



**Resultatet av arbeid med oppfyllelse av
pålegg fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus
av 24. november 2014**

**Oslo katolske bispedømme
16. mars 2015**

INNHold

1	INNLEDNING	2
2	GENERELT OM SITUASJONEN FOR DEN KATOLSKE KIRKE I NORGE SOM FØLGE AV STOR INNVANDRING	4
3	GJELDENDE REGLER OG PRAKSIS FOR REGISTRERING AV MEDLEMMER I TROSSAMFUNN OG DEN NORSKE KIRKE	7
3.1	Religionsfrihet og kravet til likebehandling	7
3.1.1	Om lag-prinsippet, historikk rundt tilskuddordningen og Den norske kirkes medlemsregister	8
3.2	Trossamfunnslovens formål om å yte rettferdig tilskudd til samfunnsnyttig arbeid	12
4	NÆRMERE OM VILKÅR FOR REGISTRERING AV MEDLEMMER	13
4.1	Innledning	13
4.2	Materielle vilkår for medlemskap i trossamfunn	14
4.3	Lov- og forskriftskrav til prosessen for innmelding i trossamfunn	15
4.4	Krav til innmeldingsprosedyrer som er oppstilt i forvaltningspraksis	16
5	DEN KATOLSKE KIRKE I NORGES SYSTEM FOR REGISTRERING AV MEDLEMMER	20
5.1	Innledning	20
5.2	Kort beskrivelse av Den katolske kirkes system for medlemsopplysninger i kirkebøker	20
5.3	Hvordan medlemsregistreringen i Norge har foregått	21
6	GJENNOMGANG AV MEDLEMSREGISTERET I OSLO KATOLSKE BISPEDØMME	23
6.1	Beskrivelse av arbeidet som OKB har gjennomført	23
6.1.1	Kategorisering av "lite betryggende" og "uproblematiske" innmeldinger	23
6.1.2	Utsending av brev	24
6.1.3	Callsenter	25
6.1.4	Uavklarte	25
6.1.5	Utsending av e-post og sms	26
6.1.6	Utsending av attester for inn- og utmelding	26
6.2	Resultater og konklusjoner fra gjennomgangen	27
6.2.1	Innledning	27
6.2.2	Antall registreringer i perioden 2010-2014 som er registrert på betryggende måte ("uproblematiske")	28
6.2.3	Antallet personer som har bekreftet sitt medlemskap	28
6.2.4	Personer som har avkreftet sitt medlemskap	29
6.2.5	Medlemmer som det ikke har lyktes å få hverken bekreftelse eller avkreftelse fra ("Uavklarte")	30
7	KOMMENTARER TIL KRAV OM TILSKUDD FOR 2015	31
7.1	OKBs krav for 2015 om tilskudd for 118.284 medlemmer	31
7.2	Alternativt krav om tilskudd for 2015 for 89.301 medlemmer	32
8	SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER	33
8.1	Innholdet av medlemsregisteret i dag	33
8.2	OKBs syn på mottatte tilskudd for tidligere år	33

1 INNLEDNING

I oktober/november 2014 skrev Dagbladet en serie avisartikler om personer som ga uttrykk for at de hadde blitt registrert av Den katolske kirke i Norge uten å ha samtykket til det.

De første undersøkelsene tydet på at en av de personene som sto frem i media hadde blitt registrert på regulært vis mange år tilbake i tid, men det ble også oppdaget tilfeller der enkeltpersoner hadde blitt registrert uten å ha ønsket det.

Etter hva vi forstår, ble også Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FMOA), som er tilsynsmyndighet for Oslo katolske bispedømme (OKB), kontaktet av personer som oppga at de hadde blitt registrert i Den katolske kirke i Norge uten å ha samtykket til det. FMOA tok på denne bakgrunn kontakt med OKB og ba om en orientering om situasjonen.

Et møte mellom representanter for FMOA og OKB ble avholdt 28. oktober 2014. I møtet redegjorde OKBs representanter for at det i en periode på noen år hadde funnet sted en praksis for registrering som baserte seg på antatt kirketilhørighet, uten at enkeltpersonene ble forespurt før registreringen fant sted.

OKB har tidligere, men vil også i denne sammenheng, få uttrykke en beklagelse for at det har eksistert en praksis for registrering som har ført til at personer har blitt registrert av Den katolske kirke i Norge uten at de er katolikker.

Under møtet med FMOA redegjorde OKB også for sitt syn på regelverket om medlemskap og tilhørighet i trossamfunn, og om hvilke tiltak som ville bli iverksatt for å bringe rutinene i samsvar med hva loven krever og/eller hva som er god praksis.

I etterkant av møtet 28. oktober 2014 utarbeidet OKB nye interne retningslinjer for medlemsregistrering. Disse ble oversendt til FMOA for evt. innspill og kommentarer før ikraftsetting. FMOA hadde enkelte mindre kommentarer som alle ble hensyntatt i retningslinjene som deretter ble vedtatt.

I brev 31. oktober 2014 ga OKB en skriftlig redegjørelse og oppsummering for de forhold som hadde vært tema på møtet 28. oktober 2014.

Så vidt forstås mottok FMOA et brev fra Kulturdepartementet 3. november 2014 der departementet ba seg opplyst hva FMOA ville foreta seg overfor Den katolske kirke. Det nærmere innholdet av brevet er ikke kjent for OKB.

I svarbrev fra FMOA til Kulturdepartementet 6. november 2014 gis det en kortfattet redegjørelse for hva OKB har forklart om sin praksis for registrering av medlemmer og tilhørige. Utover dette antyder FMOA i brevet hva den vil vurdere nærmere. Brevet har dessuten karakter av å gi Departementet foranledning til å gi sine kommentarer til de rettslige temaene som reises. Fra brevet hitsettes:

"OKB har foreslått å sende ut brev til samtlige medlemmer registrert i perioden 2010-2014. Å i første omgang avgrense perioden kan forklares med at den vesentligste økningen i antall medlemmer er foretatt i denne perioden. Det vil da være ca 60.000 medlemmer som må tilskrives. Saken har fått betydelig oppmerksomhet, og det må antas at personer som er usikre på om de kan være meldt inn urettmessig, og som ikke mottar henvendelse fra OKB, har en oppfordring til selv å undersøke om de står som

medlem og eventuelt melde seg ut. Det kan stilles spørsmål ved om en slik oppfordring til selv å undersøke kan anses som byrdefull.

[...]

OKB skisserer en løsning der de registrerte medlemmene oppfordres til å melde tilbake til OKB dersom de ikke ønsker å være registrert som medlem. Det er opplyst et det vil bli vedlagt frankert returkonvolutt for svar per post, og det vil bli vist til alternative måter å gi tilbakemelding på.

På bakgrunn av gjeldende regelverk som krever en aktiv handling fra den som ønsker å melde seg inn i trossamfunn, stiller Fylkesmannen spørsmål ved om OKB i brev til registrerte medlemmer må be om en bekreftelse på at vedkommende ønsker å være medlem. Personer som ikke gir tilbakemelding (melder seg inn), må slettes fra registeret."

Vi er ikke kjent med om det har funnet sted ytterligere muntlig eller skriftlig korrespondanse mellom FMOA og Kulturdepartementet i sakens anledning.

Den 24. november 2014 oversendte FMOA et brev med pålegg til OKB som følger:

"Fylkesmannen pålegger OKB å rette opp medlemsregisteret ved at personer som åpenbart ikke har meldt seg inn i trossamfunnet slettes fra registeret. I første omgang begrenses gjennomgangen til personer ført opp i medlemsregisteret i perioden 2010-2014."

I brevet 24. november 2014 gjorde FMOA det også klart at dersom OKB ville rydde opp i sitt medlemsregister ved å tilskrive personer som er registrert, så "må utgangspunktet være et tilbud om aktivt å melde i fra dersom vedkommende ønsker medlemskap".

Det ble ikke oppstilt noen frist for OKB til å oppfylle pålegget.

OKB bekreftet overfor FMOA i brev 27. november 2014 at man ville sørge for at pålegget ble gjennomført, og at man tok sikte på å gi en tilbakemelding innen den frist som gjelder for innrapportering av antallet medlemmer for 2015. Denne fristen er ved rundskriv fra Kulturdepartementet 4. februar 2015 fastsatt til 13. mars 2015.¹

OKB vil i det følgende redegjøre for hvilket arbeid som er gjort for å rette opp sitt register (punkt 6 nedenfor). Videre vil OKB redegjøre for hvor stor andel av de registrerte i perioden 2010-2014 som har bekreftet eller avkreftet at de ønsker å være registrert hos OKB.

I lys av den omfattende medieoppmerksomhet som saken har fått de seneste ukene, det forhold at FMOA uten varsel og til tross for den pågående tilsynssaken valgte å politianmelde OKB 20. februar 2015, samt det faktum at Oslo politidistrikt har siktet OKB, biskop Bernt Eidsvig og Thuan Cong Pham for grovt bedrageri, finner OKB det nødvendig å innledningsvis knytte kommentarer til det overordnede faktum, bakgrunnen og historikken for ordningen om tilskudd til trossamfunn, samt OKBs tolking av det gjeldende regelverket for medlemskap og tilhørighet i trossamfunn både mht. materielle vilkår for medlemskap og prosessuelle

¹ Ref. Rundskriv V-6B/2015

regler for fremgangsmåten ved innmelding i trossamfunn. Redegjørelsen for dette er også nødvendig for å begrunne kravet om tilskudd som er fremsatt av OKB 13. mars 2015.

2 GENERELT OM SITUASJONEN FOR DEN KATOLSKE KIRKE I NORGE SOM FØLGE AV STOR INNVANDRING

Den store veksten i antallet katolikker i Norge skyldes i all hovedsak den omfattende innvandringen til Norge fra østeuropeiske land, særlig fra Polen og Litauen. Arbeidsinnvandringen er foranlediget av EUs utvidelse mot øst i 2004.

I følge SSBs statistikk var det i ved inngangen til 2015 bosatt hhv. ca 90.000 polakker og ca 35.000 litauere i Norge.² Polakker er den klart største gruppen av innvandrere i Norge, mer en dobbelt så stor som den nest største gruppen av svensker (ca 37.000). Litauere er den tredje største gruppen av innvandrere, og altså noe lavere enn gruppen av svensker.

Til sammenligning var det i 2003, før utvidelsen av EU, hhv. ca 10.000 og 1.000.³ Både Polen og Litauen er "katolske" land, dvs. med en andel katolikker blant befolkningen som i henhold til rimelige overslag utgjør hhv. 87,2 og 77,2 prosent.⁴

Den katolske kirke i Norge bedriver ingen aktiv misjon i Norge. Vi regner vårt nærvær som vår misjon.

OKB har i sitt register registrert totalt ca. 48.000 polakker og 12.500 litauere. Når dette sammenholdes med de statistiske tallene, er det all grunn til å anta at kun hhv. ca. 60 og 30 prosent av det reelle antallet polske og litauiske katolikker bosatt i Norge er registrert hos Den katolske kirke i Norge.

Tilsvarende gjør seg også gjeldende for en del andre nasjonaliteter som er bosatt i Norge, men med langt lavere tall. Overslag som OKB har utarbeidet, tilsier at det bor om lag 70-80.000 katolikker i Norge fra ulike katolske land, men som ikke er, eller på noe tidspunkt har vært, registrert i medlemsregisteret for de tre katolske bispedømmene i Norge.

Bilag 1: Excel-ark med beregninger av antallet katolikker bosatt i Norge

Etter Den katolske kirkes interne rettsregler (den kanoniske rett) har enhver katolikk både rettigheter og plikter som katolikk på det stedet der vedkommende befinner seg. Får man fast bopel et sted, oppnår man fulle medlemsrettigheter der. Dette gjelder rett til bruk av kirkelige tjenester (messer, dåp, konfirmasjon mv.), rettigheter ved f.eks. menighetsrådsvalg og økonomisk bidragsplikt til kirken. Det innebærer også at f.eks. et polsk par som bosetter seg i Norge, har rett til katolsk ektevigsel i den menighet hvor vedkommende bor. Vil paret likevel gifte seg katolsk i Polen, er det avhengig av formell tillatelse fra OKB. Men selv før man har oppnådd slik medlemsstatus i den lokale katolske kirke, har denne en rekke religiøse og sosiale forpliktelser overfor enhver katolikk bare ved det faktum at vedkommende befinner seg på stedet. I videre forstand har den lokale katolske kirke – etter kanoniske rett – også religiøse og sosiale forpliktelser overfor ethvert menneske som søker den. Alt dette står sterkt i bevisstheten hos de fleste katolikker. Det er ikke noe forventning etter kanonisk rett om at personer som bosetter seg på et nytt sted må melde i fra om dette eller registrere seg for å anses som medlem.

² SSB tabell: "Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1. januar 2015", publisert 4. mars 2015

³ SSB tabell: "Folkemengde, etter tre varianter av landbakgrunn, fødeland og statsborgarskap. 1. januar 2003 (rettet 12. juni 2003)"

⁴ CIA factbook, ref. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2122.html>

Selv om en katolikk ikke skulle ha fulle medlemsrettigheter der han skulle trenge en prest, vil Den katolske kirke og dens prester være forpliktet til å stille opp ved behov. Eksempler på dette som er alminnelig kjent er Rocknes-ulykken (2004), der 16 filippinske sjømenn omkom, og husbrannen i Drammen (2008), der syv polakker omkom.

Den betydelige innvandringen, særlig fra Polen og Litauen, setter Den katolske kirke i Norge på en stor prøve. Det har vært nødvendig å rekruttere mange nye prester til tjeneste. Eksempelvis er det fra 2010-2015 opprettet 13 nye prestestillinger for polsktalende prester, og to nye stillinger for litauisk-talende prester. Totalt er det opprettet 31 nye prestestillinger i OKB fra 2010 til 2015. Per januar 2010 var det 50 prestestillinger, og per i dag altså 81 i OKB.

Likeledes har det som følge av svært stor pågang til søndagsmesser og messer på andre høytidsdager vært nødvendig å skaffe nye lokaler og bygge ut eksisterende. Nye lokaler har både blitt kjøpt og leid. Dette kommer i tillegg til at det i noen sogn er avholdt opp til 14 søndagsmesser per helg.

Som en indikasjon på aktiviteten som OKB har hatt de seneste årene, og som man er stolte av å ha fått til, kan det vises til statistikk for antall kirkebesøk i løpet av året. Slik statistikk utarbeides også for Den norske kirke, og en sammenligning av tallene gir derfor en viss indikasjon.

Bilag 2: Excelark med statistikk for antallet messer og kirkebesøk i 2007 og i perioden 2010-2014 for OKB (statistikk er hentet fra rapporter til Vatikanet)

Bilag 3: Statistikk hentet fra SSB om Gudstjenester og deltakere i Den norske kirke for hele landet

Statistikken viser at OKB har gått fra ca 1 til ca 1,4 millioner kirkebesøk per år i perioden fra 2010-2014. Tallet er jevnt stigende for hvert år, og viser en økning på 40 % i den aktuelle perioden.

Statistikken for Den norske kirke viser at man i samme periode har gått fra ca 6,2 til 5,9 millioner kirkebesøk per år. Trenden for kirkebesøk er altså motsatt: tallet er jevnt synkende. Tallene er ikke direkte sammenlignbare ettersom tallene for OKB kun viser kirkebesøk i de 13 sydligste fylkene. Statistikken for Den norske kirke viser tall for hele landet.

Den ovennevnte statistikken kan også sammenholdes med at OKB har mottatt offentlig tilskudd for om lag 60-120.000 medlemmer i perioden fra 2010-2014, mens Den norske kirke har om lag 3,8 millioner medlemmer. Forholdstallet mellom antallet medlemmer i OKB og antallet kirkebesøkende var for 2014 dermed ca 1 til 10 (hvert tilskuddstellende medlem besøker kirken ca 10 ganger per år). For Den norske kirke var det samme forholdstallet i 2014 ca 1 til 1,5 (hvert medlem besøker kirken ca 1,5 ganger per år). Dette gir etter vårt syn en viss indikasjon på aktivitetsnivået i OKB.

Den katolske kirke i Norge organiserer ikke bare religiøse tilbud for katolikker i landet. Deler av den gruppe av mennesker som har arbeidsinnvandret til landet har også hatt store behov for sosial bistand, bistand til språkopplæring og bistand til å forstå det norske samfunnet generelt. En del av de ankomne har vært sårbare i den forstand at de har manglet utdanning, har vært ubemidlede og har kommet inn på de nederste nivåene i det norske samfunns-hierarkiet. Den katolske kirke i Norge har vært seg bevisst sitt ansvar for denne gruppen, noe som også har høstet anerkjennelse fra Kulturdepartementet i form av særskilte tilskudd til

bestemte tiltak overfor slike grupper av innvandrere. Det vises særlig til at OKB både i 2010 og 2013 mottok hhv. kr 400.000 og 500.000 i særskilt tilskudd til integreringstiltak. Videre vises det til Oslo kommunes omtale av det arbeid OKB utfører i et brev til Skattedirektoratet 28. september 2010.

Bilag 4: Brev fra Oslo kommune v/byrådslederen til Skattedirektoratet 29.09.2010

Bilag 5: Brev fra Kulturdepartementet 20.12.2010

Bilag 6: Brev fra Kulturdepartementet 23.12.2013

Som følge av det ovennevnte tilbudet som Den katolske kirke i Norge yter til katolikkene som flytter hit, har kirken naturligvis fått økte utgifter.

OKBs erfaring er at tilflyttede katolikker ikke har noen forståelse av behovet for aktivt å registrere seg som medlem av Den katolske kirke i Norge. Dette kan forklares ut i fra at katolikker generelt anser seg som medlemmer av Den katolske kirke i kraft av å være døpt. Etter kanonisk rett vil de også være det.

Det har i OKB i noen år forekommet en praksis for registrering av tilflyttede medlemmer av Den katolske kirke som i stor grad baserte seg på registrering som medlem uten betryggende undersøkelse av om vedkommende var katolikk.

De som ble registrert på denne måten fikk likevel indirekte informasjon om dette i etterkant, ved at de fikk tilsendt medlemsmagasiner, lokale menighetsblader, invitasjoner til aktiviteter og andre brevforsendelser fra bl.a. bistandsorganisasjonen Caritas.

Vi kommer tilbake til de rettslige aspektene ved denne praksisen nedenfor. Registreringsordningen har hatt den faktiske konsekvens at OKB fikk bedre oversikt over hvem og hvor mange personer de må betjene, og at underdekningen av det offentlige tilskuddet i forhold til den reelle medlemsmassen som OKB betjener ble noe redusert.

I denne forbindelse vises det bl.a. til hva som er inntatt i de årlige kravbrevene til FMOA fra OKB i årene 2011-2014:

"I forhold til reelle antall katolikker i OKB, er det fortsatt mange medlemmer som vi ikke har muligheter til å innhente personnummer fra. En av årsakene er at innvandrere med lovlig opphold i Norge ikke får personnummer før flere måneder etter at opphold er innvilget, eller at de begrenser seg til D-nummer fordi de stadig reiser til og fra.

Vi ser også at vi, uansett hvor mange fødselsnumre vi har klart å innhente før fristen, ikke kommer opp i det reelle antall støtteberettigede katolikker i forhold til lovens intensjoner. Selv om vi forstår tankegangen som ligger til grunn for kravet om innrapportering av fødselsnummer, ser vi også at ordningen bidrar til at vi fjerner oss enda mer fra målet om en fullstendig oversikt over alle våre medlemmer. For en kirke hvor majoriteten av medlemmer er innvandrere, er det nødvendig å bruke store ressurser bare på å finne tilflyttede katolikker. I stedet er vi nødt til å bruke størstedelen av våre ressurser på å innhente fødselsnummer til de vi allerede kjenner.

Det har også vært umulig å rette opp vårt medlemsregister på en tilfredsstillende måte hva gjelder dobbeltføring mot Den norske kirke (Dnk) og andre trossamfunn. Vi får

ikke oversikt over de fødselsnumrene til de man mener tilhører disse, noe som medfører at vi ikke har muligheter for å kontrollere og dokumentere eventuelle feil. Dette medfører også at vi fratras det lovbestemte statstilskudd vi skal ha for de vi kan dokumentere medlemskap i OKB for. Det påfører oss også unødvendige kostnader i forbindelse med trykking og utsendelse av menighetsblader og vårt landsdekkende blad, St. Olav, til folk som ikke ønsker å være katolikker."

Selv om OKB er enig i at den registreringspraksis som er tema for tilsynssaken ikke har vært betryggende, kan det likevel trygt slås fast at OKB ikke har mottatt offentlig tilskudd for flere personer enn hva OKB reelt sett har hatt av medlemmer i den aktuelle perioden. OKB har aldri hatt noe ønske om å registrere personer som ikke er katolikker.

3 GJELDENE REGLER OG PRAKSIS FOR REGISTRERING AV MEDLEMMER I TROSSAMFUNN OG DEN NORSKE KIRKE

3.1 Religionsfrihet og kravet til likebehandling

Grunnloven bygger på et prinsipp om religionsfrihet og fri religionsutøvelse. For å oppnå dette anses det nødvendig å yte offentlig tilskudd til andre trossamfunn enn Den norske kirke basert på likebehandling etter antallet medlemmer av trossamfunnet.

Prinsippet om religionsfrihet er forankret i Grunnloven § 16 (tidligere i § 2). Prinsippet, samt et generelt prinsipp om ikke-diskriminering, følger også av Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), jf. art 9, sml. art 14, og av FN-konvensjonen om politiske og sosiale rettigheter (SP) art 18, sml art 26 og 27.

Menneskerettighetskonvensjonene forplikter staten til å sikre at rettighetene faktisk blir gjennomført, og gjelder etter menneskerettighetsloven fra 1999 også som nasjonal lov med forrang foran andre lover. Det følger ikke av menneskerettighetene at staten er forpliktet til å støtte tros- eller livssynssamfunn, men dersom staten gir støtte eller andre privilegier, må dette fordeles etter etablerte kriterier på en ikke-diskriminerende måte.⁵

I utredningen "Staten og Den norske kirke" fra 2006 (NOU 2006:2) er kravet til likebehandling mht. økonomisk tilskudd omtalt i lys av bl.a. menneskerettighetskonvensjonene som Norge er tilsluttet, jf. side 82:

"Blant annet er det et tilbakevennende spørsmål om de økonomiske støtteordningene fungerer tilfredsstillende og om medlemsberegningene er korrekte. Det er særlig en utfordring å få etablert et kvalitetssikret medlemsregister for Den norske kirke som ikke inneholder ikke-medlemmer. Noe av dette kan sees mer som en praktisk utfordring enn som et tros- og livssynsfrihetsproblem, men statskirkeordningen gjør det likevel ekstra viktig å være bevisst på slike forhold."

Å tilstrebe stor grad av likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn må derfor anses som en grunnleggende målsetning bak trossamfunnsloven og regelverket om økonomisk tilskudd til trossamfunn, selv om det i praksis ikke fullt ut skjer en slik likebehandling.

⁵ Ref. bl.a. dom fra EMD av 31. juli 2008 (Jehovas vitner mot Østerrike), punkt 97-99.

- 3.1.1 Om lag-prinsippet, historikk rundt tilskuddordningen og Den norske kirkes medlemsregister
- Ordningen for tilskudd til andre trossamfunn utenom Den norske kirke er basert på tilskudd per medlem i et trossamfunn skal tilsvare "om lag" hva som er budsjettet i statlige tilskudd til Den norske kirke, dividert på antallet medlemmer.

Norge står i europeisk sammenheng alene om å ha en omfattende tilskuddordning til alle trossamfunn. De fleste europeiske land har imidlertid andre ordninger som eksempelvis kombinerer bistand til trossamfunn med å innkreve medlemsavgift over skatteseddelen, eller åpner for skattefradrag for økonomiske bidrag til trossamfunn.

Siden opplysninger om religiøs tilhørighet er en sensitiv personopplysning, er det ikke ønskelig eller mulig å føre offentlige registre over medlemskap i andre trossamfunn enn Den norske kirke. Trossamfunnene må derfor selv føre registre over sine medlemmer, og innrapportere medlemsantallet til myndighetene som grunnlag for utbetaling av tilskudd.

Som utgangspunktet er det opp til trossamfunnet selv å fastsette hvem som skal regnes som medlem og hvordan innmelding i samfunnet skal kunne skje, jf. trossamfunnsloven §§ 7 (2) og 9 (1). Det skilles i prinsippet likevel mellom et trossamfunns interne vilkår for å oppnå medlemskap og vilkårene for å anse noen som medlem og tilhørig av trossamfunnet med henblikk på offentlig tilskudd.⁶ Vi kommer nærmere tilbake til de offentligrettslige vilkårene for medlemskap som trossamfunnsloven oppstiller nedenfor, men finner likevel grunn til å presisere at det for det første er krav om at medlemmet er norsk statsborger eller bosatt i Norge (§ 7 (1)), og for det andre et krav om at medlemmet ikke samtidig er registerført som medlem av et annet trossamfunn eller av Den norske kirke (§ 8). I tillegg oppstiller trossamfunnsloven enkelte prosessuelle bestemmelser, bl.a. om at forstander i trossamfunn skal se til at vilkårene foreligger og gi attest om dette (§ 9 (3)).

Frem til 2005 var utbetaling av tilskudd til trossamfunn basert på at trossamfunnene årlig innrapporterte et medlemsantall til staten og til de enkelte kommunene. Denne ordningen var vanskelig å etterleve for de enkelte trossamfunn, særlig ved at enkeltpersoner var registrert i flere trossamfunn på samme tid, eller flere ganger i samme trossamfunn. Det vises Ot.prp.nr. 9 (2003-2004), side 1, der det bl.a. gjengis fra St.prp.nr.1 (2002-2003):

"Fylkesmennene gjennomfører stikkprøvekontroller av medlemslister. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har i den forbindelse opplyst at det er avdekket store uregelmessigheter ved kontroll av utvalgte medlemslister. Et betydelig antall medlemmer er dobbeltregistrert, både internt i trossamfunnet og eksternt i to eller flere trossamfunn."

For ordens skyld presiseres det at Den katolske kirke i Norge ikke var blant de trossamfunn som omtales i ovennevnte Stortingsmelding.

For å unngå at tilskudd utbetales dobbelt ble det i 2005 derfor innført en ordning med at krav om offentlig tilskudd skulle ledsages av en elektronisk liste med fødselsnummer for hvert medlem. Bruk av fødselsnummer medfører at det nå foretas en årlig "vasking" av medlemslister i regi av Brønnøysundregistrene. Dette medfører ikke nødvendigvis en mer korrekt liste, men i praksis at Den norske kirkes unøyaktige lister gir andre trossamfunn færre medlemmer grunnet dobbeltføringer - som det i praksis er umulig å rette opp i pga. regelverket om sensitive personopplysninger.

⁶ Ref. Ot.prp.nr. 27 (1967-68), side 26-27

Det har vært og er åpenbart utfordringer for både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene forbundet med det å ha mest mulig oppdaterte og nøyaktige medlemsregistre. I utredningen "Det livssynsåpne samfunn" (NOU 2013:1) gis det en grundig beskrivelse av dette, jf. side 375-400.

Som noen hovedpunkter kan det nevnes at det på slutten 90-tallet ble gjennomført en sentralisering av registeret over medlemmer i Den norske kirke. Arbeidet innebar at samtlige personer fra Folkeregisteret ble innført som medlemmer av Den norske kirke, for deretter å bli tatt ut igjen dersom de hadde meldt seg ut etter 1945, var utenlandske statsborgere eller var ført i utlandet. Resultatet av arbeidet ga ikke noe presist og korrekt register for Den norske kirke, noe som også ble erkjent i samtiden. Det vises til:

Bilag 7: Svar 6. juni 1997 fra statsråd Reidar Sandal på tilleggsspørsmål i i Stortingets spørretime 9. april 1997 om kirkelig medlemsregister m.v.

I svaret fra statsråden ble det anslått at om lag 1-2 % (ca 50-100.000 personer) ville bli feilregistrert i Den norske kirke gjennom den samordningen av Den norske kirkes register som var planlagt. Det ble uttrykt at denne feilmarginen skulle forsøkes avhjulpet før Den norske kirkes register skulle tas i bruk som grunnlag for å beregne tilskuddssatsen som gjelder for andre trossamfunn. Dette skjedde imidlertid kun i begrenset utstrekning.

I en senere klage fra Human-Etisk forbund til Sivilombudsmannen, ble det anført at feilmarginen var ca 4 %, og Sivilombudsmannen avga i august 2006 en uttalelse som bl.a. konkluderte som følger:

"I lys av den økonomiske betydning føringen av medlemsregisteret for Den norske kirke har for tros- og livssynssamfunn utenfor kirken, og for en tillitvekkende tros- og livssynsmessig likebehandling, er det gode grunner som taler for at arbeidet med å rette opp feil og mangler i registerføringen burde ha vært sterkere intensivert og prioritert som forvaltningsoppgave. [...]"

Uttalelsen er upublisert og legges derfor ved:

Bilag 8: Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2005/2215

Først i 2006 ble personer som var dobbeltregistrert i Den norske kirke og andre trossamfunn oppfordret til å avklare hva som var den korrekte tilknytningen. Manglende tilbakemelding førte til at personene ble slettet fra registeret i Den norske kirke.

Bilag 9: Standardbrev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus 10. mai 2006

Som kuriositet kan det nevnes at den katolske biskop Bernt Eidsvig var blitt registrert som medlem av Den norske kirke noe som først ble oppdaget i anledning utsendingen av et slikt brev.

Etter oppryddingen av dobbeltregistreringer mot Den norske kirke i 2006 gjensto imidlertid omfattende feilregistreringer av personer som hverken tilhørte Den norske kirke eller noe annet tros- eller livssynssamfunn. Disse personene hadde formodentlig ingen kjennskap til at de var registrert i Den norske kirke og hadde derfor ingen oppfordring til evt. å melde fra om feilregistreringen. Først i 2009 ble det gitt informasjon rettet direkte til alle personer registrert i Den norske kirkes register:

Bilag 10: Informasjonsskriv fra Kirkerådet, august 2009

Fra informasjonsskrivet gjengis:

"Medlemsregister

I 1998 gav regjeringen i oppdrag å opprette en samlet, nasjonal fortegnelse over alle døpte, innmelde og utmeldte. Dette skulle kirkerådet gjøre uten å gjennomgå alle kirkebøkene. Man tok utgangspunkt i folkeregisteret for så å slette de ulike grupper som ikke er medlemmer i kirken. Regjeringen mente det var akseptabelt at det kunne være en del ikke-medlemmer som ville bli stående i registeret, faktisk inntil 1-2 % av befolkningen – 50 000 til 100 000 personer fra begynnelsen.

Informasjon om oppføring

Kirkerådet har ventet i mange år på muligheten til å gi informasjon til alle som ble ført opp i registeret. Det har vært uttrykt klart fra kirkens side at når registeret ble opprettet på denne måten, burde informasjon gått ut til alle allerede i 1998. Kirkerådet hadde den gang planene klare for en hensiktsmessig informasjonskampanje. Slik informasjon er etter Kirkerådets mening helt avgjørende for å kunne redusere feilmarginene. Ved valgkortene i forbindelse med Kirkevalget i 2009 kan kirken for første gang kommunisere direkte med alle som er ført opp i medlemsregisteret. Vi håper så mange som mulig av dem som er uriktig oppført, gir oss beskjed om dette slik at registeret kan bli så korrekt som mulig."

Etter hva vi forstår ble slike tiltak for å redusere feilmarginen, som Kirkerådet etterlyste, av kostnadshensyn ikke iverksatt.

I forbindelse med kirkevalget i 2009 ble det på valgkortet tatt inn en oppfordring om å gi tilbakemelding dersom oppføringen i registeret var uberettiget.

Bilag 11: Kopi av valgkort for Kirkevalget i 2009 (fiktiv person)

Tilsvarende ble det også i forbindelse med kirkevalget i 2011 rettet en oppfordring til feilregistrerte medlemmer av Den norske kirke om å gi tilbakemelding om dette.

Bilag 12: Kopi av valgkort for Kirkevalget i 2011 (fiktiv person)

Det er fortsatt grunn til å tro at medlemsregisteret for Den norske kirke inneholder et for høyt antall personer, selv om omfanget av disse feilene antas å være redusert.⁷

Ettersom medlemsregisteret for Den norske kirke har inneholdt og antakelig inneholder for mange personer, blir beregningsgrunnlaget for utmåling av tilskudd til andre trossamfunn redusert, og derved også tilskuddene til andre trossamfunn.

⁷ NOU 2013:1, side 389

I forbindelse med de senere års gjennomgang av forholdene ved medlemsregistrering i trossamfunn, er det derfor erkjent at man ikke vil kunne oppnå en fullt ut nøyaktig ordning for utbetaling av offentlig tilskudd til trossamfunn. Trossamfunnsloven er ved § 19 første ledd også utformet slik at tilskuddet til trossamfunn skal være:

"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" (vår understrekning)

I den ovennevnte uttalelsen fra Sivilombudsmannen (Sak 2005/2215, ref. bilag 8) er Kultur- og kirkedepartementets syn på hvordan begrepet "om lag" er å forstå gjengitt som følger:

"Etter departementets oppfatning er denne lovformuleringen relevant både når det gjelder avgrensing av hvilke utgifter som skal inngå i beregningen av beløpet som går til Den norske kirke (telleren i brøken ved tilskuddsberegningen) og når det gjelder fastsettelsen av medlemstallet i Den norske kirke (nevneren i brøken). Satt på spissen: Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har dermed ikke et lovbestemt krav på tilskudd som eksakt tilsvarer det som budsjetteres til Den norske kirke."

På samme måte som det skal skje en "om lag"-tilnærming til hva staten har budsjettert for Den norske kirke, og i følge Kultur- og kirkedepartementet (ref. sitatet ovenfor) til medlemstallet i Den norske kirke, er det i forvaltningspraksis også lagt til grunn at det skal skje en slik "om lag"-tilnærming til fastsettingen av antallet medlemmer i de enkelte trossamfunnene (NOU 2013:1, side 388):

"Det er altså lagt til grunn en "om lag" tilnærming når det gjelder hva staten har budsjettert til Den norske kirke. Også ved vurdering av antall medlemmer har Kulturdepartementet lagt en slik tilnærming til grunn. I forbindelse med en klagesak høsten 2011, der et trossamfunn klaget i forhold til 2 medlemmer som det ikke fikk tilskudd for, la departementet til grunn at om lag-prinsippet også har relevans for medlemsgrunnlaget for tilskudd og viste i brev datert 20. oktober 2011 til at

De to dobbeltførte personene som omfattes av klagen utgjør en så liten andel av det totale antall medlemmer i trossamfunnet opprinnelig krevde tilskudd for i 2009, at Fylkesmannens vedtak hva gjelder nekting av tilskudd for dem dermed kan opprettholdes. (Kulturdepartementet 2011c)

Siden det opprinnelig var krevd tilskudd for 115 medlemmer, innebærer departementets tolking et slingringsmonn på opp mot 2 prosent."

På grunnlag av det ovennevnte må det sluttet at det ikke fullt ut skjer noen likebehandling av Den norske kirke holdt opp mot andre tros- og livssynssamfunn. Gjennom "om lag"-prinsippet, og tolkningen av dette begrepet i forvaltningspraksis, er det erkjent at tilskuddsordningen ikke trenger å være nøyaktig og presis på noen av de parameterne som inngår i kalkulasjonen av de årlige tilskuddene til hvert enkelt tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. I ovennevnte klagesak fra 2005 (ref. bilag 8) beskrev Sivilombudsmannen situasjonen som følger:

"Lovens ordlyd, "svarar om lag til", sammenholdt med tilskuddsordningens forhistorie og den forholdsvis sene opprettelsen av Den norske kirkes medlemsregister, taler for at lovgiver har vært klar over at medlemstallet foreløpig ikke kunne bli nøyaktig fastsatt

med en gang og at det derfor ikke med det samme ville være mulig å oppnå full økonomisk likestilling, selv om dette må sies å ha vært lovgivers intensjon. Det "skjønner" det her er tale om er for øvrig en anslagsvis beregning av et faktisk forhold, som etter loven er ment å skulle gjøres med et visst spillerom."

Den forståelse av formålet med og betydningen av trossamfunnslovens regler om økonomisk tilskudd som er oppsummert ovenfor, tilsier etter vårt syn at man må tilnærme seg den konkrete tolkingen av trossamfunnslovens enkeltbestemmelser med det for øyet at tilskuddsordningen har til formål å etablere rettsvirkninger ut fra hva som i mer grove trekk er de faktiske realitetene. Et sentralt forhold er etter vårt syn erkjennelsen av at medlemsregistret i Den norske kirke ikke er korrekt, og at dette heller ikke anses som et absolutt mål for så vidt gjelder andre trossamfunn. Det vises eksempelvis til artikkel i Vårt Land 19. oktober 2010, der FMOA siteres på at registrene i trossamfunn skal være "riktige så langt det lar seg gjøre":

Bilag 13: Utskrift av artikkel i Vårt Land 19.10.2010

3.2 Trossamfunnslovens formål om å yte rettferdig tilskudd til samfunnsnyttig arbeid

Offentlig tilskudd til trossamfunn bygger ved siden av intensjonen om likebehandling av religioner, på en anerkjennelse av at ulike trossamfunn yter et viktig bidrag i samfunnet og har et berettiget behov for tilskudd for å kunne utføre dette. Tilskudd basert på antallet medlemmer anses som en praktisk ordning, men det erkjennes også at enkelte trossamfunn – særlig Den katolske kirke – reelt sett har større oppslutning enn det antallet som er registrerte medlemmer av kirken. Dette skyldes bl.a. et stort antall tilreisende og midlertidig bosatte i Norge fra katolske land, jf NOU 2013:1, side 399:

"Katolske menigheter dekker uten tvil særlige behov, både av religiøs og sosial art, for en del personer som betjenes av menighetene som ikke inngår som støtteberettigede til den ordinære tilskuddsordningen"

I tillegg til at Den katolske kirke betjener en mengde personer som etter loven ikke er støtteberettigede fordi de ikke er fast/permanent bosatt i Norge, er Den katolske kirke også stilt overfor store utfordringer med å etablere oversikt over de som reelt sett er medlemmer av kirken og som faktisk er bosatt i Norge, og som derfor skal berettiges til tilskudd. Gjennomgangen av registeret for OKB som nå er gjennomført bekrefter dette.

Det kan derfor trygt legges til grunn at Den katolske kirke i Norge ikke på langt nær har registrert et antall som svarer til det reelle antallet katolikker som i samsvar med lovens formål skulle berettiges til offentlig tilskudd. Den katolske kirke i Norge vil også mene at man har utført et omfattende og samfunnsnyttig arbeid for et slikt reelt antall medlemmer som overstiger hva det er utbetalt offentlig tilskudd for.

Som et generelt synspunkt må det konstateres at strenge og/eller formalistiske vilkår for medlemsregistrering etter sin art vil medføre enda større "underdekning" holdt opp mot antallet personer som reelt benytter eller opplever å høre til et trossamfunn. Strenge og/eller formalistiske vilkår for medlemsregistrering vil dermed kunne undergrave et av formålene med tilskuddsordningen som er å yte rettferdig tilskudd til samfunnsnyttig virksomhet.

Etter vårt syn er også det ovennevnte hensynet av betydning når det konkret skal tas stilling til innholdet av gjeldende regler og praksis for medlemsregistrering i trossamfunn.

4 NÆRMERE OM VILKÅR FOR REGISTRERING AV MEDLEMMER

4.1 Innledning

Rettskildebildet man står overfor ved tolking av de enkelte bestemmelsene i trossamfunnsloven er begrenset. Det finnes ingen kjente rettsavgjørelser der de her relevante deler av trossamfunnsloven er drøftet. På denne bakgrunn fremstår lovens forarbeider som en helt sentral rettskilde ved siden av til lovens ordlyd.

Det er også viktig å være oppmerksom på at trossamfunnsloven forutsatte og videreførte en for lengst etablert rettsordning der man ikke var opptatt av «medlemskap» i et trossamfunn, men tilhørighet til samfunnets menigheter ut fra statusen som «dissenter». Begrepet "dissenter" var i den nå opphevede dissenterloven av 27. juni 1891 nr. 1, § 1, definert slik:

«Disentere, hvorved i nærværende Lov forstås saadanne, som bekjender sig til den kristelige Religion uden at være Medlemmer av Statskirken.»

I den opphevede dissenterloven var det også i § 3, første ledd, inntatt en bestemmelse der prestene og forstandene ble pålagt å utarbeide

«Opgave over Antallet af Menighedens Medlemmer»

Trossamfunnsloven, og forarbeidene til denne, må sees i lys av den faktiske situasjon som forelå da loven ble til.

Helt overordnet må det også konstateres at trossamfunnsloven fra 1969, og forarbeidene til denne, neppe har sett for seg den omfattende arbeidsinnvandring fra andre europeiske land som i dag finner sted. Forarbeidene tyder ikke på at hva som i dag måtte utledes av loven med hensyn til vilkår for å føre en person inn i et medlemsregister - når personen allerede er medlem av en utenlandsk eller internasjonal moderkirke - er utslag av bevisste valg fra lovgiver.

Dette tilsier at det nærmere innholdet av enkeltbestemmelsene trossamfunnsloven må tolkes slik at formålene med loven og de overordnede hensynene som tilskuddordningen er basert på ivaretas på best mulig måte. Som redegjort for i punkt 3 ovenfor, er de aktuelle hensynene særlig:

1. Hensynet til religionsfrihet og kravet om økonomisk likebehandling av trossamfunnene fra statens side.
2. Om lag-prinsippet og den omtrentlige tilnærming til tilskuddsgrunnlagene som dette prinsippet har gitt seg utslag i.
3. Hensynet til at tilskudd er ment å utgjøre et rettferdig tilskudd til et samfunnsnyttig arbeid.

De overordnede hensynene, har etter vårt syn betydning for den konkrete tolkingen av de enkelte bestemmelsene i trossamfunnsloven.

Det finnes i tillegg noe forvaltningspraksis og praksis omkring hvordan tilskuddsordningen til trossamfunn har blitt praktisert gjennom tiden, herunder er det utgitt årlige rundskriv fra Kulturdepartementet. Det er imidlertid OKBs syn at denne praksisen, og regelforståelsen som ligger til grunn for praksisen, ikke har vært konsekvent.

Som vi vil komme tilbake til i det følgende, harmonerer ikke den rettsoppfatning med hensyn til krav for innmelding som kommer til uttrykk i rundskriv V-6B/2015 fra 4. februar 2015, med lovens ordlyd og hvordan tilskuddsordningen tidligere har vært praktisert. Det vises særlig til at hverken den forskriftsbaserte ordningen med formidling av fødselsmeldinger til trossamfunn, eller den tidligere særordningen for de nordiske statskirkene med tilskudd på statistisk grunnlag, baserer seg på uttrykkelig og aktivt samtykke eller bekreftelse fra enkeltpersonene.

4.2 Materielle vilkår for medlemskap i trossamfunn

Trossamfunnsloven oppstiller etter sin ordlyd tre sentrale vilkår for medlemskap:

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 og 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 dette er de materielle vilkårene for å kunne være medlem av et trossamfunn fremkommer bl.a. av Dissenterlovkomitéens oversikt over sitt lovforslag, kapittel 1, punkt 6 (side 185):

"6. Vilkår for medlemskap i norsk trossamfunn. Bare norsk statsborger eller person fast bosatt i riket regnes som medlem av norsk trossamfunn. Medlemskap opphører altså ved utvandring for den som ikke er norsk borger, og ellers ved tap av norsk statsborgerrett, § 8.

Ingen kan være medlem av mer enn ett registrert trossamfunn på samme tid, § 9."

Under departementets behandling av lovforslaget ble bestemmelsen i lovens § 7 andre ledd tilføyd, dvs. at trossamfunnet bare kan ha medlemmer som oppfyller trossamfunnets egne vilkår for medlemskap.

Det kan legges til at sistnevnte vilkår etter loven er tolket vidt. Blant annet har Kulturdepartementet åpnet for at det er anledning for trossamfunn å ha "støttemedlemmer", som er med for å øke tilskudd.⁸

Som vi skal komme tilbake til nedenfor er det ikke tvilsomt at de materielle vilkårene for medlemskap har foreligget og fortsatt foreligger for langt de fleste av de personer som har blitt innført som medlemmer av OKB, selv om disse ikke har blitt forespurt før registreringen fant sted.

⁸ Ref. NOU 2013:1, side 385-386.

4.3 Lov- og forskriftskrav til prosessen for innmelding i trossamfunn

Når det gjelder prosessen for hvordan innmelding i trossamfunn skal skje, følger det av loven § 9, første ledd:

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

Det opprinnelige lovforslaget fra Dissenterlovkomiteen inneholdt et forslag om at innmelding i trossamfunn skulle skje "ved personlig henvendelse eller skriftlig melding til vedkommende prest".⁹ Kravet om skriftlig innmelding ble imidlertid fjernet av departementet etter at komiteens forslag hadde vært på høring. Justisdepartementet ga følgende begrunnelse for dette:¹⁰

"Justisdepartementet finner det mindre heldig at det gis lovbestemmelser om fremgangsmåten ved innmelding i trossamfunn som ikke også kan godtas for statskirkens vedkommende. Det er heller ikke så påkrevet å ha lovbestemmelser om fremgangsmåten ved innmelding som ved utmelding. For så vidt angår innmelding kan det ikke være noe å bemerke til at samfunnene praktiserer sine egne regler om fremgangsmåten."

På grunnlag av det ovennevnte må det være på det rene at et ønske om å være medlem i et trossamfunn ikke trenger å komme til uttrykk skriftlig. Dette kommer motsetningsvis også til uttrykk ved at trossamfunnsloven § 9 andre ledd uttrykkelig fastsetter at den som vil melde seg ut:

"må anten møte fram sjølv eller senda skriftleg melding til presten eller forstandaren"

Videre følger det av § 9, tredje ledd:

"Presten eller forstandaren ser til at vilkåra etter lova er oppfylde. Han skal bokføre innmeldingar og utmeldingar og gjeve vitnemål om dei."

I forskrift om registrerte og uregistrerte trossamfunn (for-2005-04-19 nr 345) § 12 er det fastsatt at "vitnemål" som skal gis etter lovens § 9 skal gis i form av en standardisert attest for innmelding.

Utover det ovennevnte eksisterer det etter vårt syn ikke andre bestemmelser i lov eller forskrift som regulerer hvordan inn- og utmelding i trossamfunn skal finne sted. Det er ingen bestemmelser som spesifikt gjelder registrering av personer som allerede er medlemmer av det samme trossamfunnets utenlandske forgrening.

⁹ Ref. Innstilling om lov om trossamfunn, avgitt av Dissenterlovkomiteen av 1957 (trykket i 1962), § 10, side 178

¹⁰ Ref Ot.prp.nr. 27 (1967-68), side 53

4.4 Krav til innmeldingsprosedyrer som er oppstilt i forvaltningspraksis

I veilederen "Forstandere i trossamfunn" som er utgitt av Kulturdepartementet i januar 2012 er det angitt at følgende prosess må følges for å utløse krav om tilskudd (side 8):

"For å få tilskudd for et nytt medlem SKAL forstander:

- *Spørre den som vil melde seg inn om han/hun er medlem i et annet tros- eller livssynssamfunn. Hvis svaret er ja, skal forstander opplyse at han/hun må melde seg ut av det andre trossamfunnet før trossamfunnet kan kreve tilskudd for vedkommende.*
- *Spørre den som vil melde seg inn om han/hun er norsk statsborger. Hvis svaret er nei, må forstanderen spørre om vedkommende er bosatt i Norge. Hvis også svaret på dette spørsmålet er nei, kan trossamfunnet ikke kreve tilskudd for vedkommende."*

Veilederen angir ikke noen hjemmel for kravene som er oppstilt. Det antas likevel at departementet utleder kravet om å "spørre" fra § 9, tredje ledd, om at forstander skal "se til" at vilkårene etter loven er oppfylt.

OKB er enig i at det for de fleste praktiske formål fremstår fornuftig at det finner sted en direkte kontakt mellom trossamfunnet og personer som registreres som medlemmer i trossamfunnet. Vi kan derimot ikke se at loven oppstiller begrensninger i forhold til andre måter å se til at de to "skal-reglene" som er fremhevet i veilederen er oppfylt.

I denne sammenheng er det også et poeng at dersom en person skulle bli dobbeltregistrert, så vil det uansett ikke kunne skje noen utbetaling av offentlig tilskudd for vedkommende til noen av de berørte trossamfunnene før det ene medlemskapet er opphørt. Å hindre dette er hele poenget med den årlige kontrollen av medlemsregistre som foretas av Brønnøysundregistre.

Videre er det et poeng at hvorvidt en person er norsk statsborger eller bosatt i Norge, er opplysninger som fremkommer av Folkeregisteret – som mange trossamfunn (inkl. OKB) har tilgang til nettopp for å kunne holde oversikt over en stadig skiftende medlemsmasse. Den årlige kontrollen av medlemslistene i trossamfunn som foretas av Brønnøysundregistre vil dessuten også avdekke hvorvidt en person som ikke er norsk statsborger har flyttet til utlandet. Bli dette avdekket, vil trossamfunnet ikke få utbetalt tilskudd for den aktuelle personen.

Endelig vises det til at veilederen angir prosedyren for innmelding i trossamfunn generelt, og sier ikke noe særskilt om prosedyren for innmelding der personer som er medlem av det samme trossamfunnet i utlandet flytter til Norge – eller at de flytter til det geografiske distrikt som trossamfunnet (bispedømmet) dekker.

I et brev 23. august 2012 fra Kulturdepartementet til Tros- og livssynspolitisk utvalg har departementet imidlertid redegjort for sitt syn på hvilke regler som gjelder for å innføre en person som er medlem av det samme trossamfunnet i utlandet i den norske grenen:

"Bestemmelsene [i trossamfunnsloven §§ 3 og 6] innebærer at trossamfunn i Norge ikke kan registrere innflyttede personer som medlem uten vedkommende eller ev. foreldrenes viten og samtykke."

En person som er medlem av samme trossamfunn i utlandet, kan ha den oppfatning at vedkommende da uten videre er innmeldt i eller regnes som medlem av den norske grenen av trossamfunnet. Slik vil det være for en katolikk som flytter til Norge og bosetter seg her. Den katolske kirke vil, i samsvar med kanonisk rett, derfor anse en katolikk som flytter til landet som medlem av kirken uavhengig av om personen bekrefter dette. Det vises til vedlagte redegjørelse for Den katolske kirkes syn på bl.a. stedfesting av tilknytningen til kirken m.v.

Bilag 14: Notat utarbeidet av Msgr. dr.iur.can Torbjørn Olsen

Departementets tolking av trossamfunnsloven og kravet til "samtykke og viten" problematiserer derfor ikke at medlemmer av Den katolske kirke som flytter til landet anser seg som "medlem" og dermed både samtykker til og vet at han/hun anses som medlem på det sted man bosetter seg. For at Den katolske kirke, etter kanonisk rett, ikke skal anse vedkommende som medlem, må vedkommende aktivt motsette seg at registreringen finner sted.

I lys av Den katolske kirkes interne rett må det kunne sies at både samtykke og viten foreligger uavhengig av noen uttrykkelig bekreftelse i forbindelse med flytting til Norge: "Samtykke" er avgitt, men riktignok på et annet sted, til en annen tid, og ikke spesifikt med det formål å tilfredsstille et eventuelt krav om dette som utledes av trossamfunnslovens bestemmelser. "Viten" følger både av medlemmets kjennskap til trossamfunnets interne regler, men i OKBs tilfeller også av at personene som har blitt registrert uten å ha blitt forespurt har mottatt bispedømmets medlemsmagasin, lokalt menighetsblad og annen informasjon fra kirken fra kort tid etter at registreringen fant sted.

Selv om departementet skulle ha rett i sin tolking av at det stilles krav til eksplisitt "samtykke og viten" knyttet til det å bli innført i et register i Norge, kan vi uansett ikke se at feil med hensyn til hvordan innmeldingen har skjedd påvirker i hvilken grad de materielle vilkårene for å kunne regnes som medlem har vært og er oppfylt.

Kulturdepartementet utarbeider hvert år et rundskriv som beskriver departementets forståelse av reglene og prosedyrene som knytter seg til de årlige kravene på offentlig tilskudd som trossamfunnene utarbeider. For første gang i februar 2015 inneholder Kulturdepartementets årlige rundskriv (rundskriv V-6B/2015 fra 4. februar 2015) en beskrivelse av departementets syn på hvilke krav til prosessen som gjelder for innmelding i trossamfunn:

"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. [...] Trossamfunnslovens innmeldingsregler innebærer for eksempel ikke at en innvandrер som i hjemlandet står oppført som medlem i et internasjonalt trossamfunn med dåp som medlemskriterium, må døpes på nytt for å bli registrert som tilskuddstellende medlem i den norske delen av trossamfunnet."

Det skal bemerkes at den endrede utformingen av det årlige rundskrivet fra Kulturdepartementet, som for første gang nå i 2015 inneholder en angivelse av bestemte vilkår for innmelding, synes å være formulert med henblikk på denne konkrete tilsynssaken overfor OKB.

Kulturdepartementet utleder altså et krav om "selv aktivt og uttrykkelig gi melding eller bekrefte [...]" av trossamfunnsloven § 3. Av denne følger:

"Den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut or trdomssamfunn"

Av forarbeidene til denne bestemmelsen følger det imidlertid klart at dens formål er å angi grensen mellom foreldre og barns myndighet til å bestemme sin religionstilhørighet.¹¹ Dens formål er således ikke å oppstille hverken materielle vilkår for medlemskap eller prosessuelle regler for innmelding.

En identisk bestemmelse er inntatt i kirkeloven § 3 nr 6.¹² Også i kirkeloven har bestemmelsen til formål å angi grensen for den religiøse myndighetsalder. Dette følger bl.a. av at kirkeloven, i motsetning til trossamfunnsloven, har nærmere bestemmelser i § 3 nr 8 om prosessen for innmelding i Den norske kirke, der det bl.a. fastsettes at innmelding skal skje "ved personlig henvendelse til kirkebokføreren på bostedet".

Det er etter vårt syn i denne sammenheng også et poeng å merke seg at kirkelovens bestemmelse for innmelding i Den norske kirke, jf. § 3 nr 8, åpenbart ikke har blitt ansett for å være til hinder for valget av den metode for opprettelse av et sentralt register over medlemmer i Den norske kirke som er beskrevet i punkt 3.1.1 ovenfor. Dvs. at Den norske kirkes register tok opp i seg hele Folkeregisteret for deretter å ta ut igjen – flere år senere – de personer som var dobbeltregistrert mot andre trossamfunn. De personer som var blitt feilregistrert i medlemsregisteret for Den norske kirke, og som aldri har vært medlem av noe tros- eller livssynssamfunn, ble først forsøkt luket ut over 10 år senere gjennom oppfordring ifm. kirkevalget om å gi tilbakemelding om feilen. Personer som ikke svarte, forble registrerte (passivt samtykke).

Den metode som Den norske kirke benyttet i forbindelse med opprettelsen av medlemsregisteret for Den norske kirke i 1998, må kunne sies å ha enkelte likhetstrekk med den praksis for registre ikke-betryggende praksis som OKB har hatt i en periode fra 2011-2014.

I lys av ovennevnte kan vi ikke se at det kan utledes fra trossamfunnslovens § 3 at en person som har samtykket til å være medlem av en annen gren av det samme trossamfunnet i utlandet, skal måtte erklære dette på nytt ved ankomst til Norge.

Tvert om er det etter vårt syn lagt til grunn gjennom langvarig praksis at registrering av medlemmer også kan skje uten innhenting av uttrykkelig samtykke. Det skal særlig vises til tre eksempler på dette:

For det første vises det til "forskrift om melding ved fødsler, erkjennelse av farskap og melding av navn" (for-1982-10-25 nr 1524) som i § 5 andre ledd bygger på en forutsetning om at innføring i medlemsregisteret kan skje på grunnlag av opplysninger i skjema som er fylt ut av lege eller jordmor ifm. fødsel:

"Dersom en eller begge foreldre tilhører et registrert trossamfunn og foreldrene er gift med hverandre, skal den som har meldeplikt etter § 1 sende separat papirbasert melding om trossamfunnets navn og adresse til folkeregistermyndigheten for morens bostedskommune. Tilhørighet til trossamfunn oppgis ikke i den delen av

¹¹ Ref. Ot.prp.nr. 27 (1967-68), side 51

¹² Kirkeloven § 3 nr 6 er også identisk med den tidligere kirkeordningsloven § 2 nr 6.

fødselsmeldingen som sendes Skattedirektoratet. Er barnets foreldre ikke gift med hverandre eller moren er formelt separert fra faren, skal melding om det trossamfunn moren tilhører sendes til folkeregistermyndigheten. Folkeregistermyndigheten for morens bostedskommune skal sende særskilt melding om fødsel til presten (forstanderen) for det/de trossamfunn som foreldrene tilhører."

Det vises også til beskrivelse av denne ordningen – som i praksis ikke fungerer lengre for andre trossamfunn enn Den norske kirke – i NOU 2013:1 (side 378).

For det andre vises det, i relasjon til utmåling av tilskudd for antallet medlemmer, til forskrift om registrerte og uregistrerte trossamfunn (for-2005-04-19 nr 345) § 5, siste ledd. Denne bestemmelsen er foranlediget av en ordning som varte inntil 2006, der flere av de nordiske statskirkene mottok tilskudd basert på den prosentvise andel av befolkningen i de respektive land som var medlemmer av statskirkene. Det offentlige tilskuddet – som er den sentrale offentligrettslige virkningen som avhenger av medlemstallet – ble i disse tilfellene fastsatt uten noen form for samtykke eller direkte kontakt med de enkelte personene fra Sverige, Danmark m.v. som flyttet til Norge.

Det faktum at tidligere praksis er lagt om, f.eks. fordi praksisen neppe var i samsvar med Norges forpliktelser etter EMK, krever ikke nødvendigvis noen lovhjemmel. Poenget er imidlertid at også den tidligere praksis – som ikke forutsatte samtykke – må ha blitt ansett å være i samsvar med trossamfunnslovens bestemmelser. Disse bestemmelsene er uendret på de punkter som er relevante for om det kan oppstilles et krav om "aktiv og uttrykkelig" samtykke eller bekreftelse. Med andre ord har statens tolking av trossamfunnslovens bestemmelser ikke vært konsekvent.

For det tredje er det alminnelig kjent at hverken den svenske, finske eller islandske statskirkens forgreninger i Norge baserer sine oppgitte medlemstall som grunnlag for tilskudd på at det er innhentet samtykker fra medlemmene. Det vises eksempelvis til hva som er uttrykt på hjemmesiden til Svenske kyrkan i Norge:

Bilag 15: Utskrift fra Svenske kyrkans internettsider

Det er også blitt kjent de seneste dagene at Kulturdepartementet i 2006 skal ha ment at en praksis som ikke baserer seg på samtykke skal ha vært i samsvar med lovens ordning:

Bilag 16: E-postrekke 10.-12. mai 2006 mellom Liisa Koivulehto (redaktør i Ruijan Kaiku – den kvenske avisa i Norge) og Fylkesmannen i Oslo og Akershus v/Merethe Helstad

Som nevnt er vi ikke uenig i at det for praktiske formål fremstår fornuftig at det rettes en forespørsel til personer som skal registreres i medlemsregistre i trossamfunn som ledd i at trossamfunnet ser til at vilkårene for innmelding er til stede.

OKB er imidlertid ikke enig i at et slikt krav om "aktiv og uttrykkelig" melding om eller bekreftelse, som Kulturdepartementet oppstiller i rundskrivet fra 2015, kan utledes av trossamfunnsloven som et lovbestemt krav.

At det per i dag ikke gjelder et lovbestemt krav om en aktiv handling kan også synes å være forutsatt av Tros- og livssynspolitisk utvalg ettersom utvalget i sin utredning nettopp anbefaler at det "bør" innføres et slikt krav, jf NOU 2013:1 (side 398):

"I forbindelse med at utvalget tilrår at tilskuddsordningen begrenses til personer med bosetting i Norge, bør det også kreves at slike tilskuddsberettigede medlemmer aktivt har registrert seg inn i et norsk tros- eller livssynssamfunn. Medlemskap som ble etablert mens medlemmet var bosatt i et annet land, kan beholdes ut fra de interne regler som gjelder i tros- og livssynssamfunnet, men for å kvalifisere som tilskuddsberettiget medlem bør det kreves aktiv registrering."

Vi kan uansett ikke se at manglende ivaretagelse av en eventuell slik regel om fremgangsmåten ved innmelding påvirker hvorvidt registreringen er eller ha vært berettiget eller ikke, i den grad det måtte være på det rene at vilkårene for innmelding faktisk var tilstede da innføringen i registeret skjedde.

5 DEN KATOLSKE KIRKE I NORGES SYSTEM FOR REGISTRERING AV MEDLEMMER

5.1 Innledning

Slik den Den katolske kirkes organisering og regelverk er lagt opp, har enhver katolikk rett og plikt til å forholde seg til kirken der de er bosatt (Ref. bilag 14). For å ivareta de rettigheter som tilligger enhver katolikk i Norge uavhengig av nasjonalitet, har Den katolske kirke i Norge et behov for å holde en best mulig oversikt i form av register. Dette er sentralt for bl.a. registrering av kirkelige handlinger. Ved siden av dette har Den katolske kirke i Norge hatt behov for å føre oversikt over katolikker i Norge som grunnlag for krav om tilskudd fra stat og kommune.

Som nevnt ovenfor har det de seneste ca 10 årene, etter utvidelsen av EU mot øst i 2004, vært en massiv arbeidsinnvandring til Norge fra katolske land. Det har dermed flyttet en stor mengde katolikker til Norge på mer eller mindre permanent basis. Dette har satt kapasiteten til Den katolske kirke i Norge på prøve, bl.a. knyttet til å rekruttere prester som skal betjene de store gruppene av tilflyttende katolikker til alle deler av landet. Det har imidlertid også stilt kirken overfor store utfordringer knyttet til å holde den nødvendige oversikten over de katolikker i Norge som kirken er forpliktet til å betjene.

Kirkens praksis knyttet til registrering, som nå er tema i relasjon til grunnlaget for offentlig tilskudd, har sitt utspring i ovennevnte utfordringer: OKB har aldri ønsket å ha personer i sine registre som ikke er katolikker.

Gjennomgangen av registeret som OKB har gjennomført viser at det ikke er krevd tilskudd for et større antall personer enn hva OKB har av reelle medlemmer. Gjennomgangen har også vist at de aller fleste som har vært oppført i OKBs medlemsregister har ønsket og ønsker dette. De nærmere resultatene fra gjennomgangen presenteres i punkt 6.2 nedenfor.

5.2 Kort beskrivelse av Den katolske kirkes system for medlemsopplysninger i kirkebøker

Den katolske kirke opererer med andre medlemskapskriterier enn vanlige medlemskapsorganisasjoner. En person blir medlem i Den katolske kirke ved dåpen. Den døypte blir så skrevet inn i kirkeboken der dåpen skjedde. Medlemmer av Den katolske kirke er etter kanonisk rett å regne som medlemmer uansett hvor i verden vedkommende befinner seg. En

katolikk vil derfor ikke ha en intuitiv forståelse av at vedkommende må registrere seg i kirken ved flytting fra land til land, eller endog fra bispedømme til bispedømme.

Kirkebøkene og dermed den enkeltes medlemskapsinformasjon (informasjon om sakramentale handlinger) ligger lokalt i de enkelte menigheter.

De fleste katolikker vil også ha en klar forståelse av at vedkommende er katolikk uansett hvor i verden vedkommende befinner seg. Vedkommende vil ikke se noen grunn til å bekrefte sin tilhørighet til Den katolske kirke på nytt hver gang vedkommende flytter.

Den katolske kirke anser alle døpte i Den katolske kirke, så lenge de ikke er utmeldt, som medlemmer uansett hvor de befinner seg i verden. Kirken anser også alle medlemmer for å være registrert på grunnlag av kirkebokføringen i den lokale menighet der vedkommende er døpt.

5.3 Hvordan medlemsregistreringen i Norge har foregått

OKBs medlemsregister ble, i den form det nå har, opprettet i 2005. Programvaren som benyttes heter OrgSys. Det var den gang registeret ble opprettet et behov for sentralisering på grunn av nye krav om at medlemslister skulle inneholde personnumre for hvert enkelt medlem. Fundamentet for OKBs medlemsregister er informasjon hentet fra de lokale menighetenes registre. Disse var ført enten i kirkebøker eller i lokale digitale registre.

Nye registreringer har i perioden 2005-2010/2011 skjedd på samme måte som tidligere:

1. Ved melding om fødsel fra sykehusene.
2. Ved kontakt med medlemmer grunnet dåp, konfirmasjon, ekteskapsinngåelse eller andre sakramentale handlinger.
3. Ved kontakt med medlemmer pastoralt eller sosialt.
4. Ved skriftlig innmelding / registrering enten via egne papirskjema eller per internett.

Etter 2005 har vi også foretatt nyregistreringer:

5. Ved telefonisk kontakt.

I tillegg har OKB fra 2011 registrert:

6. Ved direkte innmelding på bakgrunn av antatt nasjonalitet, etter å ha identifisert personene bl.a. i telefonkatalogen og andre offentlig tilgjengelige oversikter.

Ved registrering som nevnt i punkt 2 og 4 mottok OKB som regel skriftlig dokumentasjon nedskrevet av medlemmet selv. Dog var det slik at den skriftlige innmelding (punkt 4) kunne bestå av et navn og/eller personnummer nedtegnet i et uformelt dokument.

Ved registrering som nevnt i punkt 3, og tidvis punkt 2, kunne en prest eller menighetssekretær føre nye medlemmer direkte inn i OrgSys uten skriftlig dokumentasjon.

I OKB har det ikke vært rutiner for å beholde dokumentasjon om katolikker som kommer fra andre land. I denne sammenheng er det verdt å merke seg at medlemsregisteret som måtte innføres i 2005, erstattet den gamle «Menighetsprotokoll». Denne hadde som sådan «offentlig troverdighet» og forutsatte derfor ingen ytterligere dokumentasjon.

Den eneste dokumentasjonen som i hovedsak er blitt beholdt, er fra registreringer som angitt i punkt 2. Dette er også den informasjon kirken tradisjonelt har hatt behov for i de norske kirkebøkene.

I noen menigheter startet man rundt år 2005 å ta kontakt med personer som man mente kunne være katolikker for å få bekreftet eller avkreftet om de var katolikker, jf. alternativ 5. Navn og kontaktinfo fikk menighetene fra andre katolikker og prester. Noen menigheter gikk etter hvert over til å ta kontakt med personer basert på navn som kunne tyde på at de hadde opphav fra katolske land. Navn og kontaktdetaljer ble identifisert gjennom offentlig tilgjengelige kilder, så som elektronisk søkbare telefonkataloger, og personene ble deretter oppringt av menigheten for å få bekreftet eller avkreftet om personen var katolikk.

I perioden fra om lag år 2004 så Den katolske kirke i Norge tydelig at det registrerte antallet katolikker i Norge var alt for lavt i forhold til hvor mange katolikker man erfarte at befant seg her. Først og fremst så man dette ved at messebesøket var økt kraftig. Man så også av bl.a. SSBs statistikker at antall arbeidsinnvandrere fra land med en stor andel katolikker økte mye mer enn hva kirken fikk registrert.

Det var blant annet en dialog med Kultur- og kirke departementet om utfordringene som kirken var stilt overfor, og hvordan dette eventuelt kunne avhjelpes gjennom at Den katolske kirke ble likebehandlet med de nordiske statskirkene mht. en statistisk fastsettelse av medlemstallet som grunnlag for offentlig tilskudd:

Bilag 17: Brev 4. mars 2004 fra St. Olav menighet til daværende kultur- og kirkeminister

Den katolske kirke fikk aldri innvilget sin forespørsel om likebehandling med de nordiske statskirkene, og måtte forholde seg til dette. Ordningen med at medlemstallet for de nordiske statskirkene ble fastsatt ut fra disse kirkenes statistiske andel av medlemmer i deres respektive hjemland, ble for øvrig avvirket fra og med 2006, jf. forskrift om registrerte og uregistrerte trossamfunn (for-2005-04-19 nr 345) § 5 siste ledd.

I år 2009 startet OKB derfor et arbeid med å kontrollere at alle som stod i kirkebøkene faktisk ble overført til det nye elektroniske registeret OrgSys. I tillegg sjekket man at de lokale menighetene faktisk registrerte alle nye medlemmer av Den katolske kirke (dåp og konverteringer) i OrgSys i tillegg til i kirkebøker. Dette arbeidet varte frem til 2011 og ga utslag i våre medlemstall for 2010 og 2011. En prest med særlig kompetanse på kirkebøker ble satt til dette arbeidet.

Metoden var likevel ikke egnet til å etablere samsvar mellom medlemsregisteret og det reelle antallet katolikker i Norge. Fra og med 1. januar 2011 betalte OKB derfor 20 % av lønnen til en menighetssekretær i en lokal menighet for å registrere polakker, som åpenbart er den største gruppen av tilflyttede katolikker.

Først litt inn i 2011 kom det frem at nyregistrerte med polsk bakgrunn ikke nødvendigvis ble kontaktet før de ble ført inn i registeret. Alle som er registrert i OKB mottar medlemsmagasinet St. Olav, samt lokale menighetsblader og diverse annen informasjon fra kirken. Polakker som er registrert eller ber om det får også det polske magasinet Informator Katolicki. Personer som ikke var katolikker kunne gi tilbakemelding om dette – noe som anslagsvis også skjedde ca 100 ganger per år – for dermed å bli strøket fra registeret.

Praksisen som ble innledet i 2011 medførte ikke noen særskilt økning i antallet dobbelt-registrerte i forbindelse med den årlige kryssingen av medlemslistene for alle trossamfunn i Norge. Dette er en indikasjon på at praksisen, til tross for at den var lite betryggende, til en viss grad var egnet til å skaffe oversikt over de som var/er katolikker bosatt innenfor OKBs geografiske område.

Mot slutten av 2012 ble det rettet oppmerksomhet internt mot den praksisen for registrering av tilflyttede katolikker som var etablert. I et bisperådsmøte i starten av 2013 ble det også vedtatt/instruert fra biskopene at denne registreringspraksisen skulle endres slik at personer ble tilskrevet og varslet før registrering fant sted.

Bilag 18: Referat fra møte i bisperådet 04.02.2013, sak 05/2013

Kontrollen med at vedtaket i bisperådet ble fulgt opp sviktet. Praksisen med registrering basert på antatt kirketilhørighet fortsatte derfor frem til spørsmålet om medlemsregistrering oppsto som et tema i mediene høsten 2014.

6 GJENNOMGANG AV MEDLEMSREGISTERET I OSLO KATOLSKE BISPEDØMME

6.1 Beskrivelse av arbeidet som OKB har gjennomført

6.1.1 Kategorisering av "lite betryggende" og "uproblematisk" innmeldinger

Utgangspunktet for arbeidet som OKB har utført fra desember 2014, var pålegget fra FMOA 24. november 2014:

"Fylkesmannen pålegger OKB å rette opp medlemsregisteret ved at personer som åpenbart ikke har meldt seg inn i trossamfunnet slettes fra registeret. I første omgang begrenses gjennomgangen til personer ført opp i medlemsregisteret i perioden 2010-2014." (vår understrekning)

Pålegget går ut på at personer som "åpenbart" ikke har meldt seg inn, skal slettes. OKB har imidlertid ønsket å gå lengre enn dette ved å foreta en fullstendig gjennomgang og korreksjon av medlemsregisteret for så vidt gjelder personer innført i perioden 2010-2014.

Arbeidet med opprydding av medlemsregisteret har etter 8. desember 2014 vært ledet av innleid advokat Bjørn O. Øiulfstad. Det praktiske arbeidet har vært organisert av Mladen Praljak som har vært ansatt i OKB siden april 2014, og som ikke tidligere har hatt noen befatning med registrering av medlemmer.

Programvaren for medlemsregisteret i OKB gjør det mulig å se hvilken person med tilgang til registeret ("bruker") som har ført en person inn i registeret. Man hadde på et tidlig tidspunkt i arbeidsprosessen en klar oppfatning om at den lite betryggende metoden for registrering kun hadde vært benyttet av et fåtall brukere. Disse brukerne har imidlertid registrert et stort antall personer. Ettersom personer registrert av disse brukerne kunne identifiseres i registeret, sto man overfor valget om kun å kontakte disse personene, eller å kontakte alle personer registrert fra 2010-2014.

Bl.a. fordi man ikke hadde tid til å gjøre omfattende undersøkelser før man fastla prosessen for hvem som skulle kontaktes, valgte man å kontakte samtlige personer registrert fra 2010-2014 over 15 år, til sammen ca 65.500 registrerte medlemmer av OKB (ca 80.000 på landsbasis). Disse personene ble tilskrevet per post og oppfordret til å bekrefte eller avkrefte sitt medlemskap, jf. punkt 6.1.2 nedenfor.

Det er viktig å presisere at en stor del av de personer som er tilskrevet har blitt ført inn i medlemsregisteret i løpet av 2014 (ca 10.000 personer). For disse medlemmene er det ikke krevd offentlig tilskudd på noe tidligere tidspunkt.

Etter nærmere undersøkelser har man underveis i arbeidet likevel funnet å kunne konkludere med høy grad av sikkerhet at den lite betryggende registreringspraksisen kun er utført av et fåtall brukere.

Når det gjelder alle registreringer foretatt i perioden 2010-2014 som er lagt inn av andre enn de få brukerne nevnt over, kan det konkluderes med at man ikke har noen grunn til å tro at medlemsregistrering har skjedd på lite betryggende måte.

På grunnlag av ovennevnte har man funnet å kunne inndelegge medlemmer registrert i perioden 2010-2014 i kategoriene "lite betryggende" og "uproblematiske".

Innenfor kategorien "lite betryggende" registreringer, som altså er registreringer foretatt av et fåtall brukere med tilgang til medlemsregisteret, vet man at registreringer også har skjedd på betryggende måte. Selv om det er grunn til å anta at de fleste av personene registrert av disse brukerne har skjedd etter metoder som er lite betryggende, vet man samtidig at de samme brukerne f.eks. også har ført inn registreringer av døpte, registreringer basert på skriftlige innmeldingsskjemaer m.v.

I kategorien "uproblematiske" er det derfor også henført registreringer (i) av personer under 15 år, og (ii) registreringer av prester, diakoner og andre personer som iflg. medlemsregisteret har mottatt sakramentale handlinger i perioden, selv om disse registreringene er foretatt av de aktuelle brukerne.

6.1.2 Utsending av brev

Som nevnt valgte OKB å starte arbeidet med oppfyllelsen av pålegget fra FMOA med å sende ut brev per post til samtlige personer registrert i perioden 2010-2014. Kopi av brevet vedlegges:

Bilag 19: Brev til registrert medlem med oppfordring til å bekrefte eller avkrefte medlemskap

Brevet ble også oversatt og i tillegg til norsk også sendt ut på polsk, litauisk, spansk, engelsk og fransk på bakgrunn av hvilket fødeland mottakeren hadde. Brevene ble gjort klare fra OKBs side per 12. desember 2014, men grunnet julen begynte de ikke å komme frem i postkassene før 31. desember 2014.

I brevet ble det vist til at bekreftelse eller avkreftelse kunne skje på følgende måter:

1. Ved å sende en sms til et særskilt telefonnummer som man antok samsvarte med språket som vedkommende ville bruke i sitt svar, sammen med en personlig kode oppgitt i brevet.
2. Via internett og ved bruk av personlig kode som ble oppgitt i brevet
3. Ved retur av brevet med påskrift i ferdig frankert returkonvolutt
4. Ved å sende e-post til en særskilt e-postadresse

De generelle erfaringene med utsending av denne type henvendelser til registrerte medlemmer er at en stor andel ikke besvarer henvendelsen. Det vises bl.a. til svarprosenten som er opplyst å ha blitt oppnådd da Fylkesmennene i 2006 sendte ut brev til samtlige personer registret i Den norske kirke som også sto med oppføring i et annet trossamfunn.¹³

Parallelt med at det ble mottatt svar på brevet som var sendt ut, og svarene ble bearbeidet i et støtteregister med navnet "Sisyfos", ble det etablert et callsenter som fikk i oppgave å kontakte alle personer som man ikke hadde mottatt svar fra.

6.1.3 Callsenter

OKB opprettet i begynnelsen av januar 2015 et callsenter som fikk i oppgave å kontakte samtlige registrerte personer som hverken ga bekreftelse eller avkreftelse på sitt medlemskap.

Callsenteret har bestått av inntil 38 personer som er midlertidig ansatte. Operatørene på callsenteret har vært sammensatt av personer med språkkunnskaper innenfor polsk, litauisk engelsk og spansk, i tillegg til norsk.

Det er bl.a. utarbeidet skriftlig "talking points" til de ansatte på callsenteret, og disse er blitt fulgt tett opp. Arbeidet er redegjort for i en egen rapport fra den ansatte i OKB som organiserte arbeidet:

Bilag 20: Redegjørelse fra Mladen Praljak

6.1.4 Uavklarte

Til tross for arbeidet som er utført av callsenteret, er det avdekket en stor gruppe av personer som det ikke har vært mulig å innhente svar fra. I hovedsak skyldes dette:

1. Personene svarer ikke på telefonoppringninger
2. Man mangler kontaktinformasjon for personene

Det er grunn til å anta at en stor andel av disse personene kan ha flyttet fra landet og at dette kan være en årsak til at man ikke kommer i kontakt med dem. Dette vil antakelig vises etter at Brønnøysundregistrene har krysset medlemslisten for OKB med opplysninger i Folkeregisteret om bosteds-status.

I forbindelse med tidligere innsending av krav om tilskudd har man også avdekket at en stor gruppe av personer viser seg å ha flyttet fra landet.¹⁴ Problemet med denne gruppen av personer er at OKB ikke mottar tilbakemelding om hvilket statsborgerskap de utflyttede personene har. Dette er av betydning fordi trossamfunn har krav på tilskudd for medlemmer som er bosatt i utlandet dersom de er norske statsborgere, men ikke dersom personene er utenlandske statsborgere.

På denne bakgrunn er OKB henvist til å oppføre de samme personene som man ikke mottok tilskudd for også i senere år, fordi en mindre andel av disse (som man ikke kan identifisere) er

¹³ Kirkerådet har i møte 12. november 2014 opplyst at kun ca 11.000 av ca 82.000 personer besvarte brevet. Eksempelet er imidlertid ikke helt sammenlignbart fordi manglende svar ble opplyst i brevet å føre til sletting fra medlemsregisteret for Den norske kirke. Manglende svar kunne således oppfattes som et bevisst ønske om å bli slettet.

¹⁴ Ved søknad om tilskudd i 2014 ble det ved den årlige "vaskingen" av medlemslistene avdekket at til sammen 10.000 medlemmer hadde flyttet fra landet uten å være norske statsborgere. Disse ble det følgelig ikke utbetalt tilskudd for.

norske statsborgere og dermed tilskuddsberettigede. Denne konsekvens av loven og forskriften har hele tiden vært kjent for bl.a. fylkesmennene som tilsynsorgan.

Det fremstår sannsynlig at en del av de medlemmer som man ikke har lyktes med å komme i kontakt med, er de samme medlemmene som man hvert år har innrapportert men ikke mottatt tilskudd for fordi de er bosatt i utlandet. Dette har man imidlertid ikke noe tallgrunnlag for å kunne fastslå.

6.1.5 Utsending av e-post og sms

Som et ytterligere forsøk på å komme i kontakt med personer man ikke har lyktes med å innhente bekreftelser eller avkreftelser fra, og særlig den andel av uavklarte som ikke besvarer vanlige telefonanrop, har OKB de seneste dagene sendt ut sms og evt. e-poster til personene man har slike kontaktopplysninger for.

Det er likevel for tidlig å si noe om hvilke resultater dette har gitt – og disse er derfor ikke hensyntatt i de tall som presenteres i det følgende.

6.1.6 Utsending av attester for inn- og utmelding

OKB har ikke hatt betryggende rutiner for å utstede attester til alle personer som er registrert i medlemsregisteret. Det er derfor sendt ut standardiserte innmeldings- og utmeldingsattester i etterkant av at medlemskap har blitt enten bekreftet eller avkreftet.

I tilfeller der det er sannsynlig at en person første gang er registrert som medlem på en lite betryggende måte, men der personene har bekreftet medlemskapet, har den opprinnelige innmeldingsdatoen blitt innført i attesten som innmeldingsdato. Dette er gjort på grunnlag av den forståelse av trossamfunnslovens regler som er redegjort for ovenfor, dvs. at de materielle vilkår for medlemskap som loven oppstiller forelå på innmeldingstidspunktet.

Datoen for utsendelsen av attesten er satt til utstedelsestidspunktet, altså en dato i 2015.

For å gjøre det ovennevnte klart for mottakeren av attesten, og for å oppfordre til korrigerende dersom det skulle ha oppstått feil, har attesten blitt ledsaget av følgebrev.

Bilag 21: Eksempel på innmeldingsattest med følgebrev

I tilfeller der det er sannsynlig at en person første gang er registrert som medlem på en lite betryggende måte, og der personen avkrefter å være medlem, har utmeldingsdatoen blitt satt til samme dato som da medlemmet ble registrert første gang. Selv om erfaringene som OKB har gjort seg gjennom fra de muntlige samtalene som har funnet sted er at mange av dem som avkrefter medlemskap likevel anser seg som katolikker, har man likevel valgt å anse disse for aldri å ha vært medlemmer selv om de materielle vilkår som loven oppstiller har (og i prinsippet kan sies å være) oppfylt.

Bilag 22: Eksempel på utmeldingsattest med følgebrev

En del av de personer som har avkreftet medlemskap har imidlertid blitt innført i medlemsregisteret på betryggende måte. Flere av dem er også registrert før 2010, altså før den lite betryggende registreringspraksisen startet. Disse personene må åpenbart anses for å ha vært medlemmer frem til avkreftelse (i realiteten utmelding) har skjedd. Av praktiske grunner har man likevel ikke skilt ut disse i en egen gruppe mht. utmeldingsdatoen som er påført utmeldingsattesten. Også disse personene har derfor mottatt utmeldingsattest med en utmeldingsdato som korresponderer med tidspunktet vedkommende ble registrert.

Det skal også nevnes at OKB har mottatt noen få tilbakemeldinger som følge av utsendingen av attestene, fra personer som avviser at de skal ha bekreftet at registreringen har vært riktig. Feil som man blir oppmerksom på blir da korrigert fortløpende.

6.2 Resultater og konklusjoner fra gjennomgangen

6.2.1 Innledning

Innledningsvis finner vi grunn til å presisere at selv om OKB har tilnærmet seg arbeidet med opprydding av medlemsregisteret med de beste hensikter, og har nedlagt et omfattende arbeid i å sikre at det ikke inneholder feilføringer, er det likevel slik at man må utvise ydmykhet når man arbeider med store registre. Det er generelt svært vanskelig å unngå feil og man kan aldri være helt sikker.

En åpenbar feilkilde knytter seg til at registre av den aktuelle størrelsesorden er dynamiske og innrettet slik at personer som slettes fra registeret ikke kan gjenfinnes. Det vil derfor bl.a. være slik at personer som f.eks. er registrert døde i et tidligere år, og som derfor er strøket, ikke vil kunne inngå i de tall som nå presenteres som innholdet av registeret i de tidligere år. Det samme vil gjelde personer som har meldt seg ut.

Generelt antas denne feilkilden å innebære at de tall som nå presenteres som innholdet av registeret i tidligere år, er noe lavere enn det antall personer som registeret faktisk inneholdt i de tidligere årene.

Det har vært fremsatt anklager om at OKBs arbeid med å rydde opp i medlemsregisteret har hatt karakter av å være innrettet som en "dekkoperasjon". OKB vil på det sterkeste tilbakevise denne anklagen, og denne rapporten er ment å underbygge dette.

OKB har valgt å oppfylle pålegget fra FMOA gjennom, etter beste evne, å forsøke å avklare riktigheten av alle registreringer (personer fra 15 år og eldre) som har skjedd i perioden fra 2010-2014. Man har derfor på eget initiativ valgt å utvide gruppen av registreringer som skulle avklares, sett i forhold til begrepet "åpenbart ikke" i pålegget fra FMOA. Personer som man ikke har lyktes med å komme i kontakt med for å avklare av riktigheten av registreringer, kan ikke slettes fra medlemsregisteret, da dette vil kunne oppleves som en krenkelse av dem som berøres og som ønsker å være medlemmer. OKB krever likevel ikke offentlig tilskudd for disse personene før avklaring evt. foreligger. OKB arbeider fortsatt med å komme i kontakt med denne gruppen.

Medlemsregisteret for OKB inneholder også en rekke personer som er blitt ført inn i registeret etter at det ble fremsatt krav om tilskudd for 2014. Disse personene er det følgelig ikke krevd tilskudd for tidligere. Det totale antallet personer som dette gjelder er ca 10.000.

De fleste av disse personene inngår blant de ca 65.000 personer fra 15 år som det ble sendt ut brev til med forespørsel om å bekrefte eller avkreftede riktigheten av registreringen. Når det i det følgende oppgis tall innenfor kategoriene "uproblematiske", "bekreftelser", "avkreftelser" og "uavklarte", tar man imidlertid ikke med de personer som det ikke er krevd tilskudd for tidligere.

Hvilke nye medlemmer som er kommet til medlemsregisteret etter forrige innsending av krav i 2014 er imidlertid relevant for kravet om tilskudd for 2015. Hvordan tilbakemeldingene fra gjennomgangen fordeler seg innenfor kategoriene "uproblematiske" og "bekreftede" kommenteres derfor særskilt i punkt 7 nedenfor.

6.2.2 Antall registreringer i perioden 2010-2014 som er registrert på betryggende måte ("uproblematiske")

Antallet personer som er registrert i perioden 2010-2014 og som kan henføres i kategorien "uproblematiske" (jf. utvalgsriteriene for dette i punkt 6.1.1) fordeler seg på hvert registreringsår som følger:

Tabell 1		
Periode	Nye uproblematiske registreringer	Totalt ant. uproblematiske registreringer
Før 2010		63.668
2010	1.430	65.098
2011	5.317	70.415
2012	4.711	75.126
2013	5.165	80.291
2014	5.259	85.550
Totalt 2010-2014	21.882	

Det totale antallet nye registrerte medlemmer i OKB i perioden 2010-2014, som man ikke har noen grunn til å tro har blitt registrert på en lite betryggende måte, og som det tidligere er søkt om tilskudd for, utgjør dermed ca 22.000.

Det presiseres at ant. uproblematiske registreringer tilkommet etter tidspunktet for innsending av krav om tilskudd for 2014, ikke er tatt med i tabellen. Antallet nye uproblematiske registreringer i 2014 fra tidspunkt for innsending av krav om tilskudd i 2014 og frem til 31. desember 2014 utgjør 3.751.

6.2.3 Antallet personer som har bekreftet sitt medlemskap

Antallet personer som har bekreftet sitt medlemskap oppstått i perioden 2010-2014 omfatter personer der man har grunn til å tro at en vesentlig del (men ikke alle) er innført i registeret basert på lite betryggende metoder.

Fordelt på hvert år i perioden 2010-2014 fordeler antallet bekreftelser seg som følger:

Tabell 2			
Periode	Bekreftede registreringer	Totalt ant. uproblematiske registreringer (fra tabell 1)	Totale ant. uproblematiske og bekreftede registreringer
Før 2010	0	63.668	63.668
2010	50	65.098	65.148
2011	3.945	70.415	74.410
2012	6.551	75.126	85.672
2013	6.292	80.291	97.129
2014	5.699	85.550	108.087
Totalt 2010-2014	22.537		

Det totale antallet registrerte medlemmer i OKB i perioden 2010-2014, som i forbindelse med oppryddingsarbeidet (i 2015) har bekreftet at de ønsker å være medlem av OKB, utgjør altså ca 22.500.

For disse personene må det legges til grunn at de materielle vilkårene for offentlig tilskudd har vært tilstede fra det tidspunktet de ble registrert, selv om det i de fleste tilfellene er slik at personene ikke er forespurt før registreringen skjedde. Siden det nå er avklart at de materielle vilkårene for offentlig tilskudd har vært tilstede, er OKBs syn at disse medlemmene har berettiget til offentlig tilskudd fra det tidspunkt de ble registrert, jf. punkt 4 ovenfor.

Det presiseres at bekreftede registreringer tilkommet etter tidspunktet for innsending av krav om tilskudd for 2014, ikke er tatt med i tabellen. Antallet bekreftede registreringer i 2014 fra tidspunkt for innsending av krav om tilskudd i 2014 og frem til 31.12.2014 utgjør 6.399.

6.2.4 Personer som har avkreftet sitt medlemskap

Antallet personer som har avkreftet sitt medlemskap som er oppstått i perioden 2010-2014 omfatter flere kategorier av tilfeller, særlig:

1. For det første inneholder denne kategorien personer som er katolikker og anser seg som medlemmer av Den katolske kirke, men som med stor sannsynlighet er registrert basert på en lite betryggende metode, og som ikke ønsker å være registrert i noe register.
2. For det andre inneholder denne kategorien personer som er katolikker, som man ikke har grunn til å tro at har blitt registrert på en kritikkverdig eller lite betryggende måte, men som nå likevel ønsker å melde seg ut som medlem av OKB.
3. For det tredje inneholder denne kategorien personer som ikke er katolikker og som derfor utgjør rene feilregistreringer.

Ettersom brevene som ble sendt ut til alle registrert i perioden 2010-2014, ikke etterspurte noen begrunnelse for hvorfor personer eventuelt ikke måtte ønske å være i OKB, kan de avkreftelsene man har mottatt per brev, sms eller e-post ikke kategoriseres i de ovennevnte kategoriene. Man har også ment at det ikke er rettslig adgang til å føre noen fortegnelse over hva personene som avkrefter ønske om å stå registrert oppgir som begrunnelse.

Callsenteret som er omtalt ovenfor, har derfor heller ikke ført noen fortegnelse over begrunnelse for at personer de har snakket med avkrefter ønske om å stå registrert, selv om begrunnelsen naturlig fremkommer under samtalene.

Telefonoperatørene som arbeider ved callsenteret, har imidlertid bragt i erfaring at langt de fleste av personene som avkrefter ønske om å stå registrert likevel bekrefter å være katolikker bosatt i Norge. Årsaken til avkreftelsene er ofte oppgitt å være at personene ikke ønsker å stå i noe register overhodet. Hvor stor andel av de oppringte dette gjelder, er likevel ikke mulig å gi noen klare tall for.

Den eneste underkategorien som man er i stand til å skille ut fra det totale antallet avkreftelser er derimot personer som inngår i kategori nr. 2 ovenfor, dvs. personer som man ikke har grunn til å tro at har blitt innmeldt på kritikkverdig eller lite betryggende måte, men som nå ønsker å melde seg ut.

Det må være forsvarlig å legge til grunn at disse medlemmene (i kategori nr 2) har berettiget til tilskudd fra de ble registrert og frem til de nå har meldt seg ut i 2015. Selv om utmeldingen har skjedd i 2015, og personene derfor var å anse som tilskuddsberettigede medlemmer per 1. januar 2015, har OKB likevel valgt å unnlate å kreve tilskudd for 2015 for denne kategorien, jf. punkt 7 nedenfor.

Periode	Avkreftede registreringer	Avkreftede registreringer som likevel er registrert på betryggende måte ("utmeldinger 2015")	Totale ant. uproblematisk og bekreftede registreringer (fra tabell 2)	Totale ant. uproblematisk og bekreftede, med tillegg av "utmeldinger 2015"
Før 2010		87	63.668	63.755
2010	27	24	65.148	65.172
2011	835	65	74.410	74.475
2012	1.561	43	85.672	85.715
2013	1.367	29	97.129	97.158
2014	1.498	47	108.087	108.134
Totalt 2010-2014	5.288	295		

6.2.5 Medlemmer som det ikke har lyktes å få hverken bekreftelse eller avkreftelse fra ("Uavklarte")
Som nevnt har man, til tross for gjentatte forsøk, ikke lyktes med å oppnå kontakt med et stort antall registrerte medlemmer. Fordelt på det enkelte år for når disse personene er registrert, utgjør antallet uavklarte følgende:

Periode	Uavklarte registreringer per år	Totale ant. uavklarte t.o.m. hvert år	Totale ant. uproblematisk og bekreftede, med tillegg av "utmeldte" (fra tabell 3)	Totale ant. uproblematisk, bekreftede og utmeldte, med tillegg av totale ant. uavklarte t.o.m. hvert år ¹
Før 2010			63.755	
2010	127	127	65.172	65.299
2011	2.562	2689	74.475	77.164
2012	4.616	7305	85.715	93.020
2013	4.689	11.994	97.158	109.152
2014	5.218	17.212	108.134	125.346

Det er grunn til å bemerke at det ikke umiddelbart kan sluttes at de som p.t. er uavklarte, ikke er katolikker og oppfyller (eller har oppfylt) de materielle vilkårene for offentlig tilskudd. Tvert om fremstår det sannsynlig at fordelingen av disse personene i kategoriene for hhv. "bekreftelser" og "avkreftelser" reelt sett fordeler seg omtrent som for de man har lyktes med

å komme i kontakt med. Erfaringen er at omtrent ca 85 % av de forespurte medlemmene bekreftet sitt medlemskap i OKB.¹⁵

Arbeidet med å avklare det betydelige antallet uavklarte personer pågår fortløpende og det er derfor grunn til å anta at tallene vil endre seg noe selv om det neppe er sannsynlig at man vil lykkes med å komme i kontakt med alle.

Som vi kommer tilbake til nedenfor, kreves det ikke tilskudd i 2015 for noen av medlemmene som faller i kategorien uavklarte.

7 KOMMENTARER TIL KRAV OM TILSKUDD FOR 2015

7.1 OKBs krav for 2015 om tilskudd for 118.237 medlemmer

OKB har fremsatt krav om offentlig tilskudd for 2015 for totalt 118.237 medlemmer.

Kravet er basert på OKBs tolking av de rettsregler som gjelder krav om offentlig tilskudd til trossamfunn. Som redegjort for i punkt 4 ovenfor, er OKBs oppfatning av trossamfunnslovens regler at en person berettiger til offentlig tilskudd dersom følgende materielle vilkår etter loven er oppfylt:

1. Personen er bosatt i Norge eller er norsk statsborger
2. Personen er å anse som medlem etter Den katolske kirkes interne regler, herunder at personen ikke har meldt seg ut
3. Personen er ikke oppført som medlem av et annet (registrert) trossamfunn

På dette grunnlag vil antallet tilskuddsberettigede medlemmer for 2015 for det første bestå av summen av de personer som er oppgitt i kategoriene "uproblematisk" og "bekreftede" for årene 2010-2014. Dette må gjelde uavhengig av at bekreftelsene har innkommet etter 1. januar 2015, som er skjæringsdatoen i relasjon til medlemsantall som grunnlag for offentlig tilskudd, ref. kulturdepartementets rundskriv V-6B/2015, punkt 3.2.

Det kreves ikke tilskudd for noen av de medlemmer som man p.t. ikke har lyktes med å komme i kontakt med, selv om det fremstår sannsynlig at mange av disse vil bekrefte å være eller å ha vært medlemmer av OKB, ref. punkt 6.2.5 ovenfor.

Det totale antallet "uproblematisk" og "bekreftede" registreringer i perioden 2010-2014 utgjør 108.087, ref. tabell 3 ovenfor.

For det andre vil antallet tilskuddsberettigede medlemmer for 2015 bestå av nye medlemmer registrert i 2014 som enten faller i kategorien "uproblematisk" eller "bekreftede". Også dette må gjelde uavhengig av at bekreftelsene har innkommet etter 1. januar 2015.

Antallet nye medlemmer i 2014 som enten er i kategorien "uproblematisk" eller "bekreftede" utgjør hhv. 3.751 og 6.399, totalt 10.150.

¹⁵ Prosentangivelsen er basert på samtlige mottatte bekreftelser vs. avkreftelser, uavhengig av inndeling etter når i perioden 2010-2014 personene har blitt registrert, og er derfor ikke basert kun på tallene som er inntatt i tabell 1-5 (frem til krav om tilskudd for 2014).

Derimot krever ikke OKB i denne omgang tilskudd for nye medlemmer som man har fått kunnskap om i 2015, selv om disse personene også kunne antas å ha oppfylt de tre materielle vilkårene for offentlig tilskudd også i tidligere år, ref. nr. 1-3 ovenfor. Det skal opplyses at dette innebærer en justering av hva som tidligere har vært praksis i OKB. I tidligere år har OKB ansett nye medlemmer, som man har fått kunnskap om i perioden fra 1. januar til den dato krav om tilskudd skal fremsettes, som medlemmer også i det foregående året i den grad de allerede er katolikker (er døpt). Nye medlemmer på grunnlag av dåp og konverteringer, som har kommet til mellom 1. januar og tidspunktet for innsending av krav om tilskudd, har likevel ikke blitt innrapportert som grunnlag for krav om offentlig tilskudd før i det påfølgende kalenderår. OKB er innforstått med at det kan være grunnlag for å kritisere den tidligere praksisen, og har derfor valgt å endre denne.

Det kan også opplyses at OKB har fått et stort antall nye medlemmer i 2015. Per 13. mars 2015 er tallet om lag 10.000. Selv om dette tallet ikke er relevant for tilskudd i 2015, indikerer den pågående kraftige veksten i antallet medlemmer at det finnes et stort antall reelle medlemmer av Den katolske kirke i Norge som hittil ikke har blitt innrapportert som grunnlag for krav om offentlig tilskudd.

Per 13. mars 2015 er medlemstallet i OKB derfor minimum ca 130.000. Til sammenligning mottok OKB tilskudd for ca 120.000 medlemmer i 2014.

Det presiseres at medlemstallet p.t. på ca 130.000 gjelder selv om det legges til grunn - slik Kulturdepartementet angir i rundskriv V-6B/2015 fra 4. februar 2015 - at ingen medlemmer er tilskuddsberettigede før det tidspunkt vedkommende selv "aktivt og uttrykkelig" gir melding om eller bekrefter til trossamfunnet at han/hun ønsker å være medlem her i Norge.

7.2 Alternativt krav om tilskudd for 2015 for 89.301 medlemmer

I lys av bl.a. rundskrivet fra Kulturdepartementet V-6B/2015 fra 4. februar 2015 er OKB innforstått med at FMOA kan komme til å mene at medlemmer som først har bekreftet sitt medlemskap i 2015, ikke kan anses som tilskuddsberettigede før ved krav om tilskudd for 2016.

Vi vil i denne sammenheng bemerke at et slikt standpunkt synes lite forenelig med de overordnede hensyn som ligger til grunn for ordningen med offentlig tilskudd til trossamfunn, dvs.

- (i) hensynet til likebehandling med Den norske kirke,
- (ii) hensynet til at trossamfunnene er berettiget til et rettferdig tilskudd basert på det samfunnsnyttige arbeidet som de utfører, og
- (iii) hensynet bak om lag-prinsippet som ligger til grunn for hele tilskuddordningen og som innebærer at det skal skje *"en anslagsvis beregning av et faktisk forhold, som etter loven er ment å skulle gjøres med et visst spillerom"*.¹⁶

OKB har derfor utarbeidet en alternativ versjon av medlemslisten som grunnlag for krav om offentlig tilskudd for 2015, og som utelukkende består av de medlemmer som man ikke har noen grunn til å tro at er blitt registrert på kritikkverdig eller lite betryggende måte. Antallet

¹⁶ Ref Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2005/2215 (ref. bilag 8)

slike personer utgjør 89.301. I tillegg til antallet som fremkommer av tabell 1 ovenfor, kommer til sammen 3.751 medlemmer som er innmeld på betryggende måte i løpet av 2014.

Det presiseres at det ikke i denne listen er tatt med personer som har meldt seg inn på betryggende måte i 2015. Dette antallet utgjør per dato ca 10.000.

OKB kan på forespørsel fra FMOA overlevere et alternativt kravsskjema med tilhørende elektronisk oversikt over hvilke fødselsnumre som inngår i antallet på 89.301 medlemmer.

8 SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER

8.1 Innholdet av medlemsregisteret i dag

På grunnlag av det oppryddingsarbeidet som OKB har gjennomført så langt, den store veksten i antallet nye medlemmer som er foranlediget av oppmerksomheten som saken har fått, samt den store kapasiteten som callsenteret gir til å ha direkte kontakt med alle nye medlemmer, kan det konstateres at medlemstallet for OKB er kraftig stigende.

På tidspunktet for denne redegjørelsen er det på det rene at OKB har et større antall medlemmer som er registrert på helt forsvarlig vis enn hva OKB mottok tilskudd for i 2014. Summen av betryggende registreringer ("uproblematiske"), bekreftede registreringer og nye medlemmer tilkommet i 2015 er per i dag ca 130.000. I 2014 mottok OKB tilskudd for ca 120.000 medlemmer.

OKB kan riktignok ikke garantere at medlemsregisteret nå er feilfritt. Tvert om vil et medlemsregister med så mange oppføringer antakelig aldri kunne være feilfritt.

8.2 OKBs syn på mottatte tilskudd for tidligere år

Oppryddingen i medlemsregisteret for OKB har dessverre vist at OKB i enkelte år har mottatt tilskudd for flere medlemmer enn hva man per i dag kan sannsynliggjøre at var riktig basert på hva som er "uproblematiske" og "bekreftede" registreringer.

Periode	Uavklarte registreringer	Totale ant. uproblematiske og bekreftede, med tillegg av "utmeldte" (fra tabell 3)	Totale ant. uproblematiske, bekreftede og utmeldte, med tillegg av "uavklarte" (fra tabell 4)	Mottatt tilskudd for
Før 2010		63.755		
2010	127	65.172	65.299	59.874
2011	2.562	74.475	77.164	71.715
2012	4.616	85.715	93.020	88.045
2013	4.689	97.158	109.152	104.478
2014	5.218	108.134	125.346	120.755
Totalt 2010-2014	17.212			

Hvorvidt OKB faktisk har mottatt tilskudd for flere medlemmer enn hva man hadde på de aktuelle tidspunkt, beror likevel på om de medlemmer som man ikke har lyktes med å komme i kontakt med vil bekrefte eller avkrefte sitt medlemskap i OKB.

Oppryddingsarbeidet har avdekket at omtrent 85 % av medlemmene, som det er sannsynlig at har blitt registrert basert på en lite betryggende praksis, har bekreftet sitt medlemskap.¹⁷ Dersom en tilsvarende statistisk fordeling skulle legges til grunn som en prognose for hvilke avklaringer man kan forvente å få dersom/når det oppnås kontakt med de uavklarte registreringer, synes det som at OKB ikke har mottatt tilskudd for flere personer enn hva man per i dag kan sannsynliggjøre at var riktig basert enten på disse er registrert på betryggende måte eller at registreringene er bekreftet som ledd i oppryddingsarbeidet nå.

Det må også tas i betraktning at det vil være personer som tidligere sto i registrene men som i dag er døde eller har meldt seg ut i etterkant av de enkelte registreringsårene. I tilfeller der OKB blir oppmerksom på at personer som ikke er norske statsborgere har flyttet ut av landet, vil disse også bli strøket fra registeret. OKB har per i dag ikke oversikt over hvor mange personer dette kan dreie seg om.

Oppryddingen i medlemsregisteret for OKB har dessverre også vist at det har blitt registrert mange som ikke har ønsket eller ønsker å være registrert. Erfaringene som er gjort av operatørene på callsenteret - som har vært i direkte kontakt med mange av personene som har avkrefte ønske om å stå registrert - tilsier at de fleste som ikke ønsker å være registrert som medlem i OKB likevel er katolikker som er bosatt i Norge. Det er imidlertid ikke mulig å angi noen konkrete tall for hvor mange personer dette er tale om.

Det er derfor heller ikke mulig å angi noen konkrete tall for antallet klare feilregistreringer, dvs. der personer som ikke er katolikker har blitt registrert i OKB. Det er overfor denne kategorien av personer grunn til å beklage at den lite betryggende metoden for registrering har ført til feil. Selv om det trygt kan legges til grunn at OKB aldri har mottatt tilskudd for et større antall medlemmer enn hva OKB reelt har hatt på samme tid, er OKB innforstått med at det ikke er forenelig med trossamfunnslovens regler dersom man har mottatt tilskudd for enkeltpersoner som ikke er katolikker.

I den grad det skulle bli aktuelt med tilbakebetaling av mottatt tilskudd må det også avklares om noen av de personer som har avkrefte at de ønsker å være medlem av OKB kan ha vært dobbeltregistrert i et annet trossamfunn eller i Den norske kirke i de årene der personene har vært registrert. Ettersom slik dobbeltregistrering medfører at det ikke utbetales offentlig tilskudd til noen av de aktuelle trossamfunnene, vil det i slike tilfeller ikke være staten som har lidt noe tap. Med den tid som har vært til rådighet, har OKB ikke vært i stand til å frembringe noen slik oversikt.

OKB vil imidlertid gjøre sitt ytterste for å fremskaffe den informasjon som er relevant for ovennevnte spørsmål og som FMOA måtte be om.

¹⁷ Prosentangivelsen er basert på samtlige mottatte bekreftelser vs. avkrefte, uavhengig av inndeling etter når i perioden 2010-2014 personene har blitt registrert, og er derfor ikke basert kun på tallene som er inntatt i tabell 1-5 (frem til krav om tilskudd for 2014).

Trossamfunnslovens ordning for registrering av enkeltmedlemmer er særskilt byrdefull for større trossamfunn som påvirkes sterkt av innvandring. Slike trossamfunn pålegges i praksis et uoverkommelig arbeid med å skaffe seg oversikt over personer som er medlemmer av det tilsvarende trossamfunn i sine hjemland, når de bosetter seg her i landet. De hører til dem som det norske trossamfunnet har ansvar for og plikt til å betjene, uansett om de er blitt registrert som medlemmer også i den norske delen av trossamfunnet eller ikke. Trossamfunn som er påvirket av stor innvandring vil neppe klare å registrere mer enn om lag 2/3 av det reelle antallet personer som trossamfunnene betjener.

Som en avsluttende refleksjon, og uavhengig av den oppfatning av gjeldende rett som OKB har redegjort for ovenfor, må det etter OKBs syn også kunne stilles spørsmål ved om trossamfunnslovens ordning for utmåling av offentlig tilskudd er i samsvar med formålene med loven. Likeledes må det etter OKBs syn kunne stilles spørsmål ved om ordningen er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser, og særlig forpliktelsen til likebehandling av trossamfunn som følger av EMK, sammenhold med praksisen fra EMD.

Avgitt til Fylkesmannen i Oslo og Akershus 16. mars 2015