

**KLAGE TIL KULTURDEPARTEMENTET -**

**24. AUGUST 2015**

**FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS –**

**OSLO KATOLSKE BISPEDØMME**

**VEDTAK AV 24. JUNI 2015 OM TILBAKEBETALING AV  
STATLIGE TILSKUDD TIL TROSSAMFUNN**

## INNHOLD

	<b>OSLO KATOLSKE BISPEDØMME – KLAGE OVER VEDTAK OM TILBAKEBETALING AV STATSTILSKUDD.....</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1	KLAGE OVER VEDTAK .....	5
1.2	KLAGEINSTANS – BEGJÆRING OM OVERFØRING TIL ET ANNET DEPARTEMENT.....	5
1.3	FORHOLDET TIL TILSYNSSAKEN.....	6
<b>2</b>	<b>KLAGESAKENS TEMA – PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLINGEN .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>OVERSIKT OVER OKB’S KLAGEGRUNNER.....</b>	<b>7</b>
3.1	IKKE GRUNNLAG FOR OMGJØRING AV VEDTAK.....	7
3.2	METODISKE FEIL I RETTSKILDEANVENDELSEN .....	9
3.3	FORSKJELLSBEHANDLING.....	9
<b>4</b>	<b>AVGRENSNING MOT IRRELEVANTE PROBLEMSTILLINGER .....</b>	<b>10</b>
4.1	FYLKESMANNENS UTSAGN OM MEDLEMSKAP MOT MEDLEMMETS VILJE.....	10
4.2	FYLKESMANNENS UTSAGN OM FORSKJELLIGE TYPER MEDLEMSKAP.....	12
<b>5</b>	<b>FORHOLDET MELLOM OKB OG DEN KATOLSKE KIRKE.....</b>	<b>12</b>
5.1	INNLEDNING .....	12
5.2	FORSKJELLIGE NIVÅER AV TROSSAMFUNNET – BETYDNING I FORSKJELLIGE SAMMENHENGER .....	12
5.3	UTGANGSPUNKTET: DEN KATOLSKE KIRKES ENHET.....	13
5.4	BETYDNINGEN AV HVILKEN DEL AV TROSSAMFUNNET SOM ER REGISTRERT HOS FYLKESMANNEN .....	15
5.4.1	Innledning - oversikt.....	15
5.4.2	Regelverket om registrering hos fylkesmannen .....	15
5.4.3	Eksempel på den manglende betydningen registreringen hos fylkesmannen har for spørsmål om medlemskap.....	17
5.4.4	Sammenlikning med Den norske kirke.....	18
5.4.5	Betydningen av at OKB er registrert enhet hos fylkesmannen for medlemskap i trossamfunnet.....	19
5.5	FORSKJELLEN MELLOM INNMELDING I ET TROSSAMFUNN OG FLYTTING FRA EN MENIGHET/BISPEDØMME TIL ET ANNET .....	20
<b>6</b>	<b>HVORDAN MEDLEMSKAP ERVERVES I OKB.....</b>	<b>21</b>
<b>7</b>	<b>KRAVENE TIL MEDLEMSKAP ETTER NORSK LOV .....</b>	<b>22</b>
7.1	INNLEDNING .....	22

7.2	DE MATERIELLE KRAVENE FOR LOKALT MEDLEMSKAP - OVERSIKT .....	23
7.3	SELVBESTEMMELSESTRETT VED OVERFØRING AV MEDLEMSKAPET TIL LOKAL AVDELING? .....	23
7.4	INGEN YTTERLIGERE MATERIELLE VILKÅR ETTER NORSK LOV.....	24
7.5	PROSESSUELLE KRAV TIL LOKAL REGISTRERING AV MEDLEMSKAP .....	24
7.5.1	<i>Innledning</i> .....	24
7.5.2	<i>Rettskilder – prosessuelle krav ved registrering av flytting</i> .....	25
<b>8</b>	<b>PRAKSIS I ANDRE TROSSAMFUNN VED FLYTTING FRA EN MENIGHET TIL EN ANNEN.....</b>	<b>27</b>
8.1.1	<i>Innledning</i> .....	27
8.1.2	<i>Den norske kirke</i> .....	27
8.1.3	<i>Illustrasjon av forskjellen: Tidligere ordning for Den norske kirke med automatisk registrering av medlemskap uten innmelding;</i> .....	28
8.1.4	<i>Praksis fra de nordiske folkekirker i Norge</i> .....	30
<b>9</b>	<b>NÆRMERE OM SAKENS FAKTUM – HVOR MANGE AV DE MEDLEMMENE OKB REGISTRERTE I PERIODEN 2010-2014 OPPFYLTE DE MATERIELLE VILKÅRENE? .....</b>	<b>32</b>
9.1	INNLEDNING .....	32
9.2	VILKÅRET OM LOKAL BOPEL .....	32
9.3	VILKÅRET OM AT MEDLEMMENE IKKE SAMTIDIG KAN VÆRE MEDLEM I ANDRE TROSSAMFUNN .....	32
9.4	VILKÅRET OM INNMELDING.....	32
9.4.1	<i>Personer som har bekreftet sitt medlemskap i etterkant</i> .....	32
9.4.2	<i>Medlemmer som OKB ikke har fått kontakt med</i> .....	34
9.4.3	<i>Medlemmer som ble registrert ved en feil, som følge av lite betryggende metoder</i> .....	36
9.5	FORHOLDET MELLOM REGISTRERINGER OG UTBETALT STATSTILSKUDD .....	39
<b>10</b>	<b>NOEN YTTERLIGERE KOMMENTARER TIL FYLKESMANNENS BREV AV 24. JUNI 2015, INKLUDERT SITATENE FRA DEPARTEMENTETS RUNDSKRIV .....</b>	<b>39</b>
10.1	TO REGELSETT FOR MEDLEMSKAP? .....	39
10.2	ØNSKE OM MEDLEMSKAP «HER I NORGE».....	41
10.3	«ÅNDELIG ELLER FAKTISK TILKNYTNING TIL FLERE TROSSAMFUNN»?.....	42
10.4	ETTERPRØVBAR REGISTRERINGSORDNING.....	42
<b>11</b>	<b>OM GYLDIGHET OG OMGJØRING .....</b>	<b>43</b>
11.1	INNLEDNING .....	43
11.2	GYLDIGHET.....	43
11.3	OMGJØRING.....	43

12	HJEMMELEN FOR KRAV TIL MEDLEMSREGISTRERING OG MYNDIGHETENES PRAKTISERING AV REGELVERKET .....	45
13	KRAV OM DOKUMENTER.....	45
14	KONKLUSJON.....	45

\*\*\*

## BILAG

**Bilag 1:** Redegjørelse fra OKB 16. mars 2015 med tittelen «Resultatet av arbeid med oppfyllelse av pålegg fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 24. november 2014» (heretter «Redegjørelsen»)

**Bilag 2:** Brev av 6. mai 2015 fra OKB til Fylkesmannen i Oslo og Akershus

**Bilag 3:** Årsberetning for den finske kirken 2007, utdrag

**Bilag 4:** Årsberetning for den finske kirken 2014, utdrag

**Bilag 5:** Brev av 21. mars 2006 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til den finske kirken

**Bilag 6:** Redegjørelse av 9. april 2006 fra den finske kirken til fylkesmannen i Oslo og Akershus

**Bilag 7:** Årsberetning for den svenske kirken i Norge for 2011, utdrag

**Bilag 8:** Notat fra Arne Fliflet av 24. august 2015

...  
Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep,  
0030 Oslo

Oslo, 24. august 2015  
Ansvarlig advokat: Lars Holo  
E-post: lho@adeb.no  
LHo/esa 6169366.1  
116131 /85343

Sendes via Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
Fylkesmannens ref.: 2014/17305-65 FM-J

## **OSLO KATOLSKE BISPEDØMME – KLAGE OVER VEDTAK OM TILBAKEBETALING AV STATSTILSKUDD**

### **1 INNLEDNING**

#### **1.1 Klage over vedtak**

Fylkesmannen i Oslo og Akershus traff 24. juni 2015 vedtak som konkluderer med at Oslo katolske bispedømme (heretter «OKB») skal tilbakebetale tidligere mottatte tilskudd fra staten med til sammen kr 40.581.723.

På vegne av OKB påklages vedtaket, så vel mht. det faktiske grunnlaget som lovforståelsen og lovanvendelsen.

Ved fylkesmannens brev av 8. juli 2015 ble klagefristen etter søknad fra undertegnede forlenget til i dag, 24. august 2015. Klagen er således rettidig.

Under henvisning til forvaltningsloven § 42 ber OKB om at iverksettingen av vedtaket utsettes til klagesaken er endelig avgjort og til et eventuelt sivil søksmål om vedtakets gyldighet er rettskraftig avgjort. Dersom påtalemyndigheten beslutter å utstede forelegg og/eller å reise tiltale i saken om medlemsregistreringen, bes det om at iverksettingen i så fall også utsettes til det foreligger rettskraftig dom i straffesaken.

#### **1.2 Klageinstans – begjæring om overføring til et annet departement**

Klageinstans er i utgangspunktet Kulturdepartementet.

OKB er av den oppfatning at Kulturdepartementet ikke kan behandle klagen av habilitetsgrunner, jf. forvaltningslovens kapittel 2. Kulturdepartementet har allerede gitt uttrykk for sin oppfatning om denne konkrete saken på sentrale punkter. Formelt sett er Kulturdepartementets uttalelser gitt i form av generelle uttalelser vedrørende forståelsen av regelverket, i form av rundskriv V-6B/2015 og brev til fylkesmennene av 2. juni 2015 (14/1075). Reelt sett er imidlertid disse skrivene direkte foranlediget av den konkrete saken som fylkesmannen i Oslo og Akershus da hadde til behandling. Deler av skrivene inneholder kommentarer til denne konkrete saken. Det vises særlig til brevet av 2. juni, der det på side 3 uttales:

*«Den senere tid har vist at det i enkelte trossamfunn har utviklet seg en praksis, hvor voksne personer er registrert som formelle medlemmer/tilhørige i trossamfunnet, uten at personene det gjelder er kontaktet eller forespurt. En slik praksis er etter departementets vurdering uheldig og i strid med lovens forutsetninger.»*

Det er ingen tvil om at uttalelsen sikter til Den katolske kirkes praksis, som er denne klagesakens tema. Det fremgår av den siterte uttalelsen at Kulturdepartementet har vurdert Den katolske kirkens praksis og dermed klagens temaer konkret, og allerede konkludert med at praksisen er «i strid med lovens forutsetninger».

Denne klagen er delvis basert på at Kulturdepartementets konklusjoner om denne konkrete saken og Kulturdepartementets forståelse av lovverket på området generelt, er feil. Klagebehandlingen vil ikke nyte den nødvendige tillit med Kulturdepartementet som klageinstans, ettersom Kulturdepartementet vanskelig kan gi OKB medhold i enkelte av anførselene uten at det strider mot departementets uttalelser i de nevnte skrivenne.

Det bes derfor om at Kongen beslutter overføring av saken fra Kulturdepartementet til et annet departement for klagebehandling, jf. forvaltningslovens § 9, annet ledd.

### 1.3 Forholdet til tilsynssaken

Medlemsregistreringen har tidligere vært tema i forbindelse med den tilsynssaken Fylkesmannen i Oslo og Akershus innledet i november 2014. OKB har i den anledning gitt utførlige redegjørelser for sitt syn på både faktum og juss, herunder ved skriv av 16. mars 2015 og 6. mai 2015.

OKBs standpunkter i klagesaken er i stor grad basert på de samme oppfatninger som er kommet til uttrykk i disse redegjørelsene. Vi finner det lite hensiktsmessig å gjenta alt som er sagt i disse redegjørelsene her, og velger i stedet å legge disse ved som bilag til klagen. Det bes om at innholdet av disse skrivenne og deres bilag ansees som en integrert del av denne klagen, herunder også den rettslige argumentasjon i skrivenne.

**Bilag 1:** Redegjørelse fra OKB 16. mars 2015 med tittelen «Resultatet av arbeid med oppfyllelse av pålegg fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 24. november 2014» (heretter «Redegjørelsen»)

**Bilag 2:** Brev av 6. mai 2015 fra OKB til Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Det bemerkes at fylkesmannen i vedtaket av 24. juni 2015 i liten grad forsøker å imøtegå den rettslige argumentasjonen i disse redegjørelsene, og at de fleste poengene som tas opp i dem ikke er kommentert av fylkesmannen. Denne manglende tilbakemeldingen gjør det vanskelig å forstå hva vedtaket er basert på.

## 2 KLAGESAKENS TEMA – PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLINGEN

Norske myndigheter gir årlige tilskudd til en rekke trossamfunn. Ordningen er i hovedsak regulert i lov om trdomssamfunn og ymist anna (LOV-1969-06-13-25, heretter «trossamfunnsloven») §§ 19-20, samt forskrift om registrerte og uregistrerte trossamfunn (FOR-2005-04-19-345, heretter «forskriften»).

Tilskudd kan kreves av både registrerte og uregistrerte trossamfunn, jf. lovens § 19 og 19a. Registrering av trossamfunn gjøres ved melding til fylkesmannen etter nærmere regler i lovens § 13-15, samt forskriftens § 3.

Størrelsen på tilskuddet beregnes etter § 19 ut fra hvor mange som «høyrrer til» trossamfunnet, heretter litt upresist omtalt som «medlemmer».

OKB er en del av Den katolske kirke, som er en verdensomfattende kirke under ledelse av paven. OKB har status som registerført trossamfunn i Norge og sender årlig inn krav om tilskudd til fylkesmannen. I den forbindelse oppgis antall medlemmer i OKB, og det inngis som dokumentasjon lister over personnumrene til disse i henhold til reglene i forskriftens § 5. Listene med personnummer kontrolleres av Brønnøysundregistrene, og det gjøres korreksjoner for personer som er døde, har flyttet ut av landet eller er registrert også i andre trossamfunn.

OKB har mottatt årlige tilskudd i henhold til denne ordningen, herunder for årene 2011-2014 som denne saken gjelder. Tilskuddene har blitt beregnet på grunnlag av antallet medlemmer i de innsendte medlemslistene fra OKB etter korrigeringer som nevnt.

Fylkesmannens vedtak om tilbakebetaling er basert på den oppfatning at OKB har rapportert inn et større antall medlemmer enn det er grunnlag for, og at OKB som følge av dette skal ha fått for mye i tilskudd. Fylkesmannen mener de omtvistede medlemmene ikke var innmeldt i OKB på en måte som tilfredsstillers lovens krav.

OKB er ikke enig i at dette var tilfellet for mer enn en liten andel av de omtvistede medlemmene. Konkret gjelder uenigheten personer som har meldt seg inn i Den katolske kirken ved dåp eller konvertering i utlandet, for deretter å ha tatt fast bopel i bispedømmet OKB i Norge. OKB anerkjenner uten videre disse som medlemmer av OKB, ved at medlemskapet tilordnes OKB som lokal avdeling av Den katolske kirke når medlemmet flytter. Dette gjøres i henhold til forpliktelser OKB har etter kanonisk rett overfor både de enkelte medlemmene og Den katolske kirke. Fylkesmannen mener disse må melde seg inn i Den katolske kirke v/OKB på nytt når de flytter til Norge.

### **3 OVERSIKT OVER OKB'S KLAGEGRUNNER**

#### **3.1 Ikke grunnlag for omgjøring av vedtak**

OKB er av den oppfatning at de tidligere vedtakene om tilskudd er gyldige, og at det uansett ikke er grunnlag for omgjøring av disse. Dette vil begrunnes nærmere i klagen. Under dette punktet gis en foreløpig oversikt over hovedpunktene:

- Et overveldende flertall av de medlemmer fylkesmannen nå krever tilbakebetalt tilskuddet for, var både formelt og reelt sett medlemmer i OKB. Kun en liten andel av de omtvistede medlemmene var feilregistrert, og for disse feilregistrerte aksepterer OKB tilbakebetaling.
- Medlemmene ervervet sin tilhørighet i OKB på grunnlag av innmeldingshandlinger i form av dåp, eventuelt konvertering, og ikke på grunnlag av andre og mindre betryggende innmeldingsmetoder.
- Innmeldingene skjedde ved frivillige, aktive og bevisste innmeldingshandlinger fra medlemmenes side. Medlemskapet i OKB for de omtvistede medlemmene ble således etablert som følge av medlemmenes eget valg, og er ikke noe de ufrivillig eller uvitende ble påført eller presset inn.

- Medlemskapet for de enkelte omtvistede medlemmene ble ervervet *forut* for tidsperioden det ble krevet og gitt tilskudd for dem.
- Fylkesmannen har misforstått hvordan medlemskap erverves i OKB, herunder hvordan spørsmål om medlemskap i OKB påvirkes av at OKB er del av Den katolske kirke.
- Fylkesmannen baserer sitt vedtak på en feilaktig rettsoppfatning om at det etter norsk rett gjelder visse vilkår for etablering av medlemskap i OKB, i form av særskilt innmelding på ny i OKB ved flytting til bispedømmet for medlemmer som allerede er katolikker. Det finnes ingen hjemmel for å sette et slikt tilleggsvilkår, som er oppstilt på rent frirettslig grunnlag av fylkesmannen. Dette resulterer i en uhjemlet underkjennelse av OKBs egen medlemsordning.
- Dersom OKB hadde lyktes i å føre et nøyaktig medlemsregister over samtlige av sine medlemmer for perioden 2011-2014, slik fylkesmannen ønsker, hadde det hvert år vært ca 70.000-80.000 *flere* medlemmer enn det OKB har fått tilskudd for, og det årlige tilskuddskravet for hvert år i perioden 2011-2014 hadde vært tilsvarende mye *større*. Hovedproblemet med OKBs medlemsregister er at antallet registrerte medlemmer og kravene på tilskudd har vært altfor lave.
- OKB har aldri hatt til hensikt å kreve for mye tilskudd, eller å registrere medlemmer som ikke var katolikker. Metoden gikk ut på:
  - 1) identifisere katolikker som oppfylte alle materielle vilkår for registrering i lokalt medlemsregister, og
  - 2) få disse korrekt registrert, for på den måten bl.a. å redusere noe av underdekningen i offentlige tilskudd.

Metodene som ble brukt var uheldige og lite betryggende ved at feilmarginer innebar at også en mindre andel av de personer som ble registrert ikke var medlemmer. Metodene var likevel ikke mindre betryggende enn de metoder Den norske kirke har fått aksept for fra myndighetene.

OKB er enig med fylkesmannen i at medlemskap i OKB ikke kan anerkjennes i relasjon til den norske tilskuddsordningen, med mindre medlemskapet tilfredsstillende samtlige materielle og prosessuelle krav som følger av norsk rett. Det gjøres med andre ord ikke gjeldende at det er tilstrekkelig for anerkjennelse av medlemskap at Den katolske kirkens egne vilkår er oppfylt.

De materielle og prosessuelle tilleggskravene for medlemskap som fylkesmannen ønsker å oppstille etter norsk rett, savner imidlertid som nevnt holdepunkt i lov og forskrift. Disse spørsmålene vil bli drøftet nærmere senere i klagen, men det bemerkes allerede nå at lovens hovedregel om innmelding i trossamfunn følger av trossamfunnslovens § 9:

*Truomssamfunnet fastset sjølv kva måte innmelding i samfunnet skal gjerast på.*

De omtvistede medlemmene var innmeldt i henhold til de regler for medlemskap som er etablert for OKB og Den katolske kirke, og det finnes ingen bestemmelser i norsk rett som gir grunnlag for å underkjenne denne ordningen.



### 3.2 Metodiske feil i rettskildeanvendelsen

Fylkesmannens vedtak er gjennomgående basert på en uholdbar rettskildeanvendelse, som igjen har ført til at man oppstiller uhjemlede krav for etablering av medlemskap som nevnt i punkt 3.1 ovenfor. De rettsoppfatninger som presenteres i vedtaket er i all hovedsak basert på rundskriv fra departementet. Slike rundskriv har ikke selvstendig rettskildemessig betydning, med mindre de har ført til en fast administrativ praksis av en slik varighet og med en slik konsekvens at denne i seg selv utgjør en rettskildefaktor av relevans og vekt. Det er ikke tilfellet her, da rundskrivene som påberopes i hovedsak er fra 2015, mens klagesaken gjelder årene 2011-2014. Rundskrivene er ikke bare skrevet i etterkant, de er dessuten skrevet med sikte på nettopp denne saken, og får derfor preg av å dekke et behov for tydeliggjøring av en ønsket rettstilstand. Fylkesmannen hevder at disse rundskrivene uttrykker det som også tidligere var gjeldende rett, men verken departementet eller fylkesmannen har vist til noen tidligere rettskilder som kan underbygge denne rettsoppfatningen.

Når det gjelder slike rundskrivs relevans og vekt, er det grunn til å minne om professor Carl August Fleischers uttalelse i «Rettskilder og juridisk metode» (1998), side 401:

*«I en rettsstat kan vi ikke godta at domstoler (inklusive voldgiftsretter) driver og dømmer folk etter følgende resonnering: «Du må skjønne det, at loven ikke betyr det den skulle etter lovteksten og forarbeidene og reelle hensyn. Det finnes nemlig et annet materiale rundt omkring i form av underrettsdommer og voldgiftsdommer, og eller/uttalelser i form av rundskriv o.a. brev fra det og det departement». Å tro at lovens innhold kan endres og fastlegges på en slik måte, stemmer heller ikke med grunnleggende demokratiske prinsipper.»*

Professor Fleischer setter dette rettskildeprinsippet i sammenheng med kravet til rettferdig rettergang i EMK art 6.

### 3.3 Forskjellsbehandling

Dersom de krav som nå stilles til OKBs medlemsregistrering opprettholdes, innebærer det diskriminering av OKB i forhold til andre trossamfunn, og dermed indirekte også av den enkelte katolikk, jf. punkt 5.4.4 og 8 nedenfor. Norske myndigheter aksepterer en registreringspraksis hos så vel Den norske kirke som flere av de øvrige nordiske folkekirker, som ikke oppfyller de vilkår for registrering av medlemskap som nå stilles til OKB. En slik forskjellsbehandling av katolikker er i strid med grunnleggende prinsipper og verdier, herunder Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen art 9, jf 14, og FN-konvensjonen om politiske og sosiale rettigheter (SP) art 18, jf. art. 26 og 27, jf. Grunnlovens §§ 2 og 92. En slik forskjellsbehandling vil også være i strid med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Mer konkret består denne forskjellsbehandlingen i at for de andre trossamfunn som nevnt, godtas en automatisk registrering av medlemskapet lokalt når vedkommende flytter fra en menighet til en annen – også ved flytting fra andre land. Det stilles ingen krav til at medlemmet skal melde seg inn særskilt i den nye menigheten, eller på andre måter bidra til - eller engang ha kunnskap om - den lokale registreringen av medlemskapet.

For Den katolske kirke oppstiller derimot fylkesmannen nå uhjemlede krav om at en person som flytter fra en menighet til en annen, må melde seg inn på nytt i den lokale avdelingen av trossamfunnet, som om vedkommende ikke allerede er medlem av Den katolske kirken.

Videre forskjellsbehandles OKB i den forstand at metoder for identifisering og registrering av medlemmer ikke godtas fordi de innebærer feilmarginer og dermed enkelte feilregistreringer. Metodene godtas ikke for OKB, til tross for at fullt ut sammenlignbare og ubetryggende metoder for identifisering og registrering av medlemmer i Den norske kirke har blitt godtatt av myndighetene.

Denne forskjellsbehandlingen kommer i tillegg til den mer indirekte forskjellsbehandlingen som finner sted ved at tilskuddsordningen baserer seg på formaliteter og ikke realiteter for så vidt gjelder fastsettelsen av antall medlemmer. Dette har den praktiske konsekvens at ikke alle reelle medlemmer av Den katolske kirke gir grunnlag for tilskudd, til forskjell fra de fleste andre trossamfunn. Dette innebærer ikke bare at det oppstår direkte forskjeller mellom trossamfunnene. Mer alvorlig er den konsekvens at i de trossamfunn som dermed får et mindre tilskuddsgrunnlag pr reelle medlem, får samtlige medlemmer et dårligere tilbud fra sitt trossamfunn.

Fylkesmannens vedtak vil, om det opprettholdes, ha den konsekvens at den økonomiske forskjellsbehandlingen av katolikker i Norge forsterkes ytterligere.

## 4 AVGRENSNING MOT IRRELEVANTE PROBLEMSTILLINGER

### 4.1 Fylkesmannens utsagn om medlemskap mot medlemmets vilje

Fylkesmannen problematiserer de krav som gjelder for innmelding i et trossamfunn. I den forbindelse omtales krav til «*aktiv og uttrykkelig*» innmelding (side 4), og det gis uttrykk for at «*Ensidig innmelding ... uten medlemmets vitende*» strider mot trossamfunnsloven (side 6). Det sies også at man ikke kan bli medlem «*uten selv å ha meldt seg inn*» (side 3). Det siteres videre fra rundskriv der det konstateres at «*deltakelse i gudstjenesten eller andre åpne kirkelige handlinger*» ikke er tilstrekkelig for å tilhøre et trossamfunn (side 4).

OKB er enig i mye av det Fylkesmannen gir uttrykk for på disse punktene i den grad det sikter til *egentlig innmelding* i et trossamfunn, dvs. der vedkommende tidligere ikke har vært medlem av samme trossamfunn:

- OKB mener at *ervert av medlemskap* i et trossamfunn bør skje på grunnlag av et eget, bevisst og frivillig valg (herunder foreldres valg på vegne av sine barn).
- OKB mener ikke at *ervert av medlemskap* kan skje gjennom passivitet, f.eks. ved at man unnlater å protestere i tide på et tilbud om registrering eller mottak av medlemsblad.
- OKB mener at *konkludent adferd* i utgangspunktet ikke gir grunnlag for medlemskap, f.eks. ved deltagelse i gudstjenester.

OKB har aldri ment å registrere, og har aldri ønsket tilskudd for, medlemmer som ikke selv har aktivt, frivillig og bevisst meldt seg inn. Dette ville være i strid med OKBs og Den katolske kirkens egne regler. OKB ønsker ikke å ha i sine medlemsregistre personer hvis medlemskap ikke har noe annet grunnlag enn at de er funnet i telefonkatalogen eller skattelistingene, og vil heller ikke ha tilskudd for slike.

OKB har heller aldri ment å kreve tilskudd for personer hvis medlemskap ikke har annet grunnlag enn forhold som nevnt.

Denne klagesaken dreier seg imidlertid ikke om hvorvidt slike alternative innmeldingsmåter i juridiske gråsoner er i samsvar med loven. Når OKB krever å beholde store deler av tilskuddet for perioden 2011-2014, er det fordi dette i det alt vesentlige er gitt for personer hvis medlemskap har sitt grunnlag i anerkjente innmeldingshandlinger i form av dåp eller konvertering. Dette er aktive, frivillige og bevisste former for innmelding, som utvilsomt tilfredsstillende følger av norsk rett. Innmelding ved dåp utfordrer ikke grensene for hva slags innmeldingsformer som kan anerkjennes. Det antas at fylkesmannen ikke er uenig i at dåpen er anerkjent som innmelding i et trossamfunn.

Yttergrensene og gråsonene for hvordan innmelding kan og skal skje i et trossamfunn, og som problematiseres av fylkesmannen, kommer således ikke på spissen i denne saken.

Selv om fylkesmannens problematisering av innmeldingens frivillighet er basert på en misforståelse av faktum i saken, gir fylkesmannens drøftelser grunn til å fremheve følgende kjensgjerning:

-De omtvistede medlemmene har foretatt nettopp slike frivillige og bevisste innmeldingshandlinger som fylkesmannen krever, ved å melde seg inn i Den katolske kirke gjennom dåpen.

De grunnleggende hensyn til at medlemskap i et trossamfunn skal være resultat av medlemmets eget valg, er dermed oppfylt.

Fylkesmannens vedtak er basert på feil faktum, ved at det ikke er lagt til grunn at medlemskapsvirkningene i OKB er både frivillig akseptert og ønsket av medlemmene. Innmelding i Den katolske kirke gir etter sitt innhold potensielle medlemskapsvirkninger over hele verden, i den forstand at medlemskapet automatisk vil tilordnes den lokale enhet/bispedømme der medlemmet til enhver tid har sin faste bopel.

Denne tilordningen av tilhørighet fra en lokal enhet av Den katolske kirken til en annen (her OKB) ved flytting er ikke bare noe medlemmet har akseptert å godta gjennom den opprinnelige innmeldingen i Den katolske kirke. Det er noe vedkommende også har et ubetinget *krav* på. Denne ordningen er medlemmene i Den katolske kirken godt kjent med. Deres rettmessige forventning er derfor at de ikke aktivt må melde seg inn på nytt bare fordi de flytter til et annet bispedømme, og at de heller ikke blir stående uten anerkjent lokalt medlemskap i noe bispedømme dersom de unnlater å gjøre dette.

Gjennom sin feilaktige rettsanvendelse fratrar fylkesmannen medlemmene den retten de etter kanonisk rett til å få medlemskapet automatisk overført til lokal avdeling av Den katolske kirke ved flytting. Dette gir et resultat som er i motstrid med medlemmenes egne ønsker, forventninger og rettigheter. I realiteten oppnår man at myndighetene de facto gjennomfører en uanmodet utmeldelse av trossamfunnet i offentligrettslig forstand.

Fylkesmannens lovforståelse og rettsanvendelse gir således motsatt effekt av det som tilsynelatende er fylkesmannens intensjon, dvs. at medlemmenes egne valg skal være avgjørende for om medlemskap består eller ikke. Medlemmene har foretatt nettopp det valg å la seg innlemme i et trossamfunn med en medlemskapsordning der de får rettigheter over hele verden, herunder at medlemskapet automatisk overføres til det lokale bispedømmet der medlemmet måtte bosette seg til enhver tid. Fylkesmannen underkjenner de enkelte medlemmenes valg og handlinger i så måte, i strid med grunnleggende hensyn til respekt for den enkeltes religionsfrihet.

## 4.2 Fylkesmannens utsagn om forskjellige typer medlemskap

Fylkesmannen skiller på side 1 i vedtaket mellom to slags medlemskap: «*et religiøst og ett tilknytningsforhold som trossamfunnslovgivningen knytter sine rettsvirkninger til*». Betydningen av dette skillet utypes ikke av fylkesmannen, men tanken antas å være at selv om de personer OKB har oppført som medlemmer skulle ha tilknytning til OKB i *religiøs* forstand, har de ikke nødvendigvis slik tilknytning som er nødvendig for et *medlemskap*.

Den distinksjonen fylkesmannen gjør, er ikke i samsvar med trossamfunnslovens bestemmelser og forutsetninger. Dette gjennomgår vi nærmere under punkt 10 nedenfor.

De medlemmer OKB krever å beholde tilskudd for, er både reelt og formelt fullverdige medlemmer i enhver forstand, og ikke personer med en mer eller mindre løselig eller uformell tilknytning til OKB. I henhold til OKBs regler for erverv av medlemskap, har disse personene fulle rettigheter som medlemmer. Det er ikke holdepunkter for at de aktuelle personenes medlemskap etter kanonisk rett skulle ha en annen karakter enn de andre medlemmene. Det er heller ingenting i norsk rett som tilsier at medlemskapet ikke skal anses som fullverdig. Fylkesmannen har da heller ikke forsøkt å begrunne dette nærmere.

Det bemerkes likevel at det finnes personer som har et mer løselig forhold til OKB, herunder f.eks. personer som deltar i en og annen gudstjeneste uten å være dømte katolikker. Slike personer anerkjennes ikke som medlemmer av OKB, og er ikke relevante for denne saken.

## 5 FORHOLDET MELLOM OKB OG DEN KATOLSKE KIRKE

### 5.1 Innledning

Som påpekt innledningsvis, har fylkesmannen misforstått hvordan medlemskap erverves i OKB. Et viktig element i den forbindelse er hvordan spørsmål om innmelding og medlemskap i OKB påvirkes av at OKB er en del av Den katolske kirke. I dette punkt 5 vil derfor sammenhengen mellom OKB og Den katolske kirke forklares nærmere. Denne gjennomgangen danner bakteppe for punkt 6 nedenfor, der det gis en nærmere redegjørelse for hvordan medlemskap erverves i OKB. I punkt 7 vil det drøftes hvorvidt de prinsippene OKB anvender for medlemskap er i samsvar med kravene som stilles etter norsk lov.

### 5.2 Forskjellige nivåer av trossamfunnet – betydning i forskjellige sammenhenger

Tilskudd etter trossamfunnsloven gis som forklart innledningsvis under punkt 2 til både registrerte og uregistrerte trossamfunn.

Den katolske kirke i Norge har siden 1931 vært inndelt i tre bispedømmer, som hver for seg er ble registrert hos fylkesmannen i 1970. Den katolske kirken som sådan er ikke registrert som et eget trossamfunn. Før 1970 var det de enkelte menighetene av Den katolske kirken som var registrert.

At man har valgt å registrere OKB som et «registerført trossamfunn» hos fylkesmannen, innebærer at det er OKB som sådan som har krav på de årlige tilskuddene fra det offentlige. Videre innebærer det at det er antallet medlemmer som «hører til» OKB som rapporteres inn, og som danner utgangspunkt for beregningen av det årlige tilskuddet, jf. trossamfunnslovens § 19. Motsetningsvis har Den katolske kirke *som sådan* ikke krav på tilskudd, og medlemmer av Den katolske kirke i andre bispedømmer og land gir heller ikke grunnlag for tilskudd til OKB.

OKB behandles følgelig som et eget «registerført trdomssamfunn» i forbindelse med registreringen hos fylkesmannen og kravet på offentlig tilskudd.

I sin alminnelighet og i de fleste andre sammenhenger er OKB likevel en fullt ut integrert og avhengig del av Den katolske kirke, og underordnet denne. At OKB opptrer som et selvstendig registrert trossamfunn med tanke på kravene på offentlig tilskudd, er således et unntak fra hovedregelen om at Den katolske kirke i sin alminnelighet anses som en enhet, og som *ett* trossamfunn. Denne sammenhengen er beskrevet i rapporten «Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner» av 20. september 2000, der det skrives på s. 29:

*«Enkelte kirkesamfunn vi vanligvis anser som en enhet er registrert fylkesvis eller regionalt som trossamfunn (eks. Den romersk-katolske kirke og Syvendedagsadventistene) og fremstår med dette som flere enn ett "trossamfunn" i oversikten. Landsdekkende kirkesamfunn som er med i denne oversikten er kodet etter hvordan samfunnet har valgt å registrere seg som trossamfunn, eksempelvis landsdekkende (Metodistkirken), regionalt (Syvendedagsadventistene), eller lokalt(Pinsemenigheter).»*

Selv om det er OKB som sådan som er rettighetssubjektet for kravet på tilskudd, får det forhold at OKB for øvrig er en selvstendig del av Den katolske kirke betydning for hvordan medlemskap i OKB erverves. Fylkesmannen har oversett denne sammenhengen, som vil bli forklart nærmere i punkt 5.3 – 5.5 nedenfor.

### 5.3 Utgangspunktet: Den katolske kirkes enhet

OKB er en lokal «avdeling» av Den katolske kirke, og har i sin alminnelighet status som en integrert del av denne.

Den katolske kirke er en verdenskirke. Den er organisatorisk sett delt opp i geografiske underenheter i form av bispedømmer og menigheter, på samme måte som Den norske kirke er organisatorisk delt opp i sokn, prosti og bispedømmer (jfr. kirkelovens § 2). Denne organisatoriske oppdelingen er likevel ikke til hinder for at Den katolske kirke i sin alminnelighet anses som *en* enhet, og som et trossamfunn, på samme måte som Den norske kirke anses som *ett* trossamfunn selv om den favner en rekke bispedømmer og menigheter.

På OKB's egne hjemmesider (katolsk.no) er dette forklart på følgende måte:

*«Den katolske kirke er verdensomfattende - en verdenskirke. Øverste leder er paven, som har sitt sete i Vatikanet. Paven utnevner kardinaler, som er hans fremste rådgivere og medhjelpere. Mange av disse leder Vatikanets kongregasjoner og øvrige enheter - som har ansvar for ulike områder av Kirkens liv. Verdenskirken er inndelt i kirkedistrikter, hvorav de fleste har status som bispedømmer under ledelse av en biskop. Det finnes også andre typer kirkedistrikter, som patriarkater, ordinariater osv.»*

Også samfunnet for øvrig oppfatter Den katolske kirke som en enhetlig internasjonal størrelse. Store norske leksikon beskriver på tilsvarende måte katolisismen som *et* overnasjonalt kirkesamfunn:

*«Som katolikk regnes alle som er døpt i Den romersk-katolske kirke. Katolisismen er organisert som et overnasjonalt kirkesamfunn under ledelse av paven (...). Alle troende som anerkjenner pavens overhøyhet regnes som katolske.»* (vår understrekning)

Tilsvarende beskrivelser av Den katolske kirken som *et* trossamfunn finner man i læreboken Tro som bærer - Kirkehistorie og kirkekunnskap, (utg. 2009)s. 134:

*«Den katolske kirke har 1.181 milliarder medlemmer over hele verden, og er verdens største kristne trossamfunn.»*

Dette innebærer at Den katolske kirkes mange bispedømmer i forskjellige land alle anses som deler av en og samme Kirke (trossamfunn i vid betydning). OKB er således en del av det samme internasjonale trossamfunn som f.eks. et katolsk bispedømme eller en katolsk menighet i Polen.

Den *institusjonelle og personelle* samhörighet i hele verden har fått sitt grunnleggende uttrykk i kanon 204 der paragraf 1 inneholder det teologiske grunnutsagn, mens paragraf 2 peker ut elementene («*Peters etterfølger*», «*biskopene*» og «*kommunion*», dvs. fellesskap) som den etterfølgende jus bygger på:

**Kan. 204** – § 1. Kristtroende er de som – idet de jo gjennom dåpen er innlemmet i Kristus – er tatt opp i Guds folk; derigjennom er de på sin måte gjort delaktige i Kristi prestelige, profetiske og kongelige oppdrag, og de kalles, enhver i overensstemmelse med egen stilling, til å utøve den sendelse som Gud har betrodd Kirken å fylle i verden.

§ 2. Denne Kirke, etablert og ordnet i denne verden som ett samfunn, finnes i Den katolske kirke, ledet av Peters etterfølger og de biskoper som står i kommunion med ham. (vår understrekning)

Kanon 205 konkretiserer de tre bånd («*trosbekjennelse*», «*sakramenter*», der dåpen alltid er det grunnleggende, og «*kirkelig styring*», dvs. jusen og myndighetsutøvelsen som gjennomtrenger hele Den katolske kirke som internasjonalt trossamfunn) som skaper kirkeorganismen som katolsk verdenssamfunn:

**Kan. 205** – *Fullt i Den katolske kirkes fellesskap på denne jord befinner de dømte seg som forenes med Kristus i dens synlige organisme, nemlig ved båndene trosbekjennelse, sakramenter og kirkelig styring.*

Også andre forhold viser hvordan OKB er en underordnet del av Den katolske kirke:

- OKB er som alle andre katolske bispedømmer underlagt paven. Biskopen i OKB rapporterer til og mottar instruksjoner fra paven i Roma. Slike instruksjoner kan omfatte alle sider av OKBs virksomhet, jf Kan 331.
- Biskopen i OKB har rapporteringsplikt til paven, jf. kan. 399-400:
- Biskopen i OKB utpekes ikke av OKB, men av paven, jf. kan. 377.
- Den katolske kirke har et sett med omfattende rettsregler, kanonisk rett, som vedtas av paven, og har universell gyldighet innen Den katolske kirken. De enkelte bispedømmene kan ikke lage sine egne rettsregler som står i strid med de universelle.
- Den katolske kirke har omfattende regelverk også for de rettigheter og plikter medlemmene har overfor Den katolske kirken, herunder regler om selve medlemskapet og hva dette innebærer. Disse reglene bestemmer også

konsekvensene av at medlemmet flytter til et annet bispedømme: Medlemmet vil da automatisk og uten noen form for særskilt ny innmelding få rettigheter og plikter som medlem i det nye, lokale bispedømmet, jf. side 4-5 i bilag 13 til redegjørelsen av 16. mars 2015 (bilag 1 til denne klagen).

- En indikasjon på og utslag av det samme er at ordet «katolsk» betyr *universell* eller *altomfattende*, og navnet på kirken må ses i sammenheng med dens globale organisasjon og utstrekning.

Den katolske kirke er i utgangspunktet således organisert som én enhet, og de forskjellige katolske bispedømmene er alle integrerte deler av dette trossamfunnet. De er ikke beslektede «søstersamfunn», slik som f.eks. pinsemenighetene i forskjellige land. De katolske bispedømmene står under felles ledelse og utgjør alle deler av samme faste organisasjon.

Av særlig betydning er det at Den katolske kirke anses som *én enhet også med tanke på medlemskap og innmelding*. Dette betyr ikke at den som melder seg inn i Den katolske kirke dermed umiddelbart er medlem av samtlige katolske bispedømmer over hele verden. Det betyr at medlemskapet følger medlemmet automatisk til det lokale bispedømmet der vedkommende til enhver tid har sin faste bopel. Samtidig opphører den lokale tilhørigheten og derved det lokale medlemskapet hos et bispedømme automatisk når medlemmet flytter ut av bispedømmets område. Den som er medlem av OKB vil således alltid også være medlem av Den katolske kirke. Den som er medlem av Den katolske kirke er imidlertid bare medlem av OKB hvis vedkommende har sin faste bopel i dette bispedømmet.

## 5.4 Betydningen av hvilken del av trossamfunnet som er registrert hos fylkesmannen

### 5.4.1 Innledning - oversikt

Det følger av punkt 5.3 ovenfor at Den Katolske kirken i sin alminnelighet anses som *en* verdenskirke og *ett* trossamfunn. Videre følger det av punkt 5.2 ovenfor at tilskuddsordningen etablerer et unntak fra dette, ved at det er de enkelte registrerte bispedømmene som er rettighetssubjekt for krav på tilskudd, og at det er antallet medlemmer i det enkelte registrerte bispedømmet som er avgjørende for tilskuddets størrelse.

Det er ingen uenighet om at det er OKB som utgjør rettighetssubjektet med tanke på tilskuddsordningen, og at det er antallet medlemmer i OKB som sådan som er avgjørende for tilskuddets størrelse. Fylkesmannens rettsanvendelse er imidlertid feil når man tillegger valget av registrert enhet hos fylkesmannen betydning også utover dette. Hvilken organisatorisk enhet innen trossamfunnet man velger å registrere hos fylkesmannen har således ingen betydning for *hvordan* innmelding og utmelding foregår i trossamfunnet, herunder når og hvordan medlemskapet overføres fra en lokal avdeling av trossamfunnet til en annen.

### 5.4.2 Regelverket om registrering hos fylkesmannen

At hvilken organisatorisk enhet innen et bestemt trossamfunn som velges registrert er uten betydning i *andre* sammenhenger, fremkommer tydelig av forskriftens § 2, 3. ledd. Det følger av denne bestemmelsen at et «trossamfunn» som omfatter menigheter i flere fylker *kan* velge å registrere seg under ett. Dette er i så fall et unntak fra utgangspunktet, om at de enkelte menighetene i/avdelingene av trossamfunnet registrerer seg fylkesvis og hver for seg:

*«Trossamfunn som omfatter menigheter i flere fylker, kan sende registreringsmelding under ett til fylkesmannen i det fylke hvor samfunnet har sitt hovedsete. I så fall må*

*meldingen inneholde en liste over de menigheter som skal omfattes av registreringen, ordnet fylkesvis.» (vår understrekning)*

Bestemmelsen gjenspeiler at registreringsordningen for trossamfunn tar sitt utgangspunkt i *fylkesmannens* organisering – og ikke trossamfunnens egen organisering – ved at trossamfunnene i utgangspunktet skal registrere seg fylkesvis hos den enkelte fylkesmann.

Man *kan* imidlertid på grunnlag av § 2, 3. ledd, velge å gjøre unntak fra dette, for på den måten å velge en registrering som ligger nærmere trossamfunnets egen organisering.

Det følger videre av forskriftens § 5, 1. ledd, at menigheter innad i et og samme trossamfunn også kan velge om de vil velge å sende kravet på tilskudd samlet – eller hver for seg:

*«Trossamfunn som omfatter menigheter i flere fylker, kan fremme kravet samlet for hele sitt samfunn overfor fylkesmannen i det fylke hvor samfunnet har sitt hovedsete. Registrerte trossamfunn som omfatter menigheter i flere fylker og som har latt seg registrere i ett fylke, må i tilfelle fremme kravet samlet for hele sitt samfunn overfor fylkesmannen på registreringsstedet.» (vår understrekning)*

Begge de siterte bestemmelsene forutsetter utvetydig at den enhet som velges registrert hos fylkesmannen, eller som fremmer krav til fylkesmannen, kan være en mindre del av *ett* større «trossamfunn». Med andre ord viser forskriften tydelig at et trossamfunns omfang i sin alminnelighet ikke kan likestilles med omfanget av den enhet som registreres («registerført trudomssamfunn»), og at trossamfunnets utstrekning ikke engang påvirkes av registreringen som sådan. Mindre deler av et trossamfunn kan altså registreres adskilt fra resten av samme trossamfunn. Dette innebærer ikke at trossamfunnet opphører å eksistere som én større enhet/trossamfunn i andre sammenhenger.

Poenget i denne saken at registreringen heller ikke får betydning for hvordan medlemskap i trossamfunnet erverves. Dette er sikker rett, og har også vært myndighetenes oppfatning i lang tid, helt til fylkesmannens lovforståelse nå vil innebære at dette prinsippet ikke lenger skal anvendes. I rundskriv G-86/76 av 24. mai 1976 fra Justis- og politidepartementet, side 7-8, beskrives den ovenfor omtalte ordningen med mulig fellesregistrering av flere menigheter, samt hvilken betydning registrering hos fylkesmannen av en underenhet i et trossamfunn har for medlemskapet i dette trossamfunnet:

*«Fellesregistrering reiser i denne relasjon visse særlige problemer som trossamfunnene bør søke å løse gjennom vedtektsbestemmelser. **Medlemskapet gjelder i trossamfunnet generelt, men faktisk registreres dette normalt i den enkelte menighet.** Dersom et medlem flytter til et annet sted hvor trossamfunnet også har menighet, vil det som oftest virke noe unaturlig at det kommunale tilskudd eventuelt skal utbetales til menigheten på det sted medlemmet har flyttet fra og ikke til menigheten på det sted der vedkommende bor. Det må imidlertid presiseres at det tilligger trossamfunnet selv å fastsette sin geografiske inndeling».* (vår uthevning)

Det fremgår uttrykkelig av ovennevnte sitat at selv om en enkelt menighet, et bispedømme eller annen avdeling av et trossamfunn registreres hos fylkesmannen, gjelder medlemskapet likevel i «trossamfunnet generelt» – og ikke bare i den enkelte registrerte menighet, bispedømme eller annen registrerte enhet.



Hva som er et og samme trossamfunn med tanke på medlemskap må derfor avgjøres ut fra trossamfunnets egne organisatoriske forhold, og ikke ut fra hvilken enhet som er registrert hos fylkesmannen. Det må med andre ord skilles mellom:

- 1) Det rettighetssubjekt for offentlig tilskudd som betegnes «registerført trudomssamfunn» i § 19, og som i utgangspunktet vil være den enkelte registrerte menighet eller bispedømme, og
- 2) Det «trossamfunnet generelt» som er én enhet i forhold til medlemskapet, og som kan bestå av flere «registerført trudomssamfunn» i form av flere bispedømmer og/eller menigheter.

Valget av enhet som registreres og fremmer krav får likevel betydning, ved at det er den registrerte enheten som får kravet på tilskudd, og at det er denne enhetens medlemmer som er avgjørende for beregningen av tilskudd. Trossamfunnet i vid forstand har ikke krav på tilskudd, og dets medlemmer i andre kretser gir ikke grunnlag for tilskudd til den registrerte enheten.

#### 5.4.3 Eksempel på den manglende betydningen registreringen hos fylkesmannen har for spørsmål om medlemskap

Som forklart i punkt 5.4.2 ovenfor, er det for spørsmål om medlemskap i trossamfunnet uten betydning om man velger å registrere større eller mindre deler av trossamfunnet hos fylkesmannen, eller om man for den saks skyld avstår helt fra registrering. Dette er av særlig betydning når noen flytter fra en menighet eller et bispedømme til en annen, og dermed fra en registrert enhet til en annen. Slik flytting innebærer ikke først utmelding av et trossamfunn, og så innmelding i et annet trossamfunn. Medlemskapet i ett og samme trossamfunn består uendret og med kontinuitet, selv om medlemmets lokale tilhørighet skifter fra et bispedømme/«registerført trudomssamfunn» til ett annet bispedømme/«registerført trudomssamfunn»

Følgende eksempel av betydning for vår sak illustrerer poenget:

- Trossamfunn X har menigheter over hele landet. Med tanke på tilskuddsordningen velger trossamfunn X å registrere seg og fremme krav fylkesvis, gjennom bispedømmene X1, X2, X3, osv. Muligheten til felles registrering der trossamfunnet X har sitt hovedsete benyttes altså ikke.
- Person Y er medlem av trossamfunnet X, og har lokal tilhørighet til bispedømmet X1 i Vest-Agder gjennom sin bopel der. Når bispedømmet X1 i Vest-Agder fremmer krav til fylkesmannen, er Y en av medlemmene som rapporteres inn, og som X1 får tilskudd for.
- Y flytter så fra Vest-Agder til Nord-Trøndelag. Tilhørigheten til bispedømmet X1 i Vest-Agder opphører, og Y får i stedet lokal tilhørighet til bispedømmet X2 i Nord-Trøndelag.
- Som en konsekvens av flyttingen, må Y fjernes fra det lokale medlemsregisteret til X1, og føres inn i medlemsregisteret til X2, Det blir deretter X2 i Nord-Trøndelag som rapporterer inn og får tilskudd basert på medlemskapet til Y.

Med tanke på hvem som er rettighetssubjekt for det offentlige tilskuddet, har Y gjennom flyttingen skiftet fra registrert enhet og rettighetssubjekt X1 til X2, som i denne spesielle sammenheng behandles som egne rettighetssubjekter/«registerført trossamfunn».

Dette er ikke til hinder for at Ys medlemskap i X må anses for å ha bestått uavbrutt. Som det sies i sitatet fra rundskrivet ovenfor: «Medlemskapet gjelder i trossamfunnet generelt», altså i trossamfunnet X i vårt eksempel. Y må derfor ved flyttingen verken melde seg ut av X1 eller melde seg inn i X2. Innmeldingen i trossamfunnet har allerede skjedd ved innmeldingen i X som sådan. Ved flyttingen vil det eksisterende medlemskapet kun overføres fra lokal avdeling X1 til lokal avdeling X2. Det er derfor nødvendig å *registrere* flyttingen og endringen i lokal tilhørighet, bl.a. slik at krav om tilskudd kan fremsettes av riktig bispedømme. Noen ny innmelding eller innmeldingshandlinger i et nytt trossamfunn skal altså ikke finne sted bare fordi Y har flyttet fra en menighet i et fylke til en menighet i et annet fylke.

Så lenge X etter sin egen organisering må anses som én enhet, er også X et trossamfunn i medlemsammenheng. Dette innebærer at innmelding ikke er nødvendig ved flytting fra et bispedømme til et annet som begge er del av X.

Lovens regler om «innmelding» i et nytt trossamfunn får med andre ord ikke anvendelse når Y flytter fra et bispedømme i X til et annet. At X som sådan ikke er registrert hos fylkesmannen og ikke har eget krav på tilskudd, er uten betydning i denne sammenheng.

Prinsippet som her får anvendelse, er uttrykk for en internasjonalt anerkjent rett for trossamfunn til selv å velge sin organisering og struktur, herunder selv å definere hva som er et og samme trossamfunn i relasjon til medlemskap, og hva som alternativt er flere separate søstersamfunn. Dette prinsippet har folkerettslig beskyttelse gjennom sluttdokumentet fra Konferansen for samarbeid og sikkerhet i Europa (KSSE, Wien 1986-89, også med Norge tilslutning) der det vedrørende religionsfriheten og den derav følgende rett til å organisere trossamfunn på eget vis heter i pkt. 16.4:

*«For å garantere den enkeltes frihet til å bekjenne seg til og utøve sin religion eller overbevisning, vil deltakerstatene bl.a. [...] respektere retten for disses religiøse fellesskap [...] til å organisere seg etter deres egen hierarkiske og institusjonelle struktur.»*

Når fylkesmannen ikke anerkjenner de organisatoriske valg Den katolske kirke har gjort i så måte, er det et brudd på dette folkerettslige prinsippet.

#### 5.4.4 Sammenlikning med Den norske kirke

Prinsippet i trossamfunnsloven om hvilken betydning flytting fra en menighet til en annen har for medlemskapet, gjelder tilsvarende for Den norske kirke. Dette kan illustreres med følgende eksempel:

- Et medlem av Den norske kirke flytter fra Tromsø til Oslo og sender melding til folkeregisteret om dette. Den norske kirke vil på grunnlag av registreringen i folkeregisteret sørge for at vedkommende blir registrert i manntallet for det lokale soknet. Dette gir bl.a. grunnlag for stemmerett ved lokale kirkevalg, jf §§ 4-1 og 4-2 og kapittel 5 i Regler for valg av menighetsråd. Dette skjer uten at det foretas noen form for innmeldingshandling i det nye soknet, og baseres utelukkende på meldingen til folkeregisteret. Meldingen til folkeregisteret har i seg selv ikke noe med verken Den norske kirke eller medlemskapet der å gjøre. Registreringen i det lokale

kirkemantallet er således ikke resultat av en aktiv eller bevisst handling fra medlemmets side for å få registrert medlemskapet lokalt. Denne løsningen er forutsatt i forskrift om Den norske kirkes medlemsregister § 8.

- Illustrerende for mangelen på krav til formaliteter og innmeldingshandlinger ved slik flytting fra en menighet til en annen innad i Den norske kirke, er informasjonen på dennes hjemmesider. Under overskriften «*Finn din menighet*», står det «*Er du usikker på hvilken menighet som er din? Skriv inn bostedsadressen din i søkefeltet nedenfor, så vil du få svaret.*» (<https://kirken.no/nb-NO/om-kirken/kontakt-oss/finn-din-menighet/>). Det forutsettes altså at det enkelte medlem ikke nødvendigvis er klar over hvilken menighet vedkommende tilhører, og langt mindre forutsettes det at vedkommende må melde seg inn lokalt.

5.4.5 Betydningen av at OKB er registrert enhet hos fylkesmannen for medlemskap i trossamfunnet Prinsippene som forklart i punktene ovenfor gjelder også for Den katolske kirke. Når et medlem av Den katolske kirke flytter, vil vedkommende få sitt medlemskap overført til en annen lokal organisatorisk enhet i Den katolske kirke, dvs. til et nytt bispedømme. Eksemplet for Den norske kirke i punkt 5.4.3 ovenfor, kunne således like godt ha vært gitt for Den katolske kirke. Situasjonen ville da vært at et medlem av Den katolske kirke flyttet fra Tromsø til Oslo. Vedkommende ville da blitt registrert som medlem i OKB i stedet for i Tromsø stift.

Slik overføring av medlemskap ved flytting fra en enhet av trossamfunnet til en annen, innebærer åpenbart ingen utmelding og deretter innmelding på ny i et annet trossamfunn, på samme måte som eksemplet i punkt 5.4.3 ikke innebærer utmelding og nyinnmelding i X, og eksemplet i 5.4.4 ovenfor ikke innebærer utmelding og nyinnmelding i Den norske kirke. Medlemskapet i ett og samme trossamfunn står i alle eksemplene fast og er uberørt av flyttingen. Det er kun den lokale tilhørigheten som endres, og overføringen av medlemskapet til den nye lokale enheten av X/Den norske Kirke/Den katolske kirke som skal registreres.

Fylkesmannen tar feil når det i det påklagede vedtaket legges til grunn at et medlem av Den katolske kirke som flytter fra ett sted til et annet, dermed melder seg først ut av et trossamfunn og så inn i et annet trossamfunn. Fylkesmannen baserer seg bl.a. på uttalelser om medlemskap i «tilsvarende søstersamfunn i Norge» (vedtakets side 4). Denne saken gjelder ikke innmelding i noe «tilsvarende søstersamfunn», slik som f.eks. et skifte fra Den danske folkekirke til Den norske kirke. Denne saken dreier seg om et fortsatt og uavbrutt medlemskap i ett og samme trossamfunn, Den katolske kirke, med registrering av overføring av medlemskapet i et annet bispedømme.

I denne sammenhengen er landegrenser irrelevant. Den katolske kirke er et verdensomspennende trossamfunn med Den hellige stol i Roma som hovedsete, og ikke flere separate, nasjonale trossamfunn. På dette punktet skiller Den katolske kirke seg fra Den norske kirke og enkelte andre lands luthersk-evangeliske folkekirker. Etter katolsk lære og Den katolske kirkes organisering, er det ingen forskjell om en person flytter til Oslo fra Tromsø, Stockholm eller Krakow. Medlemskapet i Den katolske kirke består uendret selv ved bopel i et nytt land, og den lokale tilhørigheten registreres i det nye bispedømmet uansett hvor vedkommende har flyttet fra.

Som følge av dette skal et medlem av Den katolske kirke som flytter fra f.eks. Polen til Norge, ikke melde seg inn i Den katolske kirke på nytt. OKB kan ikke melde inn noen som allerede er medlem fra før. Medlemskapet i trossamfunnet Den katolske kirke er etablert tidligere, og

fortsetter uavbrutt. Medlemskapet skal registreres lokalt når vedkommende har flyttet inn i bispedømmet. Dette skjer ved innføring i det lokale medlemsregisteret. En betydelig del av de omtvistede medlemmene i denne saken var medlemmer av Den katolske kirke i Polen, og ble registrert i medlemsregisteret til OKB etter at de flyttet til Norge. Det fremgår av den tidligere gjennomgangen at disse ikke måtte melde seg inn på ny i trossamfunnet bare fordi de flyttet til et annet bispedømme.

Dette innebærer at fylkesmannen tar feil når det oppstilles krav om nyinnmelding i Den katolske kirken ved flytting, og ikke bare lokal registrering av overføringen av medlemskapet der medlemmet tar fast bopel.

Det har for øvrig tidligere blitt akseptert av myndighetene at katolikker som flyttet til Norge ble innført i de lokale medlemsregistrene på slikt grunnlag. Det finnes flere eksempler fra menighetsprotokoller som ble attestert som «gjennomsett og funnet å være i orden» e.l. av fylkesmannen, der det fremkommer at medlemskap for tilflyttede katolikker fra utlandet ble registrert på det grunnlag at de tok bopel her.

Det forhold at Den katolske verdenskirken av praktiske årsaker ikke har et globalt medlemsregister, endrer ikke på dette. Kirkens enhetlige karakter påvirkes ikke av valget av registertekniske løsninger.

Et krav om nyinnmelding i trossamfunnet ved flytting kan dessuten være problematisk i forhold til EØS-avtalens art. 29, og dens krav til fri bevegelighet av arbeidstakere. Denne bestemmelsen tillater ikke at det oppstilles ugrunnede hindringer for slik flytting fra et land til et annet, herunder unødig tap av visse sosiale posisjoner. Det vil være et slik hinder dersom norske myndigheter oppstiller den feilaktige konstruksjon at medlemskapet i trossamfunnet skal anses som tapt som følge av flyttingen, med den konsekvens at man må melde seg inn på nytt når man flytter inn til et annet land.

## **5.5 Forskjellen mellom innmelding i et trossamfunn og flytting fra en menighet/bispedømme til et annet**

Det følger av eksemplene i punkt 5.4 ovenfor at det må gjøres et skille mellom:

- 1) Innmelding i et trossamfunn av en person som ikke tidligere har vært medlem av samme trossamfunn;

og

- 2) Registrering av medlemskap lokalt når et allerede innmeldt medlem flytter fra et bispedømme til en annet.

Faktisk sett er det vesentlige forskjeller mellom disse to:

- Innmelding i et trossamfunn er en høytidelig handling som uttrykker valg av trosretning og tilhørighet til trossamfunn, og dermed religiøs identitet og stillingtagen til eksistensielle spørsmål. Slik innmelding markeres gjerne gjennom rituelle handlinger som f.eks. dåp.
- Flytting fra en menighet eller et bispedømme til et annet innebærer i seg selv ikke annet enn at vedkommendes geografiske bopel endres. Det har i utgangspunktet ingenting med verken religiøs oppfatning eller tilhørighet til et trossamfunn å gjøre, og innebærer ikke i seg selv noen endringer i så måte. Det oppstår likevel ved

flytting et avledet behov for overføring av medlemskapet til den nye menigheten og registrering av dette.

Eksempelene i punkt 5.4 ovenfor viser betydningen av disse forskjellene, herunder at det ikke er behov for utmelding og innmelding av et trossamfunn bare fordi man flytter fra en menighet til en annen. Hvilken enhet som er registrert hos fylkesmannen har ingen betydning for dette spørsmålet.

Fylkesmannens vedtak blander i stor grad sammen den egentlige innmelding i et trossamfunn med overføring av medlemskap til ny lokal avdeling av trossamfunnet ved flytting. Dette skyldes at man har misforstått betydningen av at OKB er valgt som registrert enhet hos fylkesmannen, og tillagt dette virkninger også i andre sammenhenger. Fylkesmannen har feilaktig lagt til grunn at registreringen av OKB hos fylkesmannen innebærer at OKB *i enhver sammenheng* anses som et selvstendig trossamfunn. Dette er positivt feil, jf. gjennomgangen ovenfor. OKB er et «registerført trudomssamfunn» etter lovens § 19, men ikke et selvstendig trossamfunn i andre sammenhenger. Som forklart tidligere er OKB i sin alminnelighet, herunder med tanke på medlemskap, en integrert del av Den katolske kirken.

Det gir altså ikke mening å likestille registrering av geografisk flytting med en ny innmelding i et trossamfunn, selv om flyttingen innebærer skifte fra et bispedømme/«registerført trudomssamfunn» til et annet bispedømme/«registerført trudomssamfunn». Konsekvensen av dette blir at lovens fulle krav til innmeldingshandlinger må oppfylles hver gang noen flytter fra en menighet til en annen. Det er heller ikke grunnlag i lovverket for at det stilles slike krav til nyinnmelding i trossamfunnet hver gang noen flytter fra en menighet eller et bispedømme til et annet, jf. punkt 7 nedenfor. En slik løsning ville også være særdeles upraktisk for både medlemmene og trossamfunnene. Det ville også være i strid med medlemmenes egne ønsker, foretatte valg og rettigheter, og en ubegrunnet innskrenkning av den geografiske medlemskapsvirkning som trossamfunnet selv har definert.

## 6 HVORDAN MEDLEMSKAP ERVERVES I OKB

Medlemskapsordningen i OKB gjenspeiler OKBs selvstendighet i forhold til kravene om offentlig tilskudd, jf. lovens § 19: Det finnes et eget, lokalt medlemsregister for OKB, og det er dette som danner grunnlaget for kravene om offentlig tilskudd.

Når det gjelder *hvordan* medlemskap erverves i OKB, og dermed *når* noen kan innføres i OKBs medlemsregister, gjenspeiler reglene at OKB i sin alminnelighet er en integrert og selvstendig del av det internasjonale trossamfunnet Den katolske kirke.

OKB følger de regler for innmelding og medlemskap som er gitt av og for Den katolske kirke i sin alminnelighet. Disse reglene følger av kanonisk rett, og er avgjørende for når OKB kan og skal anse noen som lokale medlemmer av OKB. Prinsippene er de samme som anvendes – og i sin alminnelighet anerkjennes av myndighetene i forskjellige land – over hele verden.

Medlemskap i Den katolske kirke, og dermed også OKB, etableres etter følgende prinsipper.

- Innmelding skjer i hovedsak ved dåp, eventuelt ved konvertering.
- Innmelding er frivillig. Den som foretar et slikt valg, aksepterer samtidig virkningene av innmeldingen, slik medlemskapsvirkningene er definert av Den katolske kirkes regler/kanonisk rett.

- Innmeldingen i Den katolske kirke har i følge kanonisk rett potensielle virkninger over hele verden, uansett hvor innmeldingen først finner sted. Den enkelte katolikk vil på grunnlag av innmeldingen ha visse rettigheter og plikter overfor de lokale menigheter og bispedømmer på alle steder der vedkommende måtte befinne seg. F.eks. vil en norsk katolikk som er på ferie i Mexico ha rett til å henvende seg til den lokale presten for betjening på grunnlag av medlemskapet i Den katolske kirke.
- Medlemskap i Den katolske kirke har etter sitt innhold den virkning at den som i etterkant av innmeldingen tar fast bopel i et annet bispedømme, automatisk får overført medlemskapet dit, og får status som lokalt medlem i bispedømmet/menigheten ved den nye bopelen.
- At det automatisk etableres slike medlemskapsvirkninger lokalt ved flytting til et nytt bispedømme, er ikke valgfritt. Dette er en ufravikelig del av innholdet av det medlemskapet som ble frivillig etablert ved innmeldingen i Den katolske kirke tidligere, jf. også punkt 7.3 nedenfor.
- Det kreves ingen ny og særskilt innmelding i det lokale bispedømmet dit medlemmet flytter. Medlemskapet overføres automatisk, på grunnlag av at vedkommende allerede har meldt seg inn i Den katolske kirke, og fordi det enkelte bispedømmet kun er en underordnet og integrert del av dette trossamfunnet.
- At medlemskapet tilordnes det lokale bispedømmet, er del av den interne organiseringen av ett og samme trossamfunn, og innebærer ingen egentlig etablering av nytt medlemskap.

Dette innebærer at medlemskap lokalt i OKB for katolikker fra andre land, etableres gjennom en to-trinnsprosess:

- Medlemskap i Den katolske kirke som sådan etableres ved innmelding gjennom dåpen eller konvertering, enten dette er et annet sted i Norge eller i utlandet.
- Medlemskap i OKB etableres automatisk ved tilordning av det eksisterende medlemskapet til OKB lokalt når medlemmet tar fast bopel i bispedømmet.

Trossamfunnsloven og forskriften (FOR-2005-04-19-345) må forstås og anvendes i lys av kjennetegnene ved Den katolske kirke som er fremstilt ovenfor. Det skal selvsagt ikke foretas nye innmeldingshandlinger bare fordi noen flytter. Medlemskapet er etablert en gang for alle ved dåp eller konvertering, og registreringen i OKB gjelder den organisatoriske tilhørigheten gjennom vilkåret om bosted.

## **7 KRAVENE TIL MEDLEMSKAP ETTER NORSK LOV**

### **7.1 Innledning**

Vi har ovenfor gått gjennom hvordan medlemskap erverves i OKB i henhold til trossamfunnets egne regler. Gjennomgangen viser at medlemskap i OKB erverves automatisk for katolikker som er innmeldt i Den katolske kirken i utlandet, og som tar fast bopel i Norge.

OKB vil gjøre gjeldende at disse reglene som følger av kanonisk rett, er fullt ut i samsvar med norsk lovgivning. Dette vil begrunnes nærmere i det følgende.

## 7.2 De materielle kravene for lokalt medlemskap - oversikt

Trossamfunnsloven oppstiller visse materielle krav som må oppfylles for at en person skal anerkjennes av myndighetene som medlem av et trossamfunn. Det enkelte trossamfunn kan ikke fastsette egne regler som fraviker fra disse materielle kravene, noe OKB aldri har hevdet. De tre sentrale vilkårene for medlemskap er følgende:

1. For det første følger det av § 7 første ledd at det kun er norske statsborgere eller personer bosatt i Norge som kan være medlemmer av trossamfunnet.
2. Av § 7 andre ledd følger det videre at trossamfunnets interne vilkår for medlemskap må være oppfylt. For Den katolske kirkes vedkommende innebærer dette dåp eller konversjon.
3. For det tredje følger det av § 8 at det ikke er anledning til å være medlem av mer enn ett (registrert) trossamfunn på samme tid.

At disse er de materielle vilkårene, har vi tidligere begrunnet nærmere i redegjørelsen av 16. mars 2015, side 14, punkt 4.2, og vi utdyper derfor ikke dette her.

For de aller fleste medlemmer denne klagesaken gjelder, var disse materielle vilkår oppfylt da de ble ført inn i det lokale registeret i OKB. Dette begrunnes nærmere under punkt 9 nedenfor.

## 7.3 Selvbestemmelsesrett ved overføring av medlemskapet til lokal avdeling?

Man kunne tenke seg den ordning at et medlem av et trossamfunn hadde en selvbestemmelsesrett ved flytting, i den forstand at vedkommende selv fikk velge om man ønsket medlemskap i den lokale avdelingen av trossamfunnet ved den nye bopelen. Fylkesmannens vedtak er basert på den oppfatning at medlemmene selv må kunne velge om de vil ha sitt medlemskap i Den katolske kirke tilordnet til OKB.

En slik valgmulighet har ikke den som melder seg inn i Den katolske kirke. Dersom noen først foretar det frivillige valget det er å melde seg inn i Den katolske kirken, velger vedkommende også å godta ordningen med automatisk overføring av medlemskapet til det lokale bispedømmet ved flytting.

Dette aspektet ved medlemskapet er ikke valgfritt og ikke noe man kan gi avkall på eller frasi seg. Det vises til punkt 5.5 ovenfor, og redegjørelsen av 16. mars 2015 (vedlegg 1 til denne klagen) side 4-5, samt side 4-5 i bilag 14 til nevnte redegjørelse.

Det kan også vises til læreboken Tro som bærer - Kirkehistorie og kirkekunnskap, s 135:

*«Menighetstilhørigheten er ikke noe du velger selv. En katolsk menighet består av mennesker som tilber Gud sammen fordi de bor i samme område.»*

Sagt med andre ord, det er ikke mulig å melde seg bare delvis inn i Den katolske kirke. Det er ikke frivillig for et allerede innmeldt medlem om man vil ha rettigheter og plikter overfor det lokale bispedømmet der man tar sin bopel, og heller ikke om man vil bli ansett som og registrert som medlem lokalt. Man kan som medlem ikke fritt plukke ut de medlemskapsvirkninger man liker, og droppe de andre.

Nok en gang kan parallellen trekkes til Den norske kirke: Det er heller ikke mulig å f.eks. melde seg inn i Den norske kirke v/Nordreisa sokn, og samtidig avvise medlemskap i resten av Den norske kirke. Et medlem som flytter fra Nordreisa til Røa, må således akseptere å bli registrert i det lokale manntallet for Røa sokn samtidig som vedkommende blir fjernet fra manntallet for Nordreisa sokn. Eneste alternativ for den som ønsker å unngå dette er å melde seg helt ut av Den norske kirke.

Om det er riktig eller feil at et tidligere korrekt innmeldt medlem senere registreres i et annet lokalt medlemsregister ved flytting, er derfor uavhengig av hvorvidt vedkommende selv har bedt om slik lokal overføring og registrering av medlemskapet. Det avgjørende er hvorvidt de materielle vilkår for lokal registrering som nevnt i punkt 7.2 er oppfylt. I eksemplet som nevnt vil registrering i manntallet for Røa sokn være korrekt selv om medlemmet ikke har bedt om det. Dette skyldes at vedkommende tidligere har ervervet medlemskap i Den norske kirke gjennom dåpen, samtidig som vedkommende har fått lokal tilhørighet til Røa ved å flytte dit.

Fylkesmannen mener muligens at det gjelder andre regler når flyttingen går over landegrensene enn ved flytting innad i et land. Ut fra Den katolske kirkes organisering og enhet gir et slikt skille mellom nasjonal og internasjonal flytting ingen mening. Det finnes heller ingen holdepunkter i relevante rettskilder for at norsk lov gjør forskjell mellom flytting innad i et land og flytting over landegrensene. Det avgjørende er ikke hvor man flytter i betydningen om man flytter innen samme land eller mellom to land. Det avgjørende er om medlemskapet etter trossamfunnets egne regler opphører som følge av flyttingen slik at det må foretas en ny innmelding i et annet trossamfunn etter flyttingen. Og svaret er gitt ovenfor når det gjelder Den katolske kirke; her er det ingen forskjell om flyttingen skjer mellom to land eller innad i samme land. På dette punkt er det en forskjell i forhold til Den norske kirke, men ikke i forhold til kirker i alle andre land, deriblant nordiske land som vi skal vise senere i klagen.

#### **7.4 Ingen ytterligere materielle vilkår etter norsk lov**

Trossamfunnsloven stiller ingen andre vilkår for etableringen av medlemskap lokalt. Det er dermed ikke grunnlag for å sette til side Den katolske kirkens og OKBs praksis med tanke på materielle vilkår for medlemskap. Det følger tvert i mot av trossamfunnslovens § 9 at det overlates til det enkelte trossamfunn hvordan innmelding skal skje.

Ordningen til OKB ivaretar også de grunnleggende hensyn til at medlemskapet skal ha grunnlag i medlemmets egen frivillige innmeldingshandling, jf punkt 4.1.

Fylkesmannen begrunner sitt vedtak ved henvisning til lovens §§ 3 og 6, men også disse gjelder hhv. det å «melde seg inn» og det å «melde barnet sitt inn». De gjelder altså innmelding, og sier ingenting om registrering av medlemskap lokalt ved flytting. Bestemmelsene kan i beste fall gi grunnlag for en indirekte slutning om at medlemskap må være basert på medlemmets eget frivillige valg. Dette vilkåret er oppfylt for alle som har blitt medlemmer i OKB ved å la seg døpe katolsk eller konvertere og deretter flytte til bispedømmet, uavhengig av om dåpen fant sted i utlandet eller i Norge. jf. punkt 4.1 ovenfor.

#### **7.5 Prosessuelle krav til lokal registrering av medlemskap**

##### **7.5.1 Innledning**

Det er viktig at registreringene i de lokale medlemsregistrene blir så riktige som mulig. Dersom noen innføres ved en feil, vil det a) være en urett overfor den enkelte som blir feilaktig registrert; b) være ugyldig etter Den katolske kirkes egne regler; og c) ikke samsvare med norsk lov, herunder vilkårene og forutsetningene for den norske tilskuddsordningen.



Riktige registreringer forutsetter at metode og saksbehandling i forbindelse med registreringen er tilstrekkelig god. Man kunne derfor tenke seg at det var oppstilt særskilte krav til slik lokal registrering, f.eks. med tanke på spesifikke krav til hvordan trossamfunnet skal verifisere at de materielle vilkårene for lokalt medlemskap er oppfylt. Hvorvidt det gjelder slike prosessuelle krav, vil bli behandlet i det følgende. Som det vil bli påvist, oppstiller ikke norsk lovgivning noen prosessuelle krav som må være oppfylt for at et tilflyttet medlem skal kunne registreres lokalt.

At det ikke gjelder noen prosessuelle krav, betyr ikke at registreringene ikke skal være korrekte. Dersom registrering skjer uten at de materielle vilkårene er oppfylt, vil det være gjort en feil. Det vil for OKB være tilfellet dersom man f.eks. feilaktig innfører i medlemsregisteret en person som aldri har blitt døpt eller gjennomført andre anerkjente innmeldingshandlinger, eller som ikke har fast bopel i bispedømmet. Registreringen skal da slettes, og det vil ikke være grunnlag for tilskudd.

Dersom alle de materielle vilkårene er oppfylt, må derimot registreringen anses som korrekt. Dette gjelder uavhengig av om vedkommende medlem har bedt *særskilt* om slik lokal registrering/medlemskap (se 5.2-5.5 og 7.3 ovenfor). Det er tilstrekkelig at vedkommende har bedt om medlemskap gjennom innmeldingen i det globale trossamfunnet Den katolske kirke et annet sted i verden, med de virkninger dette innebærer for etablering av lokalt medlemskap ved flytting. Dette gjelder også uavhengig av om prosessen som har ført til den materielt korrekte registreringen har vært betryggende eller ikke (se nedenfor i dette punkt 7.5.2). Det avgjørende er at selve *resultatet* har blitt korrekt, dvs. at registreringen lokalt er i samsvar med de *materielle* krav.

Sagt på en annen måte: Ettersom det ikke er oppstilt særskilte prosessuelle krav, er det kun de materielle kravene for registrering som gjelder.

#### 7.5.2 *Rettskilder – prosessuelle krav ved registrering av flytting*

##### Lovens regler om innmelding gjelder ikke for flytting

Trossamfunnsloven § 9 har regler om «innmelding». Bestemmelsen får ikke anvendelse på lokal registrering av medlemskap for tidligere registrerte medlemmer ved flytting. Språklig sett er slik overføring og lokal registrering av medlemskapet for tidligere innmeldte personer klart nok ikke noen form for «innmelding», jf. den tidligere gjennomgangen av forskjellen mellom de to. De øvrige rettskildene gir heller ikke holdepunkter for en utvidende fortolkning av loven. Det er heller ingen reelle hensyn som tilsier en slik forståelse. Det vil ikke være hensiktsmessig at to så vidt forskjellige situasjoner som 1) innmelding i et trossamfunn og 2) registrering/tilordning av medlemskap lokalt ved flytting skal behandles likt, jf. gjennomgangen av forskjellene i punkt 5.5 ovenfor. Tvert i mot er det særdeles upraktisk for både medlemmer og trossamfunn dersom det skal kreves nye innmeldingshandlinger hver gang et medlem flytter fra en menighet til en annen. En slik forståelse vil dessuten medføre uønsket tap av medlemskap for den som flytter til en annen menighet, og som ikke er klar over at ny innmelding er nødvendig.

Så fremt de materielle vilkårene for lokalt medlemskap er oppfylt, vil derfor registrering av dette være korrekt.

Noen andre prosessuelle bestemmelser om overføring og registrering lokalt av medlemskap ved flytting finnes ikke.

### Uansett ingen prosessuelle krav som ikke er overholdt

Selv om trossamfunnslovens § 9 mot formodning skulle gis analogisk anvendelse på registrering av flytting og lokalt medlemskap, oppstiller bestemmelsen uansett ikke offentligrettslige, prosessuelle krav til innmeldingen. Det følger tvert i mot av bestemmelsen selv at reglene for innmelding overlates til de enkelte trossamfunn. Dette må følgelig gjelde også med tanke på prosessuelle sider av registreringen.

Dette betyr at OKB uansett står fritt til å unnlate etableringen av særskilte prosessuelle krav som må være oppfylt i tillegg til de materielle kravene før medlemskap registreres lokalt.

### Prestens ansvar etter lovens § 9

Lovens § 9 bestemmer at «*Presten eller forstandaren ser til at vilkåra etter lova er oppfylde*». Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd kun for innmelding, og ikke for registrering av flytting og lokalt medlemskap. Dette er uansett en kompetanseregulering som sier noe om hvem som kan godkjenne en innmelding. Utover dette oppstiller den ikke annet enn den selvsagte ordensforskrift at de materielle vilkårene for innmelding skal være oppfylte. Det sies ikke noe om at det skal utføres bestemte kontrolltiltak, eller at svikt i så måte kan medføre at en ellers gyldig registrering av medlemskap skal anses som ugyldig. En slik forståelse ville ha den konsekvens at innmeldte medlemmer av trossamfunn måtte fjernes fra medlemsregisteret mot sin vilje, fordi presten ikke hadde kontrollert tilstrekkelig grundig at de faktisk oppfylte vilkårene for medlemskap, virkelig var oppfylt. Det kan f.eks. ikke være slik at hvis en prest glemmer å få bekreftet at vilkåret om lokal bopel er oppfylt, så blir den innmeldingen eller registreringen av medlemmet som skjer, ugyldig, når dette vilkåret materielt sett faktisk var oppfylt uansett.

Plikten etter § 9 ligger uansett på den enkelte presten, og ikke trossamfunnet som sådan. Selv om det er trossamfunnet ved styringsorganene som sender inn krav om tilskudd, har disse uansett ikke ansvar for medlemsregisteret. Dette ligger i sin helhet til den enkelte prest som er oppført i registreringsmeldingen, jf. lovens §§ 14 og 26. Disse prestene står under direkte tilsyn av fylkesmannen.

### Reglene om attest

Trossamfunnslovens regler om «*innmelding*» i § 9 kan heller ikke forstås slik at kravet til utstedelse av attest for medlemskap gjelder når en person flytter fra et bispedømme til et annet. En slik plikt følger ikke av loven, og det vil uansett være meningsløst å utstede attest for innmelding når det kun gjelder registrering av flytting. Eventuell manglende overholdelse av et krav om utstedelse av attest kan uansett ikke påvirke gyldigheten av medlemskapet, da dette bare vil være overtredelse av en *ordensforskrift*. Attest er kun en bekreftelse av et allerede etablert medlemskap. På samme måte som et barn som døpes i Den norske kirke vil være medlem selv om presten glemmer å utstede dåpsattest, vil et innmeldt medlem av Den katolske kirke være medlem selv om ordensforskriften om attest ikke blir etterlevd. Datoen for registrering av medlemskapet fremgår uansett av medlemsregisteret til OKB.

### Eventuelle prosessuelle feil uansett uten betydning

Selv om det i strid med OKBs syn og uten synbart hjemmelsgrunnlag skulle legges til grunn at det gjelder prosessuelle regler for registrering av tilflyttede medlemmer, vil manglende overholdelse av disse uansett ha rettslig karakter av *saksbehandlingsfeil*, som i de fleste

tilfellene vil være uten betydning for resultatet. Med *resultatet* menes her registreringen av personer som vitterlig *er innmeldt* i Den katolske kirke gjennom dåpen, og som også oppfyller de andre *materielle kravene* til registrering.

At eventuelle prosessuelle feil ikke kan tillegges vekt, følger direkte av lovens ordlyd. Etter trossamfunnslovens § 19 det eneste avgjørende for kravet på tilskudd om en person «hører til» trossamfunnet eller ikke. Slik tilhørighet vil foreligge når de materielle vilkårene for medlemskap er oppfylt, uavhengig av prosessuelle forhold. Loven sier motsetningsvis ingenting om saksbehandling eller prosess forbundet med medlemskapet i § 19, og slike forhold kan derfor heller ikke tillegges betydning når et krav på tilskudd vurderes. Dette er ikke til hinder for at fylkesmannen reagerer på uheldige prosessuelle forhold, men sanksjonene må da være andre enn bortfall av tilskudd, for en slik sanksjon er ikke hjemlet i loven.

#### Betraktninger om hvordan reglene bør være

Fylkesmannen kan gjerne mene at trossamfunnsloven *bør* stille krav som også gjelder ved registrering av *flytting* og registrering av lokalt medlemskap, og ikke bare for *innmelding*. Gjeldende rett basert på loven slik den er utformet, oppstiller imidlertid ikke et slikt krav. Det er både juridisk uholdbart og særdeles urimelig når krav som i beste fall fremgår antydningvis av et rundskriv fra 2015 og som er myntet på nettopp på denne saken, benyttes til å ramme Den katolske kirke for registreringer mellom 2010-2014, og det med tilbakebetalingskrav på over kr 40 millioner. Det vises her til sitatet fra professor Fleischers rettskildelære i punkt 2.2 ovenfor, og hans poeng om at slike krav må fremgå tilstrekkelig klart av lovtekst, og ikke av rundskriv.

Trossamfunnslovens ordning er i følge § 9 at det enkelte trossamfunn selv bestemmer sin ordning for medlemskap og registrering, herunder også ved registrering av flytting i den grad § 9 gjelder for slike situasjoner i tillegg. Den katolske kirkes ordning er at medlemskap registreres når de materielle vilkårene for dette er oppfylt, og ikke ellers. Det gjelder ikke særskilte prosessuelle krav til verifikasjon eller dokumentasjon av medlemskapet, og lovens § 9 gir Den katolske kirke frihet til å benytte en slik ordning.

## **8 PRAKSIS I ANDRE TROSSAMFUNN VED FLYTTING FRA EN MENIGHET TIL EN ANNEN**

### *8.1.1 Innledning*

Som nevnt ovenfor, stiller norsk rett ikke krav til at et tidligere innmeldt medlem i et trossamfunn skal be om eller gi samtykke til registrering i lokalt medlemsregister ved flytting. Det stilles heller ingen særskilte krav til metode eller saksbehandling for å verifisere at de vilkårene for registrering av medlemskap lokalt er oppfylt ved flytting.

Denne forståelsen av regelverket bekreftes også av praksisen fra andre trossamfunn, samt norske myndigheters aksept av denne praksisen. Det vil være et brudd på kravet til likebehandling av trossamfunn og deres medlemmer dersom det stilles strengere krav til OKB enn til andre trossamfunn i en slik sammenheng.

### *8.1.2 Den norske kirke*

Den norske kirke stiller som påpekt under punkt 3 ingen krav til innmeldingshandlinger ved flytting fra ett bispedømme til et annet. Medlemsregisteret oppdateres automatisk når noen flytter. Dette skjer på grunnlag av opplysninger i folkeregisteret. Denne praksisen er som kjent

basert på forskrift om Den norske kirkes medlemsregister § 8. Registrering i manntallet for et nytt sokn kan således skje uten at medlemmet selv er klar over dette, og uten at vedkommende aktivt tar skritt til slik registrering eller samtykker til dette. Prinsippet anvendes også når noen flytter til Norge fra utlandet. F.eks. vil en person som er døpt i sjømannskirken automatisk bli registrert i det lokale manntallet når vedkommende flytter til Norge.

Legger man samme prinsipp til grunn for Den katolske kirke, betyr det at man ikke kan stille krav til aktiv innmelding i OKB når et medlem bosatt i Tromsø og registrert i Den katolske kirke i Tromsø stift flytter til Oslo.

Det er ingen grunn til at dette skal stille seg annerledes når katolikker flytter fra Polen til Oslo. Etter Den katolske kirkes organisering har ikke OKB andre eller sterkere formelle bånd til Tromsø stift enn til de forskjellige bispedømmene i Polen. Samtlige bispedømmer i både Norge og Polen er del av den samme katolske kirke.

### 8.1.3 *Illustrasjon av forskjellen: Tidligere ordning for Den norske kirke med automatisk registrering av medlemskap uten innmelding;*

Den norske kirke praktiserte tidligere et prinsipp om automatisk registrering av medlemmer som flyttet til Norge, selv om de ikke engang tilhørte samme trossamfunn, men bare andre evangelisk luthersk kirkesamfunn. Fra Kristian Hanssons Norsk kirkerett, 2. utgave 1957, side 33 – 34, siteres:

*«Personer tilhørende et utenlandsk evangelisk luthersk kirkesamfunn blir medlemmer av Den norske kirke ved å bli norske statsborgere eller ved å forlange seg opptatt i kirken enten ved direkte innmelding eller ved å begjære kirkens goder (skr. 17. juli og 2. okt. 1896, 26. jan. 1905). Innmelding er betinget av at vedkommende har fast bosted i landet, men det er ikke nødvendig at han er blitt norsk statsborger. Norske statskirkemedlemmer som har vært bosatt i utlandet, blir automatisk medlemmer på ny når de bosetter seg fast i Norge (skr. 5. juli 1913). Forutsetningen er at de ikke i mellomtiden er opptatt i et ikke-evangelisk kirkesamfunn. For øvrig kan ikke enhver som flytter utenlands sies å tape sitt medlemskap i statskirken, jfr. nedenfor.»*

Den dagjeldende ordningen ble behandlet av Dissenterlovkomitéen i Innstilling til lov om trossamfunn avgitt 4. juni 1962. Komitéen uttalte om dette temaet i kapittel VIII. «Medlemskap i Den norske kirke», underpunkt 2 «Erverv av medlemskap i Den norske kirke»:

«Ad 4.

*Uten at det har direkte lovhjemmel, er det antatt at en person som tilhører et utenlandsk luthersk kirkesamfunn blir medlem av Den norske kirke ved å bli norsk statsborger. Den som har tilhørt statskirken, men opphørt å være medlem ved utvandring, blir medlem på ny hvis han bosetter seg fast her i landet, med mindre han har sluttet seg til et kirkesamfunn som ikke er luthersk. Utlending som tilhører et evangelisk-luthersk kirkesamfunn og tar fast bopel her i landet, blir medlem av statskirken uten innmelding ved å begjære kirkens goder. En kan her vise til fremstillingene i Hansson Kirkerett s. 33 og Robberstad Kyrkjerett s. 20, og de departementsskriv som det der er vist til.»*

Det er her beskrevet tre forhold som alle gjaldt personer med en tilhørighet til utlandet og som på det aktuelle tidspunkt ikke var medlemmer av Den norske kirke, men som likevel ble medlemmer automatisk, dvs. uten noen innmeldingshandling:

- a) Det ble oppnådd automatisk medlemskap i Den norske kirke ved at man ble norsk statsborger, hvis man tilhørte et utenlandsk luthersk kirkesamfunn.
- b) Det ble oppnådd automatisk medlemskap i Den norske kirke for tidligere medlem som utvandret og av den grunn mistet sitt medlemskap, og som igjen bosatte seg i Norge.
- c) Det ble oppnådd automatisk medlemskap for den utlending som tilhørte et evangelisk-luthersk kirkesamfunn og tok fast bopel i Norge og begjærte kirkens goder.

Dissenterlovkomitéen drøfter på side 49 – 50 om denne ordningen burde opprettholdes eller avløses av krav om innmelding. Konklusjonen ble at ordningen burde avløses av et krav om innmelding, slik at det ble slutt på den automatiske innmeldingen for disse typetilfellene. Komitéen konkluderte slik på side 50, andre spalte:

*«Komitéen vil derfor foreslå at man sløyfer automatisk erverv av medlemskap i statskirken ved bosetting her i riket, eller ved erverv av statsborgerskap. Man får da bare to klare former for erverv av medlemskap, nemlig ved fødsel av foreldre i statskirken og ved innmelding. Derved vil man unngå usikkerhet om hvem som er medlem.»*

De tre typetilfellene hadde det til felles at det automatiske medlemskapet gjaldt personer som ikke var medlemmer av Den norske kirke på det aktuelle tidspunkt. De drøftelsene som ledet til denne konklusjonen viser at det alt i alt derfor var et behov for at det ble foretatt innmelding for å hindre den usikkerheten som ellers kunne hefte ved automatisk innmelding. Vi har valgt å vise til denne problemstillingen fordi det er egnet til å belyse en avgjørende forskjell mellom Den norske kirke og Den katolske kirke på området for innmelding og registrering av medlemmenes bosted til enhver tid. Medlemskap i Den katolske kirke oppnås på samme måte som i Den norske kirke. Derimot er det en grunnleggende forskjell fra det regelverk som ble beskrevet av Hansson, Robberstad og Dissenterlovkomitéen og som ble endret, idet medlemskap i Den katolske kirke var og er uavhengig av statsborgerskap og bosted i ett bestemt land, og det opphører ikke ved at man flytter ut av et land med den konsekvens at man må melde seg inn igjen ved innflyttingen i det nye bostedslandet. Den uklarhet som kunne oppstå ved den gamle, foran beskrevne ordningen med automatisk medlemskap i Den norske kirke, eksisterer derfor ikke for medlemmer av Den katolske kirke. Deres medlemskap opprettholdes uavbrutt ved flytting over landegrensene, og noe automatisk medlemskap finner ikke sted. Vi står igjen med den praktiske oppgaven med å tilordne katolikkene til de enkelte lokale enheter av Den katolske kirke, og det er det denne saken i sin kjerne handler om.

Den norske statskirkeordningen må forstås i lys av nettopp den statlige forankringen. Denne innebærer at Den norske kirke nødvendigvis har utgangspunkt i et territorielt grunnlag i den norske stat. Den katolske kirke kjennetegnes av det motsatte av dette ved at den er en verdenskirke uten territoriell avgrensning. Den er ledet av paven med støtte av et eget folkerettssubjekt, Den hellige stol. Landegrensenes betydning blir derved en helt annen enn for de kirkesamfunn som har sin forankring i nasjonalstater. Denne forskjellen må – for å unngå urettmessig forskjellsbehandling - ligge til grunn for nasjonal lovgivning om bl.a. krav til innmelding og registrering.

#### 8.1.4 *Praksis fra de nordiske folkekirker i Norge*

De svenske, finske og islandske folkekirkenes forgreninger i Norge er underlagt samme lovgivning som OKB, og mottar offentlige tilskudd på grunnlag av samme regelverk.

Når et medlem av disse folkekirkenes flytter til Norge, skjer det ingen form for ut- og innmelding. Vedkommende blir automatisk registrert som medlem av den lokale forgreningen av den aktuelle folkekirken, uten å melde seg inn eller be om slik registrering selv. Registreringen skjer uten noen form for delaktighet av medlemmet selv. Det vises til OKBs redegjørelse av 16. mars 2015 side 19, samt dens bilag 15 og 16. Vi vil her supplere disse opplysningene med noe ytterligere informasjon:

##### a) Den finske kirken

En nærmere beskrivelse av praksis fra den finske kirken for registrering av tilflyttede medlemmer er gitt på side 15 i kirkens årsberetning for 2007:

*«Forsamlingens medlemmar utgors av i Norge bosatta medlemmar av den Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Dessa personer är antecknade som frånvarande medlemmar i den församling, på vars område de senast bodde och hade hemkommun i Finland*

(...)

*Från och med år 2006 har församlingen sålunda årligen inforskaffat erforderliga upplysningar om sina medlemmar från Befolkningsregistercentralen i Finland med hjälp av Kyrkostyrelsen i den finska kyrkan. Dessa från Finland erhållna uppgifter om till Norge utflyttade kyrkomedlemmar av den evangelisklutherska kyrkan i Finland genomgår sedan en uppgradering med norska personnummer och utgör därefter Den finländska evangelisk-lutherska församlingens i Norge medlemsregister."*

##### **Bilag 3:** Årsberetning for den finske kirken 2007, utdrag

Samme ordning er beskrevet i årsberetningen for 2014, side 17-18

*"Trossamfund verksamma i Norge mottar lagstadgat statligt och kommunalt bidrag för sin verksamhet. För att erhålla nämnda bidrag är förutsättningen, att trossamfundet lämnar in sina medlemmars födelsedatum och personbeteckning till den myndighet som beviljar bidraget, dvs. till Fylkesmannen i Oslo og Akershus för församlingens vidkommande. Församlingen införskaffar sålunda årligen med bistånd av Kyrkostyrelsen i den finska kyrkan nödvändiga upplysningar om sina medlemmar från Befolkningsregistercentralen i Finland. Dessa från Finland erhållna uppgifter om till Norge utflyttade kyrkomedlemmar av den Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland genomgår sedan en uppgradering med norska personnummer och utgör därefter medlemsregister för Den finländska evangelisk-lutherska församlingen i Norge."*

(...)

*«Det är emellertid viktigt att framhålla, att en person behåller sitt medlemskap i kyrkan så länge man är finländsk medborgare. Det finns idag 185 415 emigrerade utlandsfinländare som fortfarande har kvar sitt medlemskap i den finska kyrkan. Sammanlagt hörde sålunda 4 285 847 personer till den Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland i slutet av år 2013.»*

**Bilag 4:** Årsberetning for den finske kirken 2014, utdrag

Fylkesmannen stilte på et tidspunkt spørsmål ved denne praksisen, i brev av 21. mars 2006.

**Bilag 5:** Brev av 21. mars 2006 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til den finske kirken

Det ble besvart med en redegjørelse for ordningen som er beskrevet ovenfor, hvoretter det ikke skjer noen form for innmelding ved flytting, kun en lokal registrering uten medlemmets medvirkning.

**Bilag 6:** Redegjørelse av 9. april 2006 fra den finske kirken til Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen valgte å akseptere denne praksisen som har fortsatt siden.

Som det fremgår av sitatet, skjer den finske kirkens lokale medlemsregistrering ved innflytting i Norge uten noen form for aktiv innmelding eller annen medvirkning fra medlemmet. Videre anses medlemmene fortsatt som medlemmer av den finske kirken i Finland. Det sies uttrykkelig at disse beholder sitt medlemskap ved flytting til Norge. Dette er helt parallelt til hvordan Den katolske kirke anser medlemmene sine for å forbli en del av samme trossamfunn, selv om de flytter til et annet land. Konsekvensen er at det ikke er behov for lokal innmelding, kun registrering av bostedet og den tilhørighet til den lokale enheten som følger med det.

Den finske kirkens løsning for lokal registrering ved flytting til Norge uten at medlemmet selv medvirker, er altså godtatt av fylkesmannen. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor fylkesmannen stiller andre og strengere krav til Den katolske kirke når en katolikk flytter fra Finland til Norge, enn de krav som stilles til den finske kirke når en evangelisk-luthersk flytter på samme måte.

Det er svært vanskelig å forstå hvorfor en finsk katolikk som flytter til Norge må melde seg inn på nytt i sitt trossamfunn for å nyte godt av lokalt medlemskap, mens et medlem av den finske kirken som flytter til Norge uten videre kan registreres som medlem i den lokale menigheten og gi grunnlag for krav om offentlige tilskudd uten at de engang er klar over registreringen selv.

b) Den svenske kirken

En nærmere beskrivelse av praksis fra den svenske kirken for registrering av tilflyttede medlemmer er gitt i årsberetningen for 2011, side 5:

*«Medlemskap i Svenska kyrkan i Norge — Svenska Margaretaförsamlingen — erhålls, forutom genom dop och foreldrars anmälan, automatiskt i samband med anmälan om flyttningen in från Sverige till Norge.»*

**Bilag 7:** Årsberetning for den svenske kirken i Norge for 2011, utdrag.

Også for den svenske kirken kreves det altså ingen innmelding ved flytting til Norge. Det skjer en «automatisk» lokal registrering, uten medlemmets medvirkning.

Som tilsynsmyndighet er fylkesmannen kjent med denne praksisen, som dermed er akseptert ved beregningen av statstilskudd. Også her er det vanskelig å forstå hvorfor fylkesmannen stiller krav til aktiv innmelding når Den katolske kirkes medlemmer flytter fra Sverige til Norge, mens det ikke stilles slike krav når det er medlemmer i den svenske kirken som flytter fra Sverige til Norge.

c) Oppsummering av nordisk praksis

Den nordiske, aksepterte praksisen bekrefter at fylkesmannens oppfatning i denne saken om hva regelverket stiller av prosessuelle krav ved registrering av tilflyttede personer, ikke er korrekt. Den viser også at fylkesmannen velger å forskjellsbehandle Den katolske kirke i strid med grunnleggende krav til likebehandling. Fylkesmannen bes i sin uttalelse til klagen om å redegjøre for det rettslige grunnlaget for denne diskrimineringen.

## **9 NÆRMERE OM SAKENS FAKTUM – HVOR MANGE AV DE MEDLEMMENE OKB REGISTRERTE I PERIODEN 2010-2014 OPPFYLTE DE MATERIELLE VILKÅRENE?**

### **9.1 Innledning**

Det følger av ovenstående gjennomgang at OKB hadde krav på tilskudd for samtlige registrerte medlemmer som oppfylte de *materielle* vilkårene for lokal medlemsregistrering, uavhengig av om metoden som ble benyttet for å verifisere medlemskapet på registreringstidspunktet var sikker eller usikker.

Spørsmål er deretter hvor mange av de registrerte medlemmene som faktisk oppfylte de materielle vilkårene, og hvor mange som ikke gjorde dette, og dermed ble feilaktig registrert som resultat av en lite betryggende metode for verifisering. Dette vil behandles i punkt 9.2 - 9.5 nedenfor.

### **9.2 Vilåret om lokal bopel**

Vilåret om lokal bopel var oppfylt for samtlige medlemmer som det ble gitt tilskudd for. Kravet til at norsk personnummer for medlemmene skulle følge søknadene, samt myndighetenes etterfølgende kontroll og fjerning av utflyttede fra listene, sikrer dette.

### **9.3 Vilåret om at medlemmene ikke samtidig kan være medlem i andre trossamfunn**

Vilåret om at medlemmene ikke samtidig kan være medlem i andre trossamfunn var oppfylt. Den årlige «vaskingen» av listene sørget for at det ikke ble gitt tilskudd for dobbeltregistrerte personer.

### **9.4 Vilåret om innmelding**

#### **9.4.1 *Personer som har bekreftet sitt medlemskap i etterkant***

Som tidligere påpekt utgjør dåp en anerkjent form for innmelding i Den katolske kirke som for andre kristne trossamfunn. De aller fleste medlemmer det ble gitt tilskudd for i perioden 2011 – 2014, var innmeldt i Den katolske kirke ved dåp og hadde oppnådd lokalt medlemskap i OKB ved å flytte til Norge.

I redegjørelsen av 16. mars 2015 til fylkesmannen, har OKB forklart hvilke undersøkelser som ble gjort for å avklare hvilke av de registrerte medlemmene som er katolikker, og hvilke som ble registrert ved en feil. I den forbindelse er det redegjort for de medlemmer som bekreftet riktigheten av sitt medlemskap i 2015, jf. redegjørelsen side 23 flg. og tabellen på side 28.



Fylkesmannen legger til grunn at disse bekreftede medlemmene skal anses som innmeldt i Den katolske kirke først fra og med tidspunktet for bekreftelsene i 2015. Dette er feil, og beror på en misforståelse av både faktum og juss. Disse personene var ikke bare formelt registrert som medlemmer i perioden 2011-2014, men også reelle medlemmer i denne perioden. Dette ble også påpekt i OKBs svarbrev av 6. mai 2015, se særlig side 3 (bilag 2 til denne klagen).

Hva som skal regnes som innmeldingstidspunkt for disse bekreftede medlemmene, kommer an på hva som anses for å utgjøre innmeldingen:

- 1) Dersom innmeldingen anses for å ha skjedd gjennom bekreftelsene pr telefon eller annen måte, må 2015 anses som innmeldingstidspunkt.
- 2) Dersom innmeldingen anses for å ha skjedd gjennom den tidligere dåpen, må tidspunktet for dåpen anses som innmeldingstidspunkt i Den katolske kirke. Lokal registrering kan likevel først skje når vilkåret om lokal bopel er oppfylt. Dette vilkåret var, som tidligere forklart, oppfylt, jf punkt 7.2 ovenfor

Ad 1):

Bekreftelsene i 2015 utgjør ikke noen form for innmelding. Formålet med OKB's henvendelser var ikke å «rekruttere» nye medlemmer, men å få bekreftet eller avkreftet hvorvidt vedkommende faktisk *var* medlem. En innmelding i et trossamfunn er, som forklart i punkt 3, en høytidelig beslutning og uttrykk for en markering av religiøs oppfatning. Det kan vanskelig tenkes at mange har fått en spontan religiøs vekkelse og ønske om innmelding som følge av en oppringning fra et callsenter eller en henvendelse pr SMS eller epost. Det vil heller ikke være mulig å melde seg inn spontant på denne måten, fordi medlemskap i Den katolske kirke forutsetter at vedkommende er døpt eller på annen måte tilhører Den katolske kirke – akkurat som i Den norske kirke, jf kirkeloven § 3 nr. 2 og 7.

Ad 2):

Det er for alle praktiske formål utenkelig at noen har valgt å bekrefte sitt medlemskap i Den katolske kirke uten at de allerede er døpt. Dette er et så velkjent og grunnleggende vilkår for medlemskap, at man trygt kan se bort fra den hypotetiske mulighet for at noen har valgt å bekrefte medlemskapet sitt uten at de er døpte katolikker. Det måtte i så fall begrense seg til en håndfull helt spesielle unntakstilfeller. I sin uttalelse til klagen bør fylkesmannen klargjøre om fylkesmannen er av en annen oppfatning og eventuelt hva som er grunnlaget for dette.

Ovennevnte viser at samtlige som bekreftet medlemskap i 2015, utvilsomt var innmeldt tidligere i Den katolske kirke gjennom dåp (eller konvertering). I praksis innebærer dette dåp i utlandet før vedkommende flyttet til Norge, og dermed før vedkommende ble registrert i OKBs medlemsregister.

Fylkesmannen legger avgjørende vekt på at tidspunktet for innmelding er usikkert. Tidspunktet for registrering i medlemsregisteret fremkommer imidlertid uttrykkelig av dette. Det er riktig at tidspunktet for den forutgående innmelding i i Den katolske kirken i noen tilfeller kan være ukjent, men noen rettslig relevans har dette ikke. Det avgjørende er at ervervet av medlemskap i Den katolske kirke - i form av dåp i utlandet - utvilsomt skjedde *før* vedkommende ble registrert lokalt etter å ha fått bopel i Norge. Nøyaktig hvor mange år det gikk fra dåpen til registreringen spiller ingen rolle. Lokalt medlemskap var på tilsvarende

måtte oppnådd gjennom flyttingen til bispedømmet, jf punkt 9.2 ovenfor. Tidspunktet for registreringen i medlemsregisteret er også kjent.

Det kan dermed legges til grunn at samtlige bekreftede også var medlemmer av OKB i de perioder det ble søkt om tilskudd for dem i årene 2011-2014. Som nevnt under punkt 9.2 og 3.3, var også de øvrige materielle vilkårene for medlemskap lokalt oppfylt.

Dette innebærer at OKB har krav på tilskudd for alle de som har bekreftet sitt medlemskap, for hele perioden den enkelte har vært formelt registrert i årene 2011-2014. Dette gir et slikt antall medlemmer som i utgangspunktet fremgår av tabell 3 på side 30 i redegjørelsen av 16. mars 2015, eventuelt med reduksjon for personer som var døde eller flyttet, mm.

Da det er utvilsomt at alle disse var både formelt og reelt medlemmer av OKBs i tilskuddsperioden, var tilskuddet basert på disse berettiget. Det er følgelig ikke grunnlag for noe krav om tilbakebetaling.

#### 9.4.2 *Medlemmer som OKB ikke har fått kontakt med*

Som det fremgår av redegjørelsen av 16. mars 2015 side 30 flg., punkt 6.2.5, er det en del medlemmer OKB ikke har fått kontakt med, og følgelig ikke har fått verken bekreftet eller avkreftet medlemskapet til.

Det bemerkes at det at OKB ikke oppnådde kontakt med alle medlemmene, i seg selv er en svært dårlig indikasjon på at medlemskapet deres eventuelt ikke var reelt. De fleste trossamfunn og for den saks skyld andre typer foreninger formodes å ville ha store problemer med å få tak i *samtlig*e av sine medlemmer, dersom dette ble ansett som nødvendig å få bekreftet medlemskapets riktighet. OKB følte likevel et ansvar for å forsøke å få kontakt med *alle* medlemmene som følge av fylkesmannens pålegg av 24. november 2015 om å rydde opp i medlemsregisteret. Noe tilsvarende pålegg har ikke blitt gitt til f.eks. Den norske kirke, som antas å ha et langt større antall feilregistreringer i sitt medlemsregister enn Den katolske kirke i Norge. Det er også vanskelig å forestille seg at Den norske kirke ville bli pålagt å fjerne fra sitt medlemsregister alle de medlemmer man etter en eventuell slik kontaktrunde ikke lyktes med å få kontakt med. Det opprinnelige pålegget fra fylkesmannen gikk da også ut på at OKB kun skulle fjerne fra medlemsregisteret de personer som «*åpenbart*» var feilregistrert.

Prinsipielt sett vil tilskuddet for disse medlemmene ha vært riktig dersom de materielle vilkårene for lokal registrering av medlemskap var oppfylt, men ikke ellers. Spørsmålet blir hvordan man håndterer den faktiske usikkerheten som oppstår når man ikke vet hvem eller nøyaktig hvor mange av disse som var korrekt registrert i den forstand at de materielle vilkårene for medlemskap var oppfylt.

Denne saken gjelder konkret et spørsmål om staten har krav på tilbakebetaling av tilskudd. Ved vurdering av et slikt pengekravs eksistens og omfang, må det etter alminnelige forvaltningsrettslige og sivilrettslige prinsipper for bevisbedømmelse legges til grunn det faktum som er mest sannsynlig. Dette gir best trygghet for at kravet blir korrekt. Det vises til Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 9. utgave, side 428, med videre henvisninger.

OKB vil anføre at det er mest sannsynlig at de aller fleste av de aktuelle, uavklarte medlemmene var reelle medlemmer som oppfylte alle de materielle vilkårene for medlemskap. I den forbindelse vises det til følgende:

- Statistisk sett var mellom 80 – 90 % av de personer som ble registrert som medlemmer på grunnlag av lite betryggende metoder, katolikker, dvs. at de var innmeldt i Den katolske kirke ved dåp eller konvertering, jf. redegjørelsen av 16. mars 2015 side 4. Disse tallene gjelder også for de uavklarte.
- Av de øvrige medlemmene må det antas at en del har vært registrert i andre trossamfunn. Disse vil OKB uansett ikke ha mottatt noen tilskudd for som følge av reglene om og kontrollen med dobbeltregistreringer, selv om de i første omgang ble feilregistrert. Dette reduserer omfanget av feilaktig utbetalt tilskudd ytterligere.
- Av de som verken var katolikker eller registrerte medlemmer av andre trossamfunn, vil også enkelte ha reagert på gjentatt mottak av individuelt adressert medlemsblad for Den katolske kirke, og gitt beskjed om at de ikke skulle være medlemmer. Rutinen har her vært at disse tas ut av registeret. Dette reduserer ytterligere antall feilregistrerte som OKB har fått tilskudd for.
- Totalt antall avkreftede registreringer for OKB var 5.288 totalt for perioden 2010-2014. Totalt antall uproblematisk, bekreftede og utmeldte, med tillegg av de uavklarte var i 2014 totalt på 125.346. Dette indikerer at reell feilmargin med tanke hvor mange av de registrerte man fikk tilskudd for er nede i 4,2 %.
- Det må etter dette legges til grunn som det mest sannsynlige faktum at minst 90 % av de uavklarte som både ble feilregistrert og som det i tillegg ble gitt tilskudd for, var og er medlemmer av Den katolske kirke med lokal tilhørighet til OKB.

Som nevnt ovenfor skal *det mest sannsynlige faktum* legges til grunn når kravets størrelse skal avgjøres.

For å legge inn en viss sikkerhetsmargin, slik at det *utvilsomt ikke gis/holdes tilskudd for flere medlemmer enn OKB faktisk hadde blant denne gruppen*, kan OKB akseptere en nedjustering av antallet medlemmer blant de uavklarte. OKB er også villig til å diskutere hvilket nivå som gir tilstrekkelig sikkerhet for at antallet medlemmer man har fått tilskudd for ikke er for høyt. Hvis man legger inn en slik sikkerhetsmargin og setter andelen reelle medlemmer til f.eks. 80 %, vil dette i utgangspunktet gi følgende medlemstall som fremgår av kolonnen til høyre nedenfor. Tabellene er for øvrig tilsvarende tabell 4 på side 30 i redegjørelsen:

Tabell 4					
Periode	Uavklarte registreringer per år	Totale ant. uavklarte t.o.m. hvert år	Totale ant. uproblematiske og bekreftede, med tillegg av "utmeldte"	Totale ant. uproblematiske, bekreftede og utmeldte, med tillegg av 100 % av ant. uavklarte t.o.m. hvert år <sup>1</sup>	Totale ant. uproblematiske, bekreftede og utmeldte, med tillegg av 80 % av totale antall uavklarte
Før 2010			63.755		
2010	127	127	65.172	65.299	65.274
2011	2.562	2689	74.475	77.164	76.626
2012	4.616	7305	85.715	93.020	91.559
2013	4.689	11.994	97.158	109.152	106.753
2014	5.218	17.212	108.134	125.346	121.903

Når det gjelder innholdet av tabellen for øvrig vises det til redegjørelsen av 16. mars 2015. Oppsummeringsvis viser kolonnen til høyre summen av antallet medlemmer som: 1) er registrert på en betryggende måte, 2) er registrert på en ubetryggende måte, men som senere har bekreftet riktigheten av sitt medlemskap, og 3) en forholdsmessig andel av de uavklarte medlemmene. Det er som forklart i redegjørelsen korrigert for tidligere medlemmer som senere har meldt seg ut, slik at ikke utmeldingene tillegges den effekt at disse heller ikke anses som medlemmer for tidligere år.

OKB er som sagt villig til å diskutere på hva som er korrekt tilskudd når det gjelder antallet uavklarte. Det bemerkes at det ikke er gitt tilskudd basert på et antall medlemmer som overstiger tallene i kolonnen til høyre, men at denne ikke tar høyde for reduksjoner som følge av vaskingen av registrene pga. dødsfall, flytting og dobbeltregistrering.

#### 9.4.3 Medlemmer som ble registrert ved en feil, som følge av lite betryggende metoder

For de personer som ble registrert som medlemmer uten at de materielle vilkårene var oppfylt, er det klart at registreringene var feil, og at det ikke skulle gis tilskudd på grunnlag av det feilregistrerte medlemskapet.

OKB er villig til å tilbakebetale tilskudd for slike medlemmer, da det aldri har vært OKBs ønske å få tilskudd for slike.

Uten å begrense rekkevidden av denne erklæringen om villighet til tilbakebetaling, finner vi likevel grunn til å fremheve at regelverket og praktiseringen av dette tilsier at slike feil i medlemslistene ikke uten videre innebærer at størrelsen på det tildelt tilskudd dermed skal anses som uriktig:

- Verken registreringsordningen eller tilskuddordningen er basert på millimeterpresisjon- eller rettferdighet. Begge deler er basert på et «om-lag» prinsipp, herunder også fastsettelsen av antallet medlemmer jf. redegjørelsen av 16. mars 2015 side 8 flg., og særlig dens side 11, samt NOU 2013:1, side 388. Bruk av et om-lag prinsipp innebærer dels at de prosessuelle kravene til verifikasjon/metode ikke er satt særlig strengt i utgangspunktet (om det da overhodet gjelder noen slike prosessuelle krav, jf. punkt 7 ovenfor), og dernest at ikke enhver feil som oppdages i etterkant korrigeres. I Ot.prp. nr. 27 (1967-68) uttales det på side 44 om dette at

«det er bare et spørsmål om å finne frem til et tilnærmedesvis riktig forholdstall for beregningen av tilskudd til trossamfunnene. Det er ikke spørsmål om tilskudd til det enkelte medlem».

Og i samme Ot.prp. på side 57:

«Som uttalt i de alminnelige merknader mener departementet, i likhet med Dissenterlovkomiteen, at en bør søke å oppnå enkelhet ved beregningen av tilskuddet. Man kan ikke tilstrebe en absolutt nøyaktighet. Ved enkelte endringer i første ledds annet punktum er det gitt uttrykk for dette. Man har således foreslått at tilskuddet omtrent skal svare forholdsmessig til statens anslåtte ytelser til Den norske kirke.»

- Feilregistreringene skyldes at metodene OKB benyttet for verifisering av medlemskap før registrering var lite betryggende, i den forstand at de innebar feilmarginer. Det betyr at metodene førte til at enkelte av de som ble registrert ikke oppfylte de materielle vilkårene. Bruk av metoder med feilmarginer er imidlertid også kjent fra medlemsregistreringen i andre trossamfunn, og godtatt av myndighetene, selv om dette fører til at enkeltpersoner feilaktig blir registrert. Det innebærer en ubegrunnet forskjellsbehandling når det stilles strengere krav til verifikasjon og tillates mindre feilmarginer for OKB enn for andre trossamfunn. En slik forskjellsbehandling er i strid med gjeldende forbud mot diskriminering.
- Vi vil ikke her forsvare de lite betryggende metoder OKB har benyttet for å verifisere medlemskap, da det er grunn til å kritisere disse. Vi finner likevel grunn til å påpeke likhetene mellom disse kritiserte metodene og *aksepterte* metoder for medlemsregistrering i bl.a. Den norske kirke, jf. gjennomgangen på side 9 i redegjørelsen av 16. mars 2015:

OKB	Den norske kirke
OKB tok utgangspunkt i personlister som i utgangspunktet ikke sier noe om verken religion eller medlemskap i trossamfunn: Skattelister og telefonkatalogen.	Den norske kirke tok utgangspunkt i en personliste som i utgangspunktet ikke sier noe om verken religion eller medlemskap i trossamfunn: Folkeregisteret.
OKB la til grunn en presumpsjon for at personer fra nevnte lister etter nærmere kriterier var medlemmer av Den katolske kirke, og registrerte disse som medlemmer på grunnlag av nevnte presumpsjon. Kriteriene for utvelgelse fra listene var primært basert på nasjonal tilknytning, herunder at man valgte personer som kom fra land med en høy andel katolske borgere, slik som Polen (87,2 % i følge CIA factbook).	Den norske kirke la til grunn en presumpsjon for at personer fra nevnte register etter nærmere kriterier var medlemmer av Den norske kirke, og registrerte disse som medlemmer på grunnlag av nevnte presumpsjon. Kriteriene for utvelgelse fra registeret var primært basert på nasjonal tilknytning, herunder at man valgte personer som kom fra et land (Norge) med en høy andel protestantiske borgere (85,7 % i 1999 i følge Den norske kirkes egne tall), og som ikke hadde utenlandske foreldre mm.
Det var åpenbart at presumpsjonen ikke ville treffe i alle tilfeller, og dermed at også personer som ikke aktivt og bevisst hadde meldt seg inn ville bli feilaktig registrert som medlemmer.	Det var åpenbart at presumpsjonen ikke ville treffe i alle tilfeller, og dermed at også personer som ikke aktivt og bevisst hadde meldt seg inn ville bli feilaktig registrert som medlemmer.
Feilmarginen var i utgangspunktet statistisk sett på 10-20 %, men ville reduseres etterpå som følge av bl.a. kryss-sjekking mot medlemsregistre til	Feilmarginen var først antatt å være 1-2%, eller mellom 50.000 - 100.000 feilregistreringer. Humanetisk forbud har hevdet feilmarginen var

andre trossamfunn. Etterkontrollen tilsier en feilmargin på 4,2 %. Feilmarginen er således sammenlignbar med feilmarginen for Den norske kirke, men det nominelle antallet feilregistrerte er langt lavere.	4%, eller 200.000 medlemmer. Den norske kirke har strøket minst 164.000 personer pga. feilregistreringer i nyere tid, tilsvarende ca 4,1 %. Feilmarginen er således sammenlignbar med feilmarginen for OKB, men det nominelle antallet feilregistreringer er langt høyere.
Formålet med metoden var å registrere reelle medlemmer av OKB.	Formålet med metoden var å registrere reelle medlemmer av Den norske kirke.
Bruken av metoden med feilmarginer skyldtes at man ikke hadde ressurser til bruk av mer pålitelige metoder.	Bruken av metoden med feilmarginer skyldtes at man ikke hadde ressurser til bruk av mer pålitelige metoder.
Fylkesmannen har meldt bruken av metoden til politiet.	Regjeringen påla bruken av metoden som hensiktsmessig.

Det er uklart om Den norske kirkes praksis som omtalt ovenfor sluttet med «en bloc» innmeldelsen av medlemmer på 90-tallet. Det finnes en rekke eksempler på at personer har blitt feilaktig registrert som medlemmer i Den norske kirke etter den tid. Et eksempel på dette er biskop i OKB, Bernt Eidsvig, som meldte seg ut av Den norske kirke da han ble katolikk i 1977. Etter 14 år i utlandet, flyttet Eidsvig tilbake til Norge i 2005. Uten annet grunnlag enn meldingen fra folkeregisteret om flyttingen til Norge, i kombinasjon med at Eidsvig er norsk statsborger, registrerte Den norske kirke Eidsvig på ny som medlem. Dette skjedde mot hans vilje og uten hans viten, og ble kun oppdaget ved en tilfeldighet senere.

OKBs valg av tilsvarende lite betryggende metode som Den norske kirke må for øvrig sees i sammenheng med en rekke henvendelser til norske myndigheter der man bl.a. fikk avslag på visse typer tilgang til folkeregisteret. Det ble heller ikke gitt annen form for bistand eller veiledning til hvordan man kunne få registrert sine medlemmer.

Det er ingen holdepunkter i loverket for at det stilles andre eller strengere krav til medlemsregistreringen i OKB, enn til Den norske kirke. EMKs krav til likebehandling av trossamfunn tilsier at det heller ikke kan stilles strengere krav.

OKB får riktignok tilskudd pr medlem, mens Den norske kirke ikke gjør det. Denne forskjellen ligger imidlertid på det formelle plan. Realitetene fremgår forutsetningsvis av at de andre trossamfunnene får «om lag» like mye tilskudd *pr medlem* som Den norske kirke får *pr medlem*. Det er liten tvil om at medlemstallet til Den norske kirke også er avgjørende for omfanget at offentlig tilskudd, selv om sammenhengene er mer indirekte. Det er i denne sammenheng også nødvendig å skille mellom 1) selve føringen av medlemsregisteret og 2) tilskuddet som baseres på antall medlemmer i dette registeret. Det er som nevnt ingen holdepunkter i regelverket for at det skal stilles andre og strengere krav til presisjon for føringen av medlemsregisteret for trossamfunn utenfor Den norske kirke, enn det stilles til Den norske kirke. Forutsatt at man først godtar en medlemsregistrering med et slikt manglende presisjonsnivå som Den norske kirke har operert med, må dette også godtas for de andre trossamfunnene. At tilskuddene dermed blir beregnet på grunnlag av unøyaktige tall blir i så fall bare en konsekvens av «om-lag prinsippet». Det er vanskelig å forstå at man i første omgang godtar upresise metode for medlemsregistrering tilsvarende som for Den norske kirke, for deretter å reagere med sanksjoner og tilbakebetalingskrav når upresise medlemstall basert på slike metoder sendes inn i forbindelse med tilskuddsordningen.

## 9.5 Forholdet mellom registreringer og utbetalt statstilskudd

Fylkesmannen gir på side 5 i vedtaket uttrykk for at inngangsverdien i OKBs liste for 2010 er «feil». Dette er OKB ikke enig i. Listen over korrekt registrerte medlemmer er ikke «feil» bare fordi det senere har skjedd dødsfall og utflytninger som må tas i betraktning når tilskudd beregnes.

Den største differansen mellom tallene OKB har oppgitt og de tallene fylkesmannen vil korrigere til på dette punkt, ligger i at noen av OKBs medlemmer er feilaktig dobbeltregistrert hos Den norske kirke. Staten har foretatt såkalte hemmelige strykninger av ca. 2.000 medlemmer i OKB fra 2006 og alle påfølgende år.

Staten har av personvern hensyn konsekvent nektet å oppgi hvem det er. Dermed har det for OKB vært umulig å kunne kontrollere om denne strykning har vært i samsvar med trudomssamfunnslova. Det er grunn til å tro at den ikke er det, da de aktuelle medlemmene aldri meldte seg ut av OKB. Dermed kunne etter gjeldende regler heller ikke lovlig melde seg inn i Den norske kirke.

Gitt fylkesmannens kritikk av OKBs feilregistreringer, er det bemerkelsesverdig at fylkesmannen påberoper seg det som antas å være Den norske kirkes feilregistreringer som grunnlag for pengekravet som nå fremsettes mot OKB.

For øvrig er det grunn til å tro at den reduksjon fylkesmannen her foretar, delvis innebærer et «dobbel» fradrag i antallet medlemmer. F.eks. vil et innrapportert medlem som det ikke ble gitt tilskudd for pga. utflytting, typisk kunne være en av de uavklarte personene OKB ikke har fått tak i nettopp som følge av utflyttingen. Hvis OKBs medlemstall først nedjusteres for de personer som det ikke ble gitt tilskudd for gjennom vaskingen av medlemslistene siden 2010, og deretter nedjusteres ytterligere for personer man ikke har fått tak i, nedjusterer man i mange tilfeller tallene to ganger for en og samme person.

Disse differansene og årsakene til dem ligger uansett på siden av hva som er denne sakens tema. Dette får ingen betydning dersom denne klagen fører frem.

## 10 NOEN YTTERLIGERE KOMMENTARER TIL FYLKESMANNENS BREV AV 24. JUNI 2015, INKLUDERT SITATENE FRA DEPARTEMENTETS RUNDSKRIV

### 10.1 To regelsett for medlemskap?

Fylkesmannen uttaler i vedtaksbrevet av 24. juni 2015 side 1 tredje avsnitt:

*"Trossamfunnsloven med forskrifter har regler om innmelding og registrering av medlemmer. Loven åpner muligheten for to slags medlemskap, et religiøst og ett tilknytningsforhold som trossamfunnslovgivningen knytter sine rettsvirkninger til. Fylkesmannen har kun myndighet til å behandle saker etter trossamfunnsloven, og det er derfor kun tilknytningsforhold som omhandles i trossamfunnsloven som vurderes."*

OKB gjør gjeldende at denne lovforståelsen og den lovanvendelsen som denne ligger til grunn for, er grunnleggende feil. Denne feilen har avgjørende betydning for saken. OKB vil i relasjon til spørsmålet om betydningen av Den katolske kirkes interne regler (kanonisk rett) vise til trossamfunnsloven §§ 7 (2) og 9 (1):

«§ 7

[..]

Ingen kan høyra til eit trudomssamfunn uten at han dessutan fyller dei vilkåra som trudomssamfunnet set.

§ 9

Trudomssamfunnet fastset sjølv kva måte innmelding i samfunnet skal gjerast på.»

Intensjonen med disse bestemmelsene er fremstilt i Ot.prp.nr. 27 (1967-68), side 26 flg., understreket her:

*"Etter en samlet vurdering mener departementet at det av hensyn til de rettsvirkninger som knytter seg til medlemskap i trossamfunn utenfor Den norske kirke, er naturlig at det i lovgivningen gis enkelte bestemmelser som regulerer spørsmålet om når medlemskap (tilhørighet) foreligger. Man legger også vekt på at trossamfunnene selv synes å ha gitt sin prinsipielle tilslutning til forslaget om en lovregulering av de viktigste spørsmål vedrørende medlemskap i trossamfunn. De foreslåtte regler må tolkes med de modifikasjoner, bl.a. når det gjelder forholdet til trossamfunnenes egne regler, som Dissenterlovkomitéen har gitt uttrykk for, jfr. nedenfor. For øvrig må spørsmålet om hvor omfattende eller detaljert en lovregulering på dette området bør være, ses i sammenheng med den praktiske betydning spørsmålet har.*

[...]

*Komitéen peker på at bindende regler om medlemskap i andre trossamfunn kan komme i konflikt med s a m f u n n e n e s e g n e r e g l e r. [...] For å klargjøre spørsmålet har departementet føyd til en uttrykkelig bestemmelse om at medlemskap i eller tilhørighet til et trossamfunn forutsetter at vedkommende fyller de vilkår som samfunnet setter, jfr. § 7 annet ledd. Det kan også være grunn til å presisere at en i lovutkastet bare har villet gi regler om hvem som er medlemmer i relasjon til de rettsvirkninger som medlemskapet har etter lovgivningen; det har ikke vært meningen å gi uttrykk for hvem som er medlemmer i kirkelig eller religiøs forstand. [...] Et samfunn vil imidlertid ikke kunne regne en person som medlem, f.eks. i relasjon til de foreslåtte regler om tilskudd, når det ikke anerkjenner vedkommende etter sine egne regler (lære)."*

Trossamfunnsloven innebærer derfor at *trossamfunnenes interne regler for medlemskap* skal være styrende for medlemskap i relasjon til "*de rettsvirkninger som medlemskapet har etter lovgivningen*", herunder reglene om offentlige tilskudd basert på antall tilhørige.

Dette vil gjelde både ved at medlemskap etter trossamfunnets interne regler er et vilkår for at rettsvirkningene etter loven skal inntre, ref. sitatet over, og ved at loven som utgangspunkt ikke legger begrensninger for hva trossamfunnets interne regler måtte bestemme om når og hvordan en person kan regnes som medlem.

På denne bakgrunn ser OKB det som helt sentralt at det lokale katolske bispedømmet (og sognet) kan og må anse en person som er katolikk, og som flytter til Norge, som "medlem" av det lokale bispedømmet (og sognet), uavhengig av om personen uttrykkelig eller aktivt bekrefter eller gir uttrykk for dette, ref. rapporten fra OKB 16. mars 2015, side 17.



Det er også sentralt at en katolikk, etter Den katolske kirkes interne regler, tildeles en diøcesanbopel (bopel i bispedømmet) og sognebopel etter nærmere regler. Det vises til bilag 14 til rapporten, redegjørelsen fra Torbjørn Olsen, side 4:

*"Det er ikke adgang til å bli medlem av Den katolske kirke og samtidig å frasi seg fremtidig tildeling av diøcesanbopel eller sognebopel.*

*Bopelstildelingen innebærer spesielle bånd til bispedømmet og sognet i form av rettigheter og forpliktelser.*

*[...]*

*Spesielt innebærer alt dette at ethvert medlem av Den katolske kirke alltid et eller annet sted i verden vil ha sin "egen" sogneprest og biskop (også inkludert i begrepet "ordinarius"), med de forpliktelser det innebærer for vedkommende i forhold til medlemmet.*

*Gjennomgående er alle verdens katolikker seg bevisst at uansett hvor de beveger seg på jorden, har de en eller annen form for tilhørighet til Den katolske kirke på stedet. Denne statusen (med de rettigheter og forpliktelser som den innebærer) er helt uavhengig av lokal "innmelding" eller "registrering."»*

På grunnlag av redegjørelsen fra Torbjørn Olsen, og henvisningen han gjør til kanonisk rett (bl.a. Kan. 102, § 2) er det ingen tvil om at en katolikk som rent faktisk er bosatt i Norge, og som oppfyller vilkårene i forskrift om folkeregistrering kapittel 4 for å få tildelt fødselsnummer, etter kirkens regler anses for å *høre til* OKB eller et annet bispedømme eller stift, avhengig av hvor vedkommende er bosatt.

Slik lokal tilhørighet til Den katolske kirke er etter kanonisk rett ikke noe som den enkelte ber om eller tar initiativ til, men både en plikt og rettighet som tildeles personen i kraft av kirkens regler (som personen er "underlagt" i kraft av dåpen) og et foreliggende faktisk forhold.

OKB er derfor av den oppfatning at vilkåret etter trossamfunnsloven § 7 annet ledd jfr. § 9 første ledd er oppfylt for alle som er blitt registrert i perioden 2010-2014 såfremt disse personer nå bekrefter å være (og å ha vært) katolikker. Det må legges til grunn at personene som bekrefter å være katolikker, er døpt (eller har konvertert før de fikk kirkelig domisil i Norge). De har derfor i lovens forstand vært medlem av Den katolske kirke i hele perioden, og de har etter kirkens interne regler den tilhørighet til den lokale kirken og enheten innen Den katolske kirke som følger av bostedet.

På denne bakgrunn er det i strid med trossamfunnsloven når fylkesmannen operer med begrepet «*to slags medlemskap*» og at det ligger utenfor fylkesmannens myndighet å ta stilling til trossamfunnets egne regler og deres betydning for det aktuelle medlemskaps- og registreringsspørsmålet.

## 10.2 Ønske om medlemskap «her i Norge»

Fylkesmannen siterer på side 1 – 2 Kulturdepartementets rundskriv V-6B/2015 punkt 4. I brevets side 2, andre avsnitt gjengis følgende uttalelse i departementets rundskriv:

*"Vedkommende må selv aktivt og uttrykkelig gi melding om eller bekrefte til trossamfunnet at han/hun ønsker å være medlem her i Norge, jf. lovens § 3"*

Departementet legger mer inn i lovens § 3 enn det er grunnlag for. Bestemmelsen lyder slik:

*«§ 3 Den som er over 15 år, kan melda seg inn i eller ut or trdomssamfunn.»*

For det første gjelder denne bestemmelsen ved hvilken alder det er barnet eller den unge selv som avgjør sin tilhørighet til et tros- eller livssynssamfunn i forhold til foreldremyndigheten. Slik beskrives det i Ot.prp. nr. 27 (1967-68), s. 51, IV, første kolonne: Til § 3: «*Paragrafen inneholder bestemmelser om aldersgrenser for adgangen til selv å melde seg inn i og ut av trossamfunn, og en del supplerende bestemmelser om samtykke fra foreldre og verge.*»

For det andre omhandler ikke denne bestemmelsen spesifikt hva som er forholdet for en som allerede er innmeldt (f.eks. ved dåp) i et trossamfunn av internasjonal karakter slik som Den katolske kirke. Det er derfor ikke treffende med presiseringen «*medlem her i Norge*», slik departementet gjør. Lovbestemmelsen gir føringer av betydning for den problemstilling som vår sak inneholder. Den kan ikke brukes som grunnlag for å sensurere og tilsidesette Den katolske kirkens og OKBs medlemsordning, der medlemskap overføres til det lokale bispedømme ved flytting på grunnlag av den tidligere innmeldingen i et annet bispedømme.

### 10.3 «åndelig eller faktisk tilknytning til flere trossamfunn»?

På side 4 i brevet gjengir fylkesmannen Kulturdepartementets brev av 2. juni 2015 til fylkesmennene, der det bl.a. uttales:

*«Lovforarbeidene til trossamfunnsloven forutsetter at en person kan ha åndelig eller faktisk tilknytning til flere trossamfunn, men bare kan være formelt medlem i ett trossamfunn i forhold til de offentligrettslige funksjoner som trossamfunnsloven regulerer.»*

Siden 2006 ivaretas dette formål med Brønnøysundsregistrenes vasking av medlemslistene. Men det er feil hvis det med uttalelsen er ment å oppstille en avgrensning mot de medlemskap for f.eks. katolikker som har fått sitt medlemskap i Den katolske kirke i et annet land og flytter hit. De er medlemmer av Den katolske kirke som overnasjonalt trossamfunn, og de får sin tilhørighet til det som etter norsk rett er et lokalt norsk trossamfunn, som OKB, ved å ta opphold her. Enhetene i organisasjonen Den katolske kirke, er ikke «*søstersamfunn*» som departementet omtaler i det påfølgende avsnittet i brevet til fylkesmennene.

### 10.4 Etterprøvbar registreringsordning

I det samme brevet av 2. juni 2015 fra departementet til fylkesmennene heter det (gjengitt i brevet side 4, tredje tekstavsnitt):

*«Denne lovforståelsen er også forutsatt å sikre at størrelsen på de tilskudd storsamfunnets felles midler som gis til tros- og livssynssamfunn er basert på en forsvarlig og reell registreringsordning som kan etterprøves.»*

Den katolske kirkes ordning er nettopp slik når det gjelder hovedsaken, som er tilhørigheten til Den katolske kirke. Når den er etablert ved dåp eller konvertering og oppholdssted er etablert, er registreringen av medlemskap og lokal tilhørighet forsvarlig, reell og etterprøvbar.

## 11 OM GYLDIGHET OG OMGJØRING

### 11.1 Innledning

Fylkesmannen erklærer at de tidligere vedtakene om tildeling er ugyldige på grunnlag av bristende forutsetninger i form av feil faktum. Fylkesmannen velger på dette grunnlag å omgjøre vedtakene.

OKB bestrider både at vedtakene er ugyldige, og at det er grunnlag for omgjøring.

### 11.2 Gyldighet

Som det fremgår ovenfor er OKB ikke enig i at de tidligere vedtakene er basert på faktiske feil. Tilskuddene gjenspeiler i det alt vesentlige medlemmer som ikke bare formelt var registrert i OKBs medlemsregister, men som det også materielt sett var riktig at var registrert der. En eventuell ugyldighet kan kun gjelde de personer som var feilregistrerte i den forstand at de ikke var katolikker. Det anmerkes også at en god del av dem som nå regnes som feilregistrert, faktisk var katolikker og som benyttet anledningen til å melde seg ut.

Det må uansett legges til grunn at feilene har et begrenset omfang, og at avviket fra hva som er korrekt uansett ikke er så stort at det kan være grunnlag for å anvende noen lære om bristende forutsetninger. Ikke ethvert avvik utgjør en bristende forutsetning.

Vi kan dermed ikke se at tilskuddsvedtakene er ugyldige.

### 11.3 Omgjøring

Det kan uansett gyldighet ikke sees å være grunnlag for å omgjøre vedtakene og kreve tilskuddene tilbakebetalt. Omgjøring vil måtte bero på en interesseavveining der følgende momenter er av betydning:

- Antallet feilregistreringer i *materiell* forstand utgjør en forholdsmessig beskjeden andel av det totale antallet medlemsregistreringer, og ikke mer enn høyden 10 % av de medlemmer fylkesmannen nå vil kreve tilbakebetalt tilskudd for.
- Brudd på eventuelle *prosessuelle* krav i forbindelse med registreringene, ved at medlemskapet ikke ble betryggende verifisert før registrering, er uansett saksbehandlingsfeil som er uten betydning for resultatet, dvs. at registreringen uansett i det alt vesentlige var korrekt materielt sett.
- OKB har innrettet seg etter vedtakene og disponert midlene til bl.a. bygging av kirker og ansettelse av flere prester og annet personale. Pengene er fullt ut brukt i samsvar med lovens formål til beste for kirkens medlemmer.
- Et tilbakebetalingskrav i en størrelsesorden som nå er vedtatt, vil ramme de enkelte medlemmene av OKB. Disse har allerede i flere år fått et dårligere tilbud enn medlemmene i en rekke andre trossamfunn, ettersom katolikkene i Norge diskrimineres ved at de får mindre tilskudd pr reelle medlem enn andre trossamfunn. Tilbudet som den enkelte katolikk nyter godt av gjennom den offentlige tilskuddsordningen vil bli enda dårligere sammenlignet med det medlemmer av andre trossamfunn opplever, dersom vedtaket til fylkesmannen opprettholdes.
- Dersom OKB hadde foretatt en så grundig undersøkelse av sin medlemsmasse at man fullt ut lyktes med å kartlegge hvem som var og ikke var medlemmer på et tidligere tidspunkt, på en slik måte fylkesmannen nå mener det skulle ha vært gjort,

ville resultatet ha vært at OKB hadde hatt krav på langt større tilskudd. Antallet medlemmer hadde da vært anslagsvis ca. 70-80.000 høyere enn det som faktisk ble innrapportert, jf tallene på side 4 i redegjørelsen av 16. mars 2015. Tilskuddet OKB har gått glipp av for disse medlemmene i perioden 2011-2014 utgjør svært grovt anslått kr 150 millioner, dersom anslaget over antall medlemmer er riktig.

- Hvis man ser på realiteter og ikke formaliteter, er det et ubestridt faktum at OKB i perioden 2011-2014 har fått *mindre* tilskudd pr reelle medlem enn både Den norske kirke og de aller fleste andre registrerte trossamfunn. Dette skyldes de praktiske utfordringene med å få registrert alle medlemmene som har flyttet hit til landet fra katolske land. Tilskuddsordningen følger et system som i praksis er lagt opp slik at det leder til forskjellsbehandling i den forstand at OKB i realiteten får mindre ressurser disponibelt pr enkelte medlem. Dermed blir tilbudet til den enkelte katolikk også dårligere enn tilbudet til medlemmer av andre trossamfunn. Dette er uheldig og ikke i samsvar med prinsippet om likebehandling av trossamfunnene. Forholdet bedres ikke dersom forskjellsbehandlingen mht. tilskuddsnivå pr. medlem øker ytterligere hvis OKB skal betale tilbake tilskudd pga. det som i hovedsak er formalfeil, og ikke materielle mangler. Trossamfunnslovens overordnede formål og ønsket om likebehandling og lik tilskudd pr medlem til alle trossamfunn taler mot tilbakebetalingskravet.
- De feilene som OKB måtte ha gjort, er blitt gjort i god tro. Det er fortsatt vanskelig å se grunnlaget for den rettslige forståelse fylkesmannen legger til grunn med tanke på registrering av tilflyttede medlemmer. OKB burde utvilsomt ha innsett at metoden de benyttet innebar feilmarginer, og dermed ville føre til enkelte feilregistreringer. Det er imidlertid åpenbart ikke grunnlag for å betegne dette som noen form for bedrageri. OKB benyttet riktignok av ressursmessige årsaker en registreringsmetode som innebar feilmarginer, og dermed feilregistreringer, men sammenlignbare metoder med tilsvarende feilmarginer var også kjent fra og akseptert for andre trossamfunn, herunder Den norske kirke. Det kan vanskelig legges OKB til last at man ikke innså at det gjaldt andre og strengere krav til presisjon for medlemsregisterføringen for OKB enn for andre trossamfunn, og at fylkesmannen ville praktisere regelverket på en måte som diskriminerer OKB med tanke på de prosessuelle krav.
- Registreringsmetodens hensikt var aldri å få for mye tilskudd, eller å registrere medlemmer som ikke var katolikker. Dens funksjon var å identifisere katolikker som oppfylte alle materielle krav for registrering i lokalt medlemsregister og få disse korrekt registrert for på den måten bl.a. å avhjelpe underdekningen og forskjellsbehandlingen OKB var utsatt for.
- De feil OKB har gjort, må ses i sammenheng med et i beste fall uklart regelverk. For det første er det vanskelig å se holdepunkter for at de regler som gjelder for *innmelding* også skal gjelde for overføring av medlemskap og registrering av dette lokalt ved flytting til et annet bispedømme. Språklig sett er det ikke holdepunkter for dette, og praksis viser, som forklart ovenfor, at heller ikke tilsynsmyndigheten har oppfattet det slik. For det andre fremgår ingen prosessuelle krav med tanke på medlemsregistrering av regelverket uansett. Det eneste regelverket i realiteten sier om både innmelding og registrering av lokalt medlemskap, er at trossamfunnene selv bestemmer hvordan dette skal skje. Departementet og fylkesmannen forsøker å omgå denne mulige svakheten i regelverket ved å supplere med prosessuelle krav

som er beskrevet i rundskriv nå i anledning av saken og etter den episoden det kreves tilbakebetaling for.

OKB er som tidligere nevnt villig til å betale tilbake tilskudd for de feilaktig registrerte medlemmene, dvs. de som ikke var katolikker. Dette tilbys selv om om-lag prinsippet og tiden som har gått innebærer at det ikke nødvendigvis foreligger noen rettslig plikt til dette.

## **12 HJEMMELEN FOR KRAV TIL MEDLEMSREGISTRERING OG MYNDIGHETENES PRAKTISERING AV REGELVERKET**

OKB har innhentet en vurdering fra høyesterettsadvokat Arne Fliflet om de mer prinsipielle sider ved medlemsregistreringen og måten den har blitt praktisert på. Fliflets vurderinger fremlegges som bilag til denne klagen:

**Bilag 8:** Notat fra Arne Fliflet av 24. august 2015.

Fliflets vurderinger viser tydelig at regelverket har vært uklart utformet, og at myndighetene ikke har gitt slik veiledning til trossamfunnene som kan forventes. Notatet viser også at det ikke foreligger hjemmel for å pålegge trossamfunnene å føre medlemsregister. Dette har betydning for hvor strenge krav man kan stille til trossamfunnenes forståelse av og praktisering av reglene.

## **13 KRAV OM DOKUMENTER**

OKB har bedt myndighetene om å få innsyn i forskjellig dokumenter som kan tenkes å ha relevans for saken. Ikke alle disse begjæringene har blitt imøtekommet, og dette er uheldig for sakens opplysning. Det tas forbehold om å komme tilbake til dette.

## **14 KONKLUSJON**

Oslo katolske bispedømme ber departementet om å treffe følgende vedtak:

Vedtak truffet 24. juni 2015 av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i sak 2014/17305 oppheves.

Med vennlig hilsen  
ARNTZEN de BESCHE ADVOKATFIRMA AS

Lars Holo