt.

Nærmere bestemmelser om tros- og livssynssamfunnenes vigselmyndighet er drøftet i *kapittel 19*. Grunnvilkåret for at samfunnene (egentlig enkeltpersoner i samfunnene) kan få vigselrett, vil være registrering (krav om 500 medlemmer over 15 år). Departementet foreslår samordning og forenkling av regelverket for vigsel. Både vigselseritualet og konkrete vigslere skal etter forslaget godkjennes av offentlig myndighet (BLD, Bufdir etter forslaget). Det foreslås at også Den norske kirkes vigselserituale skal godkjennes. Nærmere vilkår foreslås regulert i ekteskapsloven.

Visse enkeltspørsmål, blant annet om samfunnenes enerett til navn, krav til arkivering og avlevering av arkivmateriale og permisjon fra undervisning under religiøse høytidsdager, er behandlet i *kapittel 20*.

Til erstatning for dagens offentlige tilskuddsordninger til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, har det i samfunnsdebatten og i enkelte kirkelige og offentlige utredninger vært tatt til orde for en obligatorisk livssynsavgift for alle skatteyttere. En slik finansieringsløsning har ikke vært utredet tidligere. Departementet har funnet det hensiktsmessig å få utredet løsningen nærmere, og konsulentfirmaet EY Norge har på oppdrag fra departementet gjennomgått tekniske, økonomiske og administrative konsekvenser ved en slik løsning. Blant annet med bakgrunn i utredningen fra EY mener departementet det ikke er aktuelt å ta opp forslag om omlegging til en slik finansieringsform. Livssynsavgift som finansieringsmodell og rapporten fra EY er gjennomgått i *kapittel 21*.

I *kapittel 22* drøftes spørsmålet om forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene bør være en lovregulert oppgave for soknene i Den norske kirke, slik som i dag, eller om oppgaven bør overføres til kommunene, som i alle tilfeller bør finansiere oppgaven. Departementet er kommet til at hovedreglene i dagens lovgivning bør føres videre, men at Fylkesmannen kan treffe vedtak om overføring av oppgaven til kommunen dersom kommunen ønsker det. Fylkesmannen foreslås ellers tillagt de oppgaver på gravferdslovens område som bispedømmerådene har i dag.

I *kapittel 22* har departementet også særskilt vurdert spørsmålet om å gjøre endringer i dagens bestemmelser om kremasjonsavgift, om betaling for gravfeste når reservert grav tas i bruk og

om betaling for gravfeste i annen kommune enn der avdøde var bosatt. I NOU 2014: 2 *Lik og likskap* (Lae-utvalget) ble det tatt opp forslag om forbud mot å kreve avgifter i disse tilfellene. Bortfall av slike avgifter ville i tilfelle bety en vesentlig reduksjon i inntektsgrunnlaget for gravplassforvaltningen. Etter en samlet vurdering har departementet ikke funnet grunn til å følge opp Lae-utvalgets forslag om slike avgiftslettelser.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i høringsnotatet er sammenfattet i *kapittel 23*. Begge de omtalte alternativene for den offentlige finansieringen av Den norske kirke bygger på at de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke føres videre på dagens nivå. Ved eventuell statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke vil utgangspunktet være at statens økte rammeoverføring til Den norske kirke skal dekkes gjennom tilsvarende uttrekk av statens rammetilskudd til kommunene.

Forslaget om at staten tar over finansieringsansvaret for de offentlige tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, foreslås på samme måten finansiert ved uttrekk av statens rammetilskudd til kommunene, slik at den samlede effekten for staten og kommunesektoren av omleggingen er budsjettmessig nøytral.

Den budsjettmessige virkningen av forslaget om at tros- og livssynssamfunn må ha minst 500 medlemmer over 15 år for å ha krav på tilskudd, innebærer i utgangspunktet en budsjettmessig innsparing på 98 mill. kroner sammenliknet med dagens bevilgninger til samfunnene. Som følge av den organisasjonsmessige tilpasningen som likeartede samfunn ventes å gjennomføre for å innfri antallskravet, vil innsparingen bli lavere. Etter departementets syn kan det vurderes å disponere en del av den innsparingen som vil oppstå, til særlige tiltak som kan komme tros- og livssynssamfunnene til gode, for eksempel i form av dialogtiltak og selektiv, særskilt begrunnet tilleggsstøtte. Forslaget om en aldersgrense på 15 år for tilskuddstellende medlemskap vil innebære en viss omfordeling av støtten samfunnene imellom, siden aldersfordelingen er noe ulik i de enkelte samfunnene.

Organiseringen av en egen forvaltningsenhet for tros- og livssynsområdet ved ett fylkesmannsembete foreslås finansiert ved den innsparingen som følger av at de øvrige fylkesmennenes oppgaver på området faller bort, og ellers ved den innsparingen som kommer ved innføringen av et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år.

Ved en eventuell statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke må det på nasjonalt nivå i kirken bygges opp en større administrasjon enn i dag. Det er særlig oppgavene som knytter seg til fordelingen av de statlige overføringene til soknene og forvaltningsnivåene i kirken som vil kreve økte administrative ressurser.

Forslaget om statlig overtakelse av finansieringsoppgaven overfor tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, med en samling av de statlige forvaltningsoppgavene ved ett fylkesmannsembete, innebærer en betydelig administrativ forenkling, både for det offentlige og for de enkelte samfunnene. De meroppgavene for staten og samfunnene som følger av at det stilles noe mer omfattende vilkår til samfunnene for å motta støtte, vil være beskjedne sammenliknet med de administrative lettelsene som oppnås i kommunesektoren og i de enkelte tros- og livssynssamfunnene.