



OSLO TINGRETT

DOM

Avsagt: 17/1-2017 i Oslo tingrett,

Saksnr.: 16-075180TVI-OTIR/03

Dommer: Tingrettsdommer Per Kaare Nerdrum

Saken gjelder: gyldighet av forvaltningsvedtak - tilskudd etter trossamfunnsloven for årene 2011-2015.

Oslo Katolske Bispedømme

Advokat Lars Holo

Rettslig medhjelper:
Advokat Espen Sandvik

mot

Staten v/Kulturdepartementet

Advokat Anders Blakstvedt

Rettslig medhjelper:
Advokat Henrik Vaaler

Ikke undertatt off etter 5 dag til 14.00

DOM

Saken gjelder gyldigheten av Kulturdepartementets vedtak i klagesak, om at Oslo katolske bispedømme må betale tilbake ca 40,5 mill kr mottatt statstilskudd etter trossamfunnsloven § 19 for årene 2011 – 2014, og om at støttebeløpet for 2015 ble redusert med ca 18,3 mill kr sammenlignet med hva bispedømmet søkte om. Ugyldighetssaken gjelder særlig Vedtakenes rettsanvendelse vedrørende vilkårene for registrering av støtteutløsende medlemmer av trossamfunn, og fra hvilket tidspunkt oppfylning av vilkårene gir rett til statsstøtte.

Framstilling av saken

Kort om Den katolske kirke og Oslo katolske bispedømme

Den katolske kirke ("DKK") er verdens største kristne trossamfunn. Det har ca 1,2 milliard medlemmer spredt over hele verden, og ledes av paven i Vatikanet. Historisk kom DKK til Norge i det 10. århundre, ble gjort til landets eneste tillatte religion av Olav den Hellige, og forbudt ved reformasjonen i 1537. DKK kom tilbake til Norge i 1842/43 og har vært til stede her siden.

DKK er inndelt i både en liturgisk, en hierarkisk og en regional struktur. For saken er det tilstrekkelig at DKKs geografiske struktur i Norge i dag består av tre registrerte trossamfunn som ledes av hver sin biskop: Saksøker Oslo katolske bispedømme ("OKB"); Trondheim stift og Tromsø stift. Til sammen består OKB og stiftene i Trondheim og Tromsø av 35 menigheter. OKB omfatter alle norske fylker sør for Møre og Romsdal og Trøndelag, og derigjennom det store flertall katolikker i Norge.

DKK har en egen intern rettsdannelse – kanonisk rett. En god oversikt over hva kanonisk rett var er gitt av Dag Bugge Nordèn i Jussens Venner 1981 s 204-12. Det er uomtvistet i saken at etter kanonisk rett

- er alle medlemmer i DKK medlem i den samme, verdensomspennende kirke – det finnes bare én og ikke flere katolske kirker;
- tilordnes alle medlemmer den katolske menighet der medlemmet har sin bopel til enhver tid. Et medlem kan ikke melde seg inn i en annen menighet enn bopelsmenigheten;
- plikter alle menigheter/ messesteder å betjene alle medlemmer av DKK som oppsøker menigheten, uansett hvor medlemmet har sin bopel;
- anses et medlem av DKK fortsatt som medlem av kirken også etter at vedkommende måtte ha meldt seg ut og/eller inn i et annet trossamfunn; og
- at DKKs medlemsregister er desentralt, og føres i kirkeboken i den menighet det enkelte medlem ble døpt eller konvertert (kirkebokførende menighet). Senere kirkebokførte begivenheter (konfirmasjon, ekteskap, skilsmisse mv) registreres hos denne kirkebokførende menighet, på grunnlag av melding fra den menighet der begivenheten fant sted.

Tingretten kommer tilbake til betydningen av kanonisk rett i saken nedenfor.

Økt katolsk tilflytting til Norge

Tingretten bygger på at antallet katolikker i Norge økte svakt fra ca 20 000 medlemmer på midten av 1980-tallet til ca 40 - 45 000 medlemmer ved årtusenskiftet. I 2004 var knapt halvpartene av katolikkene i Norge også født i Norge. De to største gruppene av utenlandskfødte katolikker kom fra Filippinene og Vietnam.

EØS-området ble utvidet til å omfatte blant annet Polen og Litauen i 2004. Norge har opplevd stor netto arbeidsinnvandring fra Polen og Litauen i de år saken gjelder, jf SSB tabell 05184:

<i>År</i>	<i>Innvandret fra Polen</i>	<i>Innvandret fra Litauen</i>	<i>Sum PL + LT</i>	<i>OKB støtte-grunnl.</i>
-06	10 938	1 903	12 841	46 440
-08	30 636	4 951	35 587	54 011
-10	49 309	9 838	59 147	59 874
-11	56 878	15 519	72 397	71 715 (65 191)
-12	67 339	22 673	90 012	88 045 (69 902)
-13	76 662	28 605	105 267	104 478 (75 067)
-14	84 004	32 917	116 921	120 755 (80 326)
-15	90 962	35 901	126 863	80 298

I tabellen er antallet personer innvandret fra Polen og Litauen og bosatt i Norge i vedkommende år sammenholdt med hvor mange medlemmer OKB har mottatt statsstøtte for (antall iht Vedtakene for 2011-14 i parentes). Man ser at antallet innflyttere fra Polen og Litauen alene (i hele Norge) passerte antallet støtteberettigete i OKB allerede i 2011. I tillegg økte OKBs messebesøk vesentlig i samme periode. Både Polen og Litauen har en stor katolsk befolkning – ifølge CIA World Factbook er den katolske andel hhv 87 % og 77 % av befolkningen. Til sammenligning opplyste 89,7 % av de polske og 86,3 % av de litauiske personer bosatt i Norge som OKB fikk kontakt med første kvartal 2015, at de var katolikker.

OKB etablerte et data-basert medlemsregister i 2005, etter at statsstøtte også ble gjort betinget av fødselsnummer. Fra ca 2005 begynte enkelte katolske menigheter å ta kontakt med personer som kunne være katolikker, blant annet på grunnlag av at personnavn tydet på opprinnelse i katolsk land, for å få avklart om de var katolske. Slike ble oppringt av menigheten og spurt om de var katolske, og i bekreftende tilfelle tilføyd medlemsregisteret. Partene er enige om at slike medlemmer utløser rett til statsstøtte, og at Vedtakene ikke innebærer krav om tilbakebetaling av støtte for denne kategori av medlemmer.

Det var bevissthet i OKB om spørsmål knyttet til medlemsregistrering av arbeidsinnvandrere til Norge. Biskop Eidsvig skrev eksempelvis i Meddelelser fra Oslo Katolske Bispedømme nr 3 den 10 juni 2006:

"... Hele bispedømmet er preget av vekst. Det er ikke bare antallet katolikker som vokser – registrert og uregistrert – men også omfanget av vårt gudstjenestetilbud, sjelesorg og katekese. ...

Vi hører imidlertid om overraskende høye tall på katolske innvandrere, men vet ikke hvor presise disse er. Det sies at det er ca. 70 000 polske statsborgere i Norge, for å ta et eksempel, men hvor de er, hvor lenge de er her for eller hvilke åndelige behov de har, er meget vanskelig å si. Jeg vil derfor be dere forsøke å bli kjent med de nye innvandrergруппene så godt dere makter og rapportere det dere finner ut til p. Grgic. Hvis vi skal kunne tilrettelegge en pastoral strategi, forutsetter dette en så stor kunnskap som mulig. Det er bare dere som kan gi oss den.

Selv om vi foreløpig ikke mottar noen offentlig støtte for innvandrere som ikke har norske personnummer, vil jeg be dere registrere alle som har langvarig opphold i deres menighet. Myndighetenes krav om personnummer slår meget uheldig ut for oss. Men vi har et håp om at samtaler med departementet kan føre til en rettferdigere tolkning av Lov om trdomssamfunn. Vi regner faktisk med at flertallet av de katolikker som oppholder seg i landet, ikke har norsk personnummer."

I 2009 utførte OKB et særskilt arbeid med å kvalitetssikre at alle medlemmer som hadde stått i de analoge kirkebøker hadde blitt overført til det elektroniske medlemsregisteret, og at menighetene faktisk registrerte nye medlemmer både i kirkeboken og i det elektroniske medlemsregisteret. Arbeidet førte til en økning av medlemstallet i 2010 og 2011, men ikke tilsvarende antallet antatt "reelle" katolikker i Norge.

I tillegg lønnet derfor OKB polsktalende personer i en 20 % stilling fra januar 2011, en 50 % stilling fra april 2011 og en 100 % stilling fra mars 2013, for å medlemsregistrere katolske polakker i OKB. I OKBs Årsmelding for både 2009 og 2012 ble rutinene for innmelding ved flytting til Norge beskrevet slik:

"Katolikker som flytter til Norge fra utlandet, forstås ikke som nye medlemmer av Den katolske kirke, de er allerede medlemmer. Men vi trenger selvsagt at de oppgir hvem de er for at vi skal kunne registerføre dem i Norge. Dette kan gjøres ved personlig oppmøte i menigheten, via internett eller ved hjelp av registreringsskjemaer som deles ut i menigheten."

"Telefonkatalog-metoden"

I 2011 ble avdekket at noen av de nyregistrerte medlemmer av særlig polsk eller baltisk herkomst likevel ikke ble oppringt av menigheten før de ble registrert i det elektroniske medlemsregister (heretter "Telefonkatalog-metoden"). De innregistrerte mottok heller ikke innmeldingsattest eller lignende etter medlemsregistreringen. Derimot mottok de så vidt skjønnes menighetsblad, som også sendes ikke-medlemmer og inneholder både katolsk og samfunnsorientert stoff, samt registreringsskjema.

Allerede 13 juli 2011 ble biskopen i Tromsø stift varslet internt om at fire nyregistrerte medlemmer i Helgeland faktisk ikke var katolikker. Varselet medførte så vidt vites ingen særskilte tiltak.

25 oktober 2012 tok Stavanger Baptistmenighet opp det forhold at tre av deres medlemmer viste seg å være registrert som medlemmer av OKB også, og henvendelsen med forslag til tiltak ble lagt frem for Norsk katolsk bisperåd 3 desember 2012. Bisperådet vedtok enstemmig 4 februar 2013 at det skulle utformes et brev på de sentrale språk som skulle sendes de medlems-registrerte med opplysning om

- at man hadde grunn til å tro at mottakeren var katolikk;
- at vedkommende ville bli registrert som katolikk; og
- at vedkommende måtte melde fra via post, epost eller telefon om så ikke var tilfelle. Ferdigfrankert svarkonvolutt kunne ligge vedlagt brevet;

og påla en navngitt person å "*sørge for at dette blir gjort*".

Tingretten må bygge på at bisperådets vedtak av 3 februar 2013 likevel ikke ble gjennomført, uten at grunnen til dette kom frem under hovedforhandlingen. Saken ble senere berørt også i bisperådets møter 14 oktober 2013 og 24 mars 2014. OKB fortsatte registrering av nye medlemmer etter "*telefonkatalog-metoden*" frem til høsten 2014. Biskop Eidsvig har forklart i politiavhør at referatet av 24 mars 2014 er feil, og at han opplyste at registreringspraksis hadde fortsatt i henhold til Telefonkatalog-metoden fordi vedtaket om å endre praksis ikke var fulgt opp. Vedtatt informasjonsbrev ble i alle tilfeller verken utformet eller utsendt.

Sakshistorikk

Høsten 2014 protesterte flere personer mot å ha blitt registrert som medlemmer av OKB uten å ha uttrykt ønske om det etter flytting til Norge. Protestene ble fremmet overfor både Kulturdepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus ("*Fylkesmannen*") og OKB, og Dagbladet skrev en serie artikler om temaet i oktober og november 2014. OKB orienterte Fylkesmannen om sin regelforståelse og praksis omkring medlemsregistrering i møte 28 oktober 2014, og gjentok denne skriftlig i brev 31 oktober 2014. Her fremgår blant annet:

- at OKB hadde medlemsregistrert utlendinger som hadde flyttet til Norge fra katolske land, uten at de selv hadde samtykket til det. OKB tok kritikk for denne praksis, som ikke var tilfredstillende;
- at OKBs retningslinjer for medlemsregistrering ble skjerpet, slik at innflyttere fra katolske land "*... må sannsynliggjøre at de er katolikker og avgi samtykke for å bli registrert*" i OKB. Samtykke kunne gis ved skriftlig innmelding eller personlig kontakt, via internett eller pr telefon eller via "*annen videreformidlet sikker melding*".

Medlemsattest skulle utferdiges, og kopi av attesten leveres vedkommende eller sendes til bostedsadresse i konvolutt påført OKBs returadresse; og

- at OKB tilskrev samtlige medlemmer registrert som medlemmer for årene 2010-2014 på norsk, polsk og engelsk for verifikasjon av OKBs register-opplysninger, og med rubrikker for avkryssing av om vedkommende ønsket å være medlem av OKB eller ikke.

Den 24 november 2014 påla Fylkesmannen OKB å rette opp medlemsregisteret ved at alle personer som åpenbart ikke hadde meldt seg inn i trossamfunnet ble slettet, i første omgang medlemmer ført opp i årene 2010-2014. Fylkesmannen fant at "*medlemmer*" som aldri hadde meldt seg inn i OKB, ikke bare måtte tilbys å melde seg ut, siden de aldri hadde meldt seg inn. Derimot kunne de tilbys å melde seg inn.

OKB ga Fylkesmannen en redegjørelse for sitt arbeid med å rette opp medlemsregisteret 16 mars 2015. Informasjonsbrev til alle som hadde blitt registrert som medlemmer ble utformet på norsk, polsk, litauisk, spansk, engelsk og fransk, og sendt ut i desember 2014 til ca 65 500 personer for OKB (80 000 personer på landsbasis). I tillegg etablerte OKB et "*call-senter*" med totalt 37 medarbeidere som fra 7 januar 2015 ringte "*medlemmer*" som ikke svarte på informasjonsbrevet; sendte SMS til "*medlemmer*" som ikke besvarte telefonoppringninger og sendte epost til "*medlemmer*" med kjent epost-adresse. I tillegg deltok ca 50 – 70 frivillige fra menighetene i oppringsarbeidet (senere i dommen kalt "*Ringerunden 2015*"). Pr 9 mars 2015 hadde ca 85 % av de som ble kontaktet i Ringerunden 2015 bekreftet sitt medlemskap, mens 8 194 personer på landsbasis hadde avkreftet sitt registrerte medlemskap. Av de avkreftede var 6 828 registrert i OKB. I tillegg kom "*en stor gruppe personer*" som man ikke hadde lyktes å innhente svar fra.

Etter ytterligere korrespondanse mellom Fylkesmannen og OKB vedtok Fylkesmannen 24 juni 2015 at tidligere vedtak om statsstøtte for årene 2011-2014 til OKB var ugyldige, og at for mye utbetalt beløp – 40 581 723 kr – skulle betales tilbake i sin helhet. 7 juli 2015 fattet Fylkesmannen vedtak om at antallet støtteberettigede medlemmer for OKB for tilskuddsåret 2015 utgjorde 80 298 medlemmer etter den såkalte "*lille liste*", idet medlemmer som ikke hadde bekreftet sitt medlemskap i OKB før etter 1 januar 2015 ikke ble ansett støtte-berettigede før i tilskuddsåret 2016.

OKB påklaget Fylkesmannens to vedtak hhv 24 august og 14 september 2015. Kulturdepartementet stadfestet begge de påklagede vedtak 5 februar 2016 ("*Vedtakene*").

Prosesshistorie

OKB tok ut stevning med krav om at Vedtakene skulle kjennes ugyldige 3 mai 2016. Staten påsto seg frifunnet i tilsvar 22 juni 2016. Under den videre saksforberedelse ble påstandsgrunnlagene ytterligere presisert, samtidig som enkelte påstandsgrunnlag ble frafalt for tingretten.

Hovedforhandling ble gjennomført over 3 ½ rettsdag i perioden 2 – 8 desember 2016. Varslet muntlig bevisføring ble frafalt. Det ble foretatt slik skriftlig bevisføring som rettsboken sammenholdt med rettens dokumenter viser.

Saksøkers – Oslo katolske bispedømmes – påstandsgrunnlag:

Bispedømmets hovedanførsler ved hovedforhandlingens avslutning kan så vidt skjønnes sammenfattes slik:

- Prinsipalt, at Trossamfunnsloven bare stiller tre materielle vilkår for at et medlem skal utløse rett til statsstøtte: Norsk bosted eller statsborgerskap (§ 7); ikke tilhøre annet trossamfunn samtidig (§ 8) og oppfylle trossamfunnets egne vilkår for tilhørighet (§ 9). I tillegg kreves norsk fødselsnummer. Alle sakens omtvistede medlemmer oppfyller alle disse vilkår og "*tilhører*" Bispedømmet etter § 19. Partene er enige om at registerføring ikke er noe selvstendig vilkår for statsstøtte. Føring i medlemsregister etablerer heller ikke i seg selv medlemskap i trossamfunn, men kan være et bevismiddel for å sannsynliggjøre allerede etablert medlemskap. Den beklagelige og forlatte Telefonregister-metode kompliserer saken unødige. OKB ønsker verken støtte for personer som ikke er døpt/konvertert, som har meldt seg ut av DKK eller som av andre grunner ikke ønsker å inngå i OKBs grunnlag for offentlig støtte, og erkjenner full tilbakebetalingsplikt for støtte utbetalt for slike "*medlemmer*". Siden 2015 har ikke OKB registrert noe nytt medlem uten samtidig bekreftelse slik departementet krever.

"*Aktiv tilslutning*" er likevel intet materielt vilkår for statsstøtte etter lovens § 19.

Lovgiver valgte bevisst bort et slikt vilkår i 1969, ved at Dissenterlovkomiteens forslag om at innmelding skulle kreve "*personlig henvendelse eller skriftlig melding til vedkommende prest*" ble forkastet i proposisjonen. Departementet kan ikke da endre den vedtatte lov ved å innføre det samme tilleggsvilkår uten lovendring; verken ved rundskriv eller forskrift, eller gjennom vedtak i klagesak. Også NOU 2013:1 Det livssyns åpne samfunn forsto lovverket på denne måte, og foreslo innført krav om aktiv registrering ved lovendring. NOU'ens endringsforslag er verken fremmet for Stortinget eller vedtatt.

Formålet etter § 19 er at andre trossamfunn skal motta tilskudd pr medlem som "*etter måten svarar om lag til*" det beløp som bevilges over statsbudsjettet til Den norske kirke pr medlem. Dette oppnås bare om medlemskap i de ulike trossamfunn bedømmes etter ensartete prinsipper. Vedtakene innebærer at OKB får statsstøtte for bare knappe halvparten (ca 42,7 % i 2015) av det antall katolikker OKB betjente i årene 2011-2015, mens støtte-graden er omtrent 100 % for de øvrige trossamfunn og antakelig over 100 % for Den norske kirke. Rettsstridig forskjellsbehandling anføres både som tolkningsfaktor med stor trinnhøyde og vekt ved den prinsipielle lovtolkning, og som selvstendig ugyldighetsgrunn, jf i større innholdsmessig detalj nedenfor. Bruddene på

Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon ("EMK") og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter ("SP") anføres imidlertid bare som tolkningsfaktor, ikke selvstendig ugyldighetsgrunn.

Ingen blir medlem i trossamfunn uten å vite om eller ønske det. Innmelding i DKK skjer ved dåp eller konvertering, som i Den norske kirke og mange andre trossamfunn. Derved slutter medlemmet seg til den verdensomspennende katolske kirke; inklusive medlemsordningen som gir medlemmene tilhørighet til lokal menighet der medlemmet er bosatt til enhver tid. Katolikker døpt/konvertert katolsk utenfor OKB, som bosetter seg innen Bispedømmets geografiske område, "hører til" OKB fra og med flyttingen uten ytterligere inn- eller utmelding til/fra noen av de aktuelle menigheter etter kanonisk rett, som er avgjørende etter trossamfunnsloven § 9 første ledd.

Vedtakens krav om ny aktiv tilslutning ved skifte av menighet etter flytting, med den rettsfølge at en katolikk bosatt i OKBs område ikke gir rett til statsstøtte før fra årsskiftet etter at vedkommende sluttet seg særskilt til OKB, mangler både mening og hjemmel, og er søksmålets rettslige kjerne. Bispedømmet hevder således prinsipielt å også være berettiget til statsstøtte for alle dømte/konverterte katolikker bosatt i Bispedømmet, som særskilt bekreftet tilhørighet til OKB gjennom Ringerunden 2015, med virkning fra opprinnelig tilflytningsdato og ikke først fra 1 januar 2016. Ca 85 % av de OKB fikk kontakt med på denne måte bekreftet at de ønsket å registreres som medlemmer av OKB, og staten har alt godkjent disse medlemmer som (materielt) støtte-berettigede for 2016. Ved klagebehandlingen for årene 2011-2015 pliktet departementet å innvilge støtte også for disse medlemmer med virkning fra tilflytningsdato – departementet hadde full prøvelsesrett og tilgang til korrekt faktum ved klagebehandlingen.

Den endelige avgrensning av medlemstallet for hvert støtteår må foretas av Fylkesmannen i samråd med OKB. Vedtakene påstås derfor bare opphevet uten anvisning av korrekt støttebeløp for hvert år;

- Subsidiært, at selv om statsstøtte skulle være betinget av "*aktiv tilslutning*", er skjæringstidspunktet for når tilslutningen må foreligge søknadstidspunktet (normalt i mars-april i det enkelte støtteår); ikke allerede pr 1 januar. Dette subsidiære grunnlag har bare betydning for gyldigheten av Vedtaket for 2015;
- Atter subsidiært, at Vedtakene må oppheves på grunn av diskriminerende forskjellsbehandling i strid med både Grunnloven og forvaltningsrettslige prinsipper, både i forhold til Den norske kirke og de tre nordiske folkekirker som til sammen har over 90 % av medlemmene i alle norske trossamfunn:

- Kravet om "*aktiv tilslutning*" er diskriminerende i forhold til de nordiske kirker, som fra og med 2006 til og med 2016 fikk støtte på grunnlag av "*Register-metoden*" (dvs moderkirkens medlemsregister og norsk bosted alene). Ordningen var ingen unntaksordning, men en ordinær praktisering av Lovens lovbundne rettsanvendelsesskjønn på et internasjonalt trossamfunn med internasjonal medlemsordning, slik også OKB er og har. Forskjellsbehandlingen kan verken begrunnes i om trossamfunnet er registrert i Norge eller ei; nordisk rettsenhet og passunion; i et ønske om å opprettholde tilvant støttenivå uavhengig av Lovens vilkår; trossamfunnenes organisering i bispedømmer og menigheter; eller på angivelig "*avtalegrunnlag*". Tvert om viser Register-metoden at også "*aktiv tilslutning*" utenfor Norge oppfyller trossamfunnslovens vilkår for tilhørighet, jf juridisk teori;
- Heller ikke medlemmer av Den norske kirke må melde flytting ut av og inn i de berørte sogn (menigheter) ved flytting innen Norge eller fra utlandet til Norge;
- Trossamfunnsloven inneholder et særskilt likhetsprinsipp. Forvaltningen kan ikke i strid med dette fravike lov-vilkårene for statsstøtte verken til gunst eller skade for enkelt-samfunn. I tillegg gir lovens § 19 anvisning på et støttenivå som "*om lag svarar til*" hva Den norske kirke mottar pr medlem. Heller ikke lovens støttenivå kan fravikes gjennom ulike krav til aktiv tilslutning eller til ulike metoder for beregning av totalt medlemsantall;
- Siden 2012 har Grunnloven § 16 fjerde punktum krevd at "*Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.*" Bestemmelsen forutsetter at eksisterende finansieringsordning oppfylte likhetskravet, og krever at tidligere forskjellsbehandling gjøres om når den avdekkes. Både Fylkesmannens omgjøringsvedtak og departementets to Vedtak i klagesaken er fattet etter at Grunnlovs-bestemmelsen trådte i kraft;
- Verken EMK eller SP anføres som selvstendig ugyldighetsgrunnlag. I korthet erkjennes at SP ikke verner juridiske personer; samtidig som medlemmene kan anføre SP og presumpsjonsprinsippet tilsier at loven bør tolkes slik at konvensjonsbrudd unngås.

EMK reiser spørsmål om det foreligger forskjellsbehandling, om tilfellene er likeartet og om behandlingen er begrunnet i objektive og rimelige hensyn. Her foreligger ulik behandling av likeartede tilfeller uten begrunnelse i objektive og rimelige hensyn. Saken faller innenfor EMKs virkeområde; og

- Forvaltningsrettslige prinsipper krever likebehandling både ved utøvelse av fritt og lovbundet skjønn, jf Rt 2007 s 302. Bruken av Register-metoden er tilstrekkelig langvarig, utbredt og entydig, og denne anførsel er ikke fremmet for sent.

Saksøkers påstand:

1. Kulturdepartementets vedtak av 5. februar 2016 i sak 15/4334 og 16/1135 med stadfestelse av vedtak truffet 24. juni 2015 av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, er ugyldig.
2. Kulturdepartementets vedtak av 5. februar 2016 i sak 15/4291 og 16/1131 med stadfestelse av vedtak truffet 7. juli 2015 av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, er ugyldig.
3. Skaten v/Kulturdepartementet dømmes til å betale sakskostnadene til Oslo katolske bispedømme.

Saksøktes – staten v/ Kulturdepartementets – påstandsgrunnlag:

Staten har i det vesentlige anført:

- Innledningsvis, at OKB ikke lenger påstår Vedtakene ugyldige på grunn av verken feil saksbehandling; inhabilitet, feil faktisk grunnlag; brudd på SP art 16 jf art 26 og 27; eller på at søknad og mottak av ulovlig tilskudd skyldtes en unnskyldelig rettsvillfarelse og/eller aktsom god tro. Både OKBs varslete parts- og vitne-forklaring falt derfor bort. OKB må derved anses å ha erkjent å ha søkt om og mottatt statsstøtte for 2011-2014 som man visste var uberettiget og ulovlig dengang, og som man nå ønsker domstolenes bistand til å beholde gjennom en lovforståelse konstruert i ettertid.

Særlig peker staten på sin opplysning i prosesskrift 27 september 2016 (dok 31) om at de nordiske trossamfunns bruk av Register-metoden ble avtalt særskilt tillatt i møte med departementet 17 mars 2005, og at staten varslet ytterligere bevis på dette punkt om OKB bestred at særskilt aksept for bruk av Register-metoden derved ble gitt de nordiske trossamfunn på forhånd. Forholdet ble ikke ytterligere kommentert under saksforberedelsen. Anførselen under prosedyren om at OKB ble rammet av rettsstridig forskjellsbehandling ved å bli nektet Register-metoden i motsetning til de nordiske trossamfunn påstås derfor avskåret etter tvisteloven § 9-16. Anførselen er dertil materielt ubegrunnet;

- Prinsipalt, at ingen ble medlem eller reelt "*tilhørende*" OKB ved hjelp av Telefon-katalogmetoden, og slike "*medlemmer*" gir ikke rett til statsstøtte:

Partene er enige om at trossamfunnsloven ikke regulerer verdens-omspennende DKK som sådan, men den regulerer de tre trossamfunn DKK har registrert i Norge (OKB og stiftene i Trondheim og Tromsø), og vilkårene for norsk statsstøtte. Vilårene for slik støtte reguleres heller ikke av kanonisk rett, utover at kanonisk rett utgjør innholdet i OKBs interne medlemsvilkår.

Kravet om "*aktiv tilslutning*" innebærer at ingen kan bli medlem i noe norsk trossamfunn uten å uttrykke ønske om medlemskap i ord eller handling overfor trossamfunnets kompetente representant, som vurderer om vilkårene for medlemskap er oppfylt og deretter aksepterer vedkommende som medlem. Tilslutning krever verken skriftlighet, (ny) dåp eller andre formkrav. Eventuell innføring i trossamfunnets medlemsregister er ikke avgjørende i noen retning, selv om innmeldingsattest er et kraftfullt bevis for at medlemskap faktisk foreligger.

Selv om trossamfunnsloven § 9 første ledd ikke regulerer særskilt hvordan innmelding skal skje, krever bestemmelsen likevel at innmelding skjer. Lovforarbeidene forutsetter eksempelvis at rettslig handleevne kontrolleres, at foreldrene samtykker ved barnedåp og at utmelding fra evt tidligere trossamfunn bekreftes foretatt. Alt dette krever personlig kontakt før medlemskap oppstår. I Stockholm synes Den katolske kirke å kreve aktiv tilslutning gjennom utfylling av dataskjema for medlemskap, i tillegg til forutgående dåp og bosted.

Forvaltningspraksis er i tråd med statens lovforståelse, jf f eks Forstanderveilederen 2012. Både de nordiske kirkers bruk av "*Statistikk-metoden*" før 2005 og Register-metoden fra og med 2006 var avtalte særordninger som Stortinget ble informert om. I tillegg hjelper ikke Register-metoden OKB, både fordi DKK mangler sentralt medlemsregister, og fordi DKK ikke aksepterer utmeldelse etter kanonisk rett. De nordiske folkekirkers forhåndsavtale om særordning utover trossamfunnslovens ordning gir ikke OKB rettskrav på en innholdsmessig annerledes særordning utenfor loven i ettertid.

Ingen av Norges ca 750 trossamfunn har tidligere målbåret den lovforståelse OKB bygger saken på; ei heller noen juridisk forfatter. Det samme gjelder advokat Holos notat "*Gjeldende regler og praksis om medlemsregistrering*" av 27 oktober 2014 til OKB, og msgr. Torbjørn Olsen brev av 3 desember 2012 til Norsk katolsk bisperåd. Det samme gjelder endog OKB selv, frem til politiet startet etterforskning i februar 2015.

Statens rettsanvendelse støttes videre av reelle hensyn både i forhold til det enkelte trossamfunnsmedlem, det enkelte trossamfunn og kontrollmyndigheten. OKB har beklaget egen bruk av Telefonkatalog-metoden overfor både de tvangsinnmeldte og sine aktive medlemmer, og krever uttrykkelig ikke fremtidig statsstøtte på grunnlag av egen lovforståelse. Det er uforklart hvorfor denne lovforståelse da skal gjelde for 2011-2015 med tilbakevirkende kraft. Vedtakene er lovlige og bygger på rett lovanvendelse;

- Subsidiært, at skjæringsdato for når medlemskap må foreligge alltid har vært 1 januar, og dette var særlig angitt i forskriften tidligere. Praksis er uendret, og alle trossamfunn

har anvendt denne dato alltid. Anvendelse av samme fristdato overfor alle trossamfunn er verken vilkårlig eller urimelig; og

- Atter subsidiært, at det ikke foreligger noen forskjellsbehandling som kan gjøre ellers gyldige Vedtak bygget på rett lovanvendelse ulovlige; verken etter Grunnloven eller forvaltningsrettslige prinsipper. Generelt anføres at det aldri er usaklig å avslå en søknad søkeren vet er ulovlig, og at en sammenligning med mottaker i god tro aldri kan beskytte mot tilbakebetaling av uberettiget tilskudd mottatt i ond tro.

Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling gjelder primært bare diskresjonære vedtak; ikke vedtak i henhold til lovbundet skjønn. Tilbakebetalingsvedtaket for 2011-2014 bygger på lovbundet rettsanvendelsesskjønn, jf forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Ingen sammenlignbare saker er løst annerledes, og Vedtaket om tilbakebetaling for 2011-2014 fraviker derfor ingen "entydig" praksis:

- Den norske kirke er i en annen stilling enn OKB både faktisk og rettslig, fordi den finansieres utenfor § 19 over statsbudsjettet uavhengig av medlemstall. Det er verken sannsynlig at Den norske kirkes medlemstall er for høyt; at eventuelle feil får nevneverdig økonomisk betydning for OKB; eller at OKB behandles dårligere i så måte enn andre trossamfunn. Tilbakebetaling av ulovlig tilskudd mottatt i ond tro bortfaller ikke fordi tilskuddssatsen pr medlem ville vært høyere om Den norske kirkes medlemsregister var riktigere; og
- De nordiske folkekirkers bruk av Register-metoden 2005-2015 er ikke nødvendigvis ugyldig. Selv om særordningen måtte ligge utenfor Loven, mangler omgjørings-adgang etter forvaltningsloven § 35. I tillegg er OKB ikke forskjellsbehandlet på usaklig måte: Sammenlignbar entydig praksis mangler; OKB forsto at egne tilskuddskrav var ulovlige; de nordiske trossamfunn hadde innrettet seg etter forhåndsavtaler med departementet; og avtalene ble inngått fordi de nordiske trossamfunnene manglet egne medlemslister samtidig som det eksisterte notoriske register "sentral" i hjemlandet med fødselsnummer egnet for samkjøring med norsk folkeregister.

Vedtaket 2015 gir OKB støtte i henhold til det lovbundne skjønn trossamfunnsloven § 19 gir anvisning på. Deri ligger ingen usaklig forskjellsbehandling.

I forhold til EMK anfører staten særskilt

- At saken faller innenfor de aksessoriske rettigheter i art 14, men ikke innenfor art 9. Art 9 beskytter religionsutøvelse, men ikke finansiering av og tilskudd til slik utøvelse, jf EMDs avvisning av Åsatu-saken i avdeling 18 september 2012;
- At det verken foreligger sammenlignbare andre tilfeller eller ulik behandling; verken for Vedtaket om tilbakebetaling for årene 2011-2014 eller for Vedtaket om

støtte etter den såkalte "*lille liste*" for 2015. Tilbakebetalingskravet skyldes ikke den katolske tros innhold, men at ulovlige tilskuddssøknader krevd og mottatt i ond tro må betales tilbake, både av hensyn til tilskuddsordningens bærekraft og regelverkets etterlevelse; og

- At eventuell forskjellsbehandling i alle tilfeller både har legitimt formål og er forholdsmessig. Staten har her en vid skjønnsmargin, både vedrørende hvilke faktiske forskjeller som tilsier ulik behandling og hvordan ulike interesser skal avveies mot hverandre. Staten har valgt en lempelig tilbakebetalingsordning ved at beløpet motregnes i fremtidig statsstøtte lineært over fem år (2016-2020) – uten rente. Til tross for pålagt tilbakebetaling mottar OKB derved et nominelt større statlig støttebeløp i 2016 enn i 2015. De nordiske folkekirkers situasjon i 2005 var særegen: De manglet av gode historiske grunner egne medlemslister i Norge, men hadde et notorisk, sentralt medlemsregister i hjemlandet som ble tillatt benyttet etter forhåndssøknad. OKB hadde til sammenligning fått avslag på bruk av Statistikk-metoden i 2004; intet tilsvarende sentralt medlemsregister, og tok i bruk Telefonkatalog-metoden ca 2010 uten å informere departementet og uten å tro at dette var rettmessig. Unnlatt tilbakebetaling fra de nordiske folkekirker for 2005-2015 er både saklig og rimelig. I ethvert tilfelle vil en eventuell konstatering av et eventuelt EMK-brudd her være tilstrekkelig til å reparere et eventuelt slikt brudd – OKB beholder i intet tilfelle pengene etter sitt "*medlemsjuks*".

Grunnloven § 16 sikrer lik understøttelse pr medlem for alle trossamfunn, men etablerer ikke nye økonomiske rettigheter for disse. Staten kan eksempelvis fritt redusere fremtidig støtte, såfremt endringen omfatter alle trossamfunn. Støtteregimet etter trossamfunnsloven, inkludert de nordiske folkekirkers tillatte bruk av Register-metoden, ble vurdert å ligge innenfor grunnlovsbestemmelsen i 2012; OKB har ikke pekt på andre trossamfunn som er behandlet annerledes i sammenlignbar situasjon; og evt slik forskjellsbehandling er dertil saklig begrunnet. I tillegg ble grunnlovsbestemmelsen kunngjort først 15 juni 2012, slik at tildelingsvedtakene for 2011-2012 i alle fall faller utenfor.

Saksøktes påstand:

1. Staten v/Kulturdepartementet frifinnes.
2. Staten v/Kulturdepartementet tilkjennes sakskostnader.

Rettens vurdering

Sammendrag

Tingretten har kommet til staten blir å frifinne.

Vedtakene er ikke ugyldige på grunn av feil rettsanvendelse: Statsstøtte etter trossamfunnsloven er betinget av at vedkommende "*medlem*" aktivt har sluttet seg til

vedkommende trossamfunn; skjæringstidspunktet for når tilhørigheten må foreligge er pr 1 januar i det enkelte støtteår; og OKB ikke har rettskrav på at staten etterbetaler støtte for "medlemmer" trossamfunnet ikke visste om pr 1 januar i vedkommende år. Vedtakene er heller ikke ugyldige på grunn av diskriminerende forskjellsbehandling.

I det følgende skal retten begrunne sitt syn mer utførlig:

Sakens rettslige grunnlag

Innledningsvis peker tingretten på at saken gjelder anvendelsen av trossamfunnsloven § 19. Den del av bestemmelsen som har betydning for saken lyder:

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

...

Tilskota skal gå til religiøse føremål. For mottekne tilskot skal det sendast inn rekneskap.

... "

Uthetalt støttebeløp er produktet av en multiplikand ("*kor mange som høyrer til samfunnet*") og en multiplikator (det årlige støttebeløp som "*etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja*"; for årene 2011-2014 mellom 404 og 449 kr/medlem/år). Saken knytter seg i det alt vesentlige til reglene for hvordan multiplikandens størrelse skal beregnes - "*kor mange som høyrer til*" OKB for hvert av årene 2011, 2012, 2013, 2014 og 2015.

Lovtekstens begrep er knyttet til "*tilhørighet*". Språklig sett er imidlertid "*tilhørighet*" til et trossamfunn verken et presist, entydig eller universelt avgrensningskriterium. Det rommer både en subjektiv, en relativ og antakelig også en sosial dimensjon. Et menneske kan samtidig føle tilhørighet til både ett og flere trossamfunns religiøse tankegods og/eller ritualer og seremonier og ta del i slike i vekslende grad, uten å nødvendigvis oppfylle bare ett trossamfunns interne vilkår for medlemskap. Hvor hører vedkommende da til? I saken her er det derfor nyttig å skille mellom tilhørighet i forhold til tre ulike normsett:

- De som deler DKKs religiøse tro helt eller i alle fall delvis, og derfor selv føler religiøs, normativ eller rituell tilhørighet med denne;
- De som oppfyller vilkårene for medlemskap i DKK etter kanonisk rett – typisk ved å ha gjennomført dåp eller konvertering; og
- De som oppfyller trossamfunnslovens vilkår for tilhørighet i forhold til statsstøtte.

Det er dette siste normsett - trossamfunnslovens tilhørighetsvilkår - som er avgjørende for Vedtakenes gyldighet, ikke tilhørighetsvilkårene etter kanonisk rett. Dette betyr ikke at vilkårene etter kanonisk rett er uten betydning i saken – det følger uten videre av trossamfunnslovens forarbeider [Ot. Prp. nr 27 (1967-68) s 27] at

"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)."

Det er således et minstevilkår for tilhørighet i OKB etter loven, at vedkommende også oppfyller trossamfunnets interne vilkår for medlemskap - her etter kanonisk rett. Men kanonisk rett regulerer ikke uttømmende hvem som anses som statsstøtte-utløsende medlem etter trossamfunnsloven. For øvrig kan trossamfunnets interne vilkår for medlemskap være både mer eller mindre vidtrekkende enn Lovens vilkår. I alle tilfeller må vilkårene i begge regelsett være oppfylt.

Selv om både OKBs klage til departementet s 40 og stevningen s 5 – 7 kan oppfattes annerledes, har tingretten oppfattet OKB under hovedforhandlingen slik, at dette normative utgangspunkt ikke egentlig bestrides. Eksempelvis presiserte OKB under hovedforhandlingen uttrykkelig, at de 6 828 katolsk dømte personer som var oppført på OKBs medlemslister etter Telefonkatalog-metoden for årene 2011-2014 og som avkrefte medlemskap i OKB under Ringerunden 2015, ikke gir rett til statsstøtte. OKB erkjente således uforbeholden tilbakebetalingsplikt for mottatt statsstøtte for slike "*medlemmer*", til tross for at de oppfyller vilkårene etter kanonisk rett for medlemskap i OKB i perioden, isolert sett.

Videre er både OKB og staten enige om at rett til statstilskudd også forutsetter

- norsk bosted eller statsborgerskap (§ 7);
- norsk fødselsnummer (siden 2005, jf Forskriften § 5 annet ledd); og
- at vedkommende ikke tilhører noe annet trossamfunn samtidig (§ 8);

og at disse tre tilleggsvilkår er oppfylt i saken her. Tingretten bygger derfor på, at OKB for tingretten erkjenner at det ikke er tilstrekkelig for rett til statsstøtte etter trossamfunnsloven at vedkommende oppfyller vilkårene for medlemskap i OKB etter kanonisk rett – isolert sett. Tingretten er enig i dette.

Feil rettsanvendelse

Hovedspørsmålet i saken er da om statsstøtte etter trossamfunnsloven også krever "*aktiv tilslutning*" fra vedkommende "*medlem*"; herunder fra hvilket tidspunkt oppfyllelse av et eventuelt slikt vilkår skal ha betydning for retten til statsstøtte.

Krever § 19 "*aktiv tilslutning*"?

Staten har erkjent at Vedtakene er ugyldige, hvis et vilkår om "*aktiv tilslutning*" ikke følger av trossamfunnsloven § 19.

OKB bestrider på den ene side at "*aktiv tilslutning*" er et materielt vilkår for støtte etter § 19.

På den annen side har OKB samtidig også erkjent

- at OKB ikke kan kreve støtte for de katolikker døpt i utlandet og bosatt i OKBs område i årene 2011-2015 som ikke ønsket å stå på OKBs medlemsliste ved Ringerunden 2015. OKB har også erkjent tilbakebetalingsplikt for mottatt statsstøtte for 6 828 slike avkreftede medlemskap. Tilbakebetalingsplikten er erkjent for hele perioden saken gjelder (2011-2015), uansett om avkrefnelsen skyldtes et ønske om å forlate DKK og/eller OKB, motvilje mot å bli registrert eller motta OKBs medlemsblad, frykt for å måtte betale penger, ønske om å stå registrert som katolikk i fødelandet, uvitenhet eller andre grunner.

Videre har OKB også frafalt krav om støtte for de "*medlemmer*" oppført etter Telefonkatalog-metoden i årene 2011-2015 man ikke oppnådde kontakt med gjennom Ringerunden 2015.

Tingretten finner det vanskelig å forene disse standpunkter med det rettssyn at trossamfunnsloven ikke inneholder noe krav om "*aktiv tilslutning*" fra katolikker som flytter til OKBs område overhodet. Særlig er erkjennelsen av full tilbakebetalingsplikt fra 2011 for medlemmer som reelt sett meldte seg ut først vinteren 2015 vanskelig å forene med det rettssyn at trossamfunnsloven ikke inneholder noe slikt tilslutningskrav; og også

- At OKB er enig i at ingen blir medlem av en forening eller et trossamfunn uten kontakt med denne eller kunnskap om at man har blitt medlem. OKB har dels hevdet at slik kontakt og kunnskap kom gjennom den forutgående dåp/konvertering utenfor OKB, og at den døpte/konverterte derved også sluttet seg til DKKs medlemsordning om tilhørighet til menighet i henhold til bopel til enhver tid.

Samtidig har OKB også hevdet at angrepet på Vedtakenes gyldighet ikke egentlig er bygget på om § 19 krever aktiv tilslutning, men på om medlemskap for tilflyttede katolikker døpt utenlands som bekreftet slik tilslutning i Ringerunden 2015, gir rett til støtte med tilbakevirkende kraft fra tilflyttingstidspunktet, eller først med virkning for det følgende støtteår etter Ringerunden 2015, dvs 2016. I så fall er det tingretten skal vurdere ikke om "*aktiv tilslutning*" er et lovvilkår for støtte, men tidspunktet for når et medlemskap begynte i tid og adgangen til å kreve etterbetalt støtte for slike medlemmer for tidligere støtteår.

Tingretten har kommet til at selv om vilkåret ikke fremgår direkte av trossamfunnslovens ordlyd, er det et lovvilkår for statsstøtte at det har vært kontakt mellom søkeren og en kompetent representant for vedkommende trossamfunn som vurderer om søkeren oppfyller