

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2006:2**

# Staten og Den norske kirke

Utredning fra Stat – kirke-utvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon  
av 14. mars 2003.

Avgitt til Kultur- og kirke departementet 31. januar 2006.

Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

Oslo 2006

ISSN 0333-2306  
ISBN 82-583-0864-5  
ISBN 978-82-583-0864-2

---

Lobo Media AS

## Til Kultur- og kirke departementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 14. mars 2003 et utvalg for å vurdere statskirkeordningen. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo 31. januar 2006

Kåre Gjønnes  
leder

Jorund Andersen	Per-Otto Gullaksen	Jens-Petter Johnsen
Per Oskar Kjølaas	Helge Kolstad	Hildur Larsen
Lena Larsen	Vibeke Limi	Inge Lønning
Tone Løwe	Kjell Nordstokke	Dag Nygård
Ingar Samset	Bente Sandvig	Hege Fjellheim Sarre
Fredrik Sejersted	Anfin Skaaheim	Hege Steinsland
Marit Tingelstad		

---

Kristin Grimstad  
Sekretariatsleder



## Innhold

<b>1</b>	<b>Mandat og arbeidsform</b> .....	9			
1.1	Innledning .....	9	4.4.2	Den lokale kirke .....	51
1.1.1	Medlemmer .....	9	4.4.3	Regionalt og sentralt nivå .....	52
1.1.2	Mandat .....	9	4.4.4	Det statlige kirkestyret .....	54
1.2	Utvalgets forståelse av mandatet .....	10	4.4.5	Embete og råd .....	55
1.3	Utvalgets arbeid .....	11	4.4.6	Særskilt organisert virksomhet .....	56
1.4	Sekretariat .....	11	4.4.7	Frivillige organisasjoner .....	58
			4.5	Tro og livssyn i Norge .....	60
<b>2</b>	<b>Sammendrag</b> .....	13	4.5.1	Den norske kirke .....	60
2.1	Utvalgets standpunkter .....	13	4.5.2	Andre tros- og livssynssamfunn .....	64
2.1.1	Fremtidig kirkeordning .....	13	4.5.3	Samarbeid og dialog .....	65
2.1.2	Finansiering .....	14	4.6	Europeisk perspektiv .....	67
2.1.3	Gravferdsforvaltningen .....	14	4.6.1	Norden .....	67
2.1.4	Fredede og verneverdige kirker .....	15	4.6.2	Andre europeiske land .....	71
2.1.5	Eiendomsrett .....	15	4.7	Tros- og livssynsfriheten og statskirkeordningen .....	72
2.2	Kort om kapitlene .....	15	4.7.1	Definisjon .....	72
2.2.1	Historisk tilbakeblikk .....	15	4.7.2	Historikk .....	74
2.2.2	Statskirkeordningen .....	17	4.7.3	Rettslige krav .....	75
2.2.3	Fremtidig kirkeordning .....	18	4.7.4	Den norske kirkes religionsfrihet ..	79
2.2.4	Finansiering .....	20	4.7.5	Individets tros- og livssynsfrihet .....	80
2.2.5	Gravferdsforvaltningen .....	20	4.7.6	Tros- og livssynsfrihet for andre tros- og livssynssamfunn .....	81
2.2.6	Fredede og verneverdige kirker .....	20			
2.2.7	Eiendomsrett .....	21	<b>5</b>	<b>Fremtidig kirkeordning</b> .....	83
2.2.8	Utvalgets forslag og konklusjoner ...	21	5.1	Innledning .....	83
2.2.9	Forslag til lov- og grunnlovsendringer	21	5.2	Utforming av alternativene .....	84
2.2.10	Konsekvensvurderinger .....	21	5.2.1	Overordnede forhold .....	84
			5.2.2	Videre prosess .....	85
<b>3</b>	<b>Historisk tilbakeblikk</b> .....	22	5.3	Grunnlovsforankret folkekirke .....	86
3.1	Innledning .....	22	5.3.1	Hovedtrekk .....	86
3.2	Perioden frem til 1814 .....	22	5.3.2	Grunnlovens grenser .....	86
3.3	Perioden 1814 – 1905 .....	25	5.3.3	Reformmuligheter .....	87
3.4	Perioden 1905 – 1940 .....	26	5.3.4	Kirkelovgivning .....	89
3.5	Perioden 1940 – 1960 .....	28	5.3.5	Finansiering .....	90
3.6	Perioden 1960 – 1980 .....	29	5.4	Lovforankret folkekirke .....	90
3.7	Perioden 1980 – 1995 .....	30	5.4.1	Hovedtrekk .....	90
3.8	Perioden 1995 – 2005 .....	31	5.4.2	Grunnlovsendringer .....	91
			5.4.3	Kirkelovgivning .....	92
<b>4</b>	<b>Statskirkeordningen</b> .....	33	5.4.4	Kirkeordning .....	95
4.1	Innledning .....	33	5.4.5	Organisatoriske forhold .....	96
4.2	Kirkesyn og kirkeordning .....	35	5.4.6	Finansiering .....	97
4.2.1	Den norske kirke som trossamfunn .	35	5.4.7	Videre prosess og overgangsordninger .....	97
4.2.2	Forholdet mellom statsmakt og kirke	36	5.5	Selvstendig folkekirke .....	97
4.3	Rettslig grunnlag og utforming .....	38	5.5.1	Hovedtrekk .....	97
4.3.1	En statlig regulert kirkeordning .....	38	5.5.2	Grunnlovsendringer .....	98
4.3.2	Grunnlovens bestemmelser om statskirken .....	39	5.5.3	Kirkeordning .....	99
4.3.3	Lover og forskrifter om Den norske kirke .....	46	5.5.4	Organisatoriske forhold .....	99
4.3.4	Den norske kirkes rettslige status ..	48	5.5.5	Finansiering .....	100
4.4	Organisasjon .....	49	5.5.6	Videre prosess og overgangsordninger .....	100
4.4.1	Oversikt og nøkkeltall .....	49			

5.6	Muligheter og konsekvenser .....	101	7.6	Ordningene i andre land .....	136
5.6.1	Samfunnets verdigrunnlag .....	101	7.6.1	Sverige .....	136
5.6.2	Statens tros- og livssynspolitik .....	104	7.6.2	Danmark .....	136
5.6.3	Kongens rolle .....	106	7.6.3	Finland .....	136
5.6.4	Organisasjon .....	106	7.6.4	Island .....	137
5.6.5	Demokratiske ordninger .....	109	7.7	Utvalgets vurderinger .....	137
5.7	Utvalgets standpunkt .....	111	7.7.1	Forvaltning .....	137
5.7.1	Fremtidig kirkeordning .....	111	7.7.2	Faglig forum .....	137
5.7.2	Samfunnets verdigrunnlag .....	111	7.8	Utvalgets standpunkt .....	138
5.7.3	Statens tros- og livssynspolitik .....	112	7.8.1	Forvaltningsansvaret .....	138
5.7.4	Kongens rolle .....	113	7.8.2	Andre spørsmål .....	138
5.7.5	Organisatoriske spørsmål .....	113			
<b>6</b>	<b>Finansiering</b> .....	115	<b>8</b>	<b>Fredede og verneverdige kirker</b> ..	139
6.1	Innledning .....	115	8.1	Innledning.....	139
6.2	Historikk .....	115	8.2	Historikk .....	139
6.3	Dagens finansieringsordning .....	117	8.3	Dagens situasjon .....	140
6.4	Finansieringsordninger i andre land	118	8.3.1	Status .....	140
6.5	Finansieringsbehov .....	119	8.3.2	Eierforhold og forvaltning .....	140
6.5.1	Beregningsmetoder .....	119	8.3.3	Verne- og fredningsbestemmelser ..	141
6.5.2	Kriterier i NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning .....	119	8.3.4	Økonomiske ordninger .....	141
6.5.3	Beskrivelse av ressurs situasjonen: Børs og katedral .....	119	8.3.5	Tilstandsvurdering .....	142
6.5.4	Opptappingsplan for kirkelig bemanning .....	120	8.4	Andre utredninger og forslag .....	142
6.5.5	Dagens ressursbehov .....	120	8.4.1	Stat – kirke-utvalget av 1970 .....	142
6.5.6	Nøkkeltall og normer .....	121	8.4.2	Kirkelovutvalget .....	143
6.6	Alternative finansieringsordninger ..	122	8.4.3	Kulturminneutvalget .....	143
6.6.1	Alternativ 1: Offentlig finansiering ..	122	8.4.4	Kirkerådets kirke/stat-utvalg .....	143
6.6.2	Alternativ 2: Obligatorisk livssynsavgift .....	122	8.4.5	Eiendomsforvaltningsutvalget .....	143
6.6.3	Alternativ 3: Medlemskontingent .....	123	8.4.6	Eksterne betenkninger for utvalget ..	144
6.7	Økonomistyring og fordeling .....	124	8.4.7	Nye forslag og tiltak .....	144
6.8	Finansiering av andre tros- og livssynssamfunn .....	124	8.5	Ordninger i andre nordiske land .....	145
6.9	Utvalgets vurderinger .....	125	8.5.1	Danmark .....	145
6.9.1	Fremtidig finansieringsordning .....	125	8.5.2	Finland .....	145
6.9.2	Økonomistyring og fordeling .....	128	8.5.3	Island .....	146
6.10	Utvalgets standpunkt .....	130	8.5.4	Sverige .....	146
6.10.1	Finansieringsbehov .....	130	8.6	Utvalgets vurdering .....	147
6.10.2	Finansieringsordning .....	130	8.6.1	Et samfunnsansvar .....	147
<b>7</b>	<b>Gravferdsforvaltningen</b> .....	132	8.6.2	Eierforhold og ansvarsfordeling .....	147
7.1	Innledning .....	132	8.6.3	Istandsetting, vedlikehold og finansiering .....	147
7.2	Historikk .....	132	8.6.4	Kompetansebehov .....	147
7.3	Dagens ordning .....	133	8.6.5	Vernehensyn og bruksbehov .....	148
7.4	Kirkegården som kulturminne .....	134	8.7	Utvalgets standpunkt .....	148
7.5	Fremtidige utfordringer .....	134	<b>9</b>	<b>Eiendomsrett</b> .....	150
7.5.1	Tros- og livssynsmessig mangfold ..	134	9.1	Innledning .....	150
7.5.2	Ressursbehov .....	134	9.2	Historikk .....	150
7.5.3	Vurdering av dagens ordning .....	134	9.3	Dagens eierforhold .....	151
7.5.4	Innstillingen fra Kirkerådets kirke/stat-utvalg .....	135	9.3.1	Eierforholdene under statskirkeordningen .....	151
			9.3.2	Soknens eiendomsrett .....	151
			9.3.3	Kirker som ikke er eid av soknene ..	151
			9.3.4	Opplysningsvesenets fond (OVF) .....	152
			9.4	Vurdering av eierforholdene ved en endret kirkeordning .....	154

9.4.1	Den norske kirke som eiendomsbesitter .....	154	11.2.2	Endringer i kirkelovgivningen .....	183
9.4.2	Eiendomsretten til soknenes kirker og fond .....	154	11.3	Mindretall Is forslag: Selvstendig folkekirke .....	183
9.4.3	Eiendomsretten til andre kirkebygg	154	11.3.1	Grunnlovsendringer .....	183
9.4.4	Eiendomsretten til kirkegårder/gravplasser .....	155	11.3.2	Endringer i kirkelovgivning .....	184
9.4.5	Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond (OVF) .....	155	11.3.3	Endringer i Lov om trdomssamfunn og ymist anna .....	184
9.4.6	Eiendomsretten til andre fond .....	156	11.4	Mindretall IIs forslag: Grunnlovsforankret folkekirke .....	184
9.5	Utvalgets standpunkt .....	156	11.4.1	Grunnlovsendringer .....	184
9.5.1	Kirker og kirkefond .....	156	11.5	Forslag til endringer i Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd	184
9.5.2	Opplysningsvesenets fond (OVF) ....	157	11.6	Endringer i retningslinjene for vern av kirkebygg .....	184
<b>10</b>	<b>Utvalgets forslag og konklusjoner</b>	159	11.7	Forslag til endringer i Lov om Opplysningsvesenets fond .....	185
10.1	Innledning .....	159	<b>12</b>	<b>Konsekvensvurderinger</b> .....	186
10.2	Fremtidig kirkeordning .....	159	12.1	Innledning .....	186
10.2.1	Flertallets forslag: En lovforankret folkekirke .....	159	12.2	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	186
10.2.2	Mindretall Is forslag: En selvstendig folkekirke .....	165	12.2.1	Endret kirkeordning .....	186
10.2.3	Mindretall IIs forslag: En grunnlovsforankret folkekirke .....	169	12.2.2	Finansiering .....	187
10.3	Finansiering .....	171	12.2.3	Gravferdsforvaltningen .....	187
10.3.1	Finansieringsbehov .....	171	12.2.4	Fredede og verneverdige kirker .....	187
10.3.2	Finansieringsordning .....	172	12.2.5	Eiendomsrett .....	187
10.4	Gravferdsforvaltning .....	173	<b>Litteraturliste</b> .....	189	
10.4.1	Forvaltningsansvaret .....	173	<b>Vedlegg</b>		
10.4.2	Andre spørsmål .....	173	1	Den norske kirkes identitet og oppdrag.....	191
10.5	Fredede og verneverdige kirker .....	173	2	Lov om Den norske kirke (kirkeloven) .....	197
10.6	Eiendomsrett .....	174	3	Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) .....	206
10.6.1	Kirker og kirkefond .....	174	4	Lov om Opplysningsvesenets fond....	210
10.6.2	Opplysningsvesenets fond (OVF) ....	175	5	Lov om trdomssamfunn og ymist anna.....	212
10.7	Særmerknader .....	176			
<b>11</b>	<b>Forslag til lov- og grunnlovsendringer</b> .....	181			
11.1	Innledning .....	181			
11.2	Flertallets forslag: Lovforankret folkekirke .....	181			
11.2.1	Grunnlovsendringer .....	181			





## Kapittel 1

# Mandat og arbeidsform

### 1.1 Innledning

Statskirkeordningen har vært omdiskutert i mer enn 150 år. Den har vært vurdert av flere offentlige og kirkelige utvalg og har vært til drøfting og behandling i Stortinget en rekke ganger.

En offentlig utnevnt kommisjon fra 1971 foreslo i NOU 1975:30 *Stat og kirke* at Den norske kirke skulle bli en fri folkekirke. Da saken ble behandlet i 1982, besluttet Stortinget nesten enstemmig å videreføre statskirkeordningen. Senere har det blitt fremsatt flere forslag om å avvikle ordningen, men ingen av forslagene har fått tilstrekkelig (kvalifisert) flertall i Stortinget. Ordningen har imidlertid blitt reformert gjennom ulike lovendringer som har gitt Den norske kirke større selvstendighet. I dag har de fleste politiske partier programfestet å avvikle statskirkeordningen i sin nåværende form.

Kirkerådet nedsatte i 1998 et utvalg som skulle utrede forholdet mellom kirke og stat. Utvalget la frem sin utredning *Samme kirke – ny ordning* i 2002, med en klar anbefaling om en ny ordning av forholdet mellom stat og kirke. I den kirkelige høringsrunden som fulgte var det mange kritiske kommentarer til utvalgets forslag. Saken ble behandlet på Kirkemøtet høsten 2002. Kirkemøtet vedtok å arbeide med reformer innenfor eksisterende ordning, men anbefalte samtidig at det ble oppnevnt et offentlig utvalg til å utrede forholdet mellom stat og kirke.

I 2002 ble det i Stortinget foreslått å oppnevne en bredt sammensatt offentlig kommisjon for å vurdere forholdet mellom stat og kirke. Stortingskomiteen gikk i sin innstilling inn for dette, og et enstemmig Storting sluttet seg til innstillingen. Regjeringen fulgte opp vedtaket og oppnevnte i mars 2003 et offentlig utvalg på 20 medlemmer.

#### 1.1.1 Medlemmer

Stat – kirke-utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. mars 2003. Utvalget fikk en bred sammensetning med representanter fra alle de politiske partiene på Stortinget, kirkelige organer, den samiske befolkning, Norges Frikirkeråd, Human-Etisk Forbund, ulike religioner og repre-

sentanter med spesiell fagkompetanse. Åtte av medlemmene ble oppnevnt etter forslag fra de politiske partiene på Stortinget.

Regjeringen oppnevnte følgende medlemmer i utvalget:

- Fylkesmann Kåre Gjønnes, Orkdal (leder)
- Pensjonist Marit Tingelstad, Gran (nestleder)
- Lagssekretær Jorund Andersen, Kristiansand
- Domprost Per-Otto Gullaksen, Fredrikstad
- Sokneprest Jens-Petter Johnsen, Oslo
- Gruppeleder Helge Kolstad, Trøgstad
- Biskop Per Oskar Kjølaas, Tromsø
- Husmor Hildur Larsen, Sveio
- Prosjektleder Lena Larsen, Oslo
- Prosjektleder Vibeke Limi, Bærum
- Stortingsrepresentant Inge Lønning, Oslo
- Direktør Kjell Nordstokke, Oslo/Geneve
- Generalsekretær Dag Nygård, Notodden
- Spesialrådgiver Ingar Samset, Trondheim
- Fagsjef Bente Sandvig, Bærum
- Rådgiver Hege Fjellheim Sarre, Karasjøk
- Advokat Fredrik Sejersted, Oslo
- Spesialrådgiver Anfin Skaaheim, Asker
- Kirkeverge Hege Steinsland, Haram
- Høgskolelektor Pia Svensgaard, Tromsø (til desember 2003)
- Lektor Tone Løwe, Hegra (fra desember 2003)

#### 1.1.2 Mandat

Utvalget fikk følgende mandat:

«Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutning om statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. Det legges til grunn at Den norske kirke fremdeles skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke.

Med henblikk på formålet, skal utvalget vurdere:

1. Statskirkeordningen i sin helhet slik den er utformet og virker i Norge.
2. Mulige eller ønskelige reformer innenfor rammen av det en med rimelighet kan karakterisere som en statskirke.
3. Alternativ til statskirkeordningen og overgangsordninger ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen.

4. Finansiering av kirkelig virksomhet, herunder spørsmål knyttet til medlemsavgift, livssynsavgift, skatt og statlige/kommunale bevilgninger.
5. Gravferdsforvaltningen.
6. Ordninger for ivaretagelse av fredede og verneverdige kirker.
7. Eiendomsretten til kirker og kirkegårder, andre aktuelle eiendommer, opplysningsvesenets fond m.v. ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen.
8. Hvilke konsekvenser foreslåtte endringer i kirkeordningen antas å ha for blant annet oppslutningen om Den norske kirke, for det åndelige liv, for kirkelig undervisning og diakoni, for vår kultur og for verdigrunnlaget i vårt folk.

Det forutsettes at utvalget i tilknytning til sine tilrådingen legger fram konkrete forslag til nødvendige endringer i Grunnloven og/eller annen lovgivning.

Det bør være et mål for utvalget å foreslå løsninger som kan få bredest mulig oppslutning og som sikrer at kirkens medlemmer opplever å ha sin kirke i behold og at samfunnets verdiforankring ikke svekkes. Utvalget bør konsentrere seg om forholdet mellom staten og Den norske kirke. Det må tas nødvendige hensyn til ivaretagelse av religionsfriheten, uten at det dermed forutsettes at utvalget utreder religionspolitiske spørsmål generelt.

Det er ønskelig at utvalget arbeider i dialog med kirkelige organer og andre aktuelle aktører i samfunnet.

Utvalget kan utarbeide delrapporter med mulige og alternative grunnlovsforslag. Disse må foreligge på et tidspunkt som gjør det mulig at det, i Stortinget, kan fremsettes grunnlovsforslag innenfor den fristen som gjelder for slike forslag inneværende stortingsperiode. Utvalget skal legge fram sin utredning innen utgangen av 2005.»

## 1.2 Utvalgets forståelse av mandatet

I følge mandatet skal utvalget beskrive statskirkeordningen slik den er utformet og virker i Norge. Utvalget har ikke beskrevet og vurdert alle sider ved Den norske kirkes virksomhet, men først og fremst redegjort for forhold som har sammenheng med statskirkeordningen. Utvalget har tatt utgangspunkt i dagens situasjon, samt beskrevet hvordan ordningen historisk sett har oppstått og utviklet seg. For å gi perspektiver til forslag om mulige reformer og fremtidige ordninger, har utvalget funnet det nyttig å innhente informasjon om andre land og kirker.

Utvalget har i første rekke vurdert forholdet mellom staten og Den norske kirke, og har derfor ikke foretatt en grundig gjennomgang av ansvars- og oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene i Den norske kirke. Begrunnelsen for en slik avgrensning er at selve formålet med utredningen er å gi et grunnlag for å beslutte om statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. Utvalget har imidlertid kommentert og til dels tatt stilling til reformtema som direkte eller indirekte kan ha sammenheng med kirkens forhold til staten. Tidligere og pågående reformarbeid innenfor Den norske kirke er dessuten referert i utredningen.

Mandatet poengterer at «...det må tas nødvendige hensyn til ivaretagelse av religionsfriheten.» De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene er tatt inn i norsk lovgivning gjennom menneskerettighetsloven av 1999. Utvalget har derfor vurdert dagens statskirkeordning og alternative kirkeordninger i henhold til kravene til religionsfrihet og likebehandling. I utredningen har utvalget brukt begrepet «tros- og livssynsfrihet» i stedet for religionsfrihet. Den mest anvendte internasjonale betegnelsen er «Freedom of Religion or Belief».

Det faller utenfor mandatet å gjennomgå og foreslå en samordnet tros- og livssynspolitik for det norske samfunnet. Utvalget anbefaler at et slikt arbeid settes i gang når det fremtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke er avklart.

Mandatet sier at arbeidet skal basere seg på en videreføring av kirkens selvforståelse: «Det legges til grunn at Den norske kirke fremdeles skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke.» Denne målformuleringen er vedtatt av Kirkemøtet og benyttet bl.a. i budsjettproposisjonene til Stortinget i de senere årene. Utvalget har derfor ikke sett det som sin oppgave å vurdere eventuelle endringer i hvordan Den norske kirke definerer seg som kirke eller foreslått forandringer i Den norske kirkes formål.

Begrepet folkekirke er ulikt forstått blant utvalgets medlemmer. Kirke- og undervisningskomiteens innstilling om stat og kirke fra 1980-81 oppfatter begrepet folkekirke slik:

«Folkekirke er en betegnelse som blir nyttet både om den kirke vi har og om en kirke som er løsrevet fra staten. Med folkekirke menes en kirke hvor dåpen er grunnlag for medlemskap og stemmerett, og vel også en kirke som omfatter det store flertall av folket. Motsetningen til folkekirken blir da en kirke hvor det i tillegg til dåpen kreves personlige kvalifikasjoner eller erklæringer for å kunne bli medlem eller ha stemmerett i kirken. Det kan heller ikke være

tvil om at for store deler av folket står også uttrykket 'folkekirken' for en kirke hvor mennesker får ta del i kirkelige handlinger som dåp, konfirmasjon og vigsel uten at det stilles krav til deres personlige trosforhold.»

Dette er imidlertid ingen uttømmende definisjon. Betegnelsen folkekirke brukes både om kvalitative og kvantitative kjennetegn på Den norske kirke og fortolkes på ulike måter. Det er enighet i utvalget om at det ikke er nødvendig med en eksakt definisjon av begrepet for å kunne vurdere relasjonene mellom staten og kirken eller foreslå endringer. Utvalget vil presisere at Den norske kirke ikke har eksklusiv rett på begrepet folkekirke. Utvalget ser også farene ved å etablere en forståelse av «folk» og «kirke» som sammenfallende størrelser, og å knytte utviklingen av det norske samfunnet til en slik sammenkobling. Ikke minst er dette problematisk i forhold til de som ikke er medlemmer av Den norske kirke. Utvalget har likevel valgt å benytte «folkekirke» som del av navnet på de foreslåtte alternativene for å understreke at Den norske kirke kan videreføre sin identitet som folkekirke uavhengig av endringer i forholdet mellom staten og kirken.

Mandatet forutsetter at: «...utvalget i tilknytning til sine tilrådinger legger fram konkrete forslag til nødvendige endringer i Grunnloven og/eller annen lovgivning». Utvalget har fulgt opp dette, og også beskrevet de viktigste konsekvensene som de ulike alternativene innebærer for staten, Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Tallpunktene 4 – 7 i mandatet angir ulike tema av organisasjonsmessig, juridisk og økonomisk karakter: Finansiering av kirkelig virksomhet, gravferdsforvaltning, ordninger for ivaretagelse av fredede og verneverdige kirker og eierforholdet til kirker, kirkegårder og andre eiendommer ved eventuelt opphør av statskirkeordningen. Gravferdsforvaltningen og ordninger for ivaretagelse av fredede og verneverdige kirker er vurdert uavhengig av fremtidig kirkeordning. Forslag til mulige finansieringsordninger og eierforhold er derimot relatert til de ulike alternativene for forholdet mellom staten og Den norske kirke.

Mandatet understreker at utvalget skal foreslå inkluderende løsninger som ikke virker fremmedgjørende på kirkens medlemmer og som ikke svekker samfunnets verdiforankring. Dette inngår i vurderingene av de ulike alternativene for fremtidig kirkeordning, i utvalgets argumentasjon og endelige tilråding.

Mandatet forutsetter at utvalget skal legge frem en utredning, men utvalget kunne utarbeidet delrapporter med mulige og alternative grunnlovsforslag. Slike forslag måtte utvalget i så fall fremlegge allerede etter ett års arbeid, dvs. sommeren 2004. Utvalget besluttet tidlig å konsentrere seg om å lage én utredning, både fordi flere delutredninger ville kreve mye ekstraarbeid og ressurser for øvrig, og fordi det kunne gjøre det vanskeligere for utvalget å levere en helhetlig og konsistent hovedutredning. Utvalget mente det ville være uheldig å isolere grunnlovsspørsmålene og presentere alternative forslag uten at de var satt i sammenheng med de øvrige juridiske, organisasjonsmessige og økonomiske overveielser som utvalget måtte gjøre.

### 1.3 Utvalgets arbeid

---

Utvalget har hatt i alt 39 møtedager, fordelt på 17 møter. Høsten 2003 ble utvalgets møte kombinert med en tre dagers studietur til Sverige, Finland og Danmark, hvor det ble avholdt møter med representanter for statlige og kirkelige myndigheter og andre tros- og livssynssamfunn. Representanter for media var med på studiereisen. På flere av møtene har ressurspersoner utenfra vært invitert til å holde foredrag for utvalget. Utvalget har også arrangert et åpent folkemøte i Karasjøk.

Utvalgets leder, medlemmer av utvalget og sekretariatet har underveis i arbeidet deltatt på flere seminarer i inn- og utland og hatt kontakt med en rekke personer, organisasjoner og institusjoner innen Den norske kirke og i samfunnet ellers, i tråd med mandatets ønske om at utvalget arbeider i dialog med kirkelige organer og andre aktuelle aktører i samfunnet.

For å sikre at alle medlemmene i utvalget ble involvert på like fot, har den tradisjonelle møteformen med plenumsdiskusjoner vært supplert med andre møte- og arbeidsformer. Et intranettsted for utvalgets medlemmer ble etablert høsten 2003.

Utvalget har innhentet betenkninger og utredninger fra ulike fagmiljøer. Flere av disse har vært ressursmateriale for arbeidet med utredningen. En oversikt over hvilke, finnes i litteraturlisten.

### 1.4 Sekretariat

---

Sekretariatet ble lagt til Trondheim og var fullt operativt fra 1. juni 2003. Frem til 6. april 2005 ble det ledet av Johannes Ulltveit-Moe, med Kristin Grimstad som medarbeider. Johannes Ulltveit-Moe

arbeidet vekselvis i Oslo og Trondheim, mens Kristin Grimstad har hatt kontor i Statens Hus i Trondheim. Ulltveit-Moe trådte ut av sekretariatet 6. april 2005. Fra da av har sekretariatet vært ledet av Kristin Grimstad som har hatt bistand til sekretariatsarbeidet av innleid konsulenthjelp.

Fra 15. september 2004 har de fire utvalgsmedlemmene Per-Otto Gullaksen, Jens-Petter Johnsen, Bente Sandvig og Fredrik Sejersted utgjort en tekstgruppe som har bistått sekretariatet med å utarbeide tekstforslag i utredningen. Fra 15.

august 2005 har utvalgsmedlem Jens-Petter Johnsen, i forståelse med departementet og utvalget, arbeidet i 60 % for sekretariatet. Geir Gangstad har arbeidet på deltid med design og tekstutforming av utredningen fra 1. juli 2005.

Sekretariatet har gjennom hele arbeidet hatt verdifull bistand fra ulike kompetansemiljøer, både gjennom konkrete bestillingsoppdrag, møter og mer uformell kontakt. Fylkesmannens administrasjon i Sør-Trøndelag har bistått med praktisk og administrativ støtte.

## Kapittel 2

# Sammendrag

### 2.1 Utvalgets standpunkter

#### 2.1.1 Fremtidig kirkeordning

Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutning om statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. Utvalgets flertall på 18 medlemmer anbefaler at dagens statskirkeordning oppheves, og at det etableres en ny kirkeordning for Den norske kirke. Et flertall av disse, 14 medlemmer, anbefaler at Den norske kirke organiseres som en lovforankret folkekirke. Et mindretall av disse, 4 medlemmer, anbefaler at Den norske kirke organiseres som en selvstendig folkekirke. To medlemmer anbefaler at dagens statskirkeordning videreføres innenfor gjeldende grunnlovsbestemmelser.

#### *Lovforankret folkekirke*

Flertallets forslag om en lovforankret folkekirke innebærer at Grunnlovens nåværende bestemmelser om statskirkeordningen oppheves, og at Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt med egne styringsorganer og med selvstendig ansvar for alle saker som har med kirkens tro og virksomhet å gjøre. Biskoper utnevnes av kirkens egne organer, på grunnlag av en bred nominasjons- og valgordning. Den norske kirke gis fortsatt en særlig tilknytning til staten gjennom en kirkelov, gitt av Stortinget. Flertallet anbefaler at denne kirkeloven utformes som en kortfattet rammelov og forankres i en grunnlovsbestemmelse.

Statskirkeordningen ble til i en annen tid og i et mer homogent samfunn. I møte med samtidens krav er det stadig nødvendig å tilpasse kirkens ordninger til nye utfordringer. Det synes ikke lenger å være rom for ytterligere reformer innenfor Grunnlovens rammer. Flertallet mener at en lovforankret folkekirke ivaretar stillingen som Den norske kirke har i landets historie og understreker kontinuiteten mellom nåværende og ny kirkeordning. Samtidig uttrykker ordningen at kirken, i likhet med andre tros- og livssynssamfunn, er et trossamfunn med en egenart forskjellig fra statens. Flertallet legger avgjørende vekt på at Den norske kirke

fortsatt skal være en landsdekkende kirke med bred kontaktflate og med rom for ulike grader av trosengasjement og aktivitet blant sine medlemmer. Kirkens selvforståelse og egenart som trossamfunn må ivaretas slik at den kan oppfylle sin oppgave som kirke og styrke sin rolle som folkekirke.

Gjennom de senere år er kirkens demokratiske strukturer bygd ut på alle nivåer. Kirken har egne organer som kan overta de oppgaver som Kongen (regjeringen) i dag ivaretar. Flertallet vil likevel understreke at det er behov for tiltak som styrker både valgdeltakelse og representativitet.

Forholdet mellom kirke og folk fremstår for flertallet som langt viktigere enn forholdet mellom kirke og stat. Dette forholdet avhenger først og fremst av om kirken klarer å formidle sitt budskap på en måte som vekker engasjement i befolkningen. Det er folks tilhørighet i menighetene som er avgjørende for kirkens fremtid, ikke ordningen av forholdet mellom kirke og stat. Men i den grad kirkeordningen har betydning i denne sammenheng, mener flertallet at en lovforankret folkekirke gir Den norske kirke det beste grunnlaget for en sterk tilknytning mellom kirke og folk. Flertallet ser det som en fordel at en lovforankret folkekirke kan utfordre kirkemedlemmene til deltakelse og medvirkning. Mangfoldet av medlemmer, med ulik grad av engasjement, gir alle viktige bidrag til kirkens liv.

#### *Selvstendig folkekirke*

Utvalgets ene mindretall på 4 av 20 medlemmer ønsker en avvikling av statskirkeordningen og anbefaler en selvstendig folkekirke som modell for en ny kirkeordning. Det innebærer at Den norske kirke ikke lenger er en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Virksomheten reguleres gjennom en felles lovgivning for alle tros- og livssynssamfunn. Dette mindretallet legger avgjørende vekt på at Den norske kirke fullt ut må betraktes og behandles som et trossamfunn og at politiske organer ikke kan bestemme noe som gjelder kirkens grunnlag, oppdrag og

måte å fremtre på ut fra sin egenart. Etter dette mindretallets mening er dette den kirkeordningen som synliggjør det klartest, samtidig som den best ivaretar kravet om likebehandling for alle tros- og livssynssamfunn.

#### *Grunnlovsforankret folkekirke*

Utvalgets andre mindretall på 2 av 20 medlemmer anbefaler en fortsatt grunnlovsforankret folkekirke som modell for fremtidens kirkeordning. Det innebærer en videreføring av dagens statskirkeordning slik at dagens grunnlovsbestemmelser opprettholdes. Etter dette mindretallets mening er det dagens statskirkeordning som best sikrer at Den norske kirke er der for alle som ønsker det, og som best sikrer en tilstrekkelig lav terskel for at alle skal kunne føle seg hjemme i kirken uansett trosengasjement. Disse medlemmer mener det er av stor betydning at Grunnlovens bestemmelser som angår kirken videreføres, og frykter at fjerning av paragrafene som omtaler den lutherske lære og de tilhørende ordninger vil skape et konstitusjonelt tomrom som vi ikke skuer rekkevidden av.

#### *Verdiparagraf*

Som en konsekvens av forslaget om en lovforankret folkekirke, oppheves Grunnlovens § 2 annet ledd. Denne grunnlovsparagrafen er i juridisk forstand ingen verdiparagraf for samfunnet, men er av mange oppfattet slik. I mandatet bes utvalget foreslå løsninger som sikrer at samfunnets verdiforankring ikke svekkes. Et flertall på 13 medlemmer anbefaler at det inntas en ny verdiparagraf i Grunnloven som inneholder en særskilt henvisning til kristne og humanistiske verdier. Et mindretall på ett medlem anbefaler en konfesjonsuavhengig verdiparagraf som henviser til anerkjente fellesverdier eller til menneskerettighetene, mens et annet mindretall på 5 medlemmer mener det ikke er behov for noen ny bestemmelse i Grl. § 2 som viser til samfunnets historisk baserte verdier (kristne og andre). Et annet mindretall på ett medlem anbefaler at endringen av § 2 begrenses til det som følger av overgangen fra statsreligion til lovforankret folkekirke.

#### *Statens tros- og livssynspolitik*

Dersom dagens statskirkeordning oppheves, endres grunnlaget for den nåværende statlige tros- og livssynspolitikken og denne politikken må dermed gjennomtenkes på nytt. Et flertall på 13 med-

lemmer anbefaler at statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik grunnlovsfestes. Flertallet mener det vil gi et konstitusjonelt vern for alle tros- og livssynssamfunn, og markere at dette er en virksomhet som er særlig viktig for samfunnet. Et mindretall mener at det verken er nødvendig eller ønskelig å vedta en slik grunnlovsbestemmelse fordi hensynet til tros- og livssynsfriheten er ivaretatt gjennom andre regler.

#### **2.1.2 Finansiering**

Utvalget mener det er en offentlig oppgave å bidra økonomisk og på andre måter legge til rette for tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, slik det skjer i dag.

For flertallets foreslåtte kirkeordning, en lovforankret folkekirke, anbefaler et flertall på 15 utvalgsmedlemmer at offentlige bevilgninger står for hovedfinansieringen, med statlige tilskudd som dekker lønninger og tilknyttede personalkostnader for alle kirkelige ansatte og kommunale tilskudd som dekker bygging, vedlikehold, forvaltning og drift av kirkebygg. Dette kombineres med et mindre medlemsbidrag som skal dekke finansieringen av menighetens øvrige virksomhet.

Et mindretall anbefaler at den offentlige bevilgningen i sin helhet kommer fra staten. Et annet mindretall anbefaler en hovedfinansiering gjennom en medlemskontingent, supplert med offentlige tilskudd til særskilte formål.

#### **2.1.3 Gravferdsforvaltningen**

Flertallet på 17 av 20 medlemmer anbefaler at gravferdsloven endres slik at hovedprinsippet er at kommunen har ansvaret for gravferdsforvaltningen, fordi gravferd er en allmenn oppgave som bør ivaretas av det offentlige. Kommunen er en tros- og livssynsmessig nøytral instans, og skillet mellom de juridiske og praktiske sidene ved gravferd og de religiøse og seremonielle sidene blir tydeligere. Samtidig blir Den norske kirke frigjort fra en stor og ressurskrevende oppgave. Dette hindrer ikke at kommunen kan inngå avtale med Den norske kirke om å overføre ansvaret til kirkelig fellelsråd der det er hensiktsmessig.

Utvalgets mindretall på 3 av 20 medlemmer anbefaler at kirkelig fellelsråd beholder ansvaret, både fordi langt de fleste gravferder skjer etter Den norske kirkes ritualer og fordi kirkebygg og kirkegårder utgjør en integrert helhet de fleste steder. Mindretallet påpeker at det heller ikke er registrert noe ønske i flertallet av befolkningen om å flytte ansvaret over på kommunene, og at de

fleste er fornøyde med måten kirkelig fellesråd ivaretar ansvaret på.

Utvalget anbefaler at begrepet kirkegård i lovverket erstattes av den nøytrale betegnelsen gravlund eller gravplass. Det bør vurderes å erstatte vigsling av hele gravlundene med vigsling av enkeltfelt for å tydeliggjøre at deler av gravlundene benyttes av flere tros- og livssynssamfunn.

Det er et økende behov for å ivareta ulike tros- og livssynsmessige behov og gravskikker på en tilfredsstillende måte. Utvalget anbefaler derfor at det etableres et faglig forum i hvert bispedømme/fylke med rådgivende funksjon i forhold til fellesråd/kommune. Forumet bør ha særlig fokus på samarbeid mellom de ansvarlige for gravferdsseremoni og gravferdsforvaltning, ulike gravferdsskikker og gravlundene som kulturminner.

#### 2.1.4 Fredede og verneverdige kirker

Kirkebygg og kirkekunst er ikke bare en kilde til kunnskap om den kristne kulturarv og om trosliv og trosuttrykk gjennom århundrene. Like mye er det et uttrykk for byggeskikk, håndverkstradisjoner, materialbruk og stilarter. Kirkenes utsmykning er blant landets viktigste kunstskatter. Ut fra kulturpolitiske hensyn mener utvalget det må etableres særskilte finansieringsordninger for fredede og verneverdige kirker, uavhengig av den fremtidige relasjonen mellom staten og Den norske kirke.

Utvalget anbefaler at det, i tillegg til dagens støtteordninger for kulturhistoriske bygg, opprettes en særskilt statlig kirkeantikvarisk tilskuddsordning tilsvarende den svenske løsningen. Tilskuddsordningen skal automatisk tre i kraft når et kirkebygg er fredet eller vernet. Utvalget anbefaler at en slik tilskuddsordning, uavhengig av fremtidig kirkeordning, forvaltes av sentrale kirkelige myndigheter som fordeler tilskuddet etter søknader fra menigheter og/eller fellesråd. Riksantikvaren skal uttale seg om den enkelte søknad.

Et flertall på 17 av 20 medlemmer understreker også behovet for ekstra økonomiske strakstiltak innenfor dagens bevilgningsordninger for å hindre ytterligere forfall og ødeleggelse av kirkebygg.

Utvalget mener at alle kirker må kunne tjene til sitt bruksformål som menighetskirke uavhengig av vernestatus. Det må kunne gjøres investeringer og oppgraderinger som gjør dette mulig. Utvalget foreslår at staten overtar eierskapet til fredede og verneverdige kirker som tas ut av kirkelig bruk.

Utvalget anbefaler at det etableres et kulturminnefaglig kompetansesenter innenfor Den nor-

ske kirke. Senteret bør etableres i tilknytning til eksisterende kulturminnefaglige miljøer.

#### 2.1.5 Eiendomsrett

##### *Kirker og kirkefond*

Utvalget legger til grunn at Den norske kirke ved en endret kirkeordning blir et eget rettssubjekt, og at kirken også sentralt kan tilføres faste eiendommer og kapital. Utvalgets flertall mener eierforhold mellom Den norske kirke sentralt og lokalt bør bygge på en videreføring av grunnprinsippet om soknenes eiendomsrett til soknekirker og lokale kirkefond.

Mindretallet anbefaler at det ved en endret kirkeordning foretas et samlet bo-oppgjør, da kirkebygg, kirkelig infrastruktur og eiendomsmasse er bygd opp av fellesskapet gjennom århundrer, bl.a. gjennom beskatning. Dette må det tas hensyn til ved en fremtidig bodeling.

##### *Opplysningsvesenets fond (OVF)*

Utvalget mener at spørsmålet om eiendomsretten til OVF ikke kan avgjøres gjennom juridiske utredninger, men må avgjøres ved en politisk beslutning i Stortinget. Flertallet på 18 av 20 medlemmer anbefaler at OVF overføres til Den norske kirke. Flertallet legger til grunn at en overføring av OVF til Den norske kirke ikke gir andre tros- og livssynssamfunn noe krav på tilsvarende økonomisk kompensasjon.

Et mindretall anser OVF som statens eiendom og fellesskapets verdier. Eiendommer som i dag er i kirkelig bruk overføres til Den norske kirke, mens andre beholdes av staten eller avhendes.

## 2.2 Kort om kapitlene

### 2.2.1 Historisk tilbakeblikk

I KAPITTEL 3 kastes det lys over kirkens historie med hovedfokus på selve statskirkeordningen. Allerede for 1000 år siden ble religionen ansett som en viktig sammenbindende faktor i samfunnet og bevisst brukt i rikssamlingsprosessen av kongene. Kongens religion skulle være folkets religion. Kristendommen ble offisiell religion, og kristenretten ble en del av det vanlige lovverket.

I løpet av middelalderen bygde kirken opp sitt organisasjonsapparat og skaffet seg store økonomiske ressurser. Konge og kirke var fra midten av 1100-tallet de to store maktsentrene i samfunnet som både samarbeidet og konkurrerte. I perioder

lignet kirken en statskirke grunnet den nære forbindelse med kongemakten.

Reformasjonen medførte store endringer både politisk og kirkelig. Kirken ble nasjonalisert, og staten ble konfesjonell (evangelisk-luthersk). Reformasjonstidens kirke anses i dag som en kongestyrt lands- eller folkekirke med et visst selvstyre.

På 1700-tallet ble statskirkesystemet utviklet. Kirkestyret ble en integrert del av den lutherske konges funksjon som lovgiver og myndighetsutøver «av Guds nåde». Loven om enevoldsstyret forpliktet kongen på den evangelisk-lutherske bekjennelse og ga ham ansvar for undersåttenes kristelige liv. Biskoper og prester forvaltet fullmaktene som Gud og Kongen hadde overdratt dem.

Stat og kirke hadde sammenfallende interesser på flere områder. Befolkningen var livssynsmessig homogen, og religiøse spørsmål ble ansett som en forutsetning for statens eksistens. Allmueskolen fra 1737 ble primært opprettet som en kirkeskole med opplæring i evangelisk-luthersk kristendom og konfirmasjon som skoleavslutning.

Den nye norske staten fra 1814 var en liberal og demokratisk rettsstat. Opplysningstidens statsoppfatning var den sekulariserte staten, men de nye ideene fikk ikke fullt gjennomslag. På det kirkelige området ble enevoldstidens ordninger og forvaltning videreført. Grunnloven fastslo at den evangelisk-lutherske religion fortsatt skulle være statens offentlige religion, og religionsfriheten ble ikke konstitusjonelt sikret. Mens folket tidligere skulle ha samme religion som Kongen, ble nå Kongen pålagt å ha samme religion som «folket» (staten).

På midten av 1800-tallet ble det fremmet forslag om ordninger som kunne gi Den norske kirke større indre frihet og selvstendighet, og i 1870 ble det foreslått å oppheve statskirkeordningen. Men Stortinget fastholdt Grunnlovens bestemmelser om statsreligionen. Liberaliserings- og demokratiseringsprosessen ble likevel stadig mer omfattende, og konfesjonsstatens betydning ble gradvis redusert.

I 1842 opphevet et enstemmig Storting Konventikkelplakaten fra 1741. Leke kirkemedlemmer og ikke bare prester kunne nå forkynne offentlig, og lekfolk kunne holde samlinger uten prestens vitende og kontroll. I 1845 ble dissenterloven vedtatt. Den ga norske borgere generell rett til å melde seg ut av statskirken og på visse betingelser etablere andre kristne trossamfunn under offentlig kontroll. Ved endringen av dissenterloven i 1891 fikk også ikke-kristne religioner adgang til å organisere seg i Norge. Den såkalte jødeparagrafen,

som nektet jøder adgang til kongeriket, ble opphevet i 1851. Det generelle forbudet mot munkeordener ble strøket i 1897. Først i 1956 fikk jesuitter adgang til riket. *Lov om trdomssamfunn og ymistanna* ble vedtatt i 1969 og erstattet dissenterloven av 1891.

Forfatningskampen i 1870–80-årene om forholdet mellom den lovgivende og utøvende statsmakt endte med at parlamentarismen ble etablert som statsskikk. Parlamentarismen opphevet den personlige kongemakten. Dette berørte også kirkeordningen, siden Kongen var kirkens øverste leder. Kongens styre skulle utøves av regjeringen, som fra nå av fikk sin politiske legitimitet fra Stortinget. Stortinget hadde ingen konfesjonelle forpliktelser, og kunne dessuten selv gi lover for kirken. Med parlamentarismen ble det alminnelige folkestyret bedre sikret og embetsmakten svekket, men den førte samtidig til uklarhet når det gjaldt det øverste kirkestyrets kirkelige og konfesjonelle forankring.

Under okkupasjonen gjorde representanter for geistligheten og ledere i frivillige kristelige organisasjoner felles front mot nazimyndighetene. Biskopene og de fleste prestene nedla sine statlige embeter våren 1942 og videreførte sin virksomhet i folket med hjemmel i Grunnloven og på grunnlag av ordinasjonen. Dokumentet *Kirkens Grunn* begrunner biskopenes og prestenes embetsnedleggelse både rettslig og teologisk. Statens maktmonopol avvises, fordi Gud står over både staten og kirken. *Kirkens Grunn* understreker at kirken ikke skal være herre over staten i timelige ting, og at staten ikke skal være herre over menneskers samvittighet og tro. I praksis fungerte Den norske kirke som en statsuavhengig kirke fra 1. påskedag 1942 og frem til frigjøringen, da statskirkeordningen igjen trådte i kraft.

Flere offentlige og kirkelige utvalg utredet ulike sider ved forholdet mellom stat og kirke i løpet av 1900-tallet. Statskirkeordningen var til behandling i Stortinget en rekke ganger, men det har aldri vært tilstrekkelig flertall på Stortinget for å oppheve ordningen. Ordningen har imidlertid blitt reformert gjennom ulike lovendringer som gradvis har gitt kirken større selvstendighet og uavhengighet fra staten. Ved at myndighet har blitt delegert, er potensialet for konflikter mellom kirke og stat blitt mindre. Samtidig har utviklingen synliggjort og forsterket spenningen, fordi avstanden mellom Grunnlovens formelle rammer og den faktiske kirkeordningen er blitt større, og fordi kirken institusjonelt sett nå er organisert for å kunne fungere som et selvstendig trossamfunn.



Utviklingen av et mer pluralistisk samfunn har aktualisert debatten om statskirkeordningen. Ikke minst blir ordningen utfordret av befolkningsgrupper med andre kulturtradisjoner og andre trosuttrykk enn majoriteten av den norske befolkningen.

### 2.2.2 Statskirkeordningen

I KAPITTEL 4 beskrives Den norske kirke som trossamfunn og organisasjon, og lovverket gjennomgås. Bildet av det norske tros- og livssynslandskapet tegnes og blikket kastes utover i Europa. Deretter behandles tros- og livssynsfriheten (religionsfriheten) på prinsipielt grunnlag med de konsekvenser dette har for Den norske kirke, andre tros- og livssynssamfunn og det enkelte menneske, i lys av den nåværende statskirkeordningen.

#### *Den norske kirke som trossamfunn*

Den norske kirke er først og fremst et trossamfunn, basert på den evangelisk-lutherske religion. Den er et kirkelig fellesskap bestående av sine døpte medlemmer, og med en identitet forankret i eget trosgrunnlag. Dette konstituerende trosgrunnlaget består av Bibelen og fem bekjennelseskrifter. Den norske kirke har som formål å være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke.

Ut fra en teologisk forståelse, kan kirkeordningen utformes på ulike måter. Kirkeordningen må reflektere kirkens selvforståelse, sette den i stand til å være kirke og ivareta kirkens og menighetenes egenart og oppdrag. Dernest må den være fleksibel nok til å møte skiftende utfordringer. I tillegg til å sikre Den norske kirkes religionsfrihet, må kirkeordningen også sikre samme frihet for andre tros- og livssynssamfunn og for borgere som ikke er medlemmer av Den norske kirke.

#### *Lovverk*

I rettslig forstand har Den norske kirke ikke noen egen konstitusjon. Den er formelt sett konstituert ved Grunnlovens bestemmelser, og dens institusjoner, prosedyrer m.m. er nedfelt og regulert i lov, forskrifter og rundskriv. Den norske kirke er organisert som en del av statsforvaltningen, og underlagt de alminnelige statsmaktens styring og ansvar. Kongen i kirkelig statsråd er konstitusjonelt sett kirkens øverste instans, men mye av myndigheten er i dag delegert bl.a. til Kirkemøtet. Stortingets alminnelige myndighet gjelder til dels også på det kirkelige området, herunder å gi lover, fast-

sette bevilgninger og kontrollere hvordan regjeringen forvalter kirkesakene.

Sett fra statens side er statskirkeordningen først og fremst et rettslig system, nedfelt i en rekke paragrafer i Grunnloven og videre regulert i lov og forskrift. Til sammen danner dette et stort og detaljert regelverk, som ikke bare styrer forholdet mellom Den norske kirke og de statlige myndighetene (Storting, regjering og departement), men også på detaljnivå regulerer kirkens organisasjon, institusjoner, prosedyrer m.m. Ordningen reguleres i hovedtrekk av:

- Grunnloven § 2 annet ledd, om at den evangelisk-lutherske religion er «Statens offentlige Religion» med de føringer det legger.
- Grunnlovens regler om «Kongens kirkestyre» (§§ 4, 12, 16, 27 m.fl.), som gir Kongen (regjeringen) myndighet over Den norske kirke i lærespørsmål, utnevnelser m.m.
- Kirkeloven gitt av Stortinget og forskrifter gitt av Kongen i statsråd og departementet.

#### *Organisasjon*

Den norske kirke er en stor og sammensatt organisasjon. Samtidig som den er en statskirke, er den også et trossamfunn med høy grad av selvstyre, med både statlige og kirkelige organer. Formelt sett er de alminnelige statsmaktene også organer for kirken, selv om de ofte oppleves og omtales som eksterne og verdslige.

Ledelsessystemet er todelt med en statlig organisert prestetjeneste (embetslinjen) og folkevalgte rådsorganer (rådslinjen). Dernest er kirken organisert på tre nivåer. Dette gjelder både embetsstruktur og rådsstruktur. Ved siden av de tre hovednivåene er det også delnivåer – på lokalt plan; kirkelig fellesråd og på regionalt plan; prost og et frivillig prostiråd. I tillegg til de faste beslutende organene, er det også andre frivillige råd og møter innenfor kirkens struktur.

Økonomien er en offentlig blandingsøkonomi der kirken er finansiert sentralt av staten og lokalt av kommunene. Staten finansierer prestelønnene og kommunene den lokale kirkes virksomhet, stillinger og kirkebygg.

Arbeidsgiveransvaret er også delt, men langs en litt annen akse. Det er to hovedkategorier av ansatte; presteskaper og de andre. Presteskaper er statlig ansatt, dels av Kongen i statsråd som embetsmenn (biskoper og proster), og dels som ordinære tjenestemenn av bispedømmerådene. De andre ansatte i kirken er lokalt ansatt av kirkens egne organer med en viss koordinering gjennom en felles arbeidsgiverforening.

Ved siden av de statlige organene og de lovfestede kirkelige organene er det en rekke frivillige kirkelige organisasjoner, stiftelser o.l. som definerer seg som virksomheter innen Den norske kirke, med ulike formelle og reelle tilknytningsbånd. Disse utgjør en stor og viktig del av kirkens virksomhet.

#### *Medlemsutvikling*

Den norske kirke har aldri hatt flere medlemmer enn i dag. Samtidig har aldri en større andel av befolkningen stått utenfor Den norske kirke. I 1970 var omkring 95 % av befolkningen døpte medlemmer av denne kirken. De aller fleste øvrige var medlemmer i et frikirkesamfunn. I dag er antall medlemmer i Den norske kirke sunket til under 85 %. Antallet som ikke tilhører noe tros- eller livssynssamfunn øker. I 1960 utgjorde denne gruppen 0,6 %, mens gruppen i dag utgjør ca. 6 %.

#### *Tros- og livssynslandskapet*

Gjennom de siste 150 år er det etablert en rekke frikirkesamfunn i Norge. Den største gruppen trosamfunn utenfor Den norske kirke, er de andre kristne kirkene. Særlig gjennom de tre siste tiår har Norge utviklet seg til å bli et flerreligiøst samfunn. Fra etableringen av de første islamske trosamfunnene på 1970-tallet og Buddhistsforbundet i 1979, har både islam, buddhismen, hinduismen og sikhismen hatt en sterk vekst i Norge. I 1956 ble Human-Etisk Forbund etablert som det første livssynssamfunnet i Norge.

#### *Et internasjonalt perspektiv*

I et internasjonalt perspektiv er det svært få statskirker. Tidligere statskirkesystemer er stort sett avløst av ordninger som gir kirker og religionssamfunn full frihet til å ordne sin organisasjon og sin virksomhet etter egne religiøse forankrede prinsipper. Danmark har fortsatt en statskirkeordning som ligner på den norske. Sverige gikk nylig over til en mer fristilt kirke, som fortsatt er lovfestet av Riksdagen, men som har full lovgivningskompetanse i egne saker. Lignende modeller finnes i Finland og Island.

#### *Tros- og livssynsfrihet*

I vår tid er tros- og livssynsfrihet (religionsfrihet) en universell rettighet, nedfelt i internasjonale menneskerettighetstraktater som en av de grunnleggende rettigheter. Tros- og livssynsfrihet har

lenge stått sentralt i statskirkedebatten, og har i de senere år vært trukket frem stadig oftere. Prinsippet om tros- og livssynsfrihet er en betydelig utfordring for statskirkeordningen, og et sentralt element i vurderingen av om den skal oppheves.

Tros- og livssynsfrihet er både en individuell og kollektiv rettighet. I dette ligger både en rett til tankefrihet og til åpent å kunne utøve sin tro eller ikke-tro. Videre omfatter det retten til å organisere seg i tros- eller livssynssamfunn. Tros- og livssynsfrihet kan bare begrenses ved lovgivning dersom det er for å beskytte offentlig sikkerhet, orden, helse eller andres fundamentale rettigheter.

Et sentralt spørsmål er om statskirkeordningen krenker Den norske kirkes krav på religionsfrihet. Dette er det ulike oppfatninger om. Det grunnleggende rettslige spørsmålet dreier seg om hvorvidt den statlige styringen av Den norske kirke er ekstern eller intern, altså om og på hvilken måte statsmaktene er «kirkelige organer».

Et like sentralt spørsmål er om statskirkeordningen krenker tros- og livssynsfriheten til statsborgere som ikke er medlemmer av Den norske kirke. De fleste vil mene at de mest grunnleggende sidene er ivaretatt både for den enkelte og for andre tros- og livssynssamfunn. En del praktiske og symbolske områder kan likevel oppleves problematisk. Dette gjelder blant annet kravet om kirkemedlemskap for halvparten av regjeringens medlemmer, forhold ved gravferdsforvaltningen, Den norske kirkes rolle ved nasjonale begivenheter, samt religiøs og livssynsmessig betjening i offentlige institusjoner som Forsvaret, sykehus og fengsler.

### **2.2.3 Fremtidig kirkeordning**

I KAPITTEL 5 presenteres tre alternative modeller for en fremtidig kirkeordning. Modellene belyser ikke alle nyanser, men stiller de viktigste prinsipielle spørsmålene når det gjelder forholdet mellom staten og Den norske kirke. Hovedspørsmålene er hvilken *relasjon* staten og Den norske kirke skal ha, hvilken *rolle* offentlig myndighet bør ha i forhold til kirken og hvor stor grad av *særstilling* Den norske kirke bør ha i forhold til andre tros- og livssynssamfunn.

Tidsperspektivet for en endring av gjeldende kirkeordning er langsiktig. Dersom dagens statskirkeordning skal oppheves, krever det en endring av flere grunnlovparagrafer. I slike saker skal det alltid være et stortingsvalg mellom forslag og vedtak, slik at velgerne får uttale seg. Hvis det fremsettes forslag i denne stortingsperioden om å oppheve dagens statskirkeordning, vil det altså tidligst

Tabell 2.1 Kortfattet oversikt over de tre alternative kirkeordningene.

Kirkeordning	Grunnlovsforankret folkekirke	Lovforankret folkekirke	Selvstendig folkekirke
Rettslig forankring	Grunnloven	Særlov gitt av Stortinget	Trossamfunnsloven
Øverste myndighet	Kongen i kirkelig statsråd	Kirkemøtet	Kirkemøtet
Utnevning av biskoper og proster	Kongen i kirkelig statsråd (ev. bare biskoper)	Kirken står fritt	Kirken står fritt

kunne behandles i neste periode, dvs. i år 2009. Deretter er det nødvendig med videre utredning, forberedelser og gjennomføring. Det foreligger for øvrig allerede et grunnlovsforslag til behandling i innværende stortingsperiode om å avskaffe dagens statskirkeordning.

Den grunnleggende forskjellen mellom de tre alternativene er det rettslige rammeverket og endringer i det øverste kirkestyret. I det første alternativet er som i dag Grunnlovens bestemmelser rammeverket for Den norske kirke. I alternativ to etableres Den norske kirke som et selvstendig rettssubjekt, men med en egen kirkelov vedtatt av Stortinget. Det tredje alternativet innebærer at trossamfunnsloven legger rammer for Den norske kirkes virksomhet på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn.

Utvalget vurderer alternativene både i forhold til staten, Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Presentasjonen beskriver også konsekvenser for organisatorisk utforming og styringsorganenes ansvar og oppgaver.

#### *Grunnlovsforankret folkekirke*

Dagens statskirkeordning videreføres, og gjeldende grunnlovsbestemmelser om statskirkeordningen forblir uendret. Staten sikres fortsatt politisk kontroll og innflytelse ved at Kongen (regjeringen) er øverste kirkestyre og Stortinget lovgivende myndighet. Modellen tar for seg mulige reformer innenfor Grunnlovens rammer:

- Fjerne Grunnlovens § 2.2 ad. oppdragerplikten.
- Anbefale Kongen (regjeringen) å ha som fast prosedyre ved bispeutnevninger at en av de tre som har fått flest stemmer skal utnevnes.
- Overføre tilsettingen av proster til et kirkelig organ, slik at disse ikke lenger utnevnes av Kongen (regjeringen).
- Gjøre kirkeloven enklere, mer som en rammelov med tilsvarende delegasjon til Kirkemøtet.
- Legge prestetjenesten inn under soknene/fellesråd/prostiråd og dermed få samme tilsettingsmyndighet og arbeidsgiver i lokal kirken.

#### *Lovforankret folkekirke*

Grunnlovens nåværende regler om statskirkeordningen oppheves og Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt med egne styringsorganer og med selvstendig ansvar for alle saker som har med kirkens tro og virksomhet å gjøre. Kongens kirkestyre oppheves og kravet om kirkemedlemskap for halvparten av regjeringsmedlemmene fjernes. Biskoper utnevnes av Den norske kirke, på grunnlag av en bred nominasjons- og valgordning. Den norske kirke gis også i fremtiden en særlig tilknytning til staten i forhold til andre tros- og livssynssamfunn, gjennom en egen kortfattet kirkelov, gitt av Stortinget. Denne kirkeloven kan forankres i en grunnlovsbestemmelse.

Den norske kirke skal fortsatt være en landsdekkende kirke med bred kontaktflate og gi rom for ulike grader av trosengasjement og aktivitet blant sine medlemmer. Dens kirkelige selvforståelse og egenart som trossamfunn ivaretas slik at den kan oppfylle sin oppgave som kirke.

Kirkeloven sikrer at overgangen til ny kirkeordning ikke medfører radikale endringer for medlemmene. Kirken videreføres med samme trosgrunnlag og demokratiske oppbygning, men relasjonen mellom Den norske kirke og staten endres. Rettslig sett får kirken økt religionsfrihet og økt mulighet til å påberope seg denne friheten.

Kirkens særskilt valgte organer overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret. Siden Grunnlovens bestemmelser er fjernet, er det full konstitusjonell frihet med hensyn til hvordan ordningen skal utformes. Kirken fastsetter selv sitt læregrunnlag, utnevner og ansetter sine biskoper og prester og forvalter sin økonomi.

#### *Selvstendig folkekirke*

Den norske kirke likestilles med andre tros- og livssynssamfunn i Norge og får fullt selvstyre. Alle grunnlovsbestemmelser om Den norske kirke oppheves og alle former for statlig styring i forhold til kirken avvikles. Kongens kirkestyre og kravet om at halvparten av regjeringen må være medlem-

mer av Den norske kirke fjernes. Det blir dermed lik adgang til slike embeter uansett tros- og livssynstilhørighet.

Den norske kirke er ikke lenger en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn. Kirken får samme frihetsgrad, rettigheter og plikter i forhold til staten som andre tros- og livssynssamfunn. Trossamfunnsloven legger rammer for Den norske kirkes virksomhet.

Kirken videreføres med samme trosgrunnlag og demokratiske oppbygning. Kirkens særskilt valgte organer overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret som øverste myndighet. Den norske kirke blir et eget rettssubjekt som på eget grunnlag fastsetter bestemmelser om organisasjon og intern myndighetsutøvelse.

Etter en overgangsfase er det opp til Den norske kirke å vedta hvilke styringsorganer som skal etableres på de ulike nivåene. Overgangen til en ny kirkeordning må skje på en så ryddig og trygg måte som mulig for ansatte, medlemmer, nåværende og nye styringsorganer.

#### 2.2.4 Finansiering

I KAPITTEL 6 drøftes ulike finansieringsordninger for Den norske kirke, uavhengig av fremtidig kirkeordning. Hovedalternativet står mellom privat eller offentlig finansiering, men kombinasjoner er også mulig.

##### *Offentlig finansiering*

I dag finansieres Den norske kirke hovedsaklig gjennom bevilgninger fra stat og kommune. Det er mulig å videreføre denne ordningen, der kommunene først og fremst har finansieringsansvaret for de oppgavene hvor lokal tilpasning er mest ønskelig, mens staten har ansvaret for å finansiere formål som i liten grad påvirkes av lokale forhold. Alternativt kan ansvarsfordelingen endres ved at staten tar et større finansieringsansvar enn i dag, blant annet for å minimalisere forskjellene mellom kirkebevilgningene i de enkelte kommuner, og for å sikre at nasjonale verdier blir forsvarlig ivaretatt. En mulighet er å overføre ansvaret for finansieringen av alle stillinger og personalrettede utgifter til staten, men la kommunene fortsatt ha ansvar for kirkebyggene.

##### *Obligatorisk livssynsavgift*

Ordningen består i at alle innbyggerne betaler en øremerket avgift/skatt til tros- og livssynssamfunn

som staten innkrever. Avgiften kan enten være et fast kronebeløp eller avhengig av inntekt. Beløpet kan kreves inn som en særskilt avgift eller overskattedelen. Den direkte personbeskatningen reduseres tilsvarende. Den innbetalte avgiften fra de som ikke er medlemmer i noe tros- eller livssynssamfunn, kan for eksempel gå til et kulturelt eller veldedig formål.

##### *Medlemskontingent*

Enhver organisasjon med frivillig medlemskap kan bruke en slik finansieringskilde. I kirker over hele verden er dette den mest vanlige finansieringsformen. Et system med medlemskontingent kan utformes på flere måter. En variant er at medlemmene betaler en differensiert kontingent i forhold til inntekt, eller at alle medlemmene betaler en fast medlemskontingent med særskilte satser for ulike medlemsgrupper som husstandsmedlemmer, studenter, pensjonister osv. Medlemskontingenten kan enten innsamles av det offentlige eller av kirken.

#### 2.2.5 Gravferdsforvaltningen

I KAPITTEL 7 utredes ulike sider ved gravferdsforvaltningen. Den omfatter praktiske og juridiske forhold knyttet til forvaltning og drift av kirkegård/gravplass og krematorium, m.m. I tillegg til det juridiske og administrative, berører gravferdsforvaltningen viktige kulturelle, religiøse og livssynsmessige forhold.

Ulike trossamfunns gravskikker og en økende tendens til at enkeltpersoner ønsker individuelle ordninger, utfordrer i dag gravferdsforvaltningen. Uavhengig av hvem som skal ivareta ansvaret for gravferdsforvaltningen, mener utvalget at følgende retningslinjer bør gjelde:

- Det er et offentlig ansvar å sørge for gravplasser og å etablere ordninger som sikrer at gravferd og jordfesting skjer i faste, ordnede og verdige former.
- Alle skal gravlegges med verdighet og respekt for personlig tro eller livssyn.
- Gravferd skal så langt det er mulig skje i overensstemmelse med de regler den enkelte religion eller tradisjon krever.
- Det offentlige må tilsvarende ta ansvar for å skaffe til veie verdige livssynsfleksible sereonilokaler til bruk for innbyggere som ikke benytter kirkelige bygg til sine seremonier.

Uavhengig av kirkeordning, er det etter utvalgets mening to alternative steder å plassere ansvaret for gravferdsforvaltningen: hos kirkelig fellesråd eller

kommunen. Utvalget drøfter fordeler og ulemper med begge alternativene.

### 2.2.6 Fredede og verneverdige kirker

I KAPITTEL 8 behandles fredede og verneverdige kirker. Landets eldre kirker og kirkegårder er en vesentlig kilde til forståelse av norsk kulturhistorie. Kirkens utsmykning er blant landets viktigste kunstskatter. Alle offentlige og kirkelige utredninger og instanser har de senere tiår understreket det offentliges ansvar for å ivareta denne kulturarven.

Forvaltning av kirken og kirkens omgivelser skal samordnes med kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Oppføring, ombygging, utvidelse eller nedleggelse av kirker skal godkjennes av departementet. Dersom en kirke nedlegges, opphører kommunens økonomiske ansvar. Hvis bygget er verneverdig eller fredet, får det et statlig tilskudd, i tillegg kan Riksantikvaren også gi støtte til merkostnader ved restaurering av kirkebygg.

Endringer på fredede kirker krever vedtak både etter kulturminneloven og kirkeloven. Enhver endring i disse byggene må godkjennes av både Riksantikvaren og biskopen. Vedlikehold skjer etter retningslinjer gitt av Riksantikvaren.

Norge har ca. 1620 kirker, av disse er 219 fredet og 761 har status som verneverdige. Dette medfører store praktiske og økonomiske forpliktelser. Beregninger fra Riksantikvaren viser at en stor del av kirkene blir for dårlig vedlikeholdt. Ut fra Riksantikvarens beregninger bevilges det i dag 3 mrd. kroner for lite til istandsetting, og vel 100 mill. kroner mangler til årlig vedlikehold.

### 2.2.7 Eiendomsrett

I KAPITTEL 9 drøftes eiendomsretten til kirker, fond og eiendommer. De *lokale* eiendomsrettslige spørsmålene har alltid stått i en særstilling, og er i

dag løst ved at soknene etter kirkeloven har fått avklart sin status som egne rettssubjekter, med full eiendomsrett over kirker, kirkefond, kirkegårder m.m.

De fleste *sentrale* kirkelige eiendommene er samlet i Opplysningsvesenets fond (OVF). Her er de fleste viktige forhold rettslig avklart gjennom Grunnloven, lov og fast praksis som regulerer forvaltningen av fondet og bruken av dets avkastning. Det gjenstår imidlertid fortsatt et omstridt spørsmål om eiendomsretten til selve fondet. I tillegg finnes det andre sentrale kirkelige eiendommer (kirker m.m.), som ikke er eid av soknene, og som tradisjonelt har vært ansett som statens eiendom.

Dersom kirkeordningen endres slik at Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, vil den ha eiendomsrett. Dermed må det avklares hvilke eiendommer og fond Den norske kirke kan eller bør få overført fra staten.

### 2.2.8 Utvalgets forslag og konklusjoner

I KAPITTEL 10 finnes utvalgets standpunkter og samlede argumentasjon for fremtidig kirkeordning, finansiering, gravferdsforvaltningen, fredede og verneverdige kirker og eiendomsrett. Enkeltmedlemmers særmerknader fremgår på slutten av kapitlet.

### 2.2.9 Forslag til lov- og grunnlovsendringer

KAPITTEL 11 gir en samlet oversikt over utvalgets forslag til lov- og grunnlovsendringer.

### 2.2.10 Konsekvensvurderinger

I KAPITTEL 12 er administrative og økonomiske konsekvenser ved utvalgets forslag beskrevet.

## Kapittel 3

# Historisk tilbakeblikk<sup>1</sup>

### 3.1 Innledning

Statskirkeordningen har eksistert i Norge i flere hundre år. Den ble etablert i en tid da befolkningen var livssynsmessig homogen og religiøse spørsmål ble ansett som en forutsetning for statens eksistens. Statsoverhodets religion skulle også være folkets religion.

Allerede i 1870 fremmet Søren Jaabæk forslag på Stortinget om å oppheve ordningen. Spørsmålet har siden vært til behandling i Stortinget en rekke ganger og vært gjenstand for inngående vurdering av flere offentlige og kirkelige utvalg. Statskirkeordningen har også vært behandlet i kirkelige organer og møter, dels med utgangspunkt i aktuelle og gjerne kontroversielle begivenheter og dels med grunnlag i særskilte utredninger. Til nå har det ikke vært tilstrekkelig flertall på Stortinget for å oppheve statskirkeordningen. Ordningen har imidlertid blitt reformert gjennom ulike lovendringer som gradvis har gitt kirken større selvstendighet og uavhengighet fra staten.

For å forstå dagens situasjon og vurdere eventuelle endringer, er det viktig å vite hvordan ordningen har oppstått og utviklet seg, og hva som har vært særlig betydningsfulle begivenheter i denne utviklingen. Kapitlet gir en kortfattet historisk fremstilling av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Fremstillingen er ikke en beskrivelse av Den norske kirkes historie, men viser bakgrunnen for etableringen av statskirkeordningen og dens utvikling frem til i dag. Dette er i tråd med mandatet, som først og fremst er å vurdere statskirkeordningen og ulike sider ved kirkens organisasjon i relasjon til staten.

Andre sider ved utviklingen som mer indirekte har sammenheng med selve ordningen er også omtalt. Det gjelder spørsmål det er viktig å være oppmerksom på ved en eventuell endring eller opphør av dagens statskirkeordning, som f.eks. de frivillige organisasjonene.

Det er flere sider ved forholdet mellom staten og Den norske kirke det kunne vært interessant å belyse, for eksempel ulike politiske bevegelsers

forhold til Den norske kirke opp gjennom historien. Dette har ikke vært mulig innen utvalgarbeidets ramme.

En vurdering av hvilken fremtidig kirkeordning som er den beste, må vurderes ut fra den nære fortid og dagens situasjon. Tiden etter 2. verdenskrig og frem til i dag har derfor fått stor plass sett i forhold til den korte tidsperioden. Det har likevel ikke vært mulig å gi en bred fremstilling av denne perioden som kjennetegnes av en betydelig samfunnsmessig utvikling med bl.a. økende kulturelt og livssynsmessig mangfold.

Et annet viktig trekk i utviklingen er reformer innenfor statskirkeordningen som innebærer at større myndighet er overført til spesifikke kirkelige organer. Beskrivelsen konsentrerer seg om viktige offentlige og kirkelige utredninger og hvordan de er fulgt opp i Stortinget og på kirkelig hold.

### 3.2 Perioden frem til 1814

Frem til reformasjonen var kirken i Norge en del av det verdensomspennende romersk-katolske kirkefelleskapet. Graden av selvstendighet for kirken varierte mye i norsk middelalder. Ved hjelp av kristningskongene rundt år 1000 ble kristendommen offisiell religion, men det finnes spor av kristen innflytelse i landet allerede fra 800-tallet. Kongene hadde politisk interesse av kristentroen. Religionen ble ansett som en viktig sammenbindende faktor og brukt bevisst i rikssamlingsprosessen. Biskopene var nært knyttet til kongen og inngikk i hans stab. Kristenretten ble en del av det vanlige lovverket. Etableringen av kristenretten medførte at slaveriet opphørte og at det ble gitt garantier for utsatte grupper i samfunnet, bl.a. nyfødte, kvinner og tjenestefolk. Omsorgsplikten ble utvidet fra bare å gjelde ætten, og innføringen av tiende (skatt) skulle komme de fattige til gode. Klostrene ble sentre for omsorg i form av hospitaler, gjestehus og gamlehjem. Kirkebyggene i hvert sogn ble et lokalt samlingssted der folk kunne møte kirken gjennom prestens virksomhet i gudstjenester,

<sup>1</sup> Hovedkilde: Oftestad 2004.

sakramentforvaltning, forkynnelse og moralsk veiledning.

Etter hvert bygde kirken opp sitt eget organisasjonsapparat og skaffet seg store økonomiske ressurser. Biskopene var sentrale ledere med teologisk, økonomisk og rettslig ansvar. Konge og kirke var fra midten av 1100-tallet de to store maktsentrene i samfunnet. De samarbeidet og støttet hverandre, men samtidig konkurrerte de og lå i strid. Ofte sto nasjonale interesser og lovverk mot kirkens interesser og kanonisk rett (kirkerett). Kirkens fremste maktepoke var i høymiddelalderen. I perioder, spesielt i senmiddelalderen, fremsto kirken med statskirkelignende trekk grunnet den nære forbindelsen med kongemakten.

Den danske kongen Christian III innførte reformasjonen i Danmark-Norge, gjennom innføringen av en ny utførlig kirkelov kalt kirkeordinansen (1537). Reformasjonen medførte store endringer både politisk og kirkelig. Kirken ble nasjonalisert, og staten ble konfesjonell (evangelisk-luthersk). Den nye kirkeordningen innebar en annen fordeling av ansvar og myndighet. Den katolske kirkeordningen med biskopene som kirkens øverste ledere ble oppløst. Kongen ble kirkelivets øverste leder, som i tillegg til å beskytte folket mot fiender også tok ansvar for folkets religiøse velferd. Han overtok store deler av kirkegodset og etablerte en ny kirkelig forvaltning. Kongens kirkestyre omfattet kirkens ytre liv: «tider, steder og personer». Kristenlæren og nådemidlene var Guds domene. Dette skulle kirkens tilsynsmenn og prester ta ansvar for.

For å administrere kirkelivet innsatte kongen en ny rekke med biskoper, kalt superintendenter, som trådte inn i de gamle bispesetene. Sammen med «lærde menn» ved universitetet ble de rådgivere i religionssaker. I realiteten grep kongen gjennom ordinansen inn i mange områder som angikk kirkens indre liv, som gudstjenester og liturgier, men biskopene (superintendentene) hadde fortsatt relativt stor myndighet. Menighetene hadde blant annet ansvar for prestevalg og den lokale kirkes økonomi, og domkapitlene ble opprettholdt med jordegods og domsrett i behold. Erkebiskopen flyktet, og gammeltroende biskoper ble fordrevet eller arrestert, men storparten av presteskaper fortsatte i tjenesten.

Etter at de katolske biskopene var avsatt og deres gods og inntekter lagt under kronen i 1536, ble kirkeordinansen undertegnet av kong Christian III den 2. september 1537. Denne teksten gjaldt også som rettslig grunnlag for den nye kirkeordningen i Norge, inntil den norske kirkeordinansen kom i 1607.

Kongen anfører i sin fortale flere grunner til sin omfattende inngripen i kirken. Han viser for det første til konsultasjoner med Luther og tyske lutherske teologer, og at Luthers og Melancthons nære medarbeider, Johannes Bugenhagen, har ført ordinansen i pennen. Videre er ordinansen vedtatt av det norske riksrådet. Men kongen fremstår også som en evangelisk fyrste, med en personlig tilslutning til den lutherske lære. Det er nøden som har tvunget kongen til dette. Man kan ikke lenger vente på at et konsil skal gi sin tilslutning til den rette lære. Innen det kom «ville vi kanskje dø i vår vantro og ugudelighet», heter det i fortalen. Kongens ordinans retter seg da også bare mot de ting som hører menneskelig rett til, og fastsetter intet som er i strid med den guddommelige rett. Med «vår ordinans [...] vil vi tjene vår Herre Jesu Kristi ordinans, han som er vår eneste lærer og mester så vel som vår eneste frelser og visse salighet».

Reformasjonen ble søkt gjennomført med lempe. De fleste prestene innrettet seg lojalt etter den nye kirkelige orden, og særlig gjennom liturgien og salmesangen gled den evangeliske lære etter hvert inn i folkets bevissthet. Likevel levde katolsk tro og ritualer videre i folket i mange tiår. Motstanden mot den nye lære kom enkelte steder til uttrykk gjennom boikott av kirkelige handlinger, protest mot tienden og vedlikeholdsforpliktelser overfor kirkelig eiendom og sågar drap på lutherske prester. Myndighetene svarte med å stille fremtredende eksponenter for katolsk tro for retten og landsforvise dem. Enkelte ble torturert eller drept. For å fremme den nye og svekke den gamle tro, ble fremmedartiklene av 1569 innført. De nedla innvandringsforbud for mennesker av annen tro enn den lutherske. Senere ble det også forbudt for dansk-norske borgere å studere ved jesuiteruniversiteter i Europa. For å dra nytte av reformerte eller katolske borgeres industrielle eller merkantile virksomhet, ble det likevel etablert enkelte fristeder for dem.

Etter reformasjonen ble det lagt vekt på likeverdstanden, og det vokste frem en motstand mot almissetradisjonen og dens sosiale tankegang og menneskesyn. Toregimentslæren pekte på statens ansvar for borgernes vel og den sosiale samfunnsorden, noe som innebar et offentlig ansvar for syke og fattige. Dette medførte bygging av sykehus og etablering av forebyggende arbeid for fattige. Kirkeordinansen fra 1537 bestemte at det skulle være to diakoner i hver by med ansvar for innsamling og forvaltning av fattigkassen. Diakonene var lekfolk.

Særlig i eldre historiske fremstillinger har det vært vanlig å betegne Den norske kirke etter reformasjonen som en statskirke. Nyere fremstillinger

av historien anser det mer sakssvarende å betegne reformasjonstidens kirke som en kongestyrt lands- eller folkekirke med et visst selvstyre. Dette begrunnes blant annet med at kirkelovgivningen fra reformasjonstiden skiller mellom åndelig og verdslig myndighet og gir kirken en viss selvstendighet når det gjelder tilsetninger, økonomi og lærespørsmål. Kongens kirkestyre ble forstått som en tjenende funksjon til beste for kirken.

Kongens makt i kirken ble tydeligere da enevoldsstyret ble innført i 1660. I enevoldstiden møter vi statskirkesystemet i det som kan kalles dets klassiske utforming. Kirkestyret betraktes som en integrert del av den lutherske konges funksjon som lovgiver og myndighetsutøver «av Guds nåde». Kristenplikt var borgerplikt. Politiet og domsapparatet virket hånd i hånd med den kirkelige øvrighet, som blant annet håndhevet kirketuftsanksjoner. Enevoldskongen hadde suveren makt og var både styrer, lovgiver, dommer og felt-herre.

Loven om enevoldsstyret forpliktet kongen på den evangelisk-lutherske bekjennelse og ga ham ansvar for undersåttenes kristelige liv. Lokalmehetens kallsrett ble overtatt av kongen, som kalte og tilsatte dem han ville. Biskopene forvaltet imidlertid ordinasjonsmyndigheten. Ingen kunne tiltre sitt embete uten å være godkjent og ordinert av biskopen. Prestene inngikk i kongens embetsverk. Biskoper og prester forvaltet de fullmaktene som Gud og Kongen hadde overdratt dem. I enevoldstidens kongeideologi ble tanken om kongen som kirkens fremste medlem avløst av tanken om kongens guddommelige fullmakter. Man kan med en viss rett tale om en sakralisering av staten, i den forstand at kongens dobbelte funksjon som statsleder og kirkefyrste også fikk følger for oppfatningen av staten og dens oppgaver. Etter *Kongeloven* av 1665 (Danmark-Norges Grunnlov etter innføringen av eneveldet i 1660) var kongen i alt sitt virke forpliktet av Guds ord og den lære som er fremstilt i *Confessio Augustana*. Det het også at kongen alene hadde den høyeste makt over «alt clereciet», dvs. geistligheten, og at det var kongen som anordnet alle forhold ved kirkens organisasjon og virksomhet. Med en slik oppfatning trengtes ingen særlig begrunnelse for kongens funksjon som kirkestyre. Det var denne oppfatning som ble overtatt i Kristian Vs *Danske Lov* (1683) og *Norske Lov* (1687).

Ettersom statsmakten var forankret i «Kongen av Guds nåde», så samtiden liten eller ingen forskjell mellom det statlige og det kirkelige

embete. I tråd med enevoldstidens autoritære tenkemåte så prester og øvrighet med ublide øyne på religiøs utfoldelse utenfor statens kontroll. Læren om det allmenne prestedømme ble skjøvet i bakgrunnen. På 1600-tallet ble den reformatoriske kristendomsformen forsøkt innarbeidet i samfunnet og innprentet i befolkningen. Arbeidet fortsatte på 1700-tallet under sterk innflytelse fra tysk pietisme, i mindre grad fra opplysningsbevegelsen.

Ulike pedagogiske og strafferettslige virkemidler ble brukt for å sikre den konfesjonelle enheten. Embetets makt ble formalisert gjennom den såkalte Konventikkelplakaten fra 1741 som regulerte den private religionsutøvelsen. Det var forbudt for lekmenn å forkynne Guds ord. Kristne forsamlinger utenfor kirken måtte godkjennes av statskirkens prest. Den rettet seg mot strømninger i tiden som kalte på en mer personlig og avgjort kristendomsform. Hans Nielsen Hauge og den vekkelsen han ledet, kan betraktes som den til da sterkeste konfrontasjon med embetskirken, inspirert av Luthers oppfatning om det allmenne prestedømme.

Statskirkesystemet i Norge ble i sin tid grunnlagt på ortodoksi. Det var hensynet til den rette lære og hvordan denne skulle slå rot og bevares i folket, som preget kirkeordinansen og kong Christian Vs *Norske Lov*. På 1700-tallet ble statskirkesystemet utviklet gjennom pietismen. Både stat og kirke hadde sammenfallende interesser på flere områder. Utviklingen førte ikke til nevneverdig teologisk opposisjon, fordi tyngdepunktet i kristendomsforståelsen var forskjøvet fra det objektive og kollektive til det subjektive og individuelle. Sakramentene og læren om kirken påkalte mindre oppmerksomhet enn læren om frelsen og helliggjørelsen.

Under 1800-tallets opplysningstid ble ortodoksens og pietismens felles forutsetninger i det etterreformatoriske statskirkesystemet endret. Opplysningstidens statsoppfatning var den sekulariserte staten, som hadde «salus publica», den allmenne velferden, som mål. Naturretten ble forstått som begrunnelse for statens lovgivning og myndighetsutøvelse, frikoblet fra teologien og ikke lenger begrunnet i en skapelsesteologi som tilkjente øvrigheten en ordnende makt på Guds vegne. Bestemte rettsprinsipper ble i stedet oppfattet som nedlagt i den menneskelige fornuft, og ifølge den «avkristnede» naturretten utgjorde dette en felles grunnvoll for statlig rettsdannelse og myndighetsutøvelse.



### 3.3 Perioden 1814 – 1905

Den nye norske staten fra 1814 var en liberal og demokratisk rettsstat, men de liberale ideene fikk ikke fullt gjennomslag. På det kirkelige området ble enevoldstidens ordninger og forvaltning videreført. Grunnloven fastslo at den evangelisk-lutherske religion fortsatt skulle være statens offentlige religion, og religionsfriheten ble ikke konstitusjonelt sikret. Jesuitter, munkeordener og jøder var utelukket fra riket. Kongen måtte bekjenne seg til den evangelisk-lutherske religion, håndheve og beskytte den. Som kirkelivets øverste leder hadde Kongen konstitusjonelt ansvar for at prestene holdt seg til normene de var forpliktet på, og alle kongens embetsmenn måtte tilhøre statsreligionen og sverge Kongen og konstitusjonen troskap. Landets borgere som bekjente seg til statsreligionen, var pålagt å oppdra sine barn i denne. Kulturelt, sosialt og rettslig var religion, stat og samfunn vevd sammen.

Ved utviklingen av embetsmannsstaten fikk Grunnlovens videreføring av enevoldets statskirkeform sin legitimitet ved at kongens kirkestyre ble et geistlig embetsmannsstyre. Understøttet av opplysningstidens elitetenkning ble Den norske kirke styrket som en episkopal eller prestestyrt kirke. Kirkestyret ble i Grunnloven fastholdt som en særrettighet (prerogativ) for kongen. Forfatningsrettslig ble altså enevoldsstyret videreført på det kirkelige området, samtidig som den stats-, konge- og kirkeforståelse som lå til grunn for denne statskirkeformen på vesentlige punkter var forlatt.

Fra begynnelsen av 1830-årene begynte moderniteten å bryte gjennom i Norge. Impulser fra rasjonalismen og romantikken påvirket statsforståelse og samfunnssyn i toneangivende kretser. Det kirkelige embetsstyret ble utfordret fra to kanter. Den ene var den europeiske frihetstradisjonen, som også hadde sterke talsmenn i Norge. Den andre var den folkelige vekkelseskristendommen etter Hauge som fikk gjennomgripende betydning for kirken og samfunnet for øvrig. Den førte ikke bare til en åndelig oppvåkning, men også til kulturell, sosial og økonomisk fornyelse.

Formannskapslovene i 1837 ga lokalnivået større politisk ansvar. Bønder og embetsmenn sto sammen i bestrebelsene for større lokalt selvstyre. På 1800-tallet fikk kommunene flere oppgaver, og offentlig sektor vokste i takt med utbyggingen av den begynnende velferdsstaten. Nye statlige eller kommunale organer overtok etter hvert oppgaver som kirken tidligere hadde utført, ikke minst innenfor skole, sosial- og helsesektoren og folkere-

gisterføringen. En rekke praktiske kirkelige oppgaver ble overført til sivile og folkestyrte organer. Dette kan sees som spirene til den delen av kirkestyret som nå betegnes som «rådsorganene», som i stor utstrekning nettopp har forvaltningsoppgaver. Prestens embetsfunksjon som forvalter av ord og sakrament ble lite utfordret av dette.

Det ble arbeidet for å endre religionslovgivningen etter initiativ fra liberale krefter som reagerte på den behandling kvekerne ble utsatt for. Det førte i første omgang til at et enstemmig Storting i 1842 opphevet Konventikkelpakaten fra 1741, tross motstand fra Kongen, regjeringen, flertallet av biskopene og det teologiske fakultetet. Menighetslivet ble demokratisert ved at presteembetets myndighet og stilling, slik det var definert i kirkens hovedbekjennelse (CA XIV), ble omdefinert og begrenset. Nå kunne også kirkemedlemmer uten kall og ordinasjon forkynne offentlig og lekfolk kunne holde samlinger uten prestens vitende og kontroll.

I 1845 ble dissenterloven<sup>2</sup> vedtatt. Den ga norske borgere generell rett til å melde seg ut av statskirken og på visse betingelser etablere andre kristne trossamfunn under offentlig kontroll. Dissentere fikk imidlertid ikke de samme borgelige rettighetene som statskirkens medlemmer. De var pålagt en rekke restriksjoner og var utelukket fra deltakelse på enkelte områder i samfunns- og arbeidsliv. Ved endringen av dissenterloven i 1891 fikk også ikke-kristne religioner adgang til å organisere seg i Norge.

Den såkalte jødeparagrafen, som nektet jøder adgang til kongeriket, ble opphevet i 1851 ved 4. gangs behandling i Stortinget. Omtrent 100 år etter at Wergeland foreslo å oppheve forbudet, ble det midlertidig gjeninnført i Grunnloven under 2. verdenskrig av naziststyret. Det generelle forbudet mot munkeordener ble strøket i 1897. Først i 1956 fikk jesuitter adgang til riket.

Fra midten av 1800-tallet og i nesten 100 år fremover satte myndighetene i gang en fornyingsprosess som førte til en kulturell undertrykkelse av minoriteter som samer, kvener og omstreifere. En norsk nasjon skulle etableres med en enhetlig kultur og identitet. Kirken var, sammen med skolen, et viktig verktøy for de statlige myndighetene i denne prosessen. Samtidig var kirken

<sup>2</sup> Dissenter betegner kristne som er medlemmer av andre trossamfunn enn statskirken og ble brukt i norsk lovgivning i perioden 1845-1969. Ordet er avledet av det latinske *dissentire* som betyr å være uenig eller ha en annen mening. Begrepet betegner gjerne mindretallets avvik fra flertallets oppfatning. Det kan oversettes som «avviker» og oppfattes i dag som et nedsettende uttrykk.

et fristed ved at samisk språk lød i gudstjenestene og ved kirkelige handlinger. Bibel, salmebok, katekisme og bibelhistorie ble lest på samisk. Dette kan belyse tvetydigheten som den norske statskirkeordningen bærer i seg. På den ene side er kirken som trossamfunn en formidler av evangeliet på egne premisser. På den annen side er den som statsinstitusjon forvalter og vokter av samfunnets norm- og verdigrunnlag. Læstadianismen ble en sterk kirkelig motkultur mot fornorskningen. Mange steder ble det et motsetningsforhold mellom læstadianerne og presteskapet.

I 1851 ble det fremmet et forslag på Stortinget om å etablere et kirkemøte for å gi Den norske kirke større indre frihet og selvstendighet. En rekke andre reformer ble også foreslått, blant annet av den offentlig oppnevnte kirkekommissjonen av 1859. Flere forslag fra denne kirkekommissjonen ble behandlet av Stortinget, bl.a. et utkast til lov om kirkeforfatningen med opprettelsen av et kirkemøte som sentralt punkt, uten at det førte til konkrete endringer. På slutten av 1860-tallet foreslo regjeringen selv å etablere et rådgivende kirkemøte, men dette ble nedstemt av Stortinget.

Lekmannsbevegelsen og vekkelsene som preget norsk kirkeliv fra 1850-årene satte det enkelte menneskes omvendelse og tro i sentrum. Statsmaktens kirkelige legitimitet ble knyttet til dens oppgave som folkeoppdrager og forsvarer av den kristne tro og moral. Samtidig ble synet på kirken endret. Tyngdepunktet lå ikke lenger på kirken som sakramentalt handlende institusjon, men på kirken forstått som fellesskap av troende.

Forfatningskampen i 1870–80-årene om forholdet mellom den lovgivende (Stortinget) og utøvende statsmakt (Kongen) endte med fastsetting av parlamentarismen som statsskikk. Dette berørte også kirkeordningen, siden Kongen var kirkens øverste leder. Fra venstrekreftenes side var forfatningsstriden dessuten et oppgjør med embetsstandens, og dermed også presteskapets, kulturelle og politiske herredømme. Parlamentarismen opphevet den personlige kongemakten. Kongens styre skulle utøves av regjeringen, som fra nå av fikk sin politiske legitimitet fra Stortinget. Stortinget, som også ga regjeringen dens legitimitet som kirkestyre, hadde ingen konfesjonelle forpliktelser. Stortinget kunne dessuten selv gi lover for kirken. Med parlamentarismen ble det alminnelige folkestyret bedre sikret og embetsmakten svekket, men den førte samtidig til uklarhet når det gjaldt det øverste kirkestyrets kirkelige og konfesjonelle forankring.

I løpet av annen halvdel av 1800-tallet skjedde det omfattende økonomiske, sosiale og kulturelle

endringer. Liberale og kristendomskritiske strømninger, inspirert av moderne naturvitenskap og positivistisk tenkemåte, fikk oppslutning. Statskirkeordningen ble angrepet fra ulike kanter. Det ble fremmet krav om lovendringer i mer demokratisk retning og opphevelse av de konfesjonelle tvangsbåndene. Et forslag i Stortinget i 1870 om å oppheve statskirkeordningen ble imidlertid nedstemt, og Grunnlovens statsreligion sto fortsatt ved lag. Staten som konfesjonell og demokratisk på samme tid krevde tilpasning, og det konfesjonelle måtte vike. Grunnlovens bestemmelser om bekjennelsesplikt for embetsmenn, som medførte at personer i ledende offentlige stillinger måtte forlate sine stillinger dersom de sluttet seg til et frikirkesamfunn, ble gradvis fjernet i løpet av siste halvdel av 1800-tallet.

Demokratiseringspolitikken på slutten av 1800-tallet ville begrense den geistlige embetsstandens makt i det offentlige. Allmueskolen fra 1737 var primært blitt opprettet som en kirkeskole med opplæring i evangelisk-luthersk kristendom med konfirmasjon som skoleavslutning. Allmueskolen ble ledet av biskopen på stiftsnivået og av presten på menighetsnivå, og skolens lærere var kirkens tjenere. I 1889 kom nye allmueskolelover som omformet kirkeskolen til folkeskole. Skolen skulle først og fremst gjøre elevene skikket til liv og yrke i samfunnet. Kirken og den geistlige embetsstandens innflytelse i skolen ble svekket, men kristendomsopplæring sto fortsatt sentralt.

### 3.4 Perioden 1905 – 1940

Helt siden 1900-tallets begynnelse har kirkepolitikere i stor grad fulgt det vi i dag kaller liberale demokratiske prinsipper. De ble i økende grad opptatt av at det skulle være plass for ulike oppfatninger av skrift og bekjennelse i Den norske kirke, med utstrakt lærefrihet, yringsfrihet og organisasjonsfrihet. Et uttrykk for dette var opprettelsen av Det teologiske Menighetsfakultet i 1908. Det skulle være et alternativ til Universitetets teologiske fakultet og fikk offentlig eksamensrett allerede i 1913, men opprettelsen møtte motstand fra politikere og kulturradikale kretser. Med opprettelsen av Menighetsfakultetet økte rekrutteringen av prester fra indremisjonen og tilsvarende bevegelser, og gjorde etter hvert denne kristendomsforståelsen toneangivende i mange menigheter.

Lederne for de pietistiske vekkelsesbevegelserne innen statskirken på 1900-tallet var opptatt av at den usynlige kirke ut fra en teologisk

betraktning ikke kunne identifiseres med den ytre, rettslig regulerte kirkeorganisasjonen. Etter deres oppfatning var det avgjørende at evangeliet kunne forkynnes rett, slik at mennesker kunne høre det og ha mulighet til å komme til tro. Kirkeordningen hadde derfor bare interesse som virkemiddel. De tenkte primært funksjonelt om kirkeordningen ut fra kirkens oppdrag som formidler av det bibelske budskapet til tro og etterfølgelse. Mange av de toneangivende lederne i vekkelsesbevegelsen var opptatt av å endre statskirkeordningen slik at det ble rom for en friere kirke. Andre ønsket en fortsatt statskirkeordning fordi de mente den sikret stor frihet for organisasjonene innen kirken.

Liberaliserings- og demokratiseringsprosessen som hadde begynt på midten av 1800-tallet ble stadig mer omfattende. Samfunnet ble mer sammensatt med brytninger og konflikter både politisk, kulturelt og religiøst. Konfesjonsstatens betydning ble gradvis redusert.

Frem til 1917 fikk bare medlemmer av statskirken undervise i den offentlige skolen. Etter den tid falt bekjennelsesplikten for lærere bort. Prestens selvskrevne ledelse av skolestyret falt bort, men både prest og biskop beholdt tilsyns- og uttalerett. Grunnskolens fundament var fortsatt statsreligionen, men den sto ikke lenger under kirkelig styring. Konfirmasjonen ble løst fra skoleundervisningen, selv om adgangen til å holde konfirmasjonsforberedelser i skoletiden ble opprettholdt.

På regjeringsnivå kunne bare kirkemedlemene delta i behandling av kirkelige saker. Bekjennelsesplikten for statsråder ble stående til 1919, da den ble modifisert ved den såkalte «Lex Mowinckel», som fastslår at minst halvparten av regjeringens medlemmer må tilhøre statskirken. Statsråder som ikke oppfyller dette kravet, er avskåret fra å delta i behandlingen av kirkesaker, og det må forstås som et vilkår for at regjeringen kan være beslutningsdyktig i slike saker.

Å innsnevre presteembetets rolle i den alminnelige offentlighet var én ting, noe annet var det å svekke presteembetet stilling i den kirkelige offentlighet. Opphevelsen av Konventikkelplakaten var en svekkelse, likeledes at Stortinget i 1913 fjernet gamle straffereaksjoner mot kirkemedlemmers private nattverdrbruk. Fra nå av kunne nattverden forvaltes utenfor kirkerommet. Lovendringen ble drevet frem av lekmannsmiljøer i Den norske kirke. Utvidelse og sikring av den religiøse friheten var dessuten et ideal for det borgerlige demokratiet. Da det også ble krevd «frigjøring av dåpen», erklærte departementet at den allerede var «fri». Den kunne allerede utføres av lekfolk

etter gjeldende ordninger, for eksempel som nød-dåp i hjemmet eller på sykehus dersom ordinert prest ikke var tilgjengelig.

Spørsmålet om reformer dukket stadig opp igjen. Kirkekommisjonen av 1890 befattet seg særlig med økonomiske reformer, noe som førte til ny kirkelovning i 1896. En kommisjon som ble oppnevnt i 1908, arbeidet både med relasjonen mellom stat og kirke og andre reformspørsmål. Flertallet i kommisjonen gikk inn for å beholde statskirkeordningen, men med reformer, først og fremst på lokalplanet. Mindretallet ville avvikle statskirkeordningen og etablere Den norske kirke som en fri folkekirke. Dette alternativet fikk liten støtte på grunnplanet. Virkningen av kommisjonen ble derfor reformer innenfor statskirkeordningens rammer. Den viktigste reformen var etableringen av menighetsråd, vedtatt av Stortinget i 1920.

Menighetsmøtet var blitt innført av kongen allerede i 1873. Loven om menighetsrådet fastsatte at det skulle ha «sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menigheten, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, [...] og ungdommen samlet om gode formål.» Menighetsrådet skulle avgi innstillinger ved preste- og bispeutnevnelser og ved valg av lærebøker for skolens kristendomsundervisning. Selve valget til menighetsrådet ble et strids-spørsmål. Striden dreide seg om hvorvidt det skulle stilles kvalifiserte krav om aktivt kirkelig engasjement til dem som ble valgt. Etter menighetsrådsloven fikk imidlertid alle med kirkemedlemskap og myndighetsalder stemmerett og var valgbar. Valget skulle holdes i kirkehuset i tilknytning til en gudstjeneste, klart atskilt fra de politiske valgene.

Menighetsrådet ble en viktig reform. Den lov-hjemlet lekmannsarbeidet i offentlig kirkelig regi og ga lekfolk en viss innflytelse på kirkestyret. Dette ble videreutviklet med loven om bispedømmeråd i 1933. Bispedømmerådene fikk bl.a. til opp-gave å nominere kandidater for bispevalg. Departementet hadde tatt initiativ til årlige møter med et samlet bispekollegium, og samlingene av biskopene fikk etter hvert kirkelig tyngde. Ved Kron-prinsregentens resolusjon i 1934 ble Bispemøtet en offisiell kirkelig ordning. Menighetsråd og bispedømmeråd var ikke leke parallellorganer til embetet. Biskopen hadde sete i bispedømmerådet og presten i menighetsrådet. De knyttet menighet og embete tettere sammen for å løse oppgaver i fellesskap. Dette var et viktig brudd med enevoldstidens hierarkiske og embetscentrerte menighetsstruktur.

Et viktig kapittel i det 20. århundres norske kirkehistorie er forholdet mellom indremisjon og arbeiderbevegelse. En del toneangivende kristne ledere var politisk konservative, mens noen av arbeiderbevegelsens ledere var marxister som ikke ville ha noe med religion å gjøre. Dette skapte harde fronter som langt på vei dominerte debatten om kirkeordningene, men striden hadde liten betydning for oppslutningen om kirken.

I løpet av 1900-tallet tok velferdsstaten over mye av det diakonale arbeidet som kirken hadde drevet. Samtidig stilte enkelte i kirken spørsmål ved om «staten kan elske» og dermed ta ansvar for mennesker i nød. Det utviklet seg imidlertid et nært samarbeid mellom offentlige og diakonale institusjoner.

### 3.5 Perioden 1940 – 1960

Under okkupasjonen fant representanter for geistligheten og ledere i frivillige kristelige organisasjoner sammen i en felles front mot nazimyndighetene. Biskopene og de fleste prestene nedla sine statlige embeter våren 1942 og videreførte sin virksomhet i folket med hjemmel i Grunnloven og på grunnlag av ordinasjonen. Dette ble begrunnet i dokumentet *Kirkens Grunn*. Et visst statskirkelig apparat ble opprettholdt av Quisling-regjeringen, mens den midlertidige og selvtablerte kirkeledelsen langt på vei fungerte som et sentralt kirkestyre for en nasjonal kirke i Norge under krigen. Den sto i noe kontakt med den norske regjeringen i London, særlig mot slutten av krigen. I praksis fungerte Den norske kirke som en statsuavhengig kirke fra 1. påskedag 1942 og frem til frigjøringen, da statskirkeordningen trådte i kraft igjen.

I dokumentet *Kirkens Grunn* ble biskopenes og prestenes embetsnedleggelse begrunnet både rettslig og teologisk. Hyrdebrevet, som ble opplest i kirkene 1. påskedag 1942, var et oppgjør med nazimyndighetene og deres rettskrenkelsers i forhold til individer og institusjoner i det norske samfunnet, inkludert prestestand og kirke. *Kirkens Grunn* trekker opp grensene for øvrighetens makt og klargjør statskirkens vilkår. Statens maktmonopol avvises, fordi Gud står over både staten og kirken, som hver for seg og på forskjellig måte representerer Guds styresett i verden. *Kirkens Grunn* understreker at kirken ikke skal være herre over staten i timelige ting, og at staten ikke skal være herre over menneskers samvittighet og tro. Uttalelsen radikaliserer den lutherske toregimentslæren og unnlater å gå inn i samme passivitet som store deler av tysk lutherdom inntok i forhold til nazismen.

*Kirkens Grunn* fremholder at staten har en viss ordnende og styrende myndighet i kirken ut fra Grunnloven og annet lovverk, men at kirken like fullt er suveren og fri i alle Guds saker. Statskirkeordningen opphever ikke kirkens åndelige og rettslige egenart. Staten er rettslig forpliktet på evangelisk-luthersk religion, dvs. skrift og bekjennelse. Det er den viktigste forutsetningen for statens begrensede kirkestyre. Statsmakten må samvirke med kirkelige organer og respektere kirkens karakter av bekjennende kirke. Staten kan bare legitimt styre kirken når den fremmer evangeliet. Den kan ikke bruke tvangsmidler eller bruke kirken til politisk-ideologiske formål.

Etter frigjøringen i mai 1945 ble statskirkeordningen gjenopprettet, og biskoper og prester gikk tilbake til sine statsembeter. Fellesprogrammet som de politiske partiene utarbeidet under krigen, dannet basis for politikken i de første etterkrigsårene. Her het det at «den norske kirke skal bevares som statskirke og innenfor denne ramme gis organer som er tilfredsstillende for det kirkelige liv». Formuleringen ble fulgt opp av regjeringen, som i november 1945 oppnevnte en kirkeordningsnemnd til å utrede spørsmålet om reformer innenfor statskirkeordningen. I 1948 la kirkeordningsnemnda frem en enstemmig innstilling, med forslag til *Lov om Den norske kirkes ordning*. Nemnda foreslo blant annet å utvide ansvarsområdet for bispedømmerådene. Det ble også foreslått å opprette et kirkeråd for å ivareta kirkens åndelige ansvar og være rådgivende organ for Kongen i «saker som gjelder kirkens bekjennelse og gudstjenstlige ordninger». Innstillingen fra kirkeordningsnemnda vektla det kongelige kirkestyre ut fra Grunnlovens § 16 og mente at Stortinget bare kunne befatte seg med administrative og økonomiske ordninger.

Høsten 1951 la regjeringen frem odelstingsproposisjonen om forslag til *Lov om Den norske kirkes ordning*. Den støttet i hovedsak kirkeordningsnemndas forslag, men understreket at reformforslagene ikke rokket ved selve statskirkeordningen. Da Stortinget behandlet saken i 1953, gikk Arbeiderpartiet, og dermed flertallet, nesten samlet mot regjeringens forslag om å etablere et kirkeråd og utvide ansvarsområdet for bispedømmerådene. Et kirkeråd ble sett på som et mulig skritt på veien til en kirke som var uavhengig av staten. Dette var ikke ønskelig, da flertallets oppfatning var at den gjeldende statskirkeordningen fungerte tilfredsstillende og kunne sies å være godkjent av folket i og med at mer enn 96 prosent var medlemmer.

Det ble hevdet at forslaget om et kirkeråd ikke kom fra flertallet av kirkemedlemmene, men fra toppnivået i kirken, og at det kunne være uttrykk for et ønske om mer makt. Arbeiderpartiet avviste en organisering av Den norske kirke med et representativt kirkelig topporgan ut fra et ideologisk og politisk motivert syn: En statskirke i et demokrati måtte nødvendigvis styres av folket. Og folkets vilje kom til uttrykk gjennom de alminnelige politiske myndighetsorganer: Storting og regjering. Verken geistlighet eller kirkelige rådsorganer kunne tilkjennes noen (kirke)politisk særstilling eller gis en spesiell kirkelig myndighet. Det ville i følge Arbeiderpartiet svekke demokratiet og gi konservative krefter for stor innflytelse.

Det endelige vedtaket om *Lov om Den norske kirkes ordning* innebar dermed ikke vesentlige endringer i kirkeordningen. Den eneste reformen som ble vedtatt, var at bispedømmerådene en gang i løpet av funksjonsperioden skulle komme sammen til Bispedømmerådernes fellesmøte. Loven var for øvrig et klart uttrykk for Den norske kirkes særstilling som trossamfunn og forvalter av statsreligionen.

Fra gammelt av har det kongelige kirkestyret søkt råd hos biskopene og de teologiske lærerne. På 1950-tallet ble det gjort gjeldende at kongemakten hadde en suveren rett til å avgjøre konfesjons-spørsmål på egen hånd, uten å rådføre seg med biskoper og andre kirkelige rådgivere. Men Stortinget sluttet seg ikke til dette synet og bekreftet sedvanen som var slått fast i en kongelig resolusjon fra 1895 om at «uttalelse fra biskopene skal innhentes før det gjøres vedtak i spørsmål om liturgi og gudstjenesteliv, lærebøker og utnevning til embeder». Blant kirkestyrets rådgivende instanser inngår i dag også kirkelige rådsorganer.

### 3.6 Perioden 1960 – 1980

På 1960-tallet våknet den kirkelige reformbevegelsen på ny. Et omfattende utredningsarbeid begynte. Stortinget behandlet i denne perioden flere forslag om å vurdere statskirkeordningen eller å oppheve den. Nedenfor gis en oversikt over de mest sentrale kirkelige utredningene fra 2. verdenskrig og frem til i dag, mens statlige utredninger gjengis til slutt i kapitlet.

Etniske og religiøse minoriteter ble bedre sikret. Den norske stat hadde allerede gitt sin tilslutning til *FNs menneskerettighetserklæring* (1948) og *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*

#### Boks 3.1 Sentrale kirkelige utredninger etter 2. verdenskrig

1. Dokumentet *Kirkens grunn* (1942) begrunnet biskopenes og prestenes embetsnedleggelse under krigen. Det er et teologisk og kirkerettslig dokument som behandler grunnleggende prinsipper for forholdet mellom stat og kirke.
2. Det 20. frivillige kirkelige landsmøte i 1965 nedsatte en reformkommisjon som leverte sin innstilling *Reform av Den norske kirke* i 1969. Underveis i kommisjonens arbeid foreslo regjeringen å lovfeste et kirkeråd, noe som ble vedtatt av Stortinget i 1969 som Bispedømmerådernes fellesråd/ Kirkerådet.
3. Utredningen *Den norske kirke og staten* (1973) ble utarbeidet av Det frivillige kirkeråds utredningskommisjon, oppnevnt i 1969, og inneholdt en prinsipiell og grundig vurdering av forholdet mellom kirke og stat.
4. Kirkerådet nedsatte i 1998 et utvalg til å utrede forholdet mellom kirke og stat (Bakkevig-utvalget). Kirkerådet la frem utredningen *Samme kirke – ny ordning* i 2002.

(1950) og det folkerettslige regime sistnevnte medførte. Det ble satt i verk konkrete tiltak for å sikre samisk undervisning, og det ble et mål om full tospråklighet i skolen og senere også i deler av kirken der samene utgjør majoriteten av medlemmene. I 1964 vedtok Stortinget enstemmig å endre første ledd i Grunnlovens § 2 for å sikre religionsfriheten som overordnet prinsipp ved å innføre følgende formulering: «Alle Indvaanere av Riget have fri Religionsutøvelse». Tilføyelsen ble opprinnelig fremmet av dissenterlovkomiteen som var nedsatt i 1957 for å vurdere reformer i dissenterloven. *Lov om trdomssamfunn og ymist anna* ble etter lange forberedelser vedtatt i 1969. Den erstattet dissenterloven av 1891 og fjernet det diskriminerende uttrykket dissenter. Loven innledet med en alminnelig bestemmelse om religionsfrihet og om allmenn rett til å danne trossamfunn. Alle trossamfunn fikk rett til årlige tilskudd fra stat og kommune beregnet etter medlemstall og i forhold til det offentliges utgifter til statskirken. Ordningen erstattet den tidligere individuelle refusjonsretten for kirkeskatten fra 1891. Kommunene fikk anledning til å gi økonomisk støtte til religionsundervisning for andre trossamfunn enn Den norske kirke.

Den norske kirkes særstilling som bærer og forvalter av statsreligionen ble opprettholdt. *Lov om grunnskolen* fra 1959 bekreftet det konfesjonelle grunnlaget for skole og kristendomsundervisning. Dette ble sett som en konsekvens av Grunnlovens § 2 om foreldrenes oppdrageransvar. Skolens kristendomsopplæring var en del av kirkens dåpsundervisning, biskop og prest hadde tilsynsrett og kunne gi råd til skolestyret om undervisningen i kristendom. På 1960-tallet ble grunnskoleloven behandlet på nytt. Loven som ble vedtatt i 1969, innebar et brudd med den statskirkelige tradisjonen. Den konfesjonelle basisen for skolen og kristendomsundervisningen ble beholdt, men nå forstått som en konsekvens av at folkeflertallet tilhørte Den norske kirke. Kristendomsfaget ble primært ansett som skolefag og ikke som kirkelig dåpsopplæring, selv om biskopene uttrykte uenighet i dette. En av konsekvensene var at lærere uten medlemskap i statskirken fikk undervise i kristendoms-kunnskap. Samtidig ble fritaksretten for slik undervisning sikret. Forståelsen av skolens kristne oppdragende formål forble imidlertid den samme.

Det 20. frivillige kirkelige landsmøtet i 1965 debatterte kirkereformer og nedsatte en reformkommisjon. Kommisjonen leverte sin innstilling i 1969 og oppnådde enkelte reformer underveis i arbeidet. I 1967 foreslo regjeringen å lovfeste et kirkeråd, noe som et nesten samlet Storting vedtok i 1969 som Bispedømmerådenes Fellestråd/Kirkerådet. Rådet var nærmest identisk med Det frivillige bispedømmerådenes fellestråd som allerede var i virksomhet. Rådet skulle ikke befatte seg med lærespørsmål.

Flere kirkelige utredninger i denne perioden berørte forholdet mellom kirken og staten. Den utredningen som mer grundig og prinsipielt vurderer statskirkeordningen, er *Den norske kirke og staten* fra 1973. Denne utredningen ble laget av Det frivillige kirkeråds utredningskommisjon, som ble oppnevnt i 1969. Utredningen hadde ikke ambisjon om å foreslå en fremtidig løsning på forholdet mellom kirke og stat, men å belyse momenter som hadde betydning når forholdet skulle vurderes. Kommisjonen presenterte noen premisser for vurderingene, men ønsket at konklusjonene skulle være åpne. Den la vekt på en teologisk fremstilling av kirken som et trossamfunn med sitt eget grunnlag i skrift og bekjennelse, og understreket at hensynet til kirkens egenart måtte danne grunnlaget for en fremtidig ordning av forholdet mellom kirken og staten. Dette innebar etter kommisjonens mening en betydelig større grad av kirkelig selvstyre enn i gjeldende ordning. Den samlet seg også

om en teologisk vurdering av staten og konstaterte at statens vesen og funksjon var en annen nå enn på nytestamentlig tid og i reformasjonstiden. Kommisjonen var varsom med å trekke klare konklusjoner med hensyn til kirkeordning. Den var rimelig samlet i sitt kirkesyn, men var delt i et flertall og to mindretall når det gjaldt å trekke konsekvensene av dette kirkesynet.

I 1971 vedtok et enstemmig Storting å oppnevne en kommisjon til å utrede forholdet mellom stat og kirke. Kommisjonen, det såkalte Sivertsenutvalget, leverte sin innstilling i 1975. Et flertall på åtte av tolv medlemmer gikk inn for å avvikle statskirkeordningen, for å gi kirken en styreform som bedre ivaretok kirkens egenart som trossamfunn, og for bedre å sikre ikke-medlemmers rettigheter (NOU 1975: 30). Hovedargumentene angikk likestilling mellom trossamfunnene og hensynet til selvstendighet for Den norske kirke. Flertallet mente dessuten at en fri folkekirke ville virke aktiviserende på medlemmene. To mindretall på ett og tre medlemmer ønsket å beholde statskirkeordningen uendret eller med små forandringer. Mindretallene mente bl.a. at den statskirkelige styreformen sikret Den norske kirke som en åpen og tjene- nede kirke og mente at statskirkeordningen ikke brøt med religionsfriheten. Regjeringen sendte kommisjonens utredning på høring til biskoper, bispedømmeråd, kommunestyre, prester og kirkelige sammenslutninger. Et overveldende flertall av høringsinstansene avviste kommisjonens forslag og gikk inn for fortsatt statskirke, men flere hadde som forutsetning for sitt standpunkt at det måtte gjennomføres betydelige reformer innenfor statskirkeordningen.

### 3.7 Perioden 1980 – 1995

I oktober 1980 kom stortingsmelding nr. 40 *Om stat og kirke*, en oppfølging av den offentlige utredningen fra 1975. Stortingsmeldingen fra Arbeiderpartiregjeringen konkluderte med fortsatt statskirke. Regjeringens hovedargument var å sikre folkekirken, det vil si å opprettholde kirkens brede kontaktflate. Det veide også tungt at et overveldende flertall av høringsinstansene ønsket fortsatt statskirke. Regjeringen antok at det ville føre til opprivende uro dersom Stortinget opphevet statskirkeordningen. Samtidig ble det påpekt at mange av statskirketilhengerne syntes å stille reformer som forutsetning for sin støtte til fortsatt statskirkeordning. Innstillingen fra kirke- og undervisningskomiteen om stat og kirke var enstemmig (Innst.S. nr. 265 1980-81). Den fastholdt statskirke-

ordningen og sluttet seg til regjeringens konklusjon. Regjeringens proposisjon fulgte opp Stortingets signaler, og de foreslåtte endringene i kirkeloven la vekt på reformer som skulle sikre kirken en større grad av selvstyre. Loven ble vedtatt i juni 1984.

Resultatet av Stortingets behandling var at rammene for statskirkeordningen, dvs. de aktuelle grunnlovsparagrafene, ikke skulle endres. Innenfor rammen ønsket man å gi Den norske kirke større indre selvstyre enn det den hadde hatt før, ved å gå til yttergrensene av det som var mulig å delegere innenfor grunnlovsbestemmelsenes rammer. Resultatet ble en reformprosess som endret kirkeordningen mer enn noen gang tidligere. Reformene demokratiserte kirken ytterligere og styrket dens myndighet over indre forhold.

Ved lovendringen i 1984 ble det vedtatt å etablere et Kirkemøte som kunne få delegert myndighet, med Kirkerådet som forberedende og iverksettende organ. Noe senere (i 1989) fikk bispedømmerådene tilsettingsrett for prester.

### 3.8 Perioden 1995 – 2005

Etter en omfattende prosess med flere lovforslag og høringsrunder gjennom 1980- og 1990-tallet ble det i 1996 vedtatt en ny *Lov om Den norske kirke*. Dette var en foreløpig avslutning på det kirkelige reformarbeidet som hadde pågått siden Stortingets behandling av stortingsmelding nr. 40 fra 1980. Den nye kirkeloven klargjorde at soknet var et eget rettssubjekt med menighetsråd og fellesråd som sine organer. Kommunens økonomiske forpliktelser for den lokale menigheten ble videreført. Samtidig kom gravferdsloven av 1996 som fastslo at kirkegårdene er soknets eiendom, og at fellesrådet har ansvar for bygging, drift og vedlikehold av kirkegårder og kirkebygg. Kirkelig fellesråd gjør dette på vegne av det offentlige.

Kirkelig fellesråd overtok de kirkelige funksjonene som tidligere hadde ligget til kommunen. Det eneste ansvaret som etter kirkeloven tilligger kommunen, er finansiering av definerte oppgaver. Forvaltningsmessig medførte kirkeloven og gravferdsloven av 1996 en betydelig overføring av myndighet og ansvar fra kommunen til soknets valgte organer og representerte en selvstendigjøring av den lokale kirke.

Som en konsekvens av innføringen av KRL-faget i skolen, ble sokneprestens og biskopens tidligere lovfestede tilsynsrett med kristendomsundervisningen i grunnskolen fjernet ved innføringen av opplæringsloven av 1998. Med dette ble den

siste formelle forbindelse mellom kirke og skole brutt.

Utviklingen av et mer mangfoldig samfunn når det gjelder tros- og livssyn, har aktualisert debatten om statskirkeordningen. Ikke minst blir statskirkeordningen utfordret av befolkningsgrupper med andre kulturtradisjoner og andre trosuttrykk enn majoriteten av den norske befolkningen. I løpet av 1990-tallet og frem til i dag har det også flere ganger vært foreslått å oppnevne et offentlig utvalg for å vurdere statskirkeordningen eller forberede et skille.

Kirkerådet nedsatte i 1998 et utvalg (Bakkevigutvalget) som skulle utrede forholdet mellom kirke og stat. Dette aktualiserte spørsmålet om en offentlig utredning om saken, og regjeringen Bondevik la i sin tiltredelseserklæring inn et løfte om at man ville nedsette et offentlig utvalg når Den norske kirke hadde sagt sitt. Kirkerådets utredning *Samme kirke – ny ordning* forelå i 2002. Bakkevigutvalget la til grunn at staten bør føre en aktivt støttende religionspolitikk, og at den fremtidige religionspolitikken i Norge bør legge til rette for likestilling mellom tros- og livssynssamfunn. Etter Bakkevigutvalgets mening kan sider ved dagens ordning hindre full likestilling mellom trossamfunnene. Flertallet på 15 av 17 medlemmer anbefalte en ny kirkeordning som innebar et nytt rettsgrunnlag for Den norske kirke med en tydelig selvstendighet i forhold til staten. Alle grunnlovsparagrafene som gjelder Den norske kirke ble foreslått opphevet eller endret. Ett medlem støttet forslaget, men anbefalte en overgangsordning som forberedelse til en fremtidig avvikling av statskirkeordningen. Mindretallet på ett medlem gikk inn for en revisjon av dagens statskirkeordning.

Den kirkelige høringsrunden viste at bare omkring en tredel klart støttet flertallet i Bakkevigutvalgets forslag. Kirkemøtet 2002 tok hensyn til dette og vedtok å prioritere reformer innenfor eksisterende ordning, men anbefalte at det ble opprettet en offentlig utredningskommisjon for å vurdere statskirkeordningen.

I 2002 vedtok et enstemmig Storting å be regjeringen oppnevne et bredt sammensatt offentlig utvalg for å vurdere forholdet mellom stat og kirke. Regjeringen oppnevnte i mars 2003 et offentlig utvalg på 20 medlemmer til å vurdere statskirkeordningen i sin helhet innen utgangen av 2005. Fylkesmann Kåre Gjønnes ble oppnevnt som leder av utvalget. Denne utredningen er resultatet av utvalgets arbeid.

Stortinget har debattert statskirkeordningen også mens utvalget har arbeidet, bl.a. i forbindelse med et forslag om å la Den norske kirke selv

### Boks 3.2 Statlige utredninger om ulike forhold ved statskirkeordningen

1. Kirkekommisjonen av 1859 ledet av biskop J. L. Arup. Arbeidet frem til den ble oppløst i 1870. Konsentrerte seg om reformer innenfor statskirkens rammer.
2. Kirkekommisjonen av 1890 ledet av sorenskriver J. Holmboe, sorenskriver K. P. Moursund og prost J. F. Monrad. Fremmet forslag til lover om kirker og kirkegårder, lønnsordninger, ordninger for eiendommer, fond, avgifter etc. Alle lovene ble etter hvert vedtatt av Stortinget.
3. Kirkekommisjonen av 1908 ledet av sokneprest T. Klaveness. Fremla en delt innstilling i 1911, der flertallet foreslo visse reformer innenfor statskirkens ramme, mens et mindretall foreslo en fri folkekirke med statlig finansiering.
4. Kirkeordningsnemnda av 1945 ledet av biskop E. Berggrav. Foreslo enstemmig å innføre representative kirkelige organer (1948), men forslagene ble ikke fulgt opp. Kirkeordningsloven i 1953 ga imidlertid plass for et bispedømmerådenes fellesmøte og senere fellesråd, forløperne til Kirkerådet (1969) og Kirkemøtet (1984).
5. Stat – kirke-utvalget fra 1970, oppnevnt i fellesskap av Stortinget og regjeringen, ledet av H. Sivertsen. Flertallet foreslo i utredningen (NOU 1975:30) at statskirken burde erstattes av en fri folkekirke, mens to mindretall med noe ulike begrunnelser ønsket å beholde statskirken.
6. Stortingsmeldingen *Om Stat og Kirke* (nr. 40 1980). Formelt var denne en oppfølging av Sivertsen-utvalgets innstilling, men i realiteten et selvstendig kirkepolitisk dokument, fremlagt av Einar Førde som kirkeminister (AP).
7. Et utvalg med representanter oppnevnt av Bispemøtet og Kirkerådet i 1981 utredet spørsmålet om behandlingen av teologiske lærespørsmål i Den norske kirke. Utvalget ble ledet av professor I. Asheim. Utredningen ble utgitt som en offentlig utredning i 1985 (NOU 1985:21 *Den norske kirke og læren*).
8. Kirkelovutvalget av 1982, med fylkesmann Bue Fjermeros og senere biskop Georg Hille som leder, vurderte den lokale kirkes ordning, ikke forholdet mellom stat og kirke. Utredningen forelå i 1989 (NOU 1989:7) og la grunnlaget for den nye kirkelige lovgivningen i 1996.
9. Stat – kirke-utvalget oppnevnt 2003 med fylkesmann Kåre Gjønnes som leder, vurderer statskirkeordningen i sin helhet og ulike juridiske, organisasjonsmessige og økonomiske forhold.

utnevne proster og biskoper. Forslaget ble behandlet av Stortinget i januar 2004, som med 124 mot 22 stemmer avviste de fremlagte forslagene til grunnlovsendringer. Debatten viste at flertallet var for et skille mellom stat og kirke, men at de ville avvente dette stat – kirke-utvalgets utredning for å sikre en grundig gjennomgang og konsekvensutredning.

I september 2004 ble Dok. nr. 12:17 (2003-2004) om å avskaffe Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen referert i Stortinget. Dette innebærer at det i et av de tre første Storting i inneværende periode vil bli votert over å fjerne grunnlovsparagrafene §§ 2, 4, 12 annet ledd og 16, og å

grunnlovsfeste landets statsskikk og menneskerettighetsforpliktelser i en ny § 2.

Etter Bakkevig-utvalgets innstilling med etterfølgende behandling, og i påvente av dette utvalgets utredning har Kirkemøtet arbeidet med reformer innenfor nåværende statskirkeordning. På Kirkemøtet i november 2005 ble det i forbindelse med behandlingen av en rapport om organisasjons- og arbeidsgiverspørsmålene vedtatt at det videre arbeidet med reformforslagene skal samordnes med det oppfølgende arbeid etter at herværende innstilling er fremlagt.



## Kapittel 4

# Statskirkeordningen

### 4.1 Innledning

Etter mandatet skal utvalget vurdere «statskirkeordningen i sin helhet slik den er utformet og virker i Norge». I forrige kapittel ble det redegjort for etableringen og utviklingen av ordningen. I dette kapitlet beskrives hovedtrekkene for hvordan statskirkeordningen er regulert og fungerer i dag. Det er en nødvendig forutsetning for å kunne vurdere mulige reformer og alternative ordninger.

Utvalget skal vurdere statskirkeordningen, det vil først og fremst si forholdet mellom staten (myndighetene) og Den norske kirke. Kjernen i statskirkeordningen er at staten etter Grunnloven er pålagt særlige forpliktelser overfor den evangelisk-lutherske religion og er gitt utstrakt styringsmyndighet over Den norske kirke.

I formell forstand består statskirkeordningen av et sett rettsregler (i Grunnlov, lov og forskrift) som regulerer forholdet mellom offentlige myndigheter og Den norske kirke, og kirkens institusjonelle oppbygning og virksomhet. Tradisjonelt sett er statskirkeordningen det norske samfunnets modell for hvilken rolle majoritetsreligionen og det største trossamfunnet skal ha. Slik sett er statskirkeordningen mer enn formelle regler for institusjonell styring. Ordningen har stor symbolsk og reell betydning både for Den norske kirkes virksomhet, for de andre tros- og livssynssamfunnenes vilkår og for samfunnet som helhet.

En redegjørelse for «statskirkeordningen i sin helhet» må derfor bli ganske omfattende, selv om man holder seg til hovedtrekkene. Det er likevel viktig å understreke at utvalget ikke skal utrede alle sider ved Den norske kirke. Det er mye ved Den norske kirkes virksomhet som har lite eller ingenting med statskirkeordningen å gjøre, og som vil fortsette upåvirket av om selve ordningen videreføres eller oppheves. Det samme gjelder de andre tros- og livssynssamfunnene i Norge. Dette er heller ikke en utredning av tro og livssyn i Norge, eller av alle aktuelle religionspolitiske og livssynsmessige spørsmål. Utvalget har vektlagt de sidene ved Den norske kirke, kirkelige institusjoner og organisasjoner, andre tros- og livssynssamfunn, tros- og livssynspolitikken og samfunnsutvik-

lingen som direkte eller indirekte har relevans for debatten om statskirkeordningen.

Begrepet «statskirke» er ikke entydig og ikke autoritativt definert noe sted. Opprinnelig ble det verken brukt i Grunnloven eller i annen lovgivning. Dissenterlovkomiteen brukte ordet i sitt lovforslag, men i loven er det endret til «Den norske kyrkja» (*Lov om trudomssamfunn og ymist anna*, 1969). Det er nevnt ett sted i Grunnlovens § 27 annet ledd, om kirkelig statsråd, og da som synonymt med Den norske kirke. Dette løser ikke spørsmålet om hva det innebærer at Den norske kirke er en statskirke, eller hvor sterke bindinger det må være mellom statlige myndigheter og kirke for at en slik betegnelse er treffende.

I norsk sammenheng er en generell begrepsdebatt av mindre interesse. Slik ordet naturlig må forstås er det klart at Den norske kirke i dag er en statskirke. De sentrale elementene ved den norske statskirkeordningen er:

- Grunnloven § 2 annet ledd, om at den evangelisk-lutherske religion er «Statens offentlige Religion» med de føringer det legger.
- Grunnlovens regler om «Kongens kirkestyre» (§§ 4, 12, 16, 27 m.fl.), som gir Kongen (regjeringen) myndighet over Den norske kirkes liturgier og ordninger, og dermed også i denne sammenheng over lærespørsmål, utnevnelser m.m.
- At Den norske kirke er regulert ved lov gitt av Stortinget (kirkeloven) og forskrifter gitt av Kongen i statsråd og departementet.
- At Den norske kirke i hovedsak er offentlig finansiert, over statsbudsjettet og kommunebudsjettene.
- At Den norske kirke sentralt ikke er et eget rettssubjekt, men i formell forstand en integrert del av norsk statsforvaltning, om enn på en særskilt måte.

I tillegg har Den norske kirke på en rekke andre måter en særskilt stilling i samfunnet. Det er delte meninger om dette skyldes statskirkeordningen eller følger av kirkens historiske, kulturelle og faktiske stilling i Norge. Denne særstillingen kommer blant annet til uttrykk ved den kristne formålspara-

grafen i skolen og Den norske kirkes rolle ved markering av viktige nasjonale begivenheter. Historisk har dette sammenheng med statskirkeordningen, men er i dag ikke nødvendigvis avhengig av den.

Statskirkeordningen er først og fremst en formell organisasjonsform. Det reelle innholdet er blant annet at statlige myndigheter i stor grad kan styre Den norske kirke dersom de ønsker det. I praksis har det variert hvor sterkt Storting og regjering har ønsket å styre kirken, og i de senere tiår har Den norske kirke fått betydelig større selvstendighet. Dette har skjedd innenfor rammene av den formelle statskirkeordningen, som ikke er vesentlig endret.

Statskirkeordningen innebærer per definisjon en formell særbehandling av Den norske kirke fremfor andre tros- og livssynssamfunn. Den reelle forskjellen var opprinnelig svært stor, men det har skjedd en betydelig utvikling i retning av likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. I hvilken grad det fortsatt eksisterer uberettiget forskjellsbehandling, og i hvilken grad dette skyldes statskirkeordningen, er et omdiskutert tema.

Statskirkeordningen, kombinert med prinsippet om likebehandling, legger viktige føringer på offentlige rammevilkår for de andre tros- og livssynssamfunnene i Norge. En debatt om statskirkeordningen og Den norske kirke vil ikke bare være av prinsipiell interesse, men indirekte også av praktisk betydning for deres forhold til staten. Ikke minst gjelder det økonomiske forhold, da deres offentlige støtteordninger i dag er avledet av statskirkefinansieringen.

For utvalget er det viktig å understreke at selv om Den norske kirke er en statskirke, er den først og fremst et trossamfunn, et kirkelig fellesskap av sine døpte medlemmer. Et fundamentalt spørsmål er derfor om statskirkeordningen på en tilfredsstillende måte setter Den norske kirke i stand til å være kirke og om statskirkeordningen lar Den norske kirke fremtre på en måte som reflekterer dens selvforståelse, slik den er begrunnet i Den norske kirkes læregrunnlag. En slik vurdering må legges til grunn en generell teologisk fremstilling av hva det er å være kirke. Dette er behandlet i kapittel 4.2. Utvalget har ikke fått et mandat eller en sammensetning som innebærer at det skal utrede teologiske spørsmål. Underkapitlet begrenser seg derfor til å referere faktisk forekommende teologiske oppfatninger.

Sett fra statens perspektiv er statskirkeordningen først og fremst et rettslig system, nedfelt i en rekke paragrafer i Grunnloven og videre regulert i lov og forskrift. Til sammen danner dette et stort

og detaljert regelverk, som ikke bare styrer forholdet mellom Den norske kirke og de statlige myndighetene (Storting, regjering og departement), men også på detaljnivå regulerer kirkens organisasjon, institusjoner, prosedyrer m.m. Dette er statskirkeordningen i rettslig forstand, og den er beskrevet i kapittel 4.3. De rettslige rammene må forstås for å kunne vurdere hvordan ordningen eventuelt kan endres. Statskirkeordningen kan verken oppheves eller endres radikalt uten gjennom grunnlovsendring med kvalifisert flertall, etterfulgt av en omfattende reform av det underliggende regelverket.

Den norske kirke er en stor og sammensatt organisasjon. Kirken har mange institusjoner fordelt på flere nivåer, og i tillegg noen særegne strukturer: embetsstruktur og rådsstruktur. Organisasjonen er dessuten koblet sammen med offentlige myndigheter. Det innebærer bl.a. at Kongen i kirkelig statsråd, kirkeministeren og det ansvarlige departementet ikke formelt kan sees som eksterne organer, men som integrerte ledd i den kirkelige styringsstrukturen. I kapittel 4.4 gjennomgår utvalget Den norske kirke som organisasjon, med særlig vekt på de sidene som direkte eller indirekte har sammenheng med statskirkeordningen. Det er også redegjort for de mange frivillige kristne organisasjoner og foreninger som bidrar til en stor del av kirkens virksomhet.

Når statskirkespørsmålet igjen har kommet på dagsordenen skyldes det mange forhold, bl.a. de siste tiårenes endringer i tros- og livssynslandskapet både nasjonalt og internasjonalt. Situasjonen i Norge er beskrevet i kapittel 4.5. Her gjennomgår utvalget først medlemsutviklingen og andre utviklingstrekk i Den norske kirke og dens stilling i samfunnet, dernest gis det en oversikt over andre tros- og livssynssamfunn i Norge og deres syn på statskirkeordningen. Utvalget omtaler også noen av de mest sentrale samarbeids- og dialogtiltakene som er etablert.

I et internasjonalt perspektiv er det svært få statskirker. I katolske land har man ikke statskirke, selv om det kan være relativt tette bånd mellom kirken og myndighetene. Den formen for statskirke som man finner i Norge er en protestantisk tradisjon som ble forlatt av de fleste europeiske land for mange år siden. I Norden og i England har den bestått lenger. I England kan den anglikanske kirke fortsatt kalles en statskirke, om enn nokså ulik den norske, og med bare rundt 30 % av befolkningen som medlemmer. En nordisk sammenligning er mer interessant. Danmark har fortsatt en statskirkeordning som ligner på den norske. Sverige gikk nylig over til en mer fristilt kirke, som

fortsatt er lovfestet av Riksdagen, men som har full lovgivningskompetanse i egne saker. Lignende modeller finnes i Finland og på Island. For å sette den norske statskirkeordningen i perspektiv, og for å se hvilke andre tilknytningsformer som er mulige mellom stat og majoritetskirke, redegjør utvalget i kapittel 4.6 for ordningene i andre europeiske land, med hovedvekt på Norden.

De senere årene har statskirkedebatten i stadig større grad vært preget av begrepet «religionsfrihet». Det har vært brukt med forskjellig innhold og i ulike sammenhenger. I kapittel 4.7 redegjør utvalget for de ulike mulige betydningene av begrepet, og for de sammenhengene som har interesse for statskirkedebatten. Utvalget bruker begrepet «tros- og livssynsfrihet» i stedet for «religionsfrihet».

Gjennom hele kapittel 4 har utvalget forsøkt å holde en så nøytralt beskrivende (deskriptiv) form som mulig. Dette er det ikke mulig å gjennomføre fullt ut. Det kan også være nyanser i fremstillingen som er annerledes enn enkeltmedlemmer av utvalget selv ville ha valgt å formulere det, men i hovedtrekk står utvalget samlet bak fremstillingen.

## 4.2 Kirkesyn og kirkeordning

### 4.2.1 Den norske kirke som trossamfunn

#### Forutsetninger

Den norske kirke er først og fremst et trossamfunn, et kirkelig fellesskap av sine døpte medlemmer, med en identitet som er forankret i eget trosgrunnlag. Når kirkeordningen skal vurderes i dette perspektivet, er det avgjørende spørsmålet om statskirkeordningen på en tilfredsstillende måte setter Den norske kirke i stand til å være kirke. Kirkeordningen må reflektere dens selvforståelse, slik den er begrunnet i Den norske kirkes læregrunnlag.

Utvalget har ikke fått et mandat eller en sammensetning som innebærer at det skal utrede teologiske spørsmål. Underkapitlet refererer derfor først Den norske kirkes teologiske grunnlag og identitet og dens selvforståelse som trossamfunn. Deretter belyses statskirkeordningen i forhold til dette. Utvalget legger kirkens selvforståelse av sin egenart og sitt formål til grunn.

#### Reformasjonstidens kirkeforståelse

Reformasjonstidens kirkeforståelse, slik den er gjengitt i *Den augsburgske bekjennelse (Confessio Augustana)*, er etter norsk kirkerett også gjel-

dende forståelse i Den norske kirke i dag. I *Den augsburgske bekjennelse* § 7 om kirken heter det: «Likeens lærer de at det alltid vil forbli en hellig kirke. Men kirken er forsamlingen av de hellige, der evangeliet blir lært rent og sakramentene blir forvaltet rett. Og til sann enhet i kirken er det nok å være enig om evangeliets lære og om forvaltningen av sakramentene. Men det er ikke nødvendig at det alle steder er ensartede menneskelige overleveringer eller skikker eller seremonier som er fastsatt av mennesker. Som Paulus sier: 'En tro, en dåp, en Gud og alles Far'».

Reformatorene på 1500-tallet beskriver kirken som «en forsamling av de hellige» der de som tror, samles om ord og sakrament. I følge reformatorene er det Guds sak å avgjøre hvem som har en sann tro og et rett forhold til ham. Mennesker skal ikke sette seg til dommer over dette. Først på den siste dag for Guds domstol vil dette bli synlig. Etter reformatorenes oppfatning er ikke kirken et fellesskap av mennesker som det kan trekkes en grense rundt. Kirken er etter sitt vesen et trosobjekt, slik det uttrykkes i den apostoliske trosbekjennelse: «Jeg tror på en hellig allmenn kirke, de helliges samfunn».

Dette betyr ikke at kirken er usynlig for reformatorene. Den trer synlig frem gjennom forvaltning av ordet og sakramentene, og den er synlig til stede der mennesker samles om en bibelsk rett forkyndelse og forvaltning av dåp og nattverd i tråd med de bibelske anvisningene. Den fremtrer også synlig gjennom mennesker som tjener sine medmennesker i tråd med Guds ord.

Reformatorene understreker at kirken må fremtre med ytre strukturer og at medlemskap i kirken må baseres på ordninger som kan forvaltes på det menneskelige plan. Kirken må organiseres både innad som organisasjon og utad som en størrelse som kan forholde seg til verdslige myndigheter og samfunnet ellers, slik det er formulert i toregimentslæren. Denne organiseringen må ta hensyn til kirkens læremessige grunnlag, vesen og oppdrag. Ingen ytre ordninger må hindre kirken i dens gudgitte oppdrag i verden. Fordi kirken er blitt til ved Den hellige ånds gjerning gjennom ord og sakrament og har fått i oppdrag å bringe Guds ord til alle mennesker, bruker kirken andre virkemidler enn staten. Derfor må staten være tilbakeholden med å bruke ytre maktmidler i sin rolle som kirkestyre.

Kirken må på sin side ikke opptre som om den var statsmakt. Reformatorene legger vekt på respekt for verdslige myndigheters ansvar for å legge til rette for rettferdighet og trygghet for alle. Derfor må ikke kirken tilta seg ytre makt.

Kirken beskrives som et trossamfunn, dvs. som et fellesskap av sine døpte medlemmer. Den er derfor ikke sammenfallende med det folkefellesskapet som danner staten, og den kan heller ikke beskrives og behandles som en statlig organisert tjenesteyting. Den er forpliktet på et læremessig grunnlag, ikke bare fordi dette er rettslig forankret, men fordi kirkens identitet er knyttet til dette grunnlaget. Den er ikke lenger kirke om den slutter å lære og å virke i samsvar med det apostoliske trosvitnesbyrdet, slik det er overlevert i Den hellige skrift og kirkens bekjennelse.

#### *Den norske kirkes selvforståelse i dag*

Kirkemøtet 2004 vedtok en uttalelse om Den norske kirkes forståelse av seg selv, sine oppgaver og sin plass i det norske samfunnet. Uttalelsen, *Den norske kirkes identitet og oppdrag*, er ikke av bekjennelsesmessig karakter og heller ikke en teologisk læreuttalelse, men en redegjørelse fra Kirkemøtet om viktige sider ved kirkesyn og kirkeordning. Den utdyper og nyanserer tidligere vedtak fra Kirkemøtet om at Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke. Hele uttalelsen er gjengitt i vedlegg 1.

Som grunnlag og mål legges det vekt på at Den norske kirke er en del av den verdensomspennende kristne kirke som har sitt grunnlag i Jesu liv, død og oppstandelse. Den består av mennesker som ved dåpen er satt inn i fellesskap med Gud og med hverandre, og er del av et bredt nasjonalt og internasjonalt fellesskap.

Som folkekirke har den blitt påvirket av samfunnet og har selv satt sitt preg på kultur, historie og samfunnsliv. På ulikt vis har kirken hatt nære bånd til konge, statsmakt og andre myndigheter. Den er ikke identisk med folkefellesskapet, men er et særegent fellesskap bygd på dåpen og troen. Som trossamfunn og bekjennende kirke har den en identitet som er forankret i eget trosgrunnlag. Den er misjonerende i den forstand at den skal vitne om det gode budskap og dele evangeliet med alle i vårt eget land og over hele verden.

Den norske kirke skal være en tjenende kirke der mennesker gir omsorg og finner omsorg. Kirken skal være en åpen kirke som møter alle mennesker åpent og tydelig, og som er i dialog med samfunns- og kulturlivet og med andre religioner og livssyn.

#### **4.2.2 Forholdet mellom statsmakt og kirke**

Den kristne kirke har gjennom århundrene hatt et mer eller mindre nært forhold til myndighetene,

ofte i et samvirke, andre ganger i et motsetningsforhold. Det har vært en grunnleggende forutsetning for kirken at kirkeordningen må tjene kirkens formål. De historiske konfliktene mellom kirke og stat oppsto der kirkeordningen hindret kirken i å ivareta sin identitet og sitt formål, eller der kirken gikk ut over sitt mandat og oppdrag og utøvet verdslig makt i samfunnet.

#### *Konflikter i oldkirken*

Konfliktene som oppsto mellom menighetene og statsmyndighetene i oldkirken, skyldtes ikke at kirkeordningen kom i konflikt med de verdslige øvrigheter, men at de kristne nektet å tilbe keiseren som guddommelig. Det var kirkens bekjennelse til Gud som skapte forfølgelsene. For dem var han den eneste sanne Gud, og hadde derfor det siste ord i alt som hadde med tro og liv å gjøre. Kirkens øverste myndighet kunne derfor ikke ligge hos statsmakten.

#### *Statskirkens tilblivelse*

Under keiser Konstantin på 300-tallet skjedde det et historisk skille i den kristne kirke. Da fikk den kristne kirke en privilegert stilling i romerriket, og dermed en rolle som kan beskrives som statskirke. Det var ulike politiske årsaker til at kirken fikk denne posisjonen som ga kristendommen privilegier i forhold til andre religioner. Dette la grunnlaget for en ny forståelse av kirkens politiske rolle, og bidro til utviklingen av pavekirkens politiske ambisjoner. Spenningene og konfliktene som preget forholdet mellom kirken og forskjellige statsformer i Europa frem til reformasjonen var derfor i stor grad av politisk art. I hele middelalderen var det en stadig konflikt mellom keiser og kongemakt på den ene side og kirkemakt på den andre. I den første kristne tid skyldtes konflikten mellom stat og kirke at de verdslige myndigheter forsøkte å ta seg til rette på det åndelige området. I middelalderen var derimot konflikten preget av at kirken hadde stor makt og innflytelse på det verdslige området.

#### *Reformasjonens oppgjør med kirkens politiske rolle*

Den lutherske reformasjonen hadde til hensikt å fornye kirken. Det innebar blant annet en opprydding når det gjaldt forholdet mellom verdslig og åndelig myndighet, forholdet mellom kirken som synlig organisasjon og trosfellesskap og forholdet mellom kirkens biskoper og prester på den ene side og kirkens døpte medlemmer på den andre.

Reformatorene utviklet en forståelse av to forskjellige myndighetsområder eller regimenter. I det åndelige regimentet har kirken myndighet i kraft av Guds ord. Den skal ikke bruke ytre makt, men formidle Guds ord som lov og evangelium og forvalte sakramentene for at mennesker ved det skal forholde seg rett til Gud og hverandre. I det verdslige regimentet skal myndighetene utøve sin makt til å regulere forholdet mellom mennesker og legge til rette for gode samfunnsordninger. Samtidig understreket reformatorene at Guds ord også har relevans i det verdslige regimentet fordi det formidler Guds vilje som alle mennesker er skapt til å leve etter. Kirken går utover sitt myndighetsområde og tiltar seg noe som hører den verdslige myndighet til dersom den setter ytre makt bak en slik formidling av Guds vilje. På samme måte går verdslige myndigheter utover sitt myndighetsområde dersom de bruker makt til å tvinge kirken og presse mennesker i spørsmål som har med tro og åndelig liv å gjøre. Disse prinsipielle betraktningene forhindret ikke alliansen mellom fyrste og reformasjonskirken i å forfølge mennesker som tenkte og trodde annerledes.

Dersom denne teologiske forståelsen var ivarettatt, ble kirkens organisasjon og styresett langt på vei ansett som et spørsmål om hensiktmessighet. Etter reformatorenes oppfatning hadde fyrsten et gudgitt dobbelt ansvar. Han skulle verne både om menneskers verdslige og åndelige liv. Det var derfor nærliggende at den kristne fyrsten, i den krisesituasjonen som reformasjonen innebar, tok ansvar for at kirken ble hensiktsmessig organisert og ledet. Han skulle ha en støttende og hjelpende rolle, men ikke en åndelig styringsfunksjon. Den var lagt til dem som var kalt og innsatt til å ivareta nådemiddelforvaltningen og utruste kirkens dømte medlemmer til tro og tjeneste i hjem og samfunn. I praksis ble ansvaret for dette overdratt til biskopene. De kom etter hvert inn i de gamle bispeembetene og fikk gjennom sin vigsling som biskoper tillagt en rekke plikter og åndelige styringsfunksjoner.

Organisasjonsmessig var reformasjonskirken en kongestyrte øvrighetskirke, teologisk underbygd med at kongen var det fremste leke kirke-medlem og den ledende representanten for det allmenne prestedømme.

#### *Enevoldstidens kongestyrte kirke*

I enevoldstiden ble denne oppfatningen supplert og etter hvert erstattet av forestillingen om monarken som konge av Guds nåde og kirkens hode. Den gamle kongeideologien om at kongen hadde

fått en gudgitt makt over undersåttene ble i årene etter 1660 utviklet og utdypet, gjerne med gammeltestamentlige forbilder.

Kongen var forpliktet på evangelisk-luthersk religion og skulle sørge for at denne konfesjonen ble opprettholdt. Denne oppfatningen ble juridisk utviklet i andre bok av Kristian Vs *Norske Lov* av 1687, som også fastslo det som fortsatt er det gjeldende bekjennelsesgrunnlaget for Den norske kirke.

Kongens oppgave var å holde landet rent for falsk lære og sikre utfoldelsen av det åndelige livet. Ansvaret for dette var lagt på biskoper og prester, som etter hvert ble kongelige embetsmenn. Kongens rolle var å styre kirkens ytre ordening. Det var dåpsplikt og straff for avvikende lære eller kirkelig praksis. Kirken var kongestyrte, og kirkens mandat og statsmaktens mandat ble utøvd i et nært samarbeid. Kirken fortsatte å utøve domsmyndighet både i interne saker, moralske spørsmål og ekteskapsaker helt frem til 1700-tallet.

#### *Statens religionsvesen*

Den kongestyrte konfesjonelle kirke ble videreført etter 1814, men med den nye statsformen kom et valgt lovgivende og bevilgende Storting uten konfessionsforpliktelse ved siden av den tidligere eneveldige konge. Enevoldstidens kongestyrte kirkeordening ble videreført i ly av maktfordelingsprinsippet, men den påfølgende utviklingen av parlamentarismen innebar at Kongen på forskjellige måter ble underlagt Stortinget. Dette utfordret den tradisjonelle teologiske begrunnelsen for den kongestyrte statskirken, siden Stortinget ikke hadde noen forpliktelse til kirkens læregrunnlag.

Ut over 1800-tallet og frem til vår tid er det gitt ulike svar på denne utfordringen. Teologisk argumentasjon mot statskirkeordeningen har etter hvert kommet fra ulike bevegelser og retninger i kirken. Den første dissenterloven i 1845 markerte et prinsipielt brudd med det konfesjonelle enhetssamfunnet og bidro også til en teologisk bevisstgjøring av kirkens egenart i forhold til staten. Forestillingen om kirken som statens religionsvesen ble problematisert. Det ble lagt økt vekt på kirken som kristent fellesskap og trossamfunn.

#### *Dagens kirkeordening*

Kirkemøtets uttalelse om *Den norske kirkes identitet og oppdrag* i 2004 viderefører tilsvarende refleksjoner. Ut fra en teologisk forståelse kan kirkeordeningen utformes på ulike måter, så lenge den ivaretar kirkens og menighetenes egenart og oppdrag

og er fleksibel nok til å møte skiftende utfordringer.

I følge uttalelsen har statskirkeordningen vært og er fortsatt viktig for Den norske kirkes plass i det norske samfunn og for forholdet mellom kirke og folk. Mange av de opprinnelige forutsetningene for etableringen av statskirkeordningen er imidlertid betydelig endret. Det er ikke lenger sammenfall mellom kirke og befolkning. Innføringen av et parlamentarisk demokrati innebærer at Stortinget som verdslig organ har fått økt makt på bekostning av Kongen i kirkelig statsråd. Samtidig har Den norske kirke etter hvert fått en mer selvstendig rettslig og organisatorisk identitet og stor grad av selvstyre.

Den nære koblingen mellom kirke og statsmakt har også sine problematiske sider for andre tros- og livssynssamfunn, og for borgere som ikke er medlemmer av Den norske kirke. Prinsippene om tros- og livssynsfrihet er i følge uttalelsen i overensstemmelse med kristendommens gudstro og menneskesyn, og svarer til relevante bestemmelser i de internasjonale menneskerettighetserklæringene. Uttalelsen understreker at den fremtidige ordningen av forholdet mellom kirke og stat må sikre alle tros- og livssynsfrihet. Så lenge statskirkeordningen består, må statlige organer utøve sitt kirkelige styringsansvar med respekt for kirkens identitet og trosgrunnlag og på en måte som setter kirken i stand til å utføre sitt oppdrag.

### 4.3 Rettslig grunnlag og utforming

#### 4.3.1 En statlig regulert kirkeordning

Som trossamfunn eksisterte Den norske kirke før den statskirkeordningen som ble utviklet i enevoldstiden på 1600-tallet og videreført i Grunnloven av 1814. Som trossamfunn vil den eksistere videre, uavhengig av hvordan dens forhold til statlige myndigheter reguleres. Samtidig følger det av statskirkeordningen, slik den er nedfelt i Grunnloven, at Den norske kirke rettslig sett er konstituert og organisert som en integrert del av staten, nærmere bestemt av den utøvende makt. For det første er den evangelisk-lutherske religion etter Grunnloven § 2 annet ledd «Statens offentlige Religion». For det andre er Den norske kirke organisert som en del av statsforvaltningen og underlagt de alminnelige statsmaktenes styring og ansvar. Kongen i kirkelig statsråd er konstitusjonelt sett kirkens øverste instans, ikke bare i organisatoriske og praktiske saker, men også i læresaker. Stortingets alminnelige myndighet gjelder (med noen unntak) også på det kirkelige området, herunder å gi lover,

fastsette bevilgninger og kontrollere hvordan regjeringen forvalter kirkesakene.

I teologisk forstand har Den norske kirke som trossamfunn sitt eget konstituerende grunnlag, som foruten Bibelen består av fem bekjennelsesskrifter som er angitt i *Norske Lov* (NL) av 1687, annen bok, første kapittel. Det er de tre oldkirkelige bekjennelser, *Den augsburgske bekjennelse* (*Confessio Augustana*) av 1530 og *Luthers lille katekisme*. Bekjennelsesgrunnlaget er utfyllt ved etablerte trosnormer og prinsipper i Den norske kirke, ved læremessige uttalelser og gjennom de godkjente liturgier og salmeboken.

I rettslig forstand har Den norske kirke derimot ikke noen egen konstitusjon. Det eksisterer ingen egen grunnleggende kirkeordning, vedtatt av andre organer enn de alminnelige statsmaktene. Den norske kirke er formelt sett konstituert ved Grunnlovens bestemmelser, og dens institusjoner, prosedyrer m.m. er nedfelt og til dels detaljregulert i lov, forskrifter og rundskriv. Kirkens rådsorganer er også hjemlet og regulert i det statlige lovverket. Den norske kirke er ikke noe eget rettssubjekt, atskilt fra staten. Den grunnleggende enheten i kirken, soknet, har fått lovfestet status som eget rettssubjekt, men er formelt fortsatt å anse som en del av den offentlige (lokale) forvaltning.

Den norske statskirkeordningen er dermed ikke bare karakterisert ved at den er grunnlovsfestet som offentlig religion og med Kongen i statsråd som kirkestyre, men også ved at den er videre regulert og utformet gjennom det alminnelige lovverket. Denne kirkeforfatningen utgjør et omfattende regelverk. For å forstå statskirkeordningen må man både kjenne til Grunnlovens regler og hovedtrekkene i den utfyllende lovgivningen.

Mellom Den norske kirke som trossamfunn og som statlig regulert kirke er det et spenningsforhold, som ofte har vært påpekt og problematisert. Spenningsforholdet er et grunnleggende trekk ved selve statskirkeordningen, og har alltid vært der, selv om det sjelden har gitt seg utslag i åpne konflikter. Det har også til alle tider vært delte meninger blant kirkens medlemmer om hvor problematisk spenningen er.

I de senere tiår har Den norske kirke fått økt selvstyre og selvstendighet, både institusjonelt og materielt. Institusjonelt er det etablert nye kirkelige rådsorganer, med Kirkemøtet som øverste sentrale nivå. Materielt er kirkens organer sentralt og lokalt styrket, og har fått overført omfattende beslutningsmyndighet. Formelt sett er dette fortsatt myndighet som utledes av Grunnloven, delegert fra de ordinære statsmaktene (Stortinget og Kongen i kirkelig statsråd), og som skal utøves under tilsyn og kon-

troll av disse. Reelt er det tale om en vesentlig styrking av Den norske kirkes selvstendighet gjennom en bevisst politisk prosess.

På den ene siden har dette bidratt til å dempe spenningen i statskirkeordningen. Ved at kirken bestemmer mer selv, er potensialet for konflikter mellom kirke og myndigheter blitt mindre. På den annen side har utviklingen synliggjort og forsterket spenningen, både fordi avstanden mellom Grunnlovens formelle rammer og den faktiske kirkeordningen er blitt større, og fordi kirken i dag, institusjonelt sett, er organisert for å kunne fungere som et selvstendig trossamfunn.

#### 4.3.2 Grunnlovens bestemmelser om statskirken

Statskirkeordningen i Norge er fastlagt i Grunnloven av 1814, og nedfelt i en rekke bestemmelser. Slik sett er den konstitusjonelt forankret. Dersom ordningen skal oppheves eller endres vesentlig, kan dette

bare skje ved grunnlovsendring etter § 112, som blant annet krever at det må være minst to tredels flertall på Stortinget, og et stortingsvalg mellom fremsettelse av forslag og endelig vedtak. En forståelse av ordningens nærmere innhold må skje ut fra en tolkning av grunnlovsbestemmelsene, i pakt med etablert norsk statsrettslig metode og tradisjon.

Det er syv paragrafer i Grunnloven som direkte regulerer statskirkeordningen. Disse må sees i sammenheng som ledd i et helhetlig system. I den grad det kan trekkes et skille, er det mellom hovedreglen i § 2 annet ledd første punktum om «Statens offentlige Religion» og de andre bestemmelsene, som i hovedsak regulerer ulike sider ved Kongen (i kirkelig statsråd) som kirkestyre, men også her er det nær innholdsmessig og logisk sammenheng.

I løpet av de snart 200 årene som har gått siden Grunnlovens regler om statskirkeordningen ble vedtatt i 1814, har det skjedd mindre endringer i enkelte av paragrafene, men det grunnleggende

#### Boks 4.1 Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen

##### § 2

Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.

Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage deres Børn i samme.

##### § 4

Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion, haandhæve og beskytte denne.

##### § 12 andre ledd.

Af Statsraadets Medlemmer skulle over det halve Antal bekjende sig til Statens offentlige Religion.

##### § 16

Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaser, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer.

##### § 21 første punktum

Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit Statsraad, alle civile, geistlige og militære Embedsmænd. [...]

##### § 22 første og andre punktum

Statsministeren og de øvrige Statsraadets Medlemmer samt Statssekretærene kunne, uden foregaaende Dom, afskediges af Kongen, efterat han derom har hørt Statsraadets Betænkning. Det samme gjælder for [...] civile og geistlige Overøvrigheds-Personer [...].

##### § 27 andre ledd.

Medlem af Statsraadet, der ikke bekjender sig til Statens offentlige Religion, deltager ikke i Behandlingen af Sager, som angaa Statskirken.

Dertil kommer henvisning til at kongens person er «Hellig» i § 5, og henvisning til «Gud den Almægtige og Alvidende» i edsavleggelse etter §§ 9 og 44. Etter § 106 første punktum skal midler fra Opplysningsvesenets Fond «blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme». Dette er bestemmelser som ikke direkte gjelder statskirkeordningen, men som kan sees i sammenheng med denne.

De særskilte bestemmelsene om statskirken må sees i sammenheng med de alminnelige reglene om statsmaktenes kompetanse, som også får betydning for styringen av Den norske kirke. Dette omfatter bl.a. § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen (i kirkelig statsråd), og § 75 a og b om Stortingets lovgivnings- og bevilgningsmyndighet.

formelle rammeverket for statskirkeordningen har ligget fast. Dette har latt seg gjøre fordi rammeverket er relativt fleksibelt. Innenfor de rammene Grunnloven setter, har det over tid skjedd store endringer både i statsforfatningen generelt, i statsmaktenes stilling og funksjon og i Den norske kirke som organisasjon og trossamfunn. Slik sett er innholdet i statskirkeordningen ganske annerledes i dag enn det var i 1814. Når grunnlovsreglene skal forstås, må det være ut fra hva som i dagens situasjon fremstår som en rimelig og naturlig tolkning.

Grunnloven bruker bare begrepet «statskirke» ett sted (i § 27 annet ledd), og taler ellers om «Statens offentlige Religion», «den evangelisk-lutherske Religion» eller bare «Religionen». Likevel er det klart at Grunnloven ikke bare regulerer religionens stilling, men også fastlegger grunnlaget for en kirkeordning, dvs. hvordan Den norske kirke skal være organisert og forholde seg til statsmakten.

Det nærmere innholdet i Grunnlovens regler om statskirkeordningen har vært gjenstand for flere offentlige utredninger, og Stortinget har ved flere anledninger drøftet og tatt stilling til ulike sider. Enkeltspørsmål har vært vurdert av Høyesterett, og det finnes også en relativt omfattende statsrettslig litteratur på området. Utvalget har gjennomgått dette materialet, men har ut fra mandatet ikke ansett det som nødvendig med en full drøfting. Hovedtrekkene bør imidlertid skisseres, både fordi dette er nødvendig for å forstå dagens ordning, og som grunnlag for en vurdering av reformbehov og reformmuligheter.

#### *§ 2 annet ledd første setning om «Statens offentlige Religion»*

I Grl. § 2 annet ledd første setning heter det at «Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion». Det sentrale da denne bestemmelsen ble gitt, var å fastslå at det fortsatt skulle være et offentlig religionsvesen i Norge under statsmyndighetenes ledelse, slik det hadde vært i unionstiden med Danmark. Dette var en selvfølge for grunnlovsfedrene og ble ikke noe diskusjonstema på Eidsvoll. Gjennom ordet «forbliver» var det også konstitusjonelt grunnlag for å videreføre den underliggende kirkelovgivning fra enevoldstiden. Den ble bare gradvis erstattet av ny lovgivning utover på 1800-tallet.

Etter ordlyden fastslår § 2 annet ledd første setning at staten skal ha en religion (konfesjon). Slik kan den også tidligere ha vært forstått av mange. I dag er det ikke grunnlag for en slik tolkning. Det

som imidlertid gjenstår, er at bestemmelsen pålegger staten en særlig forpliktelse til å støtte og beskytte den evangelisk-lutherske religion. Dette er et statsanliggende, en offentlig oppgave. Videre utgjør bestemmelsen et naturlig grunnlag for reglene om Kongen som kirkestyre, slik disse er nedfelt i de påfølgende paragrafene.

Grunnloven av 1814 etablerte ikke tros- og livssynsfrihet. Dette kom først inn 150 år senere, ved en grunnlovsending i 1964 som innførte et nytt første ledd i § 2, om at «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse». Dermed ble statskirkebestemmelsen skjøvet ned til annet ledd. Formelt ble den ikke endret, men rettslig sett må den tolkes slik at den ikke kommer i motstrid med tros- og livssynsfriheten i første ledd. Her er det en indre spenning. Dette kan også uttrykkes slik at første og annet ledd legger gjensidige begrensninger på hverandre. Statskirkeordningen kan ikke utformes eller forvaltes slik at den kommer i strid med borgernes mulighet til fri religionsutøvelse, men retten til fri religionsutøvelse kan ikke etter Grunnloven tolkes slik at den gjør det umulig å opprettholde en statskirkeordning.

Gjennom § 2 annet ledd første setning er det grunnlovsfestet at statskirken skal bygge på «den evangelisk-lutherske Religion» og fastslår dermed et læregrunnlag for Den norske kirke. Noe nærmere krav til innholdet i kirkens lære kan ikke leses direkte ut av Grunnlovens ordlyd. Grunnlovens § 2 annet ledd må sees i sammenheng med *Norske Lov* (NL) av 1687 annen bok første kapittel, der det heter at «Den Religion skal i Kongens Riger og Lande alleene tilstædis, som overeens kommer med Den Hellige Bibelske Skrift, det Apostoliske, Nicæniske og Athanasii Symbolis, og den Uforandrede Aar et tusind fem hundrede og tredive overgivne Augsburgiske Bekiendelse, og Lutheri liden Catechismo.» Dette er kirkens såkalte bekjennelsesskrifter, som nærmere angir læregrunnlaget.

Oppregningen av bekjennelsesskrifter i NL 2-1 er en del av statskirkeordningen, slik denne er rettslig regulert, og derfor nært knyttet til Grl. § 2 annet ledd. Det har vært diskutert om oppregningen i seg selv skal tolkes inn i § 2, og dermed gis grunnlovs rang, slik at bekjennelsesgrunnlaget bare kan forandres ved grunnlovsending. Dette har særlig vært anført av prester i Den norske kirke. Blant statsrettsjurister har synet vært at NL 2-1 ikke har grunnlovsstatus, og at bekjennelsesgrunnlaget rettslig sett kan endres enten av Stortinget ved lovending, eller direkte av Kongen i statsråd gjennom den myndighet som følger av Grl. § 16.



Utvalget finner ikke grunn til å ta stilling til dette tolkningsspørsmålet, som mest har teoretisk interesse. Det har hittil ikke vært aktuelt å vedta noen slik endring. Så lenge statskirkeordningen består, vil det neppe bli aktuelt uten at det er bred støtte for det både i kirkelige rådsorganer og på Stortinget. Dersom statskirkeordningen oppheves, må også NL 2-1 oppheves, og da må læregrunnlaget uansett vedtas på nytt, enten i lovs form eller i en ny kirkeordning for Den norske kirke.

I 1983 kom spørsmålet om § 2 annet ledd setter begrensninger for Stortingets alminnelige lovgivningsmyndighet opp for Høyesterett (Rt. 1983 s. 1004). Bakgrunnen var at Børre Knudsen var avskjediget som sogneprest i Balsfjord menighet, etter at han i protest mot abortloven nektet å utføre sine statlige embetsplikter. Et av Knudsens hovedargument var at Norge etter § 2 annet ledd er en konfesjonsbundet stat, og at Stortinget derfor ikke kan vedta lover som etter sitt innhold er i strid med den evangelisk-lutherske lære. Han anførte at Kongen som kirkestyre etter § 4 heller ikke har rett til å foreslå eller sanksjonere slike lover. Høyesterett var ikke enig, og slo fast at verken § 2 eller § 4 oppstiller skranker for statens alminnelige lovgivning. Retten tilføyde imidlertid «for fullstendighetens skyld at Grunnlovens § 2 annet ledd og § 4 må antas å ha betydning for lovgiverens kompetanse når det gjelder lovgivning som direkte gjelder statskirken. I den utstrekning Stortinget har lovgivningsmyndighet på statskirkens område [...] må lovgivningen holde seg innenfor rammen av det som følger av Grunnlovens bestemmelser om den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion.»

Hvilke forpliktelser som ellers påhviler statsmakten overfor Den norske kirke etter § 2 annet ledd er vanskelig å angi rettslig. Bestemmelsen forutsetter at det er en offentlig oppgave å støtte den evangelisk-lutherske religion. Lovgivning som gjør det umulig for Den norske kirke å utføre sine kjerneoppgaver kan hevdes å være i strid med bestemmelsen. Derimot oppstiller ikke § 2 annet ledd konkrete krav til for eksempel statlig støtte eller tilrettelegging. F. eks. kan det ikke utledes noe krav om at skoleverket skal være konfesjonsbundet, slik det tidligere har vært hevdet. § 2 annet ledd er heller ikke til hinder for at staten også støtter og likestiller andre tros- og livssynssamfunn. Da ordningen med statlig støtte til slike samfunn ble innført ved *Lov om trdomssamfunn og ymist anna* av 1969, ble det fra enkelte hold hevdet at dette var i strid med § 2 annet ledd, men dette ble avvist av et enstemmig Storting.

Så langt utvalget kjenner til, er det i den kristne del av verden ingen andre land som har grunnlovsfestet en «Statens offentlige Religion». En lignende regel fantes i den svenske Grunnloven av 1809, men denne ble opphevet i 1975. I Danmark heter det i Grunnlovens § 4 at «Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten», men dette oppstilles ikke som statens offentlige religion. Slik sett er ordlyden i § 2 annet ledd første setning et særnorsk fenomen som må forstås ut fra sin historiske bakgrunn.

I andre lands grunnlover er det ikke uvanlig å innlede med en eller annen form for verdiparagraf som fastslår statens verdigrunnlag. Ut fra sin plassering i Grunnloven kan § 2 annet ledd tilsynelatende fremstå som en slik verdiparagraf, og slik har den vært forstått av mange. Historisk er ikke dette uten videre korrekt. For grunnlovsfedrene på Eidsvoll var ikke poenget med § 2 først og fremst å angi et uttømmende verdigrunnlag for staten, men å videreføre den offentlige kirkeordningen. Andre verdier (som demokrati og likhet for loven) ble nedfelt andre steder i Grunnloven og var ansett som like sentrale. Konstitusjonelt kan § 2 annet ledd derfor ikke anses som Grunnlovens verdiparagraf. Noen slik enkeltstående paragraf eksisterer ikke. Det er likevel grunn til å bemerke at under siste verdenskrig ble § 2 brukt som verdiparagraf mot naziststyret.

#### *§ 2 annet ledd annen setning om foreldres oppdragerplikt*

Bestemmelsen i § 2 annet ledd første setning om «Statens offentlige Religion» er etterfulgt i annen setning, der det heter at «De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpliktete at oppdrage deres Børn i samme».

Denne oppdragerplikten var opprinnelig fulgt opp med lovgivning som oppstilte en straffesanksjonert plikt til blant annet dåp og konfirmasjon, men disse reglene er for lengst bortfalt. Det er ikke lenger noen sanksjoner mot brudd på § 2 annet ledd, og slik den tolkes i dag inneholder den heller ikke noen (ikke-sanksjonert) rettsplikt. Den anses med andre ord ikke lenger som juridisk forpliktende, verken for foreldre eller for statsmaktene. For noen vil den kunne ha en positiv symbolfunksjon, for andre en negativ. Dens praktiske betydning er i dag liten. Foreldre som døper sine barn blir imidlertid ved dåpshandlingen pålagt et ansvar for å opplære barna i den tro de blir døpt til. Trosopplæringsreformen som Stortinget har vedtatt, kan forstås i forlengelsen av dette. I tråd med men-

neskerettighetstraktatene er en religiøs oppdragerplikt erstattet med en foreldrerett til å oppdra barna i den religion foreldrene selv har.

Oppdragerplikten i § 2 annet ledd annet punktum har til tider vært trukket inn i debatten om kristendomsundervisning i skolen. I dag vil det ikke være rettslig grunnlag for å begrunne kristendomsundervisning i skolen gjennom Grunnlovens § 2. Mange vil riktignok kunne hevde at det er en naturlig følge av bestemmelsen at det skal være slik undervisning, i hvert fall for barn av statskirke-medlemmer, men noen rettslig nødvendighet er det ikke. Bestemmelsen er juridisk sett ikke til hinder for en konfesjonsnøytral undervisning i skolen.

Uavhengig av endringer i kirkeordningen, kan oppdragerplikten i § 2, 2. ledd fjernes fra Grunnloven. Den har i dag ingen betydning for statskirkeordningen. En selvstendig begrunnelse for å fjerne den kan være kritikken som er reist mot grunnlovparagrafen av FNs menneskerettighetskomité.

#### *Kongen i statsråd som kirkestyre – §§ 4, 12 og 27*

Formålet med de tre bestemmelsene i § 4, § 12 annet ledd og § 27 annet ledd er å sikre at Kongens myndighet som kirkestyre (i statsråd) forvaltes av personer som tilhører Den norske kirke og bekjenner seg til dens lære.

I § 4 heter det at «Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion, haandhæve og beskytte denne». Dette har både en side mot kongen personlig og mot Kongen i statsråd. Bekjennelsesplikten i første del av setningen er personlig. Dette er et konstitusjonelt krav for å kunne være monark og dermed også statskirkens formelle overhode. Et tilsvarende krav stilles etter § 3 også til regjerende dronning. For arveberettigete prinser og prinsesser oppstiller Grunnloven ikke noe krav, men ved et tronskifte vil de ikke kunne tiltre uten å bekjenne seg til den evangelisk-lutherske religion.

Plikten etter § 4 til å «haandhæve og beskytte» religionen, retter seg både mot kongen personlig og mot Kongen i statsråd. For statsrådets medlemmer må dette sees i sammenheng med § 12 annet ledd om at over halvparten av dem må bekjenne seg til religionen, og med § 27 annet ledd om at bare statsråder som bekjenner seg til religionen kan delta «i Behandlingen af Sager, som angaa Statskirken». Denne bekjennelsesplikten er ikke rettet mot statsrådene personlig, men er et krav til regjeringsskollegiets sammensetning. Plikten er oppfylt dersom et tilstrekkelig antall statsråder er

medlemmer av statskirken. Noen bekjennelsesplikt utover dette er det ikke krav om.

Gjennom § 12 annet ledd og § 27 annet ledd sikrer Grunnloven at Kongen i statsråd kan fungere som et kirkelig organ. Det såkalte «kirkelig statsråd» er i konstitusjonell forstand ikke et eksternt organ, men en integrert del av statskirkens organisasjon. Dette er et naturlig ledd i statskirkeordningen, som neppe kan eller bør oppheves annet enn som ledd i en endring av hele ordningen. Fra et demokratisk perspektiv har det vært reist spørsmål ved ordningen og de skranker den setter for den frie regjeringsdannelse, og fra kirkelig perspektiv om hvilken legitimitet ordningen har som kirkelig organ.

Plikten Kongen har som kirkestyre etter § 4 til å «haandhæve og beskytte» religionen er vanskelig å konkretisere rettslig. Som vist ovenfor fastslo Høyesterett i Børre Knudsen-saken i 1983 at Grl. § 4 ikke oppstiller begrensninger i Kongens alminnelige rett og plikt til å foreslå eller sanksjonere lover. Samtidig uttalte retten at § 4 kan oppstille forpliktelser for Kongen, som kirkestyre, til å handle innenfor rammene av den evangelisk-lutherske religion og til å håndheve og beskytte denne.

Etter at den personlige kongemakt har bortfalt, har ikke kongen personlig noen formell rettslig posisjon i statskirkeordningen annet enn den som følger av at han leder det kirkelige statsråd.

#### *Kongens særskilte myndighet i kirkesaker etter § 16*

Den sentrale bestemmelse om Kongen i statsråd som leder av kirkeforvaltningen er nedfelt i § 16, der det heter at «Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaser, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer».

Bestemmelsen i § 16 supplerer den alminnelige hovedregelen i § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen. Siden statskirken er en del av forvaltningen har Kongen i statsråd også en generell myndighet over kirkelige saker, men denne myndigheten er utvidet gjennom spesialregelen i § 16. Videre gir § 16 anvisning på en særskilt vedtaksform, såkalte anordninger, som kan brukes både til å gi generelle regler av lovs karakter og til å treffe vedtak i enkeltsaker. Det er derfor vanlig å vise til § 16 som kongens kirkelige anordningsmyndighet. Anordningene gis ved kongelig resolusjon (kgl. res.).

Bakgrunnen for § 16 var artikkel 6 i kongeloven av 1665, og bestemmelsen viderefører den særskilt vide myndighet som Kongen tradisjonelt

hadde i saker som gjaldt den offentlige religion. I motsetning til under eneveldet, må myndigheten etter § 16 utøves i statsråd (av regjeringen) og under kontroll av Stortinget som kan trekke statsrådene til ansvar.

Kongens særskilte myndighet etter § 16 omfatter ikke alle saker som direkte eller indirekte berører Den norske kirke, men bare de som faller inn under ordlyden. For andre saker gjelder de alminnelige reglene om Stortingets lovgivende og Kongens utøvende myndighet. Grensen mellom § 16-saker og andre saker kan i prinsippet være vanskelig å trekke nøyaktig, men i praksis har dette sjelden ført til problemer.

Selv om § 16 i prinsippet omfatter lovgivningsmyndighet til å gi generelle regler, begrenser den ikke det såkalte legalitetsprinsippet, som fastslår at borgerne bare kan pålegges plikter ved lov gitt av Stortinget. Slike regler kan ikke vedtas med hjemmel i § 16. Kongens «lovgivningsmyndighet» etter bestemmelsen retter seg primært mot kirkens forhold. Spørsmål om Den norske kirkes virksomhet utad og dens organisatoriske oppbygning, antas ikke å falle inn under § 16, men under Stortingets alminnelige lovgivningsmyndighet. Dette er grunnen til at kirkeloven av 1996 er gitt ved lov og ikke ved kirkelig anordning.

Kjernen i Kongens myndighet etter § 16 er det som kan kalles de indre forhold i Den norske kirke som trossamfunn. Konstitusjonelt har Kongen (i kirkelig statsråd) myndighet til å avgjøre hvordan Den norske kirke skal tolke, forvalte og forkynne sin lære. Naturlig nok er det på dette området at spenningsforholdet mellom kirken som trossamfunn og som del av statsforvaltningen er mest påtagelig og potensialet for konflikt størst.

Et kjent eksempel på at Kongen i statsråd måtte ta stilling til et omstridt lærespørsmål, er den såkalte Schjelderup-saken fra 1954. Bakgrunnen var at biskop Schjelderup i pressen hadde tatt avstand fra læren om de evige helvetesstraffer. Saken ble brakt inn for kirkelig statsråd som ved kgl. res. ga departementet myndighet til å besvare spørsmålet. Etter å ha rådført seg med biskopene og de teologiske fakulteter, avga departementet en uttalelse om at «biskopen ved sine uttalelser i dagspressen ikke kan anses å ha stilt seg 'utenfor' bekjennelsen» (Innst. O. XVII – 1954).

I forbindelse med behandlingen av Schjelderup-saken oppsto det et rettslig spørsmål om Kongen (eller departementet) i slike saker har plikt til å rådføre seg med teologiske autoriteter i kirken eller bare rett til å gjøre dette. Her var det uenighet mellom statsrettslige og teologiske autoriteter. Da spørsmålet kom opp for Stortinget (Odelstinget),

fastslo protokollkomiteen enstemmig at det var en «hevdvunnen praksis» for at regjeringen i slike saker rådfører seg med kirkelige og teologiske instanser, og at denne praksis også i fremtiden bør følges (Innst. O. XVII – 1954). En kgl. res. fra 1895 fastslår som en særskilt plikt at det skal innhentes uttalelse fra biskopene før det gjøres vedtak i spørsmål om liturgi og gudstjenesteliv, lærebøker og utnevning av embeter. Dette er også i samsvar med krav om alminnelig plikt til utredning og belysning av saker i forvaltningen.

I dag er denne problemstillingen mest av historisk og teoretisk interesse. For det første har Kongen i nærmere definerte saker delegert myndighet til å avgjøre lærespørsmål til Kirkemøtet, blant annet til å fastsette liturgien. For det andre er det siden 1987 etablert en egen Lærenemnd i kirken, som skal høres i viktige lærespørsmål. I den grad Kongen eller departementet fortsatt vil måtte ta stilling til omstridte lærespørsmål er det utenkelig at dette vil skje uten at kirkens egne organer først er rådspurt og deres uttalelser tillagt stor vekt. Behandlingen av lærespørsmål under statskirkeordningen er grundig drøftet i NOU 1985:21 *Den norske kirke og læren*.

Bestemmelsen i Grl. § 16 er et såkalt prerogativ, som betyr at den gir Kongen (regjeringen) alene myndighet i disse saksområdene, og Stortinget kan ikke blande seg inn eller overstyre regjeringen. Det er en rekke slike prerogativer i Grunnloven. Gjennom årene har de fleste av dem blitt tolket innskrenkende, slik at Stortinget har tiltatt seg myndighet. Det er imidlertid to prerogativer som har vist seg relativt motstandsdyktige. Den ene er kirkeforvaltningen etter § 16, den andre gjelder embetsutnevnelser og avskjedigelser etter §§ 21 og 22. I saker om kirkestyre som faller under § 16 går Stortingets myndighet derfor kortere enn det som ellers er vanlig i statsforfatningen.

Dette får først og fremst betydning for Stortingets instruksjonsmyndighet overfor regjeringen i enkeltsaker. Her må det konstitusjonelt legges til grunn at Stortinget ikke har slik myndighet i indrekirkelige spørsmål innenfor rammene av § 16. Dette ble satt på spissen i en sak i 1990, der opposisjonen på Stortinget fremsatte forslag til instruks som påla regjeringen å åpne for utvidet bruk av kirkebygg ved begravelser. Departementet svarte med å vise til at dette er et spørsmål som faller inn under § 16, der Stortinget konstitusjonelt ikke kan instruere. Dette fikk tilslutning fra Stortingets flertall, som vedtok å avvise forslaget (Innst. S. nr. 185 1989-90 og St. tid. 1989-90 s. 3665-82).

Prerogativet i § 16 antas også i noen grad å sette skranker for Stortingets lovgivende myndig-

het, selv om grensene her er mer uklare. I praksis er det flere sider ved Stortingets kirkelovgivning som kan sies å berøre indrekirkelige spørsmål, og som slik sett innskrenker rekkevidden av prerogativet. Det er antatt at en lovregel ikke automatisk blir ugyldig av den grunn, siden Kongen ved sin etterfølgende sanksjon av loven kan reparere slike eventuelle mangler. Innenfor kjernen av § 16 har imidlertid Stortinget vist tilbakeholdenhet, og her er det få eksempler på lovregler som krenker Kongens enekompetanse.

Rekkevidden av prerogativet i § 16 kom opp for Høyesterett i den såkalte liturgidommen fra 1987, der spørsmålet var om høymesseliturgien av 1977 var lovlig innført i Alta, Evenes og Porsanger menigheter (Rt. 1987 s. 473). Liturgien var vedtatt av Kongen i kirkelig statsråd, og av resolusjonen fremgikk det at den skulle innføres i alle landets menigheter. De tre menighetene i saken ønsket å beholde liturgien fra 1920 og nektet å innføre den nye. De henviste til en paragraf i daværende kirkeordningslov, som etter ordlyden måtte forstås slik at det enkelte menighetsmøtet selv kunne avgjøre hvorvidt en ny liturgi skulle innføres i deres menighet.

Menighetene fikk ikke støtte av Høyesterett, som generelt uttalte at «en eventuell kompetanse for Stortinget til å gi regler på det område som omfattes av Kongens prerogativ [i § 16], må holdes innenfor en snever ramme». I den konkrete saken var spørsmålet om Stortinget kunne gi en regel om at innføring av liturgi skal avgjøres av menighetene selv. Etter Høyesteretts syn ville en slik regel måtte «anses som en sterk begrensning av Kongens myndighet, og det innenfor kjerneområdet for Kongens prerogativ etter Grunnlovens § 16». I denne saken måtte det legges «avgjørende vekt på Grunnlovens § 16 som tolkningsmoment». På denne bakgrunn tolket Høyesterett loven slik at den ikke innskrenket Kongens myndighet til fritt å bestemme at liturgien skulle innføres i alle menigheter.

Etter alminnelig statsrettslære er et kongelig prerogativ ikke til hinder for at Stortinget fører etterfølgende kontroll med hvordan regjeringen anvender sin myndighet. Dette gjelder også for kirkeforvaltningen etter § 16. Stortinget kan i ettertid granske regjeringens og departementets håndtering av kirkelige spørsmål, og om nødvendig holde statsråden konstitusjonelt (rettslig) eller parlamentarisk (politisk) ansvarlig for dette. Den nevnte Schjelderup-saken fra 1954 endte i protokollkomiteen som kontrollsak, der temaet var om departementets håndtering var korrekt. Samtidig valgte flertallet i komiteen å avstå fra å etterprøve det

læremessige spørsmålet om helvetesstraffene, med henvisning til at dette var «et spørsmål som etter sin natur ligger utenfor det område hvor menneskelige voteringer og beslutninger har betydning». Utvalget kjenner heller ikke til andre saker fra moderne tid der Stortingets kontrollorganer har gått inn i en materiell etterprøving av indrekirkelige forhold som er avgjort av Kongen som kirkestyre.

Bestemmelsen i § 16 er generelt ikke til hinder for at myndighet i indrekirkelige og læremessige spørsmål kan delegeres fra Kongen i statsråd til departementet, eller til kirkens egne organer. I de senere år har dette vært gjort i betydelig grad, blant annet slik at Kirkemøtet er gitt myndighet i liturgiske spørsmål.

#### *De geistlige embetsmenn – §§ 21 og 22*

Etter § 21 er det Kongen som ansetter «civile, geistlige og militære Embedsmænd». Dette tolkes slik at Stortinget ikke kan blande seg inn i embetsutnevnelser. Videre tolkes det slik at myndigheten ikke kan delegeres fra Kongen i statsråd til lavere instanser. Så lenge en stilling er et embete, må ansettelsen foretas av Kongen i statsråd. Derimot er § 21 ikke til hinder for at offentlige stillingskategorier omgjøres fra embeter til ordinære tjenestemannsstillinger, slik at ansettelsesmyndigheten kan flyttes til underliggende eller ytre etater.

Opprinnelig var alle geistlige stillinger i Norge embeter, og utnevning av prester var en viktig del av Kongens (regjeringens) myndighet. Etter hvert er dette endret, slik at sokneprester og kapellaner nå er tjenestemenn, ikke embetsmenn. Dermed ble det mulig å delegere ansettelsesmyndigheten til kirkens egne organer, og denne har fra 1989 vært utøvd av bispedømmerådene. Av kirkens ansatte er det i dag bare biskopene og prostene som fortsatt er embetsmenn, og som av den grunn etter § 21 må utnevnes av Kongen i statsråd.

I § 22 er det egne regler om avskjedigelse av visse høyere kategorier embetsmenn, som omfatter såkalte «civile og geistlige Overøvrigheds-Personer». Biskopene regnes som geistlige overøvrighetspersoner, men ikke prostene. Regjeringens myndighet til å utnevne biskoper (og proster) er en av sidene ved statskirkeordningen som har vært kontroversiell.

#### *Stortingets rolle*

Grunnloven har ingen bestemmelser om Stortingets stilling i kirkestyret, men det er ingen tvil om at Stortinget har en sentral posisjon under statskir-

keordningen. Dette følger av Stortingets alminnelige stilling i statsforfatningen, som øverste lovgivende, bevilgende og kontrollerende statsmakt. Det parlamentariske prinsipp gjør dessuten at regjeringen står politisk ansvarlig overfor Stortinget for all sin virksomhet, også i kirkesaker.

I indrekirkelige saker og læresaker er Stortingets myndighet i noen grad innskrenket av prerogativet i § 16, selv om dette ikke er noen absolutt grense, og det også er uklart hvor langt den rekker. Stortinget kan heller ikke overstyre regjeringens utnevnelser av biskoper og proster etter § 21. Bortsett fra disse to områdene gjelder Stortingets alminnelige myndighet for saker som gjelder Den norske kirke.

Overfor andre tros- og livssynssamfunn er Stortingets myndighet begrenset av prinsippet om tros- og livssynsfrihet, slik dette er nedfelt i Grl. § 2 første ledd og internasjonale traktater. Overfor Den norske kirke gjelder ikke det samme i like stor grad. Gjennom kirkeloven har Stortinget regulert Den norske kirke på en måte som ville vært umulig dersom det gjaldt et annet trossamfunn. Når tros- og livssynsfriheten ikke på samme måte begrenser Stortingets myndighet over Den norske kirke, er det fordi kirken under statskirkeordningen er integrert i statsapparatet. Konstitusjonelt er dette i prinsippet fortsatt styring innenifra, ikke utenifra. Forholdet til tros- og livssynsfriheten er nærmere behandlet i kapittel 4.7.

Til forskjell fra Kongen i kirkelig statsråd, oppstiller Grunnloven ingen bekjennelsesplikt for de av Stortingets medlemmer som deltar i behandlingen av statskirkesaker. Et slikt krav kunne vært problematisk ut fra et demokratisk perspektiv, og opprinnelig var det heller ikke stort behov for det. På 1800-tallet tilhørte nesten alle representanter statskirken, og uansett var Stortingets innflytelse i kirkesaker før parlamentarismens gjennombrudd langt mer beskjeden. Innføringen av den parlamentariske statsskikk i årene etter 1884 medførte slik sett en viktig endring i statskirkeordningen ved at Stortinget som verdslig organ fikk økt makt på bekostning av Kongen i kirkelig statsråd. I tillegg har antallet representanter som er medlemmer av statskirken sunket i nyere tid, og ligger under gjennomsnittet i befolkningen. Ved valget i 2001 oppga 75 % av representantene at de var medlem av Den norske kirke.

Dette medfører at spenningsforholdet mellom Den norske kirke som statskirke og som trossamfunn, prinsipielt sett er enda klarere i saker som behandles av Stortinget enn i saker som behandles av Kongen i kirkelig statsråd. Dette er forsterket

ved at Stortinget i nyere tid har utvidet sitt myndighetsområde ved å lovregulere forhold som tidligere ble ansett å falle inn under § 16.

Stortingets lovgivningskompetanse overfor Den norske kirke kan delegeres etter vanlige regler til Kongen i statsråd, til departementet, eller på nærmere vilkår til kirkens egne interne organer. I de senere år er dette gjort i betydelig grad.

Stortinget styrer også Den norske kirke gjennom bevilgningsmyndigheten. Gjennom budsjettet kan Stortinget detaljstyre bruken av midlene, og dermed også virksomheten i kirken. Det gjelder særlig den delen av kirkens midler som kommer fra staten sentralt.

#### *Andre relevante grunnlovsbestemmelser*

I Grl. § 5 heter det at «Kongens Person er Hellig; han kan ikke lastes eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad». Her har enkelte satt ordet «Hellig» i sammenheng med statskirkeordningen. Konstitusjonelt er dette ikke korrekt. Historisk kan bruken av ordet være påvirket av tidligere tiders syn på Kongen som Guds utvalgte, men slik § 5 må tolkes i dag henviser den ikke til hellighet i religiøs forstand. Bruken av ordet er ikke knyttet til Kongens stilling som kirkens overhode, men må bare leses som en understrekning av hans særlig beskyttede stilling. Poenget med regelen er at Kongen ikke kan trekkes rettslig til ansvar. Det er regjeringen (statsrådene) som bærer det konstitusjonelle ansvaret. Meningsinnholdet vil være det samme uten ordet «Hellig».

Etter Grl. § 9 skal kongen avlegge ed overfor Stortinget på at han vil regjere kongeriket «i Overensstemmelse med dets Konstitution og Love; saasandt hjælpe mig Gud den Almægtige og Alvidende!». En tilsvarende ed skal også avlegges etter § 44 av prins eller prinsesse som utøver kongens myndighet i statsråd. Heller ikke disse bestemmelsene har direkte med statskirkeordningen å gjøre. De kan leses i sammenheng med bekjennelsesplikten i § 4, men en slik tolkning er ikke nødvendig. Derimot har eden tradisjonelt vært forstått som en henvisning til den kristne gud og ikke til et mer abstrakt religionsuavhengig gudsbegrep.

Etter Grl. § 106 første punktum skal midler fra Opplysningsvesenets Fond «blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme». Igjen er dette en bestemmelse som ikke direkte gjelder statskirkeordningen, men som kan sees i sammenheng med denne. Den omfattes dessuten av utvalgets mandat og er nærmere behandlet i kapittel 9.

### 4.3.3 Lover og forskrifter om Den norske kirke

Selv om Den norske kirke står i en særstilling, er den også rettslig sett å anse som et trossamfunn, og derfor omfattet av den alminnelige *Lov om trossamfunn og ymist anna* av 1969, som setter visse rammevilkår for alle trossamfunn i landet. Lovens første kapittel som regulerer tros- og livssynsfriheten og tilhørigheten til trossamfunn, gjelder også for Den norske kirke (jf. § 11). Det andre kapitlet er særregler for trossamfunn «utanom Den norske kyrkja». Loven er supplert med to forskrifter.

Det viktigste med loven er at den fastslår friheten for slike samfunn til å virke i Norge, og oppretter en registreringsordning som forutsetning for å kunne motta tilskudd fra staten. Ut over dette stiller loven få krav til trossamfunnene, og lar det være opp til dem selv hvordan de vil organisere seg, drive sin virksomhet og hvilke interne regler og reglementer som skal gjelde. Senere er menneskerettslovgivningen gjort gjeldende som norsk rett, med bestemmelser om både individuell og kollektiv tros- og livssynsfrihet. Det siste innebærer retten til fri organisering av religiøs eller livssynsmessig virksomhet etter egne vedtatte standarder.

For Den norske kirke er det annerledes. Under statskirkeordningen er den regulert i et omfattende regelverk i form av lover, forskrifter og rundskriv, gitt av de alminnelige myndighetene. Kirkeretten i Norge er ikke et separat og internt rettssystem i kirken, men en del av den alminnelige offentlige lovgivningen, i de samme former og med den samme gyldighet som annen lovgivning. Dette er i pakt med gammel tradisjon. Regler om kirken og kirkelige forhold inngikk naturlig som en del av den alminnelige lovgivning lenge før 1814, og mye av dette ble videreført i 1814 og bare gradvis erstattet med ny norsk lovgivning. Fortsatt gjelder som vist ovenfor én bestemmelse fra Christian Vs *Norske Lov* av 1687, om kirkens bekjennelsesgrunnlag (NL 2-1).

Kirkeretten som gjaldt etter 1814 var i stor grad basert på kongens kirkestyre etter Grl. § 16 og anordninger gitt i medhold av denne, som først og fremst regulerte den geistlige tjenesten. I løpet av 1800-tallet kom også Stortinget gradvis inn som lovgiver, men det var først på 1900-tallet at en mer omfattende lovfesting av kirkeordningen fant sted. Denne har siden pågått som en løpende prosess. Prosessen startet med menighetsrådsloven av 1920 som etablerte folkevalgte lokalkirkelige organer, og ble videreført med opprettelsen av bispe-

dømmerådene i 1933. I 1953 kom *Lov om Den norske kirkes ordning*. I 1969 ble Kirkerådet opprettet. Samtidig som en rådsstruktur fra lokalt til sentralt nivå i kirken ble etablert og regulert ved hjelp av lovgivning, ble de valgte rådsorganene etter hvert tillagt økt kompetanse, dels ved lov og dels ved delegasjon av myndighet.

Viktige milepæler i de senere års lovutvikling var innføringen av Kirkemøtet og styrkingen av bispedømmerådene i 1984, etableringen av Den norske kirkes lærenemnd i 1987, og endelig den gjeldende kirkeloven av 1996 som sammenfatter og viderefører den eldre lovgivningen.

Noe forenklet kan man si at Den norske kirke på 1900-tallet gradvis ble reformert fra å være en prestekirke, der det statlige kirkestyret ble utøvet gjennom kongens regulering av den geistlige tjeneste, til også å bli en lovregulert og offentlig finansiert kirke med stor grad av kirkelig og lokalt selvstyre gjennom egne folkevalgte kirkelige organer. Bruken av lovgivningskompetanse i oppbygningen av en kirkelig organisasjon har gjort det mulig å gi de kirkelige organene offentligrettslig karakter og myndighet. Relasjonene mellom de ulike nivåene i kirken er også regulert i lovgivningen.

Den kirkelige myndigheten som i dag ikke utøves av Den norske kirkes rådsorganer, er i hovedsak det overordnede ansvaret for prestetjenesten. Kongen og departementet ivaretar dette gjennom sin sentrale arbeidsgivermyndighet for det statlig tilsatte presteskaper, gjennom anordningsmyndigheten i forhold til den delen av geistlig tjeneste som ikke er delegert til Kirkemøtet, og gjennom ansvaret for økonomistyringen av statsbudsjettets midler. Kongen utøver en del av denne myndigheten gjennom biskopene.

For å forstå hva dagens statskirkeordning rettslig sett innebærer, er forarbeidene til kirkeloven av 1996 av særlig betydning: St. meld. Nr. 40 (1980-81) *Om stat og kirke*, NOU 1989:7 *Om den lokale kirkes ordning* og Ot. prp. nr 64 (1994-95) *Om lov om Den norske kirke*.

Den «kirkelige» lovgivningen består i dag av fire lover: helligdagsloven av 1995, kirkeloven av 1996, gravferdsloven av 1996 og fondsloven av 1996. Det er først og fremst kirkeloven som er av betydning for statskirkeordningen. Helligdagsloven er bare indirekte relatert til statskirken og skal ikke omtales her, da utvalget antar at en endring av kirkeordningen ikke vil ha betydning for denne. Gravferdslovgivningen er drøftet i kapittel 7. Fondsloven regulerer forvaltningen av Opplysningsvesenets Fond som er drøftet i kapittel 9.

### *Kirkeloven av 1996*

*Lov om Den norske kirke* (kirkeloven) av 1996 var resultat av et langvarig og omfattende utredningsarbeid. Den er relativt detaljert og er dessuten supplert av en rekke forskrifter. Kirkeloven etablerer ikke i seg selv Den norske kirke som organisasjon, og regulerer heller ikke Kongens rolle som kirkestyre eller kirkens lære og bekjennelsesgrunnlag. Dette følger av Grunnloven og *Norske Lov*. Kirkeloven bygger videre på Grunnloven, med detaljerte regler for hvordan kirkeordningen er bygd opp, hvilke organer kirken har, deres kompetanse, sammensetning, oppgaver og det innbyrdes forholdet mellom dem.

Etter § 1 er formålet med loven «å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge». I § 2 angis hovedtrekkene i den kirkelige inndelingen, med soknet som grunnleggende enhet, deretter prestegjeld, prosti og bispedømme. I § 3 står reglene om tilhørighet og medlemskap i kirken og i § 4 reglene om medlemmenes kirkelige stemmerett.

Lovens kapittel 2 (§§ 5-16) regulerer soknets organer og økonomi. Gjennom loven ble soknets stilling som grunnleggende enhet stadfestet, og soknet ble også tilkjent status som selvstendig rettssubjekt, med rettslig handleevne og partsevne overfor domstoler og andre myndigheter. Soknet er under statskirkeordningen fortsatt å anse som en del av offentlig forvaltning, men er altså gitt en rettslig selvstendighet som langt på vei kan sammenlignes med den kommunene har. Soknet er nært knyttet til kommunen, og i § 15 presiseres kommunens økonomiske ansvar for det eller de sokn som er i den enkelte kommune. I kommuner med flere sokn skal det være et kirkelig fellesråd, som ivaretar deres interesser overfor de kommunale myndigheter. De fleste bestemmelsene i kirkelovens kapittel 2 omhandler menighetsrådet, som er soknets sentrale utøvende organ, og som består av soknepresten og et gitt antall valgte medlemmer. Herunder er regler om menighetsrådets sammensetning gitt i § 6 og dets oppgaver i § 9. Videre er det regler om menighetsmøtet i §§ 10 og 11 og om kirkelig fellesråd i §§ 12-14.

Lovens kapittel 3 (§§ 17-21) har overskriften «Kirker», og gir regler om eiendomsrett og forvaltning av kirkene, kirkefond, betaling for bruk av kirken og oppføring av nye kirker. Bestemmelsen i § 17 annet ledd om at «Det skal være kirke i hvert sokn» bygger på prinsippet om at Den norske kirke skal være en landsdekkende folkekirke, som er et sentralt element i statskirkeordningen. Kir-

kene er soknets eiendom, hvis ikke annet følger av særskilt rettsgrunnlag.

Lovens kapittel 4 (§§ 22-27) regulerer de regionale og sentrale kirkelige organene. Dette er prostirådet (§ 22), bispedømmerådet (§ 23), Kirkemøtet (§ 24), Kirkerådet (§ 25), Bispemøtet (§ 26) og Den norske kirkes lærenemnd (§ 27). Av disse er bispedømmerådet det regionale samordningsorganet. Det har tilsettingsmyndighet for prestene, forvalter statlige midler og fremmer samarbeid mellom de lokale menigheter.

Utenfor det statlige kirkestyret er Kirkemøtet det øverste representative organet i Den norske kirke. Det samles en gang i året, og uttaler seg om en rekke saker på vegne av kirken. Kirkemøtet er gitt omfattende vedtaksmyndighet, ved delegasjon av kompetanse både fra Grl. § 16 og fra kirkeloven.

Lærenemnda for Den norske kirke er et sakkyndig organ som ble etablert i 1988, for å sikre en behandling av læresaker som «ivaretar det hensyn at kirken selv må få avgjøre spørsmål av teologisk art og karakter» (NOU 1985:21 *Den norske kirken og læren*).

Kirkelovens kapittel 5 (§§ 28-40) har overskriften «Forskjellige bestemmelser». Her finnes blant annet flere bestemmelser som bidrar til å gi kirkeforvaltningen karakter av offentlig forvaltningsvirksomhet. Saksbehandlingsreglene i § 38 fastslår at forvaltningsloven og offentlighetsloven også gjelder for virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer. Av § 35 fremgår det at kirkelige arbeidsgivere og arbeidstakere er omfattet av tariffavtaler og vilkår for medbestemmelse som gjelder i all annen offentlig virksomhet.

Andre bestemmelser i kapittel 5 er krav om kirkemedlemskap for lærere ved teologisk fakultet (§ 29), hjemmel for å pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for prest (§ 33) og bestemmelser om tap av presterettigheter (§ 32). Herunder hører også Kongens hjemmel til å fastsette tjenesteordninger for prester, proster og biskoper (§ 34). Slike regler kan Kongen i hovedsak fastsette i kraft av sin arbeidsgivermyndighet og sin kirkelige anordningsmyndighet. Lovhjemmelen gir grunnlag for å innta bestemmelser i tjenesteordningene som er av en slik karakter at de krever hjemmel i lov, for eksempel boplikt.

Prestetjenesten (geistligheten) er ellers bare delvis regulert gjennom kirkeloven, og må forstås på bakgrunn av at den hører inn under Kongens kirkestyre. Prestetjenesten er dermed organisert som en egen virksomhet og ikke underlagt soknets organer. Sokneprester og kapellaner er statlig tilsatte tjenestemenn, mens prostene og biskopene er embetsmenn. Oppgaver og myndighet er regu-

lert i egne tjenesteordninger for menighetsprester, proster og biskoper, som alle tre er gitt av Kongen i medhold av Grl. § 16.

#### *Utfyllende regelverk for Den norske kirke*

Bestemmelsene i Grunnloven og kirkeloven er bare øverste del av et langt større og mer detaljert regelverk. Bare i medhold av kirkeloven er det gitt 42 forskrifter, dertil kommer andre regler vedtatt av Kongen etter Grl. § 16 eller av departementet og Kirkemøtet i medhold av delegert kompetanse. *Lovsamling for Den norske kirke* som utgis av Kirkerådet, og jevnlig oppdateres, er omfattende. I 2005-utgaven er det, foruten Grunnlov og formelle lover, inntatt til sammen 64 rettslige tekster (forskrifter, reglementer, tjenesteordninger, retningslinjer, statutter, m.m.). Til sammen regulerer disse rettskretene de aller fleste sider ved virksomheten i Den norske kirke, til dels på meget detaljert nivå.

Etter at Kirkemøtet ble opprettet i 1984 og fikk utvidet myndighet ved kirkeloven av 1996, er en stadig større del av regelverket gitt av dette organet, men fortsatt gjelder en rekke forskrifter gitt av Kongen i statsråd eller av departementet. Formelt sett er den myndighet Kirkemøtet utøver delegert fra de alminnelige statsmaktene; fra Stortinget eller fra Kongen i statsråd. Dette er i prinsippet fortsatt utøvelse av offentlig myndighet utledet av Grunnloven og ikke fra frittstående (åndelig) autoritet. Det er også svært få regler i Den norske kirke som er av «privat» karakter, av den type som finnes i reglementer o.l. for private organisasjoner, foreninger, etc. De eneste eksempler på dette er bruksregler for menighetshus eller lignende som fastsettes av menighetsråd eller kirkelig fellesråd som eiere.

I tillegg til det rettslige regelverket, kommer liturgiene og andre godkjente kirkelige tekster til bruk ved gudstjenester og andre kirkelige handlinger. Grensen mellom rettslige og religiøse tekster er ikke alltid klar, og *Gudstjenestebok for Den norske kirke* som er vedtatt av Kongen i statsråd etter Grl. § 16 inneholder begge deler. Liturgiene er for eksempel ikke inntatt i lovsamlingen som Kirkerådet utgir, mens retningslinjene for bruk av liturgiske klær, inventar og utstyr er inntatt. På samme måte er noen deler av gudstjenesteboken tatt inn som en del av lovsamlingen, mens andre ikke er med der, selv om disse også er rettslig forpliktende bestemmelser.

#### *Det kirkelige regelverket*

Som gjennomgangen viser, består statskirkeordningen rettslig sett av langt mer enn bare Grunn-

lovens bestemmelser. Hele regelverket som er bygd opp gjennom kirkeloven og i forskriftene m.v., er også en del av ordningen og kan bare forstås på denne bakgrunn, som regulering av en institusjon som formelt sett er en integrert del av offentlig forvaltning, om enn av helt særegen karakter.

I 1981 fastslo Stortinget på bakgrunn av St.meld. 40 (1980-81) at Den norske kirke burde gis så stor reell selvstendighet som mulig innenfor de rammer som Grunnloven setter, og Stortinget sa seg enig med regjeringen i at man her burde gå «til yttergrensene». Dette har vært førende for den senere reformprosessen, og har medført at Den norske kirke gjennom kirkeloven og andre reformer har fått vesentlig større selvstendighet både formelt og reelt.

En viktig del av Den norske kirkes selvstendigjøring har vært delegeringen av forskriftskompetanse fra Konge og departement til Kirkemøtet. En stor andel av det utfyllende kirkelige regelverk er i dag vedtatt av Kirkemøtet. I praksis står Kirkemøtet tilnærmet fritt til å utfylle og supplere kirkeloven med de regler det ønsker. Loven er det imidlertid bare Stortinget som kan endre.

Konstitusjonelt er regelverket for Den norske kirke fortsatt utledet fra Grunnloven, og basert enten på Stortingets lovgivningskompetanse etter Grl. § 75 a eller på Kongens alminnelige og særskilte kompetanse etter §§ 3 og 16. Dette gjelder ikke bare for kirkeloven og de forskrifter som er gitt av Kongen. Kirkemøtets myndighet er basert på at den er tildelt ved delegasjon. I konstitusjonell forstand ligger kompetansen fortsatt hos Stortinget og Kongen, som har rett og plikt til å føre tilsyn og kontroll med hvordan den utøves og i prinsippet kan kalle den tilbake.

#### **4.3.4 Den norske kirkes rettslige status**

Spørsmålet om Den norske kirke er et eget rettssubjekt har vært drøftet og utredet ved flere anledninger. Den rådende oppfatning har vært at kirken ikke er det, selv om den i de senere år har fått nye kirkelige organer og er gitt økt selvstendighet.

Når kirken ikke kan gis en slik rettslig status, skyldes det at den formelt sett er en del av statsforvaltningen. Dette er imidlertid ikke grunn nok alene. Det er i prinsippet ikke noe i veien for at en institusjon eller etat både er en del av staten og et eget «rettssubjekt». I nyere tid er en rekke offentlig kontrollerte organer og selskaper skilt ut på denne måten, selv om de fortsatt er under full statlig kontroll. Det gjelder, uten sammenligning for øvrig, institusjoner som NRK, Posten, NSB, statsfo-



retakene, de statlige aksjeselskapene, statlige stiftelser og i noen grad universitetene. Dette er gjort gjennom lov.

For Den norske kirke er det ikke gitt noen tilsvarende lov som anerkjenner den som eget rettssubjekt. Det er heller ikke rettskildemessig grunnlag for å etablere en slik status på ulovfestet grunnlag. Hvorvidt Stortinget som lovgiver konstitusjonelt kan gi kirken egen rettsstatus, er et annet spørsmål. Problemet er at kirken under Grunnlovens statskirkeordning er så tett vevet inn i statsforfatningen at den vanskelig kan fristilles som en selvstendig juridisk størrelse i forhold til staten. Viktigste her er Grunnlovens regler om Kongens kirkestyre. Så lenge denne styringsstrukturen består, vil det både prinsipielt og praktisk være vanskelig å gi kirken status som eget rettssubjekt.

Hva som nærmere ligger i begrepet «rettssubjekt» er for øvrig noe uklart. I NOU 1975:30 *Stat og kirke* er det i denne sammenheng (s. 152) vist til en betenkning fra professor Johs. Andenæs, der det bl.a. heter at «I den juridiske teori bruker man uttrykket 'eget rettssubjekt' eller 'juridisk person' for å betegne en sammenslutning eller formuesmasse som er tillagt enn viss rettslig selvstendighet, slik at det er naturlig å betrakte rettigheter og plikter som knyttet til selve sammenslutningen eller formuesmassen (den juridiske person) ikke til de interesserte enkeltpersoner. Men selvstendigheten kan ha forskjellige arter og grader, og det er et skjønsspørsmål hvor meget man skal kreve for å tale om et eget rettssubjekt.» Andenæs påpeker at man i nyere juridisk teori legger mindre vekt på slike begrepsbestemmelser, og understreker at det ikke er betegnelsen, men de enkelte rettsregler som er det sentrale.

Når Den norske kirke ikke er et eget rettssubjekt, atskilt fra staten, betyr det i praksis at den bl.a. ikke kan stå i noe rettslig partsforhold til staten, verken i avtaleform eller i saker for domstolene. Den norske kirke kan dermed ikke saksøke staten, selv om organer i kirken (f. eks. Kirkemøtet) skulle mene at kirkens rettigheter er krenket. Den kan heller ikke i rettslig forstand opptre som selvstendig part overfor private eller juridiske personer, verken avtalerettslig eller for domstolene. Det betyr ikke at kirken ikke kan inngå avtaler eller utføre andre rettslige handlinger. Men i den grad de kirkelige organer gjør dette, må det være med hjemmel i lov, og de vil da i formell forstand opptre på vegne av staten slik at det i siste hånd er staten som rettslig sett er forpliktende part. Dersom private ønsker å gå til sak mot kirken, må saken formelt anlegges mot staten ved ansvarlig departement.

Den norske kirkes manglende status som eget rettssubjekt innebærer ikke noen underkjenning av kirken som trossamfunn. Det betyr heller ikke at kirken er noen vanlig del av statsforvaltningen. Videre er det å være medlem av kirken selvsagt noe annet enn å være norsk statsborger. Medlemskap i Den norske kirke er regulert i kirkeloven (§ 3) og er basert på dåpen. Det står den enkelte fritt å melde seg inn eller ut, slik også loven om trossamfunn og internasjonale menneskerettigheter krever. Det enkelte kirkemedlem kan saksøke staten for domstolene, dersom vedkommende har personlig rettslig interesse i en sak som reiser spørsmål om Den norske kirkes forhold til staten.

Selv om Den norske kirke som institusjon ikke har status som rettssubjekt, er det nå klart at soknet, som kirkens grunnleggende enhet, har det. Dette var tidligere et uklart spørsmål som ble avklart og presisert ved kirkeloven av 1996. I lovens § 2 heter det at «Soknet har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter». Soknet er likevel fortsatt formelt en del av det offentlige, og dets rettsstilling kan sammenlignes med kommunenes. Det gjelder også enkelte begrensinger for soknets rettslige handleevne. Viktigste er at et sokn etter § 2 ikke kan vedta å løsrive seg fra Den norske kirke. Etter § 16 er det også egne regler for låneopptak, og et sokn kan ikke tas under konkurs eller gjeldsforhandling. Soknets rettsstilling overfor staten må ellers vurderes i lys av dets offentlige stilling, og må være begrenset til å gjelde dets egne interesser. Et sokn kan ikke anlegge sak mot staten på vegne av Den norske kirkes felles interesser.

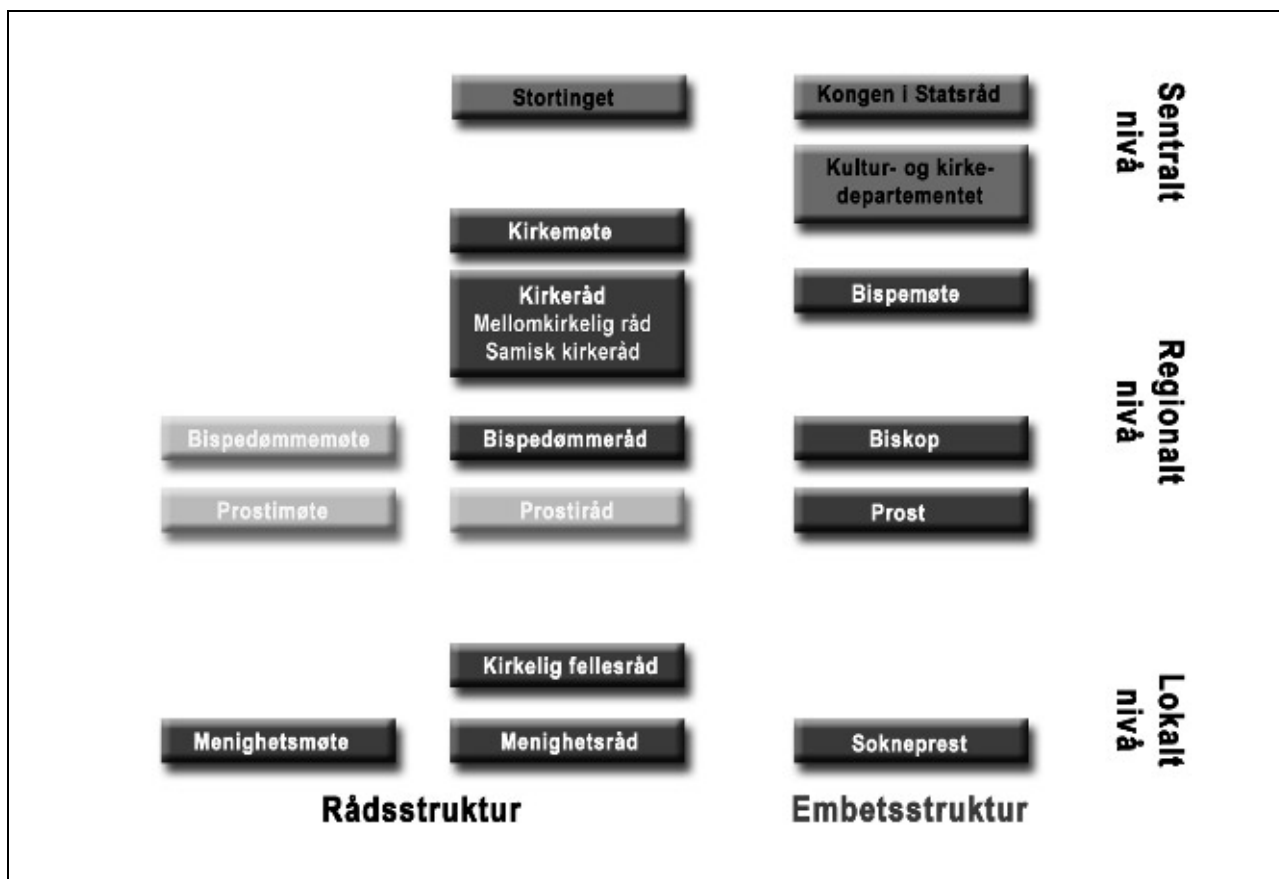
## 4.4 Organisasjon

### 4.4.1 Oversikt og nøkkeltall

Den norske kirke er en stor og sammensatt organisasjon. Det er vanskelig å gi et dekkende helhetsbilde av strukturen som både gir et korrekt inntrykk av den formelle oppbygningen og av hvordan denne reelt fungerer.

Den er en statskirke, men også et trossamfunn med relativt høy grad av selvstyre og har dermed både statlige og kirkelige organer. Formelt sett er de alminnelige statsmaktene også organer for kirken, selv om de ofte oppleves og omtales som eksterne og verdslige.

Ledelsessystemet er todelt med en statlig organisert prestejeneste (embetslinjen) og folkevalgte rådsorganer (rådslinjen). Dernest er kirken organisert på tre nivåer. Dette gjelder både embets-



Figur 4.1 Den norske kirkes organer

struktur og rådsstruktur. Ved siden av de tre hovednivåene er det delnivåer – på lokalt plan; kirkelig fellesråd og på regionalt plan; prost og prostiråd. I tillegg til de faste besluttsende organer, er det også frivillige råd og møter innenfor kirkens struktur.

Økonomien er en blandingsøkonomi ved at kirken er finansiert sentralt over statskassen og lokalt gjennom kommunene. Arbeidsgiveransvaret er også delt, men langs en litt annen akse. Det er to hovedkategorier av ansatte; presteskaper og de andre. Presteskaper er statlig ansatte, dels av Kongen i statsråd som embetsmenn (biskoper og proster), og dels som ordinære tjenestemenn av bispedømmerådene. De andre ansatte i kirken er lokalt ansatt av kirkens egne organer med en viss koordinering gjennom en felles arbeidsgiverforening.

Ved siden av de statlige organene og de lovfestede kirkelige organene er det en rekke frivillige organisasjoner, stiftelser o.l. som definerer seg som virksomheter innen Den norske kirke, med ulike formelle og reelle tilknytningsbånd. Disse utgjør en stor og viktig del av kirkens virksomhet.

Med forbehold om at disse forholdene gjør en dekkende fremstilling vanskelig, gis det i det følgende en kort beskrivelse av hvordan de viktigste

organene i kirken er oppbygd og fungerer. Fremstillingen har ikke ambisjon om å dekke hele kirkens virksomhet og er først og fremst vinklet inn mot de sider som direkte eller indirekte har sammenheng med statskirkeordningen.

I forenklet form kan Den norske kirkes organisasjon fremstilles som vist i figur 4.1.

Den norske kirke var i 2005 delt inn i 11 bispedømmer, 104 prostier, i overkant av 620 prestegjeld og nesten 1 300 sokn. Hvert bispedømme ledes av et bispedømmeråd og en biskop. På lokalplanet er det et menighetsråd for hvert sokn og et kirkelig fellesråd som representerer alle sokn i en kommune. I kommuner med bare ett sokn utøver menighetsrådet de funksjoner som ellers ligger til kirkelig fellesråd. I 2004 var det 434 fellesråd, hvorav ca. 1/3 besto av ett sokn.

Alle sokn har geistlig betjening. Soknepresten, og i noen tilfeller kapellanen, er medlem av menighetsrådet der presten har tjenestested. Diakoner, kantorer og kateketer vigsles til kirkelig tjeneste. Alle disse tjenestegruppene er under biskopens tilsyn. Det pågår en utredning i Den norske kirke om diakonen har del i det kirkelige embetet. Kirkemøtet 2004 ga et prinsipielt tilsagn om at dette er mulig innenfor en luthersk embetsforståelse.

Det er ca. 8 000 stillinger i Den norske kirke, disse utgjør omlag 5 500 årsverk. Omtrent 6 600 personer er ansatt av fellesråd eller menighetsråd, som til sammen utfører omlag 4 250 årsverk. Det er ca. 940 kirkemusikere, 200 diakoner, 200 kateketer, 2 200 ansatte innen kirkebygg og kirkegårdsforvaltning, 650 innen barnehagevirksomhet og 420 kirkeverger eller daglige ledere (335 årsverk). I tillegg er det 797 stillinger ved kirkekontorene (504 årsverk). Ca. 54 % av stillingene er besatt av kvinner. I henhold til kirkelovens § 29 skal alle kirkelig tilsatte og tillitsvalgte være medlem av Den norske kirke. Biskopen kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det.

Det er 1 336 statlig finansierte menighetsprester i Den norske kirke. Ca. 17 % er kvinner. Prestestillingene utgjør ca. 25 % av årsverkene i menighetene. I tillegg kommer vel 80 stillinger som studentprester, feltprester, og prester og kateketer innen det døvekirkelige arbeidet.

Nesten 9 000 medlemmer er valgt inn i menighetsråd og fellesråd, og 42 000 er engasjert i utvalg og komiteer oppnevnt av menighetsråd. Ca. 25 000 frivillige medarbeidere er engasjert innen barne- og ungdomsarbeid, ca. 20 000 innen diakoni og det er nesten 50 000 deltakere i ulike kor. De frivillige organisasjonene og institusjonene innen kirken har også et stort antall ansatte og frivillige medarbeidere, deriblant mange prester, kateketer og diakoner.

Kirkerådets utvalg for kirke og stat (Bakkevigutvalget) foreslo i sin utredning *Samme kirke – ny ordning*, flere organisatoriske reformer i tillegg til hovedforslaget om en ny kirkeordning og ny finansieringsordning. Kirkemøtet har etter den tid arbeidet med reformer innenfor nåværende statskirkeordning. På Kirkemøtet i november 2005 ble det vedtatt at det bør tas initiativ til flere forsøk med samarbeid mellom sokn og forsøk med større sokn. I en fremtidig kirkeordning mente Kirkemøtet at det bør være tre forvaltningsnivåer og felles arbeidsgiveransvar. Arbeidet bør skje på lavest tjenlige nivå. Det skal arbeides videre med hvordan biskopens tilsyn skal tilrettelegges i forhold til eventuelt endret arbeidsgiveransvar. Det ble vedtatt å arbeide for tjenlige strukturer for samisk kirkeliv utenfor forvaltningsområdet for samiske språk.

#### 4.4.2 Den lokale kirke

Soknet har en rettslig selvstendighet som et stykke på vei kan sammenlignes med kommunens. Mens biskop, bispedømmeråd, Kirkerådet og Kirkemøtet i rettslig forstand er organer som utøver offentlig myndighet på ulike forvaltningsnivåer, har sok-

nets valgte organer fullt ansvar for soknets formue, eiendeler, stillinger og personell.

I tillegg til menighetsmøtet, har soknet to valgte organer: menighetsrådet og kirkelig fellesråd. De valgte organene er i lovverket gitt selvstendig ansvar. Statlige og kirkelige myndigheter kan bare instruere eller overprøve menighetens valgte organer på de saksområdene der det finnes hjemmel for det i lovverket. Slik hjemmel finnes blant annet i biskopenes tilsynsansvar, regulert i tjenesteordningen for biskoper.

Menighetens virksomhet styres av menighetsrådet og utøves av ansatte med kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, i samarbeid med prestene som er organisert som et selvstendig virksomhetsområde under Kongen. De ansatte arbeider vanligvis sammen i staber knyttet til den enkelte menighet. Noen steder er det felles stab for flere menigheter. Menighetsrådets oppgaver er regulert i kirkelovens § 9 som fastslår at «menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet». Rådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet, og det forvalter innsamlede og bevilgete midler. Det medvirker ved utnevning og tilsetning i kirkelige embeter og stillinger.

På vegne av alle sokn i samme kommune ivaretar kirkelig fellesråd i hovedsak ansvaret for drift av kirker og kirkegårder, arbeidsgiveransvaret for lokalkirkelig tilsatte og forvaltning av midler utredet av kommunen. Kommunenes økonomiske ansvar for den lokale kirke er regulert i kirkelovens § 15. Fellesrådets oppgaver og kompetanse er uttømmende beskrevet i loven. Myndighet til å opptre på soknets vegne ligger til menighetsrådet så fremt loven ikke uttrykkelig har lagt den til kirkelig fellesråd. Det er soknet som er den juridiske person. Menighetsrådet og kirkelig fellesråd er organer som på hver sine områder fatter vedtak, inngår avtaler osv. på den juridiske persons vegne.

Det kirkelige fellesrådet i større kommuner har en egen sentralstab. Fellesrådet tilsetter en daglig leder som får sine instruksjoner og fullmakter fra fellesrådet. Gravferdsvirksomheten er vanligvis organisert i en enhet med egne ansatte. Det er ikke krav om medlemskap i Den norske kirke for ansatte i gravferdsvirksomheten, men bruk av kombinasjonsstillinger internt i kirkelig fellesråd kan i noen tilfeller medføre bekjennelsesplikt. Fellesrådets og menighetsrådets virksomhet er i noen grad regulert gjennom regler fastsatt dels i lov, dels av Kirkemøtet i medhold av lov. Det er blant annet fastsatt overordnede instruksjoner (tjeneste-

ordninger) for særskilte stillinger som soknedia-kon, kateket og kantor slik at det er nasjonale standar-der for kvalifikasjonskrav til disse stillingene.

Forholdet mellom fellesråd og menighetsråd er regulert i kirkelovens §§ 9 og 14. Fellesrådet skal ivareta «økonomiske og administrative oppgaver på vegne av soknet», mens menighetsrådet skal «vekke og nære det kristelige liv». Fellesråd og menighetsråd er begge organer med direkte styringsmyndighet i soknet. Det er ikke noe over- og underordningsforhold mellom rådene, i prinsippet er de likestilte organer med ulike oppgaver. Hvert enkelt råd er ansvarlig for egen økonomi og regnskapsføring. Fellesrådet er tillagt et samordningsansvar innen planarbeid og fellestiltak mellom soknene og representerer soknet overfor kommunen. Fellesrådet kan anses å ha en overordnet oppgave gjennom sitt ansvar for forvaltning av den kommunale bevilgningen til kirkelige formål, samordning av planer og retten til å tilsette og gi instruks for alle som er tilsatt over rådets budsjett. I realiteten er det derfor en rekke sammenfallende områder mellom rådene innen økonomi- og personalforvaltningen og innen deler av planarbeidet.

Kommunen har et lovdefinert økonomisk ansvar for lokalkirken og bevilger årlige tilskudd. Fellesrådet skal etter loven fremme budsjettforslag for kommunestyret. I realiteten får de stort sett tildelt en ramme etter mønster av kommunale etater. Kommunene gir de fleste steder deler av tilskuddet som tjenesteyting.

Ved siden av å tilhøre menighetsstaber, inngår prestene også i embetslinjen og ledes av prosten som er underlagt biskopen. Tjenesteordning for prester angir i § 2 målformuleringene for prestetjenesten. Prosten skal forvalte ord og sakrament slik at kristen tro og kristent liv fremmes i menighetene ved at presten holder gudstjenester og forretter kirkelige handlinger, utfører dåps- og konfirmasjonsopplæring, utøver sjelesorg og veiledning, og utfører forkynerarbeid og annet menighetsbyggende arbeid. Forberedelse og gjennomføring av gudstjenester og kirkelige handlinger ledes av vedkommende prest, slik at presten i den sammenhengen har et lederansvar i forhold til de som er ansatt av en annen arbeidsgiver.

#### 4.4.3 Regionalt og sentralt nivå

##### *Prosten*

Prosten er leder for prestetjenesten i prostiet, og rådgiver og kompetanseperson overfor det lokale nivået. Tjenesteordningen av 2004 styrker prosten som leder for prestene. Prosten skal fortsatt gjøre tjeneste som menighetsprest, men i mindre

omfang enn tidligere. Biskopen har myndighet til å bestemme dette i forhold til den enkelte prost, og har slik sett ansvar for at prostene har nødvendig tid og kompetanse til å lede. Det er lagt til rette for at prostiet erstatter prestegjeldet som tjenestedistrikt. I henhold til kirkelovens § 22 kan det opprettes et prostiråd i hvert prosti.

##### *Bispedømmerådet*

Bispedømmerådet består av biskopen, en prest valgt av og blant prestene i bispedømmet, en representant valgt av og blant de leke kirkelig tilsatte i bispedømmet og fire leke medlemmer valgt av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet.

Bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet på alt som kan vekke og nære det kristelige liv i menighetene. Som det regionale samordningsorganet skal rådet fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet, men det kan ikke instruere menighetsmøter, menighetsråd eller kirkelige fellesråd. Det er tillagt tilsettingsmyndighet for prestene, forvalter tildelte statlige budsjettmidler og utøver kontroll og godkjenningsmyndighet av den lokale menighet. Bispedømmene har utviklet seg til et viktig regionalt forvaltningsnivå i Den norske kirke, i hovedsak som følge av at departementet har delegert mange og viktige forvaltningsoppgaver til bispedømmerådene. I den forbindelse har den kirkelige administrasjonen i bispedømmene blitt bygd ut.

Bispedømmerådene er ikke på generelt grunnlag underordnet annen myndighet, men utøver myndighet i medhold av lov. Bispedømmerådet ivaretar imidlertid også en rekke oppgaver på grunnlag av delegasjon, og kan i utøvelsen av denne myndigheten instrueres og kontrolleres av departementet som har delegert myndigheten. Dette gjelder blant annet utøvelse av tilsettingsmyndighet og andre oppgaver knyttet til arbeidsgiveransvaret for prestetjenesten. På en særlig måte utøver departementet styring ved forvaltningen av statsbudsjettet. Her underlegges bispedømmerådene statlig virksomhets- og økonomistyring etter de regler og former som gjelder i statsforvaltningen, med tildelingsbrev og rapporteringskrav i forhold til oppstilte mål og resultatkrav, og med formelle styringssamtaler og løpende administrativ kontakt som styringsvirkemidler.

##### *Biskopen*

Biskopen er, sammen med prostene, embetsmann og representant for det statlige kirkestyret. Bisko-

pen er medlem av bispedømmerådet og er tillagt egen tilsyns- og forvaltningsmyndighet. Ved siden av det læremessige tilsynsansvaret, er biskopens hovedoppgave å lede prestedtjenesten i bispedømmet. Biskopen er øverste kirkelige tilsyns mann med ansvar for tilsyn med kirkens lære og virksomhet. Biskopen har et overordnet ansvar for tilsyn med kirkens ansatte i bispedømmet og er også en viktig symbolbærer for Den norske kirke. Biskopens oppgaver og myndighet er regulert i en særskilt tjenesteordning for biskoper, fastsatt av Kongen. Biskopene sitter i Kirkemøtet og i Lærenemnd for Den norske kirke. Bispemøtets preses (leder) er medlem av Kirkerådet.

#### *Bispemøtet*

Bispemøtet er et lovfestet kirkelig sentralorgan som samles tre ganger årlig. Det består av de 11 tjenestegjørende biskopene og skal være et samordningsorgan for biskopene når det gjelder for eksempel tilsyn, vigslingspraksis og myndighetsutøvelse i forhold til gudstjenesteliv og personalforvaltning. Bispemøtet uttaler seg om saker som det blir forelagt av departementet eller Kirkemøtet. Det tar også opp saker på eget initiativ, særlig saker som ligger under biskopenes tilsynsoppgaver med ansvar for Den norske kirkes lære. Bispemøtet gir uttalelse til Kirkemøtet og departementet i saker som berører kirkens lære, men kan ikke treffe avgjørelser som er bindende for andre organer og kan ikke binde den enkelte biskop i utøvelsen av dennes embetsfunksjoner. I forholdet mellom Kirkemøtet og Bispemøtet er det vedtatt egne prosedyreregler for behandlingen av visse typer læresaker.

#### *Lærenemnda*

Lærenemnd for Den norske kirke er et organ som «etter anmodning gir uttalelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære» (kirkeloven § 27). Lærenemnda består av biskopene, fem teologisk sakkyndige, hvorav de tre teologiske fakulteter oppnevner en hver og Kirkemøtet velger to, og fire leke medlemmer valgt av Kirkemøtet. Formålet med opprettelsen av dette organet i 1988 var å etablere en prosedyre for behandling av læresaker som «ivaretar det hensyn at kirken selv må få avgjøre spørsmål av teologisk art og karakter» (NOU 1985:21 *Den norske kirken og læren*).

Lærenemnda har ingen forvaltningsmyndighet, men er et sakkyndig organ som skal gi uttalelser i kirkelige lærespørsmål når regjering, departement, en biskop eller Kirkemøtet ber om det.

Lærenemnda er ikke overordnet eller underlagt andre instanser i kirken. Den avgir uttalelse til den instansen som har forelagt saken. Det er opp til organer med relevant myndighet å følge opp lærenemndas uttalelse og eventuelt trekke forvaltningsmessige konsekvenser.

#### *Kirkemøtet*

Utenfor det statlige kirkestyret er Kirkemøtet det øverste representative organet i Den norske kirke og beslutter eller uttaler seg om en rekke saker på vegne av kirken. Det består av til sammen 85 medlemmer fra bispedømmerådene og noen få direktevalgte medlemmer. Kirkemøtet samles en gang årlig. Etter kirkeloven § 24 kan Kirkemøtet fastsette retningsgivende planer og program for kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og økumenisk (tverrkirkelig) virksomhet. Kirkemøtet er etter kirkeloven tillagt formell forskriftskompetanse ved at det kan fastsette kvalifikasjonskrav og tjenesteordninger for stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk, gi regler om kirkens inventar og utstyr, fastsette regler for kirkelige valg og gi utfyllende bestemmelser om menighetsrådets, kirkelig fellelråds, menighetsmøtets, bispedømmerådets og Kirkerådets virksomhet. Etter delegasjon fra Kongen i medhold av Grunnloven § 16 fastsetter også Kirkemøtet liturgier og tilhørende bestemmelser, tekstmek og salmebok for Den norske kirke.

Kirkemøtet uttaler seg i et vidt spekter av saker og har særlig ansvar for å gi uttalelse om viktige lovendringer på det kirkelige området. Det fastsetter kirkelige undervisningsplaner, planer for diakoni og retningslinjer for sokneregulering. Kirkemøtet velger et Kirkeråd som sitt forberedende og iverksettende organ.

#### *Kirkerådet*

Kirkerådet (kirkeloven § 25) forbereder Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger, og leder arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger. Det er Kirkemøtets utøvende organ, og fungerer som sentralkirkelig forvaltnings- og strategiorgan for hele kirken. Kirkerådet er tillagt offentlige forvaltningsoppgaver gjennom departementet. Statsbudsjettet og tildelingsbrevet legger viktige føringer for Kirkerådets virksomhet.

Kirkerådet har 15 medlemmer valgt av Kirkemøtet. Bispemøtets preses (leder) er fast medlem, i tillegg er det 10 leke medlemmer, hvorav en er kirkelig tilsatt og fire er prester. Alle bispedømme-

rådene skal være representert i rådet. Kirkerådet har 3 til 5 møter årlig.

#### *Mellomkirkelig råd*

Mellomkirkelig råd er direkte underlagt Kirkemøtet og har ansvar for Den norske kirkes økumeniske og internasjonale engasjement og virksomhet. Rådet skal også samordne og fremme kontakt med andre kirker i Norge gjennom teologiske samtaler og praktisk samarbeid.

#### *Samisk kirkeråd*

Samisk kirkeråd ble opprettet av Kirkemøtet i 1992 for å fremme samisk kirkeliv på lokalt og nasjonalt plan. Rådet har representanter fra de tre store samiske språkgruppene i Norge. Det er et kompetanse- og rådgivende organ som skal stimulere til at samisk kirkeliv blir ivaretatt som en nødvendig og likeverdig del av Den norske kirke. Med opprettelsen av Samisk kirkeråd fikk Den norske kirke et representativt organ for samisk kirkeliv. Det finnes ikke noe sentralt organ for kvensk kirkeliv og heller ikke noe formelt kirkelig tilbud til kvener i Norge.

#### *Sentralkirkelig sekretariat*

Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd har et felles sekretariat som ledes av en direktør. De to andre rådene ledes av hver sin generalsekretær. Sekretariatet har ca. 40 årsverk.

#### *Ungdommens kirkemøte*

Ungdommens kirkemøte ble første gang gjennomført i 1993. Det er ikke en del av den lovfestede kirkestrukturen, men er opprettet etter initiativ av Kirkerådet. Dette er et nasjonalt organ med to utsendinger fra hver av Den norske kirkes bispedømmer, én samisk utsending fra hver av de tre nordligste bispedømmene, én utsending fra hver av organisasjonene som driver ungdomsarbeid tilknyttet Den norske kirke, medlemmer av Utvalg for ungdomsspørsmål, samt de medlemmer av bispedømmerådene, Kirkerådet, Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd som er under 30 år.

Dette er et viktig møtepunkt for de som driver ungdomsarbeid, både i menigheter og organisasjoner. Målsettingen er å bygge på delegatenes erfaringer fra sine ulike sammenhenger, og jobbe med aktuelle spørsmål og utfordringer på dette feltet. Ungdommens kirkemøte kan melde inn saker til behandling på Kirkemøtet og velger 4 representanter med tale- og forslagsrett til Kirkemøtet.

Ungdommens kirkemøte velger et Utvalg for ungdomsspørsmål som sitt forberedende organ. Dette utvalget drøfter også aktuelle ungdomsspørsmål i kirken og uttaler seg til de aktuelle kirkelige organene.

De fleste bispedømmer har et årlig ungdomsting der representanter fra den enkelte menighet møter. De velger delegatene til Ungdommens kirkemøte og medlemmer til bispedømmets ungdomsutvalg.

#### **4.4.4 Det statlige kirkestyret**

De statlige organene er en del av Den norske kirkes organisasjon og kan ikke sees isolert fra denne. Formelt (konstitusjonelt) sett står de øverst i styringsstrukturen i Den norske kirke, og har i siste hånd kompetansen. I realiteten har det aldri fungert slik fullt ut, og i senere år er stadig mer av myndigheten i kirken overført til de kirkelige organene slik at den reelle betydningen av det statlige kirkestyret har blitt mindre.

Den sterkeste symbolsaken i forhold til det statlige kirkestyret er utnevningen av biskoper. Prosedyrene for nominasjon og stemmegivning har endret seg over tid, men Kongens (regjeringens) rett til å utnevne hvem som skal bli biskop i Den norske kirke er uendret.

#### *Kongen i kirkelig statsråd*

Realiteten i dag er at Kongens kirkestyre i likhet med andre deler av statsforvaltningen, utøves av regjeringen i kirkelig statsråd og av kirkestatsråden som har det løpende ansvaret. Utnevninger av kirkelige embetsmenn er også en del av Kongens myndighetsområde.

Etter Grunnloven er det ikke noe formelt krav om at statsråden selv skal være medlem av Den norske kirke, men det har alltid vært praktisert slik ettersom det anses å være både praktisk og prinsipielt meget problematisk dersom kirkestatsråden ikke er medlem av kirken.

#### *Stortinget*

Stortinget regulerer Den norske kirke gjennom lovgivning. Stortinget har også mulighet for påvirkning og styring gjennom sin bevilgningsmyndighet, alminnelige politiske debatter og gjennom etterfølgende kontroll. I praksis er Stortingets styring mest rettet mot organisatoriske forhold og de ytre rammene for Den norske kirkes virksomhet. Når det gjelder den indre virksomheten generelt og læresaker spesielt, har Stortinget i

hovedsak vært tilbakeholdende. Siden behandlingen av stortingsmelding nr. 40 *Om stat og kirke* (1980), har det vært bred enighet på Stortinget om at Den norske kirke bør ha reelt selvstyre, selv om det varierer fra parti til parti hvor vidtrekkende dette selvstyret skal være. Samtidig er det nesten hvert år saker der Stortinget går inn i spørsmål som angår Den norske kirkes virksomhet.

#### *Kultur- og kirkedepartementet*

Regjeringens forvaltning av saker om Den norske kirke ligger under Kultur- og kirkedepartementet og utøves av kirkeavdelingen. Departementet forbereder alle kirkelige forvaltningssaker som skal avgjøres av Kongen i statsråd og alle kirkelige lover og anordninger (forskrifter) som skal gis av Stortinget eller av Kongen i statsråd. Departementet legger frem forslag til statlige bevilgninger til kirken og kontrollerer at den følger opp de målene som settes i statsbudsjettet.

Ved siden av å forberede saker for vedtak i Storting og regjering, utøver departementet også forvaltningsmyndighet, gjennom generelle rundskriv og behandling av enkeltsaker. Omfanget av dette er betydelig redusert, etter at myndighet er delegert til Kirkemøtet og andre kirkelige organer. Departementet er imidlertid fortsatt en sentral aktør i den løpende styringen av kirken, bl.a. ved å fungere som lovtolker og rådgiver overfor de kirkelige organene og gjennom regelmessige styringssamtaler. Kirkeavdelingen i departementet fungerer her som en viktig mellominstans og formidler mellom politiske organer (Storting, regjering og statsråd) og de kirkelige rådsorganene.

#### **4.4.5 Embete og råd**

Fra å være en ensidig embetsstyrt kirke, har Den norske kirke utviklet seg til en organisasjon med både embete og valgte styringsorganer. Makt og ansvarsområder er delegert fra statlige organer til de valgte kirkelige rådene. Denne demokratiseringsprosessen har vokst frem dels som følge av økende engasjement av lekfolk i det kirkelige arbeidet, dels på grunn av den alminnelige demokratiseringen i samfunnet.

Stortinget har vedtatt et lovverk og en organisatorisk utforming som kan sikre demokrati og gi alle kirkens medlemmer mulighet til innflytelse. Dette har ikke bare fått konsekvenser for graden av statlig styring innenfor statskirkeordningen, men påvirker også forholdet mellom embetslinjen og rådslinjen.

Dagens todelte ledelsessystem med en statlig organisert prestetjeneste (embetslinjen) og folkevalgte rådsorganer (rådslinjen) der også embetslinjen er representert, forutsetter samarbeid og samordning. Todelt ledelse er utfordrende, siden det alltid kan oppstå skjæringspunkter, uklarheter og motsetninger.

I kirkelige utredninger og uttalelser om embete og råd, understrekes det at hele menigheten har et kollektivt ansvar for kirkens oppdrag. Blant annet på grunnlag av *Den augsburgske bekjennelse* fremholdes det at det like fullt finnes en særskilt tjeneste med ansvar for offentlige forkynnelse og sakramentforvaltning. Det er denne tjenesten som tradisjonelt har vært betegnet som «embetet». Begrepsbruken samsvarer altså ikke med hva som er «embeter» i tjenestemannsrettslig forstand. Prester som ikke er utnevnt av Kongen, betegnes også som innehavere av det kirkelige embetet.

Ved det første Kirkemøtet i 1984 uttalte møtet: «Kirkens organer har sitt utspring i den troende og bekjennende menighet, slik den først og fremst trer frem i gudstjenestefellesskapet på lokalplanet. Derfor er det lokalmenigheten med dens organer som danner grunnenheten i kirkeorganisasjonen. Det er for å tjene evangeliets fremme og forvaltningen av nådemidlene at menigheten skaper sine styringsorganer. Dette mandatet har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament. Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærerne, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger».

I Den norske kirke er utøvelsen av presteembetet organisert som en særskilt virksomhet. Den er særskilt finansiert over statsbudsjettet, og prestene er til forskjell fra de andre lokalkirkelige tjenestemenn, statlig tilsatt. Prestetjenesten utgjør etter dette en egen organisasjon under biskopens ledelse. De sentrale områdene i prestenes virksomhetsansvar er gudstjenester, kirkelige handlinger og sjelesorg. Den nye tjenesteordningen understreker at prestene i likhet med menighetsrådene har ansvaret for menighetsbyggende arbeid. Det kan være vanskelig å holde fra hverandre menighetsrådets og prestens virksomhetsansvar. Derfor kan det være behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdene og bedre samordningen av prestetjenesten og menighetens øvrige virksomhet.

Prestetjenestens særskilte ansvar tilsier i seg selv ingen begrensning av demokratiet i kirken.

Hele menigheten bærer som nevnt kollektivt ansvaret for kirkens oppdrag og med det også de læremessige spørsmålene. Det er en slik forståelse som danner det teologiske grunnlaget for at myndighet til å fastsette kirkens liturgier er lagt til Kirkemøtet, og for så vidt også for at den i sin tid lå hos Kongen.

Regjeringens plikt til å rådspørre biskopene og Kirkemøtets prosedyre for behandling av læresaker, viser imidlertid at det her dreier seg om noe annet enn et generelt demokratisk prinsipp. Grunnlaget for demokrati i kirken er derfor noe annerledes enn for demokrati i staten. Det statlige demokratiet er begrunnet i folkesuverenitetsprinsippet. Folket er fritt til å bestemme i egne anliggender. Med dette grunnlaget anses for eksempel Stortingets lovgivningsmyndighet som forholdsvis lite begrenset. Et kirkelig valgt organ utøver derimot ikke myndighet på grunnlag av folkets autonomi. Det er bundet til Guds ord, som er kirkens øverste instans, og forpliktet på kirkens oppdrag. I den grad dette kan betegnes som en begrensning av demokratiet, gjelder disse grensene også i dag. Alle valgte kirkelige organer, også Kongen og det kirkelige statsråd, er forpliktet til å utøve sin kirkelige myndighet i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære. Derfor er det fastsatt særskilte prosedyrer for behandling av læresaker.

Med rådsorganer på alle nivå, er kirken godt rustet til selvstendighet. Deltakelsen ved menighetsrådsvalg er imidlertid svært lav. De fleste steder er den under 3 % av kirkens medlemmer. Dette er et sammensatt problem som kan ha mange årsaker, men som uansett er en demokratisk utfordring.

#### 4.4.6 Særskilt organisert virksomhet

##### *Døves menigheter*

Døvemenighetene er organisert i fire distrikter med egne menighetsråd: Det nordenfjeldske, Det sønnenfjeldske, Det vestenfjeldske og Det østnfjeldske. Disse er organisert som et prosti i Oslo bispedømme. De fire døvekirkene i Norge ligger i Bergen, Oslo, Stavanger og Trondheim. Kirkevergen er daglig leder for fellesrådet og har kontor i Oslo. Det finnes også et organisert døvekirkelig arbeid i Ålesund og Tromsø. I Tromsø er det dessuten planlagt å integrere en døvekirke i den nye Kroken kirke. Alle døve som er medlemmer av Den norske kirke er medlemmer av Døves menighet, men kan samtidig være medlem i den menigheten de geografisk sett tilhører. Døves familier kan velge samme form for dobbeltmedlemskap. I motsetning til lokalmenighetene, mottar ikke

døvemenighetene faste eller lovbestemte tilskudd fra kommunene. Virksomheten er basert på statlige tilskudd og frivillige bidrag.

##### *Feltprester*

Feltprestekorpset er en selvstendig organisatorisk enhet tilknyttet forsvarssjefen, men fremstår også som et ikke-geografisk prosti under tilsyn av Oslo biskop. Enheten rullefører og forvalter ordinerte prester i Den norske kirke, prester og forstandere i registrerte trossamfunn, teologer, teologistudenter og annet tildelt personell. Feltprestekorpsets virksomhet ledes av feltprosten og seniorprestens feltpresttjeneste. Bare prester fra Den norske kirke og Den Evangelisk-Lutherske Frikirke kan få fast ansettelse som feltprest. I kirkelige anliggender har Oslos biskop tilsyn med Feltprestekorpset. I tillegg til å utføre kirkelige handlinger, gi undervisning, veiledning og sjelesorg, skal feltpresten veilede sine overordnede i etiske og moralske spørsmål og gi råd om hvordan den frie religionsutøvelsen i Forsvaret kan ivaretas i forhold til ulike tros- og livssynsmessige ståsted.

##### *Institusjonsprester*

Institusjonsprester i fengsler og ved undervisningsinstitusjoner er i hovedsak ansatt i eller rekruttert fra Den norske kirke. Ved helseinstitusjoner er prestene stort sett tilsatt av institusjonen, og det er institusjonens ledelse som avgjør om det ved ansettelse skal stilles krav om medlemskap i Den norske kirke. Prester som er ordinert i Den norske kirke står under tilsyn av vedkommende biskop.

##### *Sjømannskirken/Norsk kirke i utlandet*

Sjømannskirken/Norsk kirke i utlandet er en frivillig organisasjon, som på vegne av Den norske kirke betjener nordmenn i utlandet. Den har også et økumenisk ansvar og samarbeider med kirkesamfunn, organisasjoner og lokale menigheter. Organisasjonen har ca. 180 ansatte. Staten dekker lønns- og personalkostnader for nærmere 110 årsverk ved utestasjonene og hovedkontoret i Norge.

Sjømannskirken betjener rundt 700 000 nordmenn hvert år. Hovedmålet er å skape åndelige, kulturelle og sosiale møteplasser for nordmenn i utlandet, gi medmenneskelig omsorg og praktisk hjelp. Sjømannskirken hadde i 2004 et budsjett på 115 mill. kroner, hvorav 38 % var statlig støtte. Resten samles inn ved frivillige gaver i Norge og ved enhetene i utlandet. Alle sjømannskirkene utfører kirkelige



handlinger som dåp, konfirmasjon og bisettelse. En rekke kirker foretar også vielser.

Organisasjonsmessig er Sjømannskirken nært knyttet til Den norske kirke. Den norske kirke har 6 representanter i generalforsamlingen. Den ene er Bjørgvin biskop som har det kirkelige tilsynet med Sjømannskirken. Tre representanter er oppnevnt av Kirkemøtet, mens Kirkerådet og Mellomkirkelig råd oppnevner en representant hver.

#### *Svalbard kirke*

Svalbard kirke ligger i Longyearbyen og er verdens nordligste kirke. Den norske kirkes virksomhet finansieres over svalbardbudsjettet. Soknepresten har ansvaret for å forvalte den delen av budsjettet som går til kirkens virksomhet. Staten eier kirkebygget som forvaltes av Statsbygg. I tillegg til den norske bosettingen i Longyearbyen og Ny-Ålesund, befolkningen i Barentsburg og den polske befolkningen i Hornsund, besøker også kirken innbyggerne i Svea, fangstmenn og andre som overvintrer på Svalbard.

Det er tre ansatte i Svalbard kirke: sokneprest, kateket og husholdsbestyrer. Prest og kateket utfører kirkelige handlinger som gudstjenester, dåp, konfirmasjon, vigsel, sjelesorg og andre kirkelige tjenester. I tillegg driver kirken barne- og ungdomsarbeid. Kirken samarbeider med Den russisk ortodokse kirke og Den katolske kirke i Norge når det gjelder betjening av de russiske og polske bosetningene.

Biskopen i Nord-Hålogaland har tilsyn med kirkens virksomhet. Tilsetting av de kirkelig ansatte skjer ved Nord-Hålogaland bispedømmeråd som også har arbeidsgiveransvaret. Siden norsk lov ikke gjelder på Svalbard, gjelder heller ikke kirkeloven. Det er ikke menighetsråd på Svalbard, men det er valgt et kirkeråd som er et slags husstyre for kirken og et samrådsorgan for soknepresten. Soknepresten er tillagt hele den kirkelige ledelse på Svalbard.

#### *Andre menighetsdannelser*

I senere tid er det etablert flere nye menigheter innen Den norske kirke som ikke er knyttet opp til den geografiske menighetsinndelingen. Dette har først og fremst skjedd innen noen av de kristelige organisasjonene. Normisjon har inngått avtaler med aktuelle bispedømmer for å få tjenlige ordninger når det gjelder sakramentsforvaltning etter kirkens orden og rutiner for kirkebokføring. Det Norske Misjonsselskap har valgt en ordning der menighetene de tar ansvar for, innordner seg under de offisielle kirkelige organer. Norsk Luthersk Misjonssamband og Indremisjonsforbundet

har også utviklet forsamlinger som ligner på menighetsdannelser, men har så langt ikke inngått avtaler med offisielle kirkelige organer. Forsamlingene fungerer i regelen som gudstjenestefeirende fellesskap med forvaltning av nattverd og i noen tilfeller med dåp.

Ut fra dagens kirkelovgivning er det ikke juridisk sett hjemmel for menigheter som ikke formelt er knyttet opp mot den offisielle strukturen eller som ikke er basert i en geografisk menighet. Det er likevel åpenhet både fra Bispemøtet og Kirkemøtet for prøveordninger som kan føre til større variasjon i menighetsdannelser. Våren 2005 vedtok Stortinget etter initiativ fra Kirkerådet å endre kirkeloven slik at den gir hjemmel for forsøk med såkalte valgmenigheter. Medlemskapet er ikke avhengig av bosted. Menigheten organiserer seg selv og kan ansette prest, men det gis ikke tilskudd fra det offentlige. Det forutsettes tilsyn av en biskop. Kirkemøtet 2005 ga sin tilslutning til slike ordninger.

#### *Samisk og kvensk kirkeliv*

De fleste samer og kvener i Norge tilhører Den norske kirke. I de få menighetene der samer og kvener er i flertall, eller utgjør en betydelig del av befolkningen, har samer og kvener fått prege menighetslivet. Der det samiske eller kvenske språket er blitt tatt i bruk igjen i kirken, kommer noen av motsetningene fra fornorskningstiden frem og tydeliggjør etniske spenninger som finnes i lokalsamfunnene.

Kvensk kirkeliv har praktisk talt ikke vært omtalt i noen offentlige dokumenter, før i Kirkemøtets uttalelse om kirkens selvforståelse i 2004 (vedlegg 1). Fra 1848 har utdanning av prester i kvensk eller finsk vært hjemlet i kirken. De finske innvandrerne får et tilbud gjennom Den finske kirkes prest i Norge.

Samisk kirkeliv har flere ganger vært en av hovedsakene på Kirkemøtet. I tillegg fikk Kirkemøtets behandling av regjeringens forslag til finnmarksloven i 2003 stor oppmerksomhet. Etter at Kirkemøtet i 1997 tok et oppgjør med kirkens rolle i overgrepene mot samene, har det vært opptatt av nødvendigheten av en positiv diskriminering av samisk kirkeliv i Den norske kirke. Samisk kirkeliv er tilgodesett med en forholdsvis større del av ressursene i kirken enn det øvrige kirkeliv. Samisk kirkeliv har siden 1997 vært satsningsområde i kirken. Resultatet har bl.a. vært opprettelsen av Samisk kirkeråd med sekretariat, bevisstgjøring av kirkens ansvar for den samiske befolkningen, utvidelse av de tre nordligste bispedømmerådene med

en samisk representant, samisk bibeloversettelse, nye samiske salmebøker, fornyelse av samisk gudstjenesteliv, flere stillinger innen samisk kirkeliv og kristen litteratur på samisk.

I 1991 ble det opprettet et eget samisk prosti i Indre Finnmark. Dette er det eneste prostiet i Den norske kirke der den samisktalende befolkningen er i majoritet. Før prostiet ble opprettet, var hver av menighetene i det nye prostiet en minoritet i de gamle prostiene. Det nye prostiet har betydd mye for samisk kirkeliv, først og fremst i Indre Finnmark, men også med positive ringvirkninger i Den norske kirke i Finland, Sverige og Russland.

Sørsamene er spredtboende og utgjør en minoritet i alle menigheter. Det sørsamiske språkområdet omfatter hele Nidaros bispedømme, deler av Sør-Hålogaland og Hamar bispedømme. Nidaros bispedømmeråd er gitt et særskilt ansvar for sørsamisk kirkeliv. Blant rådets medlemmer skal det være en sørsamisk representant. Bispedømmerådet opprettet i 1991 et utvalg for sørsamisk kirkeliv som skal fremme, verne og samordne sørsamisk kirkeliv.

Oslo har den største samiske befolkningen i landet. Et fåtall er registrert i samemantallet. Det er samer i to læstadianske forsamlinger i Oslo.

Verken fylkesgrenser, regiongrenser, bispedømmegrenser eller landegrenser følger de grensene som er naturlige for samene. Samisk kirkeråd har uttalt at de formelle strukturene i Den norske kirke ikke i tilstrekkelig grad ivaretar samisk kirkeliv fordi samene bor spredt over hele landet og er i fåtall i forhold til befolkningen for øvrig. Det er behov for forbindelser på tvers av bispedømmer og formelle linjer for å ivareta samiske familiers behov. Nidaros bispedømmeråd har foreslått å opprette en egen samisk menighet og et samisk menighetsråd i sørsamisk område av hensyn til den særskilte bosettingen sørsamene har, slik at samene kan få en enhet som knytter området sammen og styrker fellesskapsfølelsen. Nidaros bispedømmeråd understreker at etableringen av en egen samisk menighet ikke må redusere arbeidet med å tilrettelegge for samers deltagelse som likeverdige og selvfulgelige medlemmer av sin lokalmenighet og den nasjonale kirke.

#### 4.4.7 Frivillige organisasjoner

Et særpreg ved norsk kirkeliv er de mange frivillige organisasjonene som har sin virksomhet innen ytremisjon, indremisjon, diakoni og undervisning. Noen har spesialisert seg på ett av feltene, mens andre har virksomhet på alle feltene. Disse organi-

sasjonene har hatt stor innflytelse på utviklingen innen Den norske kirke, og preger i stor grad kirkens virksomhet over hele landet.

Det frivillige arbeidet har også hatt stor samfunnsmessig betydning. Innenfor omsorgssektoren har en rekke diakonale institusjoner vært pionerer innen faglig utdanning. Diakonisser og menighetsøstre bygde opp den omsorgsstrukturen i lokalsamfunnet som etter hvert er overtatt av kommunal hjemmesykepleie. I dag finnes det omtrent 150 diakonale institusjoner i Norge drevet av instanser i og utenfor Den norske kirke. Disse representerer ca. 8 000 arbeidsplasser og utgjør 8 % av den offentlige helse- og sosialtjenesten i landet. De viktigste områdene er eldreomsorg og innsats for rusmisbrukere, men det drives også fire sykehus og tiltak innenfor psykiatri, kriminalomsorg med mer.

Lekmannsorganisasjonene som ble dannet fra midten av 1800-tallet er på mange vis en frukt av den gjennomgripende og samfunnsendrende vekselen som oppsto som følge av Hans Nielsen Hauge landsomfattende virksomhet. Hauge viste lojalitet overfor kirken og formante sine tilhengere til å forbli innen kirken. Dette er med på å forklare hvorfor organisasjonene forble innen kirken samtidig som de bevarte sin selvstendighet i forhold til kirkens offisielle organer. Tross varierende grad av kritikk mot statskirkeordningen, ga den organisasjonene frihet og sikret kristendomsundervisningen i skolen.

De frivillige organisasjonene var grasrotbevegelser som bar i seg kimen til demokratisk tenkning. De fikk stor betydning for den demokratiske utviklingen av samfunnet som embetskirken til dels motarbeidet. De ble også utgangspunktet for lekfolkets ønske og vilje til selv å ta del i ledelsen og utviklingen av det kirkelige arbeidet. Den kirkelige reformbevegelsen fra begynnelsen av 1900-tallet har til dels sine røtter her.

I de andre nordiske folkekirkene fikk ikke vekselbevegelser samme plass innenfor kirken som i Norge. Særlig gjelder det Sverige, der vekselstrømninger i stor grad gikk ut av Svenska kyrkan. Sveriges dissenterlov ga ikke like gode vilkår som den norske, og Svenska kyrkan var mer avvisende mot 1800-tallets vekselbevegelser enn det Den norske kirke var. I og med at dissenter mistet deler av sine borgerlige rettigheter, var det et stort skritt å tre ut av den norske statskirken. Mens det i Sverige var mulig å forbli medlem av statskirken samtidig som man var medlem av en frikirke, var ikke dette tillatt i Norge. Dette kan også være en grunn til at mange vekselbevegelser i Norge etablerte seg som organisasjoner

«innenfor» statskirken. Selv om flere lekmannsorganisasjoner gjennom tiden har utfordret både eneretten til organisert forkynnelse og annen virksomhet, har offisielle organer innen Den norske kirke gradvis tilpasset seg flere av organisasjonenes krav og synspunkter. Mange av organisasjo-

nene har også fått større syn for det menighetsbyggende arbeidet i Den norske kirke.

De nære relasjonene mellom offisielt og frivillig arbeid skyldes også personlige relasjoner mellom prester og biskoper i kirken og ledende personer i lekmannsorganisasjonene. Den norske kirkes

#### Boks 4.2 Oversikt over frivillige organisasjoner<sup>1</sup>

##### *Diakoni:*

Bergen Diakonissehjem  
Blå Kors  
Det norske Diakonhjem  
Kirkens Bymisjon  
Kirkens Familievern  
Kirkens Fengselsarbeid  
Kirkens Nødhjelp  
Kirkens SOS  
Kirkens Sosialtjeneste  
Kristent Arbeid Blant Blinde og Svaksynte  
Kristent Interkulturelt Arbeid  
Lukas Stiftelsen  
Menneskeverd  
Modum Bad  
RUSfri - Kristenfolkets Edruskapsråd  
Nord-Norges Diakonistiftelse  
Stiftelsen Diakonissehuset Lovisenberg  
Stiftelsen Menighetssøsterhjemmet  
Stiftelsen Signo (tidligere Stiftelsen Hjemmet for Døve)  
Strømmestiftelsen

##### *Utdanning til kirkelig tjeneste:*

Det teologiske menighetsfakultet  
Diakonhjemmets høyskole  
Diakonova (tidligere Menighetssøsterhjemmets høyskole)  
Dronning Mauds Minne  
Fjellhaug misjonshøyskole  
Gå Ut Senteret  
Høgskolen i Staffeldtsgate  
Kirkelig utdanningssenter i nord  
Lovisenberg diakonale høyskole  
Mediehøgskolen Gimlekollen  
Misjonshøgskolen  
Norsk lærerakademi

##### *Indre- og ytre misjon, barne- og ungdomsarbeid:*

ACTA - Barn og Unge i Normisjon

##### *Areopagos*

Den indre Sjømannsmisjon  
Den Norske Israelsmisjon  
Den norske Muhammedanermisjon  
Den Norske Tibetmisjon  
Det norske bibelselskap  
Det Norske Misjonsselskap  
Indremisjonsforbundet  
Kirkens Mannsarbeid  
Kristen Idrettskontakt - KRIK  
Misjonsalliansen  
Navigatørene  
Norges KFUK-KFUM  
Norges Kristelige Studentforbund  
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag  
Norges Samemisjon  
Normisjon  
Norsk Luthersk Misjonssamband  
Norsk Misjon i Øst  
Norsk Søndagsskoleforbund  
Oase  
Sjømannskirken/Norsk kirke i utlandet  
Ungdom i oppdrag

##### *Kultur og media:*

Bibelleseringen  
Bønne- og arbeidsfellesskapet Kirkelig Fornyelse For Bibel og Bekjennelse (FBB)  
Egede Instituttet  
Familie og Medier  
IKO - Kirkelig pedagogisk senter  
Kirkelig Kulturverksted og Kulturkirken Jakob  
Kristelig Pressekontor (KPK)  
Kristen Riksradio  
Norea Mediemisjon  
Norges Kirkesangforbund  
Norske kirkeakademiers fellesråd  
Norsk Kristelig Studieråd  
Senter for interkulturell kommunikasjon  
Åpen Kirkegruppe

<sup>1</sup> Flere av disse organisasjonene er tverrkirkelige/felleskirkelige.

prester var ofte sentrale medlemmer i foreningene. Mange prester ble rekruttert fra de frivillige organisasjonene og bidro dermed til å skape tette bånd mellom kirken og de frivillige organisasjonene.

Noen vekkelsesbevegelser har hatt en løsere form for organisering. Det gjelder ikke minst den læstadianske bevegelsen, som først og fremst har virket i de nordligste delene av Norge, Sverige og Finland. Den svenske presten Lars Levi Læstadius var i 1840-årene opphavet til denne vekkelsen. Bevegelsen har mange steder hatt avgjørende innflytelse på utviklingen av det lokale menighetslivet. Læstadianismen karakteriseres ofte som en samisk kristendomsform. Historisk er det riktig, da læstadianismen er den eneste vekkelsesbevegelsen som virkelig har hatt noen innflytelse i den samiske befolkningen, men alle samer er ikke læstadianere. I Norge har læstadianismen særlig preget samene nord for Saltfjellet. Læstadianismen har også hatt stor innflytelse på de finske innvandrerne, kvenene.

Medlemmene i de frivillige organisasjonene er i dag som regel medlemmer av Den norske kirke. Mange er regelmessige kirkegjengere og sentrale bidragsyttere i det frivillige arbeidet i de lokale menighetene. De tar på seg verv og oppgaver og holder på mange måter kirken i gang gjennom omfattende frivillig innsats. Mange steder utgjør de den aktive kjernen i den lokale menighet.

Det varierer hvor nært samarbeidet er mellom menighet og organisasjon og hvordan organisasjonene definerer sitt forhold til kirken. Noen steder foregår arbeidet på bedehuset, andre steder er moderne arbeidskirker det naturlig samlingspunktet. Det er også et bredt organisert samarbeid mellom en del av de frivillige organisasjonene og Den norske kirke på bispedømmeplan og nasjonalt. Innen ytre misjon er det etablert et samarbeid gjennom Samarbeidsrådet for menighet og misjon (SMM). I 2005 ble det etablert et Samarbeidsråd for barne- og ungdomsarbeid (SBU).

Selv om det i mange sammenhenger er et samarbeidsforhold mellom offisielle organer og frivillige organisasjoner i Den norske kirke, er det til dels også et spenningsforhold. Dette skyldes delvis at organisasjonene har ulike holdninger til et slikt samarbeid. For enkelte innebærer selvstendigheten at en ikke ønsker faste formelle samarbeidsordninger, mens andre er mer villige til å etablere slike opplegg. Det er også store lokale variasjoner, ofte basert på hvordan prester og andre kirkelige ansatte forholder seg til det arbeidet organisasjonene driver eller hvilke holdninger lokale ledere har hatt til kirkens offisielle struktur. Spenninger har også oppstått på grunn av teologiske

forskjeller, og som følge av at lokalmenigheten startet parallelle tiltak som ble oppfattet som konkurrerende i forhold til virksomheten på det lokale bedehus. Noen steder skyldes spenningene at enkelte organisasjoner har utviklet menighetslignende strukturer og virksomhet.

I tillegg til de organisasjonene som er omtalt her, er det en rekke andre organisasjoner med et kristent verdigrunnlag som samler medlemmer i Den norske kirke og bidrar til den lokale menighets virksomhet på ulike måter. Dette er organisasjoner som speidergrupper, husmorlag, sanitetsforeninger, bygdekvinnelag osv. De står i et mer eller mindre nært samarbeidsforhold til Den norske kirke, slik de også samarbeider med andre for å virkeliggjøre sine målsettinger. Dette er ikke særegent for Den norske kirke. Derfor er ikke denne typen organisasjoner omtalt her.

Boks 4.2 gir en oversikt over frivillige organisasjoner og institusjoner med varierende grad av tilknytning til Den norske kirke. Listen tar utgangspunkt i de organisasjonene som Den norske kirkes nettside oppgir som «Frivillige organisasjoner innen Den norske kirke». Organisasjoner som er offentlige eller organisert av kirkelige organer er ikke tatt med. Det samme gjelder typiske kontorer som ikke er medlemsorganisasjoner med allmenn interesse. Offentlige institusjoner som utdanner til tjeneste i kirkelige stillinger, slik som Det teologiske fakultet, høyskoler med kristendomsfaglig utdanning og lignende er heller ikke tatt med. Flere av organisasjonene er tverrkirkelige/felleskirkelige og altså knyttet til eller drevet av andre kirker og Den norske kirke i fellesskap.

## 4.5 Tro og livssyn i Norge

### 4.5.1 Den norske kirke

#### *Medlemsutvikling*

De statistiske dataene om Den norske kirkes medlemsutvikling de ti siste årene er i hovedsak hentet fra et arbeid som Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) har utført for utvalget (Stiftelsen Kirkeforskning 2004). For å få et lengre tidsperspektiv, er deler av fremstillingen supplert med statistikk fra den forrige offentlige utredningen om forholdet mellom stat og kirke (NOU 1975:30).

Folketellingene fra Statistisk sentralbyrå har siden 1875 offentliggjort medlemstall for tros- og livssynssamfunn. Tallene var tidligere basert på den enkeltes opplysninger og kan være unøyaktige og ufullstendige. For eksempel ble de som ikke oppga tilhørighet automatisk regnet med i med-

Tabell 4.1 Prosentvis oversikt over norske statsborgere som ikke er medlemmer av Den norske kirke 1875 – 2003.

År	Prosent
1875	0,4 %
1900	2,3 %
1920	2,7 %
1946	3,8 %
1960	3,7 %
1980	7,3 %
2000	13,4 %
2003	14,3 %

lemsstatistikken for Den norske kirke. Like fullt er dette interessante og verdifulle statistikker som viser generelle utviklingstrekk<sup>1</sup>. Folketellingsoversiktene gir prosentvis oversikt over personer som ikke er medlemmer av Den norske kirke.

Den norske kirke har aldri hatt flere medlemmer enn i dag. Samtidig har aldri en større andel av befolkningen stått utenfor Den norske kirke. I 1970 var omkring 95 % av befolkningen medlemmer av Den norske kirke. De fleste av de som ikke var medlemmer, var frikirkelige. I 2003 er drøyt 85 % medlemmer. Halvparten av de rundt 15 % som ikke er medlem, er med i et av de mange andre tros- eller livssynssamfunnene. Antallet som ikke tilhører noe tros- eller livssynssamfunn øker. I 1960 var tallet 0,6 %, mens gruppen utgjør omkring 6 % i 2003.

Konsentrasjonen av innvandrere og mennesker med tros- eller livssynstilhørighet utenfor Den norske kirke er langt større i hovedstaden enn i landet ellers. I 2004 var 72 % av de bosatte i Oslo bispedømme medlemmer av Den norske kirke. Tallet for Oslo kommune var 69 %. Dersom Oslo by holdes utenfor beregningene, øker medlemsprosenten i landet med 2 %. Andre byer med en lavere andel kirkemedlemmer enn landsgjennomsnittet, finner vi stort sett langs kysten fra Halden til Stavanger. De fleste byene ligger ellers over landsgjennomsnittet, også et par av storbyene: Bergen har 85 %, Trondheim 87 %, mens Stavanger har 82 %.

I Agder bispedømme ligger også medlemsprosenten klart under landsgjennomsnittet, det skyldes en høy grad av frikirkelighet. Størst oppslutning om kirkemedlemskapet er det på Vestlandet med over 90 % og i landsdelene fra indre Østlandet,

via Trøndelag og til Øst-Finnmark. Fra Rogaland og sørover, videre innover Oslofjorden og deretter ut til svenskegrensen befinner andelen kirkemedlemmer seg på rundt 85 %.

Generelt er andelen kirkemedlemmer høyere på landsbygda enn i byene. Dersom en bygd har høy medlemsprosent, vil nærmeste by sannsynligvis ha en lavere prosentandel, men likevel ligge relativt høyt sammenlignet med andre byer. Tilsvarende vil byer i nærheten av landkommuner med lave medlemskapstall ligge lavt i forhold til andre byer.

Analysen av intervjudata fra *Folkekirke 2000*, viser at de fleste medlemmene av Den norske kirke ikke stiller seg likegyldige til medlemskapet. De fleste legger vekt på de positive relasjonelle sidene, men flertallet av kirkemedlemmene markerer også en viss avstand til kirken. De er ikke medlemmer fordi de er så veldig opptatte av «religiøse spørsmål». Derimot er de opptatt av retten til å bruke kirkens tilbud, primært overgangsrundene. Medlemskapet begrunnes ellers med at en selv er døpt og med betydningen av den kristne kulturarven. På de fleste punktene er det lite som skiller de kirkeaktive fra de andre medlemmene. Unntaket omfatter to tema som betyr langt mer for de engasjerte: Opplevelsen av tilhørighet til kirken og betydningen av å ha en kristen tro.

Av deltakerne i *Folkekirke 2000* oppga 18 % at de har vurdert å melde seg ut av Den norske kirke. De faktiske utmeldingstallene per år er ca. 0,1 % av medlemsmassen. De fleste som har vurdert utmelding har forblitt medlemmer. Blant disse er det en overvekt av unge menn, samboende, ugifte og skilte, barnløse og personer med høyere utdanning. Majoriteten av disse er bosatt i Oslo og Akershus. Et mindretall av de kirkeaktive oppga også at de har vurdert utmelding. Deres profil er en annen. De legger større vekt på egen kristen tro og religiøse opplevelser enn på ritene som begrunnelse for sitt kirkemedlemskap.

Fra midt på 1970-tallet og til midt på 1990-tallet var direkte utmelding av Den norske kirke en viktig grunn til at medlemsandelen i befolkningen gikk tilbake fra år til år. Fra midten av 1990-årene har nedgangen i større grad skyldtes befolkningsendringer på grunn av tilflytting. Gruppen nordmenn med annen religiøs tilhørighet enn Den norske kirke, f.eks. muslimer, er økende. Det får konsekvenser for tolkningen av sentrale begreper i kirkestatistikken: medlems-, dåps-, konfirmasjons-, vigself- og gravferdsprosenten. Befolkningsendringer påvirker alle disse.

Sett i forhold til totaltall for befolkningen er oppslutningen om de kirkelige handlingene på

<sup>1</sup> Etter at kirkeloven av 1996 ga hjemmel for etablering av et separat kirkelig manntall, er det nå mulig å utarbeide et slikt manntall. Dette arbeides det for tiden med å kvalitets-sikre, da flere ikke-medlemmer fortsatt er registrert som medlemmer av Den norske kirke.

Tabell 4.2 Andel døpte av totalt antall fødte; andel konfirmerte av totalt antall 14-åringer; andel kirkelige vigslere av totalt antall vigslere; andel kirkelige gravferder av totalt antall dødsfall.<sup>1</sup>

Ritual	1990	2000	2003
Dåp	81 %	81 %	78 %
Konfirmasjon	81 %	70 %	68 %
Vigsel	60 %	56 %	52 %
Gravferd	97 %	94 %	94 %

<sup>1</sup> Kilde: *Årbok for Den norske kirke*.

landsbasis som i tabell 4.2. Den prosentvise oppslutningen blir høyere hvis de kirkelige handlingene ses i forhold til medlemstall. Oppslutningen om dåp i Den norske kirke kan illustrere dette. Om antallet døpte i 2003 deles på antallet fødte dette året, blir andelen 78 %. Da omfatter sammenlikningen alle nyfødte uavhengig av foreldrenes religiøse tilhørighet. Hvis sammenlikningen bare tallfester antallet fødte der en av foreldrene er medlem i Den norske kirke, blir dåpsandelen drøyt 90 %. Dette viser at langt de fleste kirkemedlemmer som blir foreldre, stadig lar barna sine døpe.

KIFO har sammenliknet data fra intervjuundersøkelsene *Verdiundersøkelsen 1990*, *RAMP 1998* og *Folkekirke 2000* for å se om det har skjedd noen endringer over tid, når det gjelder hva medlemmer av Den norske kirke tenker om betydningen av religiøs markering av fødsel, giftermål og død.

Det er medlemmene av Den norske kirke som er de potensielle brukerne av kirkens riter. Med unntak av Oslo-området har ritene en oppslutning rundt 90 % blant medlemmene. Unntaket er kirkelig vigsel. Som tabell 4.3 viser, har andelen medlemmer av Den norske kirke som mener det er viktig med kirkelig vigsel økt, men andelen kirkelige

Tabell 4.3 Andelen medlemmer av Den norske kirke som anser det som viktig med religiøs markering av fødsel, giftermål, dødsfall<sup>1</sup>.

	Verdiundersøkelsen 1990	RAMP 1998	Folkekirke 2000
Fødsel	71 %	72 %	69 %
Giftermål	74 %	78 %	80 %
Dødsfall	86 %	92 %	90 %

<sup>1</sup> For å sammenholde de 3 datasettene er MISSING lagt til nei. Dessuten er «vet ikke» (*Verdiundersøkelsen 1990*) eller «verken/eller» (*RAMP 1998* og *Folkekirke 2000*) holdt utenfor analysen. De inngår derfor ikke i prosentberegningen. Kilde: *Verdiundersøkelsen 1990*, *Ramp 1998*, *Folkekirke 2000*.

Tabell 4.4 Antall gudstjenestedeltakere i Den norske kirke 1994–2003<sup>1</sup>.

År	Antall
1994	7 204 014
1999	6 869 729
2000	6 928 579
2001	6 678 321
2002	6 709 633
2003	6 740 334

<sup>1</sup> Deltakere ved gravferder, vigslere og institusjonsgudstjenester: ikke tatt med. Kilde: NSDs Kirke database.

vigslere av det totale antallet vigslere har gått markert ned over hele landet, jf. tabell 4.2.

Deltakelse ved gudstjenester brukes ofte som kriterium på religiøs engasjement. Registerdata skiller derimot ikke mellom årsakene til kirkegang. Både dåp og konfirmasjon er lagt til gudstjenesten, dermed blir alle deltakere regnet som gudstjenestedeltakere. Over tid peker kurven for kirkegang forsiktig nedover. For de gudstjenestene som det føres statistikk over, har Den norske kirke mistet en halv million deltakere fra midt på 1990-tallet. Gjennomsnittlig gudstjenestedeltakelse har falt 6 % på 10 år. Den gjennomsnittlige deltakelsen har i henhold til de siste statistikkene stabilisert seg på drøyt 100 deltakere per gudstjeneste, jf. tabell 4.4. En europeisk undersøkelse viser at gudstjenestedeltakelsen i Norge ligger på ca. 5 %. Dette er noe bedre enn i de andre nordiske land (*European Social Survey 2005*).

Hver uke er i snitt over 130 000 personer til stede ved Den norske kirkes gudstjenester. Da er verken gravferder, kirkebryllup eller institusjonsgudstjenester regnet med. Det er heller ikke (kirke)konserter. Antall gudstjenester har stabilisert seg fra 1980-tallet. Det samme har antall nattverdsgjester:

Praksisen med ritualbasert kirkegang bidrar til å vedlikeholde den samlede kirkegangen, mens

Tabell 4.5 Antall gudstjenester og nattverdsgjester i Den norske kirke 1960–2000<sup>1</sup>.

År	Nattverdsgjester totalt	Gudstjenester totalt
1960	650 000	55 000
1970	750 000	61 000
1980	1 100 000	71 000
1990	1 100 000	71 000
2000	1 100 000	71 000

<sup>1</sup> Kilde: *Årbok for Den norske kirke*.

det er mindre oppslutning om gudstjenester uten dåp og konfirmasjon. De som oppsøker kirken for markering av de kirkelige handlingene som overgangsriter, utgjør en vesentlig del av den samlede gudstjenestedeltakelsen. Majoriteten av kirkemedlemmer som ofte betraktes og omtales som perifer og passive, er dermed i høy grad med på å opprettholde den samlede kirkegangen i Den norske kirke. Analyser av et nyere intervjumateriale peker i retning av at endringer i kirkegangspraksis og redusert deltakelse i gudstjenesten, skjer blant dem som betegner seg selv som «bekjennende kristen».

Tallmaterialet ovenfor gir ikke et komplett bilde av den religiøse utviklingen i befolkningen eller blant medlemmene i kirken. Tilstrømningen av innvandrere har medført en økning i medlems-tall i andre trossamfunn, ikke minst i Den katolske kirke og muslimske trossamfunn. Av de som ikke finner seg til rette i Den norske kirke, går enkelte over til andre kirkesamfunn. Noen danner sine egne fellesskap innenfor rammen av Den norske kirke uten at dette registreres som utmelding eller overgang til annet kirkesamfunn. I tillegg finnes alle de medlemmene som ikke er aktive, men som ikke melder seg ut.

#### *Statskirkeordningens betydning for felles verdigrunnlag*

Reguleringen av statskirkeordningen er fortsatt vevd sammen med den statlige lovgivningen. De som legger til grunn at slik lovgivning influerer på hva som har akseptabel moralsk status i samfunnet, vil hevde at statskirkeordningen påvirker befolkningens oppfatning av hva som er akseptabel tro og livssyn. De vil hevde at slik lovgivning fungerer som rammeverk for vurderingen av mennesker med annen tro eller livssyn, og at det dermed kan virke begrensende på pluralitet eller hindre full utfoldelse av menneskets religiøse identitet eller opplevelsen av å være god nok nordmann. Andre vil hevde at annen lovgivning om f. eks. menneskerettigheter og likestilling balanserer dette forholdet og bidrar til å legitimere frihet i valg av tro og livssyn. Uansett kan tvetydigheten være et problem og så tvil om hva som har forrang.

Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19) mener at Den norske kirke fortsatt har symbolsk makt ved at den gir staten en konfesjonell forankring. Selv om mange fortsatt markerer de store begivenhetene i livet i en kirkelig ramme, er normer og handlingsmønstre i dag mindre preget av religiøs tro og kirkelig autoritet. Religion preger samfunnsinstitusjonene i langt mindre grad

enn før, til tross for at statskirkeordningen er beholdt. Parallelt med den institusjonelle sekulariseringen har det også foregått en livssynsmessig sekularisering, som innebærer at færre mennesker har religion som en viktig ramme omkring sine liv. Mellom 5 og 10 % av befolkningen er dypt preget av religiøse verdier og retningslinjer på ulike livsområder. Samtidig er religion i stor grad blitt en privatsak. Dette gjelder også blant mange kristne.

Utvalget skal i sitt arbeid ta hensyn til hvilken betydning eventuelle endringsforslag i forholdet mellom stat og kirke antas å ha for «verdigrunnlaget i vårt folk», og skal foreslå løsninger som ikke svekker samfunnets verdigrunnlag. KIFO har i den tidligere nevnte undersøkelsen ikke funnet noe klart svar på hvordan statskirkeordningen virker inn på verdiene som preger samfunnet og dermed heller ikke hva en eventuell endring av kirkeordningen vil bety for verdigrunnlaget. Det undersøkelser viser, er at de som er mest kirkeaktive og forholder seg til kirken som trosfellesskap, ser ut til å ha sluttet seg til en felles verdioppfatning som skiller seg fra befolkningsgjennomsnittet. I følge KIFO kan det tenkes at en endret kirkeordning som forsterker Den norske kirkes karakter av å være trosfellesskap, kan øke dette skillet. En kirkeordning som forsterker karakteren av å være majoritets- og folkekirke kan forsterke verdioppfatninger som stemmer overens med gjennomsnittet i befolkningen.

#### *Samfunnsmessig betydning*

For å vurdere statskirkeordningens samfunnsmessige betydning, har utvalget tatt utgangspunkt i statskirkeordningens dobbelhet: statligheten og kirkeligheten. Statskirkeordningen kan betraktes både som en del av det statlige forvaltningssystemet og som religionsbærende institusjon. Grunnlovens § 2 opererer ikke med en særlig kirkeordning, men med den evangelisk-lutherske religion. Begge deler har betydning i forhold til Den norske kirkes samfunnsmessige påvirkning.

Forankringen i Grunnloven gjør at statskirkeordningen kan ses på som et offisielt symbol eller kjennemerke, knyttet både til staten og til nasjonen. Den norske kirke er knyttet til staten gjennom statskirkeordningen og inngår i det statlige makt-systemet, mens kirken som majoritets- og folkekirke mer er knyttet til nasjonen.

I oppbygningen av en stat står etableringen av viktige offentlige institusjoner som kan ta vare på omsorg og oppdragelse sentralt. Frem til 1900-tallet dominerte kirken begge disse områdene. Fatigomsorgen og institusjoner for syke og pleietren-

gende var i likhet med skolen preget av engasjement og omtanke, men også av en enhetstenkning som kunne oppleves som mangel på forståelse og respekt for andres valg av tro og livsførsel.

Den norske kirke har hatt stor betydning for det norske skolesystemet og dermed for samfunnsmessig og kulturell fostring i vid forstand. Skolen var en kirkeskole frem til ca. 1889. Selv etter at skolen ble et vanlig offentlig anliggende, var kirkens innflytelse betydelig. Blant annet var soknepresten formann og senere medlem av skolestyret frem til slutten av 1940-årene.

Systemet med kongelig kirkestyre har støttet opp under den kristne kulturen og gitt den prioritet og legitimitet. Det norske kongehuset er nært knyttet til Den norske kirke gjennom konstitusjonell forankring. Kongefamilien har dessuten vist et personlig engasjement og benyttet kirkelige ritualer i forbindelse med familiære begivenheter som hele nasjonen har fått del i. Slike seremonier kan bidra til å styrke kirken som nasjonalt symbol.

Statskirken har med sin evangelieforkynnelse gitt viktige impulser til norsk demokrati, velferdstenkning, solidaritet og toleranse. Men den har selvsagt ikke vært alene som impulsgiver og har til tider også praktisert motsatte holdninger. Uansett er det vanskelig å bestride at statskirken med sin formidling av kristendommen i en evangelisk-luthersk form har hatt betydning for det norske samfunnet. Forskning tyder imidlertid på at denne påvirkningen nå er svakere enn tidligere.

KIFOs undersøkelse for utvalget viser at et knapt flertall av befolkningen mener at Den norske kirke spiller en viktig rolle i forbindelse med nasjonale hendelser, begivenheter og markeringer. Det er de mest kirkeaktive, målt i årlig gudstjenestedeltakelse, som synes det er viktigst at kirken deltar ved nasjonale og lokale begivenheter. Disse er også klart mest positive til religionens plass i ulike deler av offentligheten.

#### *Forholdet til lokalsamfunnet*

Medlemmene av Den norske kirke møter først og fremst kirken gjennom virksomheten i den lokale soknekirken. Dermed kan den oppleves mer som en kommunekirke enn en statskirke. Enkeltpersoners oppfatning av kirken er preget av personlige opplevelser gjennom gudstjenester og kirkelige handlinger, men også av medieoppslag. Forholdet til den lokale kirken er ofte et annet enn det man har til kirken som nasjonal størrelse. Selv om de lokale kirkelige rådene har fått styrket sin formelle posisjon de senere årene, er det mange steder fort-

satt presten som oppfattes som den fremste representanten for den lokale kirken.

Kirkens rolle i lokalsamfunnet varierer med lokale forhold, men det generelle bildet er at den har sin største kontaktflate overfor enkeltmennesker i forbindelse med dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd. Deler av befolkningen møter den jevnlig gjennom gudstjenester og besøk i barnehager, skoler og institusjoner. I tillegg spiller kirken ofte en sentral rolle ved markering av ulike lokale begivenheter. Ved ulykker og katastrofer er den ofte et samlingspunkt, og når jubileer eller andre gledesdager i lokalsamfunnet skal markeres, er kirken gjerne en sentral aktør.

Som organisasjon er Den norske kirke tett koblet til samfunnets oppbygning (infrastruktur) og offentlige finansieringssystem. Tilknytningen til staten medvirker til at kirken er inndelt i geografiske sokn og dekker hele landet, og at det i hvert sokn finnes et kirkebygg, ofte omgitt av en kirkegård. Både historisk og i dag har dette betydning for den lokale identiteten. Kirkene er både helligdommer og landemerker. Kirkebygningen og kirkegården er tydelige kjennetegn i mange lokalsamfunn.

Ved innføringen av kirkeloven av 1996 ble kommunens rolle overfor den lokale kirke endret til å være finansieringskilde. Dagens kirkelov fastsetter at det skal være en kirke i hvert sokn og pålegger kommunene et økonomisk ansvar for den lokale kirkelige virksomheten som i dag i all hovedsak blir finansiert ved overføringer fra kommunene. Det økonomiske ansvaret for driften ligger hos kirkelig fellesråd som får det alt vesentlige av sine inntekter fra kommunen. I kommuner med stram økonomi har dette i noen grad ført til et mer anstrengt forhold mellom kirke og kommune. Der som kirken blir oppfattet som en konkurrent i forhold til andre kommunale oppgaver, kan dette på sikt påvirke holdningene til den lokale kirke.

#### **4.5.2 Andre tros- og livssynssamfunn**

##### *Medlemsutvikling<sup>2</sup>*

De siste tre tiårene har Norge utviklet seg til å bli et flerreligiøst samfunn. Før innvandringen fra 1970-tallet og fremover var Det mosaiske trossamfund fra 1892 og Lokalt Åndelig Råd for Bahaier i Oslo fra 1948 de eneste ikke-kristne trossamfunnene i Norge, begge med relativt få medlemmer. I 1956 ble Human-Etisk Forbund etablert som det første livssynssamfunnet i Norge. Fra etableringen av de første islamske trossamfunnene på 1970-tallet og Buddhistforbundet i 1979, har både islam,

<sup>2</sup> Hovedkilde: Leirvik 2005.



Tabell 4.6 Medlemstallene i de største kristne trossamfunnene i Norge 1990 – 2004.

	1990	2004
Den evangelisk lutherske frikirke	20 360	21 389
Den romersk katolske kirke	26 580	46 308
Det norske baptistsamfunn	11 836	10 261
Det norske misjonsforbund	7 416	8 745
Metodistkirken i Norge	15 447	12 468
Den ortodokse kirke	1 222	4 827
Pinsemenigheter	43 471	45 875

buddhismen, hinduismen og sikhismen hatt sterk vekst i Norge.

Den største gruppen trossamfunn utenom Den norske kirke, er de andre kristne kirkene i Norge, jf. tabell 4.6.

For alle de nevnte religionenes vedkommende antas tallet å være vesentlig høyere enn det som fremgår av tabell 4.7. I 2004 ble for eksempel det totale tallet på muslimer i Norge anslått til å være 115 000, buddhister 15 000, og hinduer 10 000. Sammenlignet med andre europeiske land er organisasjonsprosenten, ikke minst for muslimer (70 %) og buddhister (67 %) høy. Den særnorske ordningen med økonomisk kompensasjon for statskirkeordningen i form av kommunale og statlige medlemstilskudd til trossamfunnene, har stimulert til religiøs organisering. Den generelle organisasjonskulturen i Norge kan også tenkes å spille en rolle.

Utenfor Den norske kirke er det ca. 399 000 personer, eller 8,7 % medlemmer i tros- og livssynssamfunn som mottar statstilskudd. Tallet har økt med 12 000 eller 3 % fra 2002 til 2003. Ca. 6 % av befolkningen er verken registrert som medlemmer av Den norske kirke eller andre tros- eller livssynssamfunn som mottar offentlig støtte.

Når det gjelder de kristne trossamfunnenes utvikling de siste 3 årene, er det kirkesamfunn av ikke-protestantisk type som øker mest. Særlig gjel-

der det Den romersk-katolske kirke og de ortodokse kirkene. Økningen skyldes først og fremst innflytting. Blant andre religioner er det islam som har størst fremgang. Islamske trossamfunn hadde pr 1. januar 2004 over 80 000 medlemmer fordelt på 82 menigheter. Islam er den største ikke-kristne religionen i Norge. I kategorien livssynssamfunn er Human-Etisk Forbund størst. Holistisk Forbund har et begrenset antall medlemmer.

#### 4.5.3 Samarbeid og dialog

##### *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn*

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) ble stiftet i 1996 og skal «fremme gjensidig respekt og forståelse mellom ulike tros- og livssynssamfunn». Både Den norske kirke og alle de store tros- og livssynssamfunnene er medlemmer. Rådet arbeider for å forhindre at trosforskjeller brukes som grunnlag for å fremme fordommer og fremmedfrykt og har blitt et viktig forum for religionspolitiske samtaler mellom tros- og livssynssamfunnene. Det har fått status som fast høringsinstans i religionspolitiske saker og ble i stortingsmelding nr. 49 *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* (2003-2004) omtalt som et viktig dialogforum og høringsorgan som regjeringen ønsker å styrke.

STL har avgitt en rekke religionspolitiske uttalelser om saker som gjelder stat og religion,

Tabell 4.7 Medlemstall for ikke-kristne tros- og livssynssamfunn 1990 – 2004.

	1990	1995	2004
Muslimske trossamfunn	19 189		80 838
Buddhistforbundet	3 012		9 968
Hinduistiske trossamfunn		1 636	3 321
Sikhistiske trossamfunn		1 334	3 110
Det Mosaiske Trossamfund	1 000		961
Bahai - samfunnet i Norge		667	900
Human-Etisk Forbund	49 428		69 652

religionslovgivning, religiøs diskriminering, gravferdsordninger og ekteskaps- og familiespørsmål. STL driver både livssyns- og religionspolitisk arbeid overfor norske myndigheter, bistår sine medlemsorganisasjoner på det religionspolitiske feltet og driver dialogarbeid for bedre kontakt og forståelse mellom ulike religioner og livssyn. Rådet arrangerer også konferanser, publiserer rapporter, gir uttalelser og bestiller undersøkelser relatert til temaet. STL finansieres gjennom medlemsorganisasjonenes tilskudd og offentlig støtte, og har ansatt koordinator i hel stilling.

#### *Norges Frikirkeråd (tidligere Norges Dissentering)*

De frikirkelige trossamfunnene etablerte i 1902 Norges Dissentering for å ivareta frikirkelige trossamfunns interesser i politiske saker som berørte frikirkene. Organisasjonen var særlig opptatt av å endre, og helst avskaffe, dissenterloven med det stigmatiserende dissenterbegrepet og å få en mer konfesjonsnøytral religionsundervisning i skolen. I 1966 ble Dissentertinget omorganisert og fikk navnet Norges Frikirkeråd.

Norges Frikirkeråd arbeider for å fremme likeverd og likestilling mellom ulike trossamfunn og deres medlemmer. Det arbeider for en religionspolitikk basert på respekt for tros- og livssynsfriheten som menneskerettighet, overvåker beregningen av kommunale tilskudd til trossamfunn og bistår medlemssamfunnene i klagesaker som gjelder dette og andre deler av forvaltningen av trossamfunnsloven. Frikirkerådet veileder trossamfunnene i spørsmål knyttet til trossamfunnslov, ekteskapslovgivningen, skatte- og avgiftsspørsmål mv. og er fast høringsinstans overfor en rekke departementer. Det representerer frikirkeligheten i dialogen med de andre tros- og livssynssamfunnene i Norge. Frikirkerådet arrangerer forskerseminarer som belyser norsk frikirkelighet fra historiske, sosiologiske og teologiske perspektiver. Norges Frikirkeråd representerer 11 kirkesamfunn og en observatør. Samlet har disse ca. 130 000 medlemmer.

#### *Norges kristne råd*

Norges kristne råd ble dannet i 1992 som et nasjonalt økumenisk kirkeråd. Det er et felleskirkelig samarbeidsorgan hvor også Den norske kirke og tradisjonelt ikke-evangeliske trossamfunn, som katolske og ortodokse kirker, inngår. Ved hjelp av dialog og nettverksbygging arbeider rådet for økt gjensidig forståelse, respekt og samhandling mellom kirker/menigheter og kirkelige organisasjoner.

Norges kristne råd har utredet muligheten for felleskirkelig samarbeid om de kirkelige tjenestetilbudene i offentlige institusjoner og forsvaret. Det er bl.a. utviklet felles regler for utlån/leie av kirkebygg kirkesamfunnene i mellom og felles retningslinjer for håndtering av seksuelle overgrep i kirkelig sammenheng. Norges kristne råd har etablert flere prosjekter i egen regi eller i samarbeid med andre kirkelige organisasjoner og utvikler også gudstjenestemateriell for bruk i økumeniske gudstjenester. Det samarbeider med Norges Frikirkeråd om religionspolitiske spørsmål og med Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn om dialogrelaterte temaer. 16 medlemskirker og to observatører er med i rådet.

Norges Frikirkeråd og Norges kristne råd arbeider for tiden med fusjonsplaner.

#### *Islamsk Råd Norge*

Islamsk Råd Norge ble etablert i 1993 og er en paraplyorganisasjon for 26 islamske trossamfunn og organisasjoner i Norge, disse har til sammen om lag 45 000 medlemmer. Rådet har deltatt i alle de store dialogprosjektene som fant sted på 1990-tallet og var også med på å etablere Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL). Rådet er høringsinstans i aktuelle saker.

Islamsk Råd Norges mål er å være en samlende instans for ulike islamske trossamfunn og organisasjoner i Norge, representere dem overfor den norske offentlighet, synliggjøre muslimenes religiøse, etiske og kulturelle bidrag og spre kunnskap og forståelse om islam i det norske samfunnet. Det arbeider for identitetsdannende arbeid blant muslimer i Norge og for at muslimske barn og unge som lever i Norge skal få et tilbud om utdanning i islams tro, lære, historie og kultur. Rådet vil bidra til at muslimer i Norge kan leve i samsvar med islams lære og har ansvaret for å bestemme tidspunktet for to årlige høytider, id al-fitr og id al-Adha, for muslimene i Norge.

#### *Buddhistforbundet*

Buddhistforbundet er en samarbeidsorganisasjon som samler elleve buddhistiske menigheter og foreninger i Norge. Det er registrert som et trossamfunn og ivaretar rettigheter og plikter overfor offentlige myndigheter på vegne av sine medlemsamfunn. Buddhistforbundet er også høringsorgan i aktuelle saker. Det organiserer felles markeringer av buddhistiske høytider og fremmer dialog og samarbeid mellom buddhister med forskjellig etnisk og tradisjonsmessig bakgrunn. Det er også

involvert i dialogarbeid, særlig gjennom Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Forbundet er aktivt internasjonalt og er i samarbeid med andre trosretninger også involvert i fredsdialogen med Sri Lanka.

#### *Andre dialogtiltak*

I 1993 ble det etablert en dialoggruppe med Mellomkirkelig råd (Den norske kirke) og Islamsk Råd Norge for utveksling av informasjon og erfaringer om samfunnsspørsmål som berører tro og livssyn. Det er først og fremst religionspolitiske og samfunnsmessige spørsmål som tas opp, og i liten grad lærespørsmål eller trosspørsmål. En tilsvarende dialoggruppe eksisterer mellom Den norske kirke og Det Mosaiske Trossamfund. I tillegg finnes det lokale dialoggrupper i regi av bispedømmer i Den norske kirke. For eksempel er det i Oslo en dialoggruppe mellom kristne, muslimer og jøder, i Stavanger et multilateralt samarbeid i regi av et interreligiøst råd og i Trondheim en bilateral dialoggruppe mellom kristne og muslimer.

Den norske kirke har også enkelte egne tiltak som først og fremst er rettet innover i kirken, men der målet er å etablere dialog på tvers av religiøse grenser. Emmaus har eksistert i 10 år og drives av organisasjonen Areopagos. Innenfor dialogarbeidet fokuseres det for tiden særlig på islam og buddhisme. «Religionsmøte i menighetene» er et prøveprosjekt, initiert av Mellomkirkelig råd. Prosjektets formål er å utruste Den norske kirkes menigheter til å leve ansvarlig og innsiktsfullt i et flerreligiøst samfunn og skape dialog, samhandling og fellesskap på tvers av religiøse grenser.

#### *Synspunkter på statskirkeordningen*

Statskirke og samfunnsreligion, diskriminering og trosfrihet har vært drøftet i alle de store multilaterale dialogprosjektene som har blitt gjennomført i Norge og som er dokumentert gjennom rapportene *Fellesskapsetikk i et flerkulturelt samfunn* (1993), *Religion, livssyn og menneskerettigheter i Norge* (1997) og *Nasjonal dialog om tro og livssyn* (2000). Alle disse prosjektene har hatt deltakere fra hele spekteret av tros- og livssynssamfunn i Norge. Deltakerne i dialogprosjektene mener at en rekke sider ved statskirkeordningen og den religionsrelaterte lovgivningen i Norge som tidligere ble opplevd som sterkt diskriminerende har blitt endret. Det blir likevel konstatert at flere religionspolitiske problemer som i større eller mindre grad er relatert til statskirkeordningen, fortsatt ikke er løst.

Til tross for ulikt syn på noen saker, har det i disse prosjektene blitt uttrykt konsensus om blant annet følgende synspunkter på statskirkeordning og religionspolitikk:

- Grunnlovens § 2b må sees som et «sterkt uttrykk for en statsideologi som trolig de fleste vil betrakte som foreldet», men dialogprosjektene har ikke kommet med konkrete forslag til en nyformulering av statens verdigrunnlag.
- Grunnlovens § 12b må oppheves, siden ingen statlige embeter bør være forbeholdt et bestemt trossamfunn.
- Det er primært opp til Den norske kirkes organer å vurdere hensiktsmessigheten av de grunnlovsparagrafene som angår beslutningsstrukturen for Den norske kirke, men prinsipielt betraktet skal det ikke være politiske organers oppgave å utnevne ledere i et trossamfunn.

I tillegg til juridiske og ordningsmessige spørsmål, har de nevnte dialogprosjektene også tatt opp mer allmenne, nasjonalreligiøse spørsmål som historisk kan sies å være relatert til statskirkespørsmålet. For eksempel sier rapporten fra prosjektet *Religion, livssyn og menneskerettigheter i Norge*: «På det holdningsmessige plan kan ordningen med et statsprivilegert trossamfunn bidra til en stigmatisering av andre religionssamfunn, noe som medlemmer av andre kirkesamfunn har følt på kroppen i tidligere epoker.» Dialogprosjektet fant også «grunn til å advare mot at en økende kulturarvsbevissthet i kombinasjon med statskirkeordningen fører til en sterkere nasjonalisme med et kristent, evangelisk-luthersk fortegn i vårt land.»

## **4.6 Europeisk perspektiv**

### **4.6.1 Norden**

De nordiske landene har mye til felles, også når det gjelder forholdet mellom stat og majoritetskirke. Det er også markerte forskjeller. Alle de nordiske folkekirkene har vært statskirker og har fortsatt ulike former for særstilling i forhold til staten. De nevnes særskilt i grunnloven, men bare Den norske kirke er konstituert der gjennom flere paragrafer. Sverige, Island og Finland har de senere år endret sine kirkeordninger, og er i dag etablert som selvstendige folkekirker med egen rettsstatus. Til tross for et mer pluralistisk samfunn, er fortsatt en stor majoritet av befolkningen medlemmer i de nordiske folkekirkene.

Mens Den norske kirke er avhengig av årlige bevilgninger fra stat og kommune, har de andre en

selvstendig økonomi basert på ulike former for kirkeskatt eller medlemsavgift, jf. også kap. 6. Det er et nært samarbeid med offentlige myndigheter om innkreving av avgiften. I Sverige finansieres kirken ved en kirkeavgift innkrevd fra alle medlemmer over skatteseddelen, på Island blir en obligatorisk livssynsavgift innkrevd fra alle landets innbyggere, i Finland innkreves en særskilt kirkeskatt fra landets innbyggere (80 %) og næringsliv (20 %) og i Danmark kombineres en særskilt kirkeskatt innkrevd fra medlemmer av folkekirken (80 %) med statlige bevilgninger (11 %).

Den anslåtte verdien av kirkelige eiendommer og formue varierer sterkt. Sveriges kirkeformue er anslått til 28 mrd. norske kroner, den finske til 22 mrd. kroner, og den danske og norske til om lag 8,5 mrd. kroner hver. Antallet ansatte varierer sterkt. Sverige og Finland har over 20 000 ansatte, mens Den norske kirke kommer lavt ut med cirka 8 000 ansatte.

Av de nordiske landene er det bare i Norge at Kongen (dvs. regjeringen) utnevner biskop. I europeisk sammenheng er det bare England som har tilsvarende praksis. Norge er i tillegg alene om å ha grunnlovsfestet krav om særskilt trostilhørighet for deler av regjeringen.

I alle landene er det lav deltakelse ved kirkelige valg. På tross av store investeringer i omtale og markedsføring sank velgertallet ved de kirkelige valg i Sverige fra 14 % i 2001 til 12 % i 2005. I Danmark velges de fleste menighetsråd uten avstemning, siden det ikke gjennomføres avstemning hvis det bare er én kandidatliste. Valget blir da gjennomført som såkalt «avtalevalg» eller «fredsvalg». I 2004 ble 2 019 menighetsråd valgt på denne måten. I 198 menighetsråd var det to eller flere kandidatlistene, og disse ble valgt ved avstemning med en oppslutning på rundt 17,5 %. I Finland er oppslutningen 14 %, lavest er den i Norge med 3 %.

#### Danmark

Cirka 84 % av en befolkning på 5,4 millioner innbyggere er medlemmer av den danske evangelisk-lutherske folkekirke (heretter kalt folkekirken). Under 2 % av befolkningen er medlemmer av andre kristne trossamfunn, hvorav omtrent halvparten tilhører andre protestantiske retninger som Metodistkirken, pinsebevegelsen og Baptistsamfunnet, mens resten er medlemmer i den romersk-katolske kirke. Andre religioner og livssyn utgjør cirka 14 % av befolkningen, heriblant muslimer, jøder og buddhister.

Den danske grunnloven slår fast at den evangelisk-lutherske folkekirke skal være Danmarks

nasjonalkirke, og at den derfor skal motta rettslig, økonomisk og politisk støtte fra staten. Landets regjerende monark må være medlem av folkekirken. Grunnloven inneholder en bestemmelse om at det skal utarbeides en lov om andre trossamfunn og i tillegg en egen kirkelov for å sikre folkekirken selvstendighet i forhold til staten. Disse lovene er foreløpig ikke utformet. Folkekirken er i stedet regulert gjennom flere særskilte lover vedtatt av Folketinget. Regler for andre trossamfunn er utformet gjennom ulike retningslinjer fra kirkeministeriet og gjennom religionspolitisk praksis.

Den individuelle friheten i tros- og livssynsspørsmål er ifølge grunnloven ukrenkelig. Religios tilhørighet må ikke hindre noen i å benytte seg av sine borgerrettigheter. Grunnloven har også en bestemmelse om at befolkningen har rett til å danne forsamlinger som «tilber Gud i samsvar med egen overbevisning». Denne bestemmelsen skal beskytte religiøse grupperinger, men retter seg ikke mot sekulære livssynsgrupper.

Trossamfunn oppnår statlig anerkjennelse ved at de får vigselfmyndighet. Før kirkeministeriet gir et trossamfunn statlig godkjenning, blir et organ med eksperter i religionsvitenskap, teologi og jus konsultert.

En biskop i folkekirken innstilles av kirkeministeren til kongelig utnevning, etter en valgprosess der alle medlemmer av menighetsråd og prester i stiftet (bispedømmet) har stemmerett. Kirkeministeren skal utnevne den kandidaten som har fått flest stemmer. Danmark har ikke rådsorganer slik vi kjenner dem fra Norge og heller ikke noe overordnet organ tilsvarende Kirkemøtet. De politiske organene sies å representere kirkemedlemmene, men siden det ikke er sammenfall mellom det danske folk og kirkemedlemmene, er dette et av de forholdene som er problematisk i Danmark og som i den senere tid har satt fart i debatten om kirkeordningen.

Størstedelen av folkekirkens inntekter kommer fra den særskilt innkrevde kirkeskatten. Det gir også statlige tilskudd til lønn, pensjoner og bevaringsverdige kirker. Disse finansieringsordningene gjelder ikke for andre trossamfunn. Ifølge grunnloven skal ingen tvinges til å gi personlig støtte til andre trosretningers virksomhet enn sin egen. Likevel yter alle skattebetalere gjennom statsbevilgningen et bidrag til den danske folkekirken. På den annen side har alle registrerte trossamfunn med vigselfmyndighet rett til skattefradrag for midler som går til religiøse formål.

Et spesielt trekk ved dansk kirkeordning er muligheten til å danne såkalte valgmenigheter, som gjør det mulig å etablere frimenigheter innen

folkekirken. En valgmenighet må bestå av minimum 50 personer, ha egen kirke eller avtale om å bruke en soknekirke og må selv lønne prest og finansiere andre utgifter. En slik valgmenighet er tilsynsmessig underlagt prost og biskop og inngår slik sett i den ordinære kirkestrukturen. Hensikten med ordningen er å ivareta bredden i kirken på en måte som gjør at grupperinger med spesielle anliggender ikke trenger å gå ut av kirken. Det samme gjelder ordningen med å løse soknebånd, noe som innebærer at en har anledning til «å slutte seg til en prest» i en annen menighet enn den en geografisk sett hører hjemme i.

### *Finland*

Av Finlands 5,1 millioner innbyggere er 85 % medlemmer av den evangelisk-lutherske kirken. Ca. 2-3 % er medlemmer i andre trossamfunn. De største av disse er den ortodokse kirke og pinsebevegelsen som hver har om lag 50 000 medlemmer, dvs. 1 % hver av innbyggertallet. I tillegg finnes en rekke mindre trossamfunn, blant annet Jehovas vitner, adventister, mormonere, baptister, metodister, jøder, muslimer, katolikker og ulike lutherske frikirker. Den enkeltes religiøse tilhørighet registreres i folkeregisteret.

En ny religionsfrihetslov trådte i kraft 1. august 2003 som erstatning for loven fra 1992. Den nye loven understreker sterkere enn før en positiv tros- og livssynsfrihet. Loven skal også gi sterkere autonomi for registrerte trossamfunn. Den har blant annet fellesbestemmelser om inn- og utmelding, prinsipper for organiseringen av trossamfunn og regler for skoleundervisningen.

Den finske grunnloven har ingen bestemmelser om statlig livssynsnøytralitet, men heller ingen bestemmelse som eksplisitt uttrykker at det finnes en offentlig religion eller statskirke. Grunnloven og annen lovgivning gir imidlertid den evangelisk-lutherske kirke og den ortodokse kirke en særskilt tilknytning til staten ved at de har offentligrettslig status. Øvrige trossamfunn kan bare oppnå privatrettslig status. Ikke-registrerte trossamfunn kan registrere seg som organisasjoner, men oppnår ikke de særlige skattefordelene som registrerte trossamfunn får. De kan heller ikke få vigselmyndighet. Det er etablert en «religionssamtale» mellom presidenten og trossamfunnene, og et nasjonalt dialogforum er under planlegging.

Selv om den evangeliske og den ortodokse kirke har en viss tilknytning til staten, har de stor grad av selvbestemmelse, spesielt i lærespørsmål. Ifølge grunnloven skal regler for den evangelisk-lutherske kirkes organisasjon og administrasjon

gis i en særskilt kirkelov som vedtas av riksdagen. Nærmere utforming av lover og regler for virksomheten, kirkeordningen, er lagt til kirkemøtet. Kirkemøtet har også rett til å foreslå endringer i kirke-loven, og fremlegger forslag for riksdagen som enten må vedta disse i sin helhet eller forkaste dem. En tilsvarende rett til initiativ i lovendringsprosesser har ikke den ortodokse kirke. Denne kirken har slik sett mindre formell selvbestemmelse i forhold til staten enn den evangelisk-lutherske kirke. Regjeringen er representert med en person i de øverste valgte organer i begge kirkene.

En særskilt kirkeskatt innkreves fra kirkemedlemmene. Kirken får også en andel av næringslivsskatten. Medlemmer i andre trossamfunn betaler ikke kirkeskatt, men har rett til skattefradrag for gaver til sine trossamfunn.

### *Island*

På Island tilhører 94 % av de nær 300 000 innbyggerne et kristent trossamfunn, hvorav 84 % er medlemmer av den evangelisk-lutherske kirken og 10 % tilhører andre kirkesamfunn. Av disse er Den katolske kirke med 1 % og Den lutherske frikirke med 3,5 % størst. For øvrig er pinsevenner, andre karismatiske menigheter og de fleste andre kristne trossamfunn representert, men med svært få medlemmer. Muslimske trossamfunn øker i størrelse, noe som skyldes innvandringen. Mellom 2-3 % av befolkningen er ikke medlemmer i noe trossamfunn. En organisasjon tilsvarende Human-Etisk forbund er nylig etablert.

Konstitusjonen av 1874 garanterer religionsfrihet i landet, men fastsetter likevel «Den evangelisk lutherske kirke» som nasjonalkirke som «beskyttet og støttet av staten». Kirkeloven er omfattende, men anses som en rammelov der det årlige kirkeetinget gis mandat som den øverste kirkelige myndighet, noe Alltinget var tidligere. Verken offentlige eller kirkelige myndigheter anser den evangelisk-lutherske kirke for å være en statskirke. Den nye lovgivningen fra 1998 definerer kirken som et selvstendig trossamfunn og som en egen juridisk enhet med eiendomsrett. Dersom den evangelisk-lutherske kirke skal avvikles som en folkekirke, skjer det i henhold til grunnloven ved en folkeavstemning. Det er ingen verdiparagraf i grunnloven, heller ikke paragrafen om folkekirken anses å være det.

Presidenten er nasjonalkirkens overhode. Kirkens organisasjonsstruktur og ansettelsespraksis er med unntak av sokneprestene underlagt biskopen. Sokneprestene utnevnes imidlertid fortsatt av kirkeministeren etter ønske fra flertallet av pre-

stene. Presidenten utnevner biskopene som en formell bekreftelse på de kirkelige valgene, og kan ikke hindre ansettelse av dem som kirken ønsker utnevnt til geistlige stillinger. Det er ingen formelle krav om kirkemedlemskap eller kristen bekjennelse for verken president eller kirkeminister. Alltinget har bedt regjeringen vurdere en fullstendig atskillelse mellom kirke og stat på Island. Regjeringen har sagt nei til dette. Det synes å være en lite aktuell problemstilling, blant annet fordi de fleste i dag mener at Island ikke har en statskirke, men en folkekirke. Kirken har til nå ikke ønsket å endre relasjonen mellom stat og kirke fordi den nåværende ordningen er ganske ny (1998). Det er en vanlig oppfatning at kirken i praksis kan avgjøre dette selv.

Hovedfinansieringen for alle tros- og livssynsamfunn er en statlig fastsatt livssynsavgift som innkreves over skatteseddelen. Samme sum innkreves for alle samfunnsborgere over 16 år. Pengene overføres til de enkelte trossamfunn i henhold til deres medlemstall. Den innbetalte avgiften fra de som ikke er medlemmer i noe trossamfunn går til Islands Universitet.

### Sverige

Svenska kyrkan har 78 % av landets 8,9 millioner innbyggere som medlemmer. Av kristne trossamfunn utenom Svenska kyrkan er Svenska Missionskyrkan, pinsebevegelsen, ortodokse kirker og Den romersk-katolske kirken størst med rundt 100 000 medlemmer hver (ca. 1 %). I tillegg til ulike kristne trossamfunn er det ca. 100 000 medlemmer i de islamske forsamlingene som mottar statstilskudd og i overkant av 10 000 medlemmer i jødiske forsamlinger. De reelle medlemstallene antas å ligge langt høyere. I tillegg er det et mindre antall buddhister og hinduer i Sverige. Humanisterna har 1 200 medlemmer.

Religionsfrihet for alle enkeltmennesker og retten til å danne trossamfunn slås fast som en grunnleggende rettighet i grunnloven og bekreftes gjennom trossamfunnslovgivningen. Denne omfatter bare religiøs virksomhet, slik at det ikke finnes noen særskilt lovgivning for livssynssamfunn. For å oppnå status som registrert trossamfunn må sammenslutningen ha et ikke-kommersielt formål, et styre og statutter. Hvert trossamfunn bestemmer selv sine medlemsregler og kriterier. Registrerte trossamfunn, inkludert Svenska kyrkan, kan som selvstendige rettssubjekter levere klage og føre saker for domstolene eller i forhold til andre myndigheter. Ikke-registrerte trossamfunn som ellers oppfyller de formelle kravene som stilles til

organisasjonsdannelse, kan også få status som rettslige subjekter.

Grunnlovsendringene som trådte i kraft 1. januar 2000 innebar en endring av forholdet mellom Svenska kyrkan og staten. Kirken fikk status som eget rettssubjekt. Båndene mellom myndighetene og landets største trossamfunn er fortsatt nære. Det er vedtatt en egen lov for Svenska kyrkan som stadfester dens særstilling som riksdekkende folkekirke. Loven gir bare kortfattede rammebestemmelser, mens resten av den kirkelige lovgivningen er overlatt til Kyrkomøtet som vedtar en omfattende kirkeordning. Forholdet mellom staten og andre trossamfunn reguleres i en egen trossamfunnslov. *Lov om Svenska kyrkan* er vedtatt av Riksdagen og slår bl.a. fast at kirken skal være en evangelisk-luthersk, åpen, demokratisk og riksdekkende kirke. Bestemmelsen i grunnloven om kongens konfesjonsplikt er beholdt, men han har ikke lenger noen formell rolle i kirken.

Hovedinntekten for kirken er medlemsavgiften som utgjør 1 – 2 % prosent av det enkelte medlems inntekt. Størrelsen besluttes i hovedsak lokalt, men hvert stift vedtar også en andel. Staten har påtatt seg å innkreve avgiften over skatteseddelen. Andre trossamfunn kan inngå tilsvarende avtale om statlig innkreving.

Siden 1951 har man hatt anledning til å melde seg ut av den svenske kirken. Frem til år 2000 var det få utmeldinger, ca. 0,2 % per år. Medlemskapsvilkårene ble ikke endret ved etableringen av ny kirkeordning i år 2000, men navnet «kyrkoskatt» ble endret til «kyrkoavgift». Utmeldingene har likevel akselerert og en kvart million mennesker har meldt seg ut etter år 2000, det tilsvarer ca. 1 % årlig.

Det er gjennomført en grundig studie- og medlemsundersøkelse med særlig fokus på hva som motiverer folk til å bli eller forlate kirken (Bromander 2005). Undersøkelsen kan gi nyttige erfaringer ved eventuelle tilsvarende endringer i Norge.

Det er flest menn som melder seg ut (nær 60 %), først og fremst yngre menn med lav inntekt og liten lojalitet til kirken. Det gjenspeiler ellers at kvinner generelt sett er mer positive til kirken enn det menn er. Undersøkelsen viser ingen tegn til at menn med høy inntekt melder seg ut, slik at familiemedlemmet med høyest inntekt sparer kirkeskatt, mens øvrige familiemedlemmer forblir i kirken og sikrer hele familien kirkelig betjening.

Det viktigste resultatet er at økonomien og medlemskontingenten ikke er så avgjørende for utmelding som det umiddelbart kan se ut til. De som melder seg ut har i de fleste tilfeller liten motivasjon til å bli i kirken. De er ofte negative til det de tror kirken står for, og har allerede i flere år vur-

dert utmelding. Endringen i kirkeordningen ble en tilskyndelse til å gjøre det. Undersøkelsen viser at 70 % av medlemmene oppfatter seg som lojale eller ganske lojale. Bare 5 % sier de sannsynligvis kommer til å melde seg ut, mens 25 % sier at de kanskje kan komme til å gjøre det. Det avgjørende for om folk vil opprettholde sitt medlemskap, er i hvilken grad de er inkludert og kjenner seg hjemme i kirken. Medlemmene vektlegger først og fremst kirkenes budskap og ritualer, kirken som kulturformidler og dens sosiale og diakonale rolle i samfunnet.

#### 4.6.2 Andre europeiske land<sup>3</sup>

##### *Religionspolitikk*

De europeiske statene har i løpet av de siste årtier justert sine forfatninger slik at de vektlegger de grunnleggende menneskerettighetene når det gjelder tros- og livssynsfrihet, frihet til individuell og kollektiv tros- og livssynsutøvelse og foreldres rettigheter om religiøs oppdragelse av barn. I mange land har slike bestemmelser avløst eller utdypet tidligere konstitusjonelle formuleringer om forholdet mellom kirke og stat. Tidligere statskirkesystemer er stort sett avløst av ordninger som gir kirker og religionssamfunn full frihet til å ordne sin organisasjon og sin virksomhet etter egne religiøst forankrede prinsipper.

Det er ulik oppfatning og praktisering av individuell og kollektiv tros- og livssynsfrihet. Enkelte stater har et mest mulig distansert forhold til tros- og livssynssamfunn, både på konstitusjonelt og praktisk plan, mens andre gjennom forfatningen gir ett eller flere trossamfunn en særstilling. Andre stater uttrykker gjennom forfatningen nøytralitet i forhold til tros- og livssynssamfunn, men har gjennom lovgivning og religionspolitiske ordninger et nært samarbeid med enkelte trossamfunn.

Til tross for at Den anglikanske kirke (Church of England) i England bare har i underkant av 30 % av befolkningen som medlemmer, har den solid offentlig forankring med dronningen som overhode. Kirkelovningen er en integrert del av den nasjonale lovgivningen. Siden 1919 har kirken hatt lovgivningskompetanse gjennom General Assembly og utarbeider sine kirkelover (canons) selv. Deler av lovgivningen skal godkjennes, men kan ikke endres av parlamentet. Samtidig står kirken i en særstilling idet andre trossamfunn har få særskilte rettigheter utover det som gjelder for andre organisasjoner og sammenslutninger i det sivile samfunn. I Skottland har den presbyterianske

kirke (Church of Scotland) en tilsvarende posisjon, også med dronningen som overhode. I Hellas tilhører så godt som hele befolkningen den ortodokse kirke, og grunnloven slår fast at denne er den «mest fremtredende religionsform i den greske stat». I Hellas er det etter forfatningen parlamentet som fastsetter rammelov for kirken, men kirken er eget rettssubjekt og har selvstendig lovgivningsmyndighet i alle sine indre forhold.

Situasjonen i resten av Europa kan beskrives i to hovedvarianter. Den ene varianten er land hvor det ikke finnes noen henvisning til bestemte trossamfunn og hvor statlig livssynsnøytralitet er et grunnleggende prinsipp og ideal, som for eksempel Frankrike. Den andre varianten er land hvor det er inngått ulike former for avtaler mellom stat og kirke, slik som i Tyskland og Italia. Historisk sett har den romersk-katolske kirke arbeidet for slike avtaler (kalt konkordater) som sikrer kirken visse rettigheter i forhold til det offentlige. Det kan handle om ordninger med institusjonsprester, religionsundervisning i skolen og visse økonomiske goder. I Tyskland har det såkalte subsidiaritetsprinsippet gitt den romersk-katolske og den evangelisk-lutherske kirke rett til å drive institusjoner innenfor utdanning, helse og sosialomsorg med offentlig finansiering på lik linje med andre organisasjoner og sammenslutninger.

##### *Lovgivning og særskilte avtaler*

Lovgivningen for tros- og livssynssamfunn er ulikt utformet. I England er kirkelovgivning på viktige områder en integrert del av den nasjonale lovgivningen, men den gjelder bare for den anglikanske kirke. Kirkens valgte organer kan vedta endringer i kirkelovgivningen, men de såkalte «measures» som får rang som nasjonal lov, må godkjennes av parlamentet eller dronningen.

I Frankrike kan trossamfunn registreres som en «kulturell organisasjon» og derved oppnå visse skattefordeler. Nyetablerte religiøse bevegelser som ikke anerkjennes som «kulturelle organisasjoner» har problemer med å oppnå registrering eller tillatelse til å drive sin virksomhet i det hele tatt.

I land der den katolske kirke står sterkt, er det som nevnt tradisjon for samarbeid mellom staten og ulike trossamfunn gjennom særskilte avtaler. I Spania og Italia er det ulike kategorier for religiøse grupperinger. Den katolske kirke i Italia har en særstilling både rettslig sett som en offentlig-rettslig korporasjon og i praksis på grunn av dens store oppslutning og sterke stilling i samfunnet. Dernest kommer trossamfunn som har inngått en avtale med staten og dermed fått sivilrettslig status som

<sup>3</sup> Hovedkilde: Aarflot 2005.

godkjente trossamfunn. Til slutt kommer trossamfunn som ikke har en slik avtale og de rettigheter og privileger det gir.

Tilsvarende ordning gjelder i Spania, om enn med en noe annen kategorisering. Den katolske kirke har en særstilling på grunn av det store antall medlemmer og dens spesielle stilling i spansk historie. Særstillingen er sikret gjennom et stort antall offentlige lover og reguleringer. Avtaler mellom den katolske kirke og ulike stater inngås formelt med pavestolen. Selv om de nasjonale katolske kirkene i praksis har stor innflytelse, er avtalen med den katolske kirke en form for mellom-statlig avtale eller internasjonal avtale med en helt spesiell status i forhold til avtalene med de andre trossamfunnene.

I Tyskland kan staten inngå avtaler om samarbeid med ulike tros- og livssynssamfunn. En rekke tyske delstater har inngått avtaler med de to store majoritetskirkene og mange steder også med mindre trossamfunn. Forholdet til den katolske kirke er regulert gjennom konkordater. På tilsvarende måte har de evangeliske kirker sine avtaler (kalt *Vertrag*) med delstatene. De større tyske kirkene har status som offentlig-rettslige korporasjoner og ordner fritt sine egne forfatninger og regelverk «innen grensene for den for alle gjeldende rett».

#### *Finansieringsordninger*

Finansieringsordningene er også ulike og delvis knyttet opp mot registreringsordningene. Noen har ordninger med skattefritak, andre har ordninger der registrerte tros- og livssynssamfunn kan bruke det offentlige skattesystemet til å innkreve medlemsavgift. Enkelte land har også en offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunns virksomhet.

I land hvor det er historisk tradisjon for å opprettholde et prinsipielt skille mellom stat og kirke er det få, om noen, økonomiske støtteordninger for trossamfunn. Frankrike er eksempel på land som ikke har noen fast finansieringsordning for trossamfunn, og heller ingen ordning for å bistå kirkesamfunn med inndrivning av kirkeskatt.

Italia har derimot et veletablert finansierings-system for trossamfunn. Det trekkes en viss prosentandel av skattebetalernes arbeidsinntekt som skal gå til det trossamfunnet den enkelte skatteyder tilhører. Personer som ikke tilhører noe trossamfunn, kan markere dette på ligningsskjemaet. Det de betaler inn, går til et ideelt formål. Ordningen er beskrevet som en livssynsavgift. Den gjelder for alle skattebetalere og forvaltes av staten.

I Tyskland innkrever staten kirkeskatt over den ordinære skatteseddelen. De som er utmeldt av kirken, betaler ikke kirkeskatt. I Spania har den romersk-katolske kirke en tilsvarende ordning, mens andre trossamfunn ikke har ønsket en slik ordning.

Enkelte land som tidligere var en del av det kommunistiske Øst-Europa, har nå innført ordninger som innebærer økonomisk støtte til kirkesamfunn. Det gjelder for eksempel land som Slovakia og Kroatia hvor registrerte kirkesamfunn får dekket lønnsutgiftene til presteskaper.

I land hvor det ikke er ordninger for offentlig støtte til trossamfunn, finnes enkelte ordninger som indirekte innebærer økonomiske fordeler. Mange land, også Frankrike, har innført skattefradrag for gaver til trossamfunn. I Nederland gir staten støtte til trossamfunnenes religionsundervisning, skoler og helseinstitusjoner dersom de oppfyller offentlige krav til standard og størrelse. Som nevnt ovenfor har de store kirkene i Tyskland en grunnlovsfestet rett på dette området.

#### *Den europeiske union (EU)*

I forbindelse med utarbeidelsen av EUs konstitusjon, har det vært stor uenighet om det i konstitusjonens forord skal være en henvisning til Europas kristne røtter som verdifundament for det europeiske samfunnet. Flere kristne partier, organisasjoner og kirkesamfunn fra en rekke land oppfordret til å inkludere kristne verdier eller henvise til Gud i forordet. Den sterkeste motstanden mot en referanse til kristendommen kom fra Frankrike og nordeuropeiske medlemmer. De har argumentert med at EUs konstitusjon må være sekulær, slik at alle tradisjoner og religioner blir likt respektert. Kritikere påpeker at en slik referanse vil fremmedgjøre ateister og europeere med en annen tro, i tillegg vil det være et problem i forhold til Tyrkias søknad om medlemskap. I et forslag som er til behandling i medlemslandene er det tatt inn en henvisning til «Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv».

## **4.7 Tros- og livssynsfriheten og statskirkeordningen**

### **4.7.1 Definisjon**

Utvalget har i stedet for begrepet «religionsfrihet» i hovedsak brukt «tros- og livssynsfrihet». Den mest anvendte internasjonale betegnelsen er «Freedom of Religion or Belief».



Prinsippet om tros- og livssynsfrihet som menneskerettighet ble først konstitusjonelt sikret i rettighetserklæringene til enkelte nordamerikanske stater før uavhengighetserklæringen i 1776.

I vår tid er tros- og livssynsfrihet en universell rettighet nedfelt i internasjonale menneskerettighetstraktater som en av de grunnleggende rettigheter. Tros- og livssynsfrihet har lenge stått sentralt i statskirkedebatten, og har i de senere år vært trukket frem stadig oftere. Prinsippet om tros- og livssynsfrihet er en betydelig utfordring for statskirkeordningen, og et sentralt element i vurderingen av om den skal oppheves.

Den normative kjernen i tros- og livssynsfriheten kan uttrykkes som den enkeltes rett til å ha den tro eller livssyn han/hun vil, og til fritt å dyrke den, alene eller sammen med andre. Det er frihet til religion, så vel som fra religion. Ingen skal bli utsatt for tvang som begrenser muligheten til å velge en tro eller et livssyn, eller diskrimineres på bakgrunn av religiøs eller livssynsmessig tilhørighet. Foreldre har rett til å oppdra barn i henhold til egen tro, samtidig som barnets egen frihet blir beskyttet i takt med dets evne til selv å ta et standpunkt. Religioner og livssyn har rett til å etablere tros- og livssynssamfunn. Tros- og livssynsfrihet kan bare begrenses ved lovgivning dersom det er nødvendig for å beskytte offentlig sikkerhet, orden, helse eller andres fundamentale rettigheter. Disse momentene utgjør en minimumsstandard. Mange land har sørget for rettslig beskyttelse i sine konstitusjoner og lover, så vel som utviklet ordninger og praksis som går ut over dette minimumskravet.

En beskrivelse av tros- og livssynsfrihet, den gang betegnet religionsfrihet, som ofte har vært sitert i norsk sammenheng ble gitt av Dissenterlovkomiteen i 1962:

«Full religionsfrihet innebærer en rekke ting: Rett for den enkelte til å ha den tro han vil, til å gi uttrykk for den privat og offentlig, til fri gudsdyrkelse alene eller sammen med andre; religiøs tale-, trykke-, møte-, og organisasjonsfrihet; strafferettslig vern mot krenkelse av religiøs tro og bekjennelse, og mot forstyrrelse av gudstjenester og møter, rett til fritt å skifte tro og trossamfunn, rett til ikke å tro, til å stå utenfor og propagandere mot hvilken som helst tro og kirke, frihet fra enhver plikt til å overholde religiøse bud fra en tro eller en kirke man ikke er tilsluttet (f.eks. helligdagslovgivning), og fra plikt til å yte noen økonomisk støtte til et trossamfunn man ikke er tilsluttet; frihet for foreldre til å oppdra sine barn i samsvar med den religiøse tro de har.

Full religiøs frihet forutsetter også religiøs likestilling. Staten må ikke gjøre offentlige rettigheter og plikter avhengige av noen bestemt religiøs bekjennelse. Den må ikke gjøre forskjell på religionene, tillate noen og forby andre, eller støtte noen og ikke andre.

Den absolutte trosfrihet finner sin uunngåelige begrensning i at handlefriheten ikke kan være uinnskrenket i et samfunn. Handlinger som er skadelige for de interesser, private eller offentlige, som samfunnet anser for beskyttelsesverdige, vil det forby også om de er religiøst motivert, og anse seg moralsk både berettiget og forpliktet til det. I prinsippet vil det være enighet om dette, selv om grensen konkret trekkes noe forskjellig...» (Innstilling om lov om trossamfunn av 4. juni 1962 s. 17)

Det er viktig å skille mellom tros- og livssynsfrihet som prinsipp og som rettslig begrep. Når Dissenterlovkomiteen i sitatet ovenfor taler om «full religionsfrihet» er det i prinsipiell (ikke-rettslig) forstand. Når det så heter at den ikke kan være uinnskrenket, er man over i juridiske vurderinger. Generelt vil tros- og livssynsfrihet i rettslig forstand være et snevrere begrep enn slik mange bruker det i prinsipiell forstand. Samtidig har rekkevidden av de rettslige kravene til tros- og livssynsfrihet i nyere tid blitt tolket stadig videre, slik at forskjellen er mindre enn den var tidligere.

I norsk statskirkedebatt er det vanlig å vise til tros- og livssynsfrihet både som rettslig krav og som et videre prinsipp. Flere tidligere utredninger om statskirkeordningen har kommet til at den ikke er i strid med rettslige krav til tros- og livssynsfrihet, men likevel brukt begrepet som et argument mot statskirkeordningen. F. eks. viste Sivertsenutvalget i 1975 til at:

«Om statskirkesystemet som prinsipp ikke juridisk er i strid med internasjonale forpliktelser, er det altså ikke dermed sagt at vårt statskirkelige system i Norge er tilfredsstillende når man vurderer det ut fra et slikt prinsipielt syn på religionsfriheten. Det kan hevdes at religionsfriheten i prinsippet krever enda større likestilling mellom trossamfunnene og enda større likestilling også for andre livssyn.» (NOU 1975:30 *Stat og kirke*, s. 151).

På samme måte kom Bakkevig-utvalget i 2002 først til «at det strengt tatt ikke er noko ved dei juridiske sidene av statskyrkjeordninga som direkte er i strid med menneskerettane» (bortsett fra oppdragerplikten i Grl. § 2 siste setning), men brukte likevel tros- og livssynsfrihet som et argument mot dagens ordning:

«Utvalet har drøfta fleire sider ved dagens ordning for å sjå om det trengst endringar med tanke på ein framtidig religionspolitikk og ut frå kyrkja si sjølvforståing. Det gjeld meir enn religionsfridom i snever juridisk forstand. Det må avklarast kva som er eit rimeleg krav til jamstelling mellom trus- og livssynssamfunn, kva som sikrar lik rett til religionsutøving, og kva det inneber å sleppe urimelege inngrep i eit trus- og livssynssamfunn.» (Kirke/stat-utvalget, 2002, s. 65, uthevet her).

Dette utvalget legger også til grunn at det er nødvendig å anlegge et videre perspektiv på forholdet mellom tros- og livssynsfrihet og statskirkeordning enn det rent rettslige. Samtidig er det viktig å presisere hva man da legger i begrepet, og hvordan man bruker det.

Tros- og livssynsfrihet er et krav til samfunnet, og i rettslig forstand et krav til staten og de ansvarlige myndigheter som har plikt til å sørge for at det er slik frihet. Det er ikke noe krav til den enkelte borger eller til andre private rettssubjekter, utover at myndighetene kan pålegge dem plikter dersom det er nødvendig, for eksempel for å sikre at det ikke forekommer religiøs diskriminering på arbeidsplasser e.l.

Det er viktig å presisere at tros- og livssynsfriheten ikke oppstiller krav til det indre liv i de enkelte tros- og livssynssamfunn. Man må skille mellom kravet til tros- og livssynsfrihet i samfunnet og graden av personlig frihet innenfor det enkelte trossamfunn. Ethvert trossamfunn har sine læresetninger og normer, som kan være vide eller snevre, fleksible eller dogmatiske, liberale eller konservative. Dette er ikke et spørsmål om tros- og livssynsfrihet. Det gjelder også Den norske kirke, selv om den er en statskirke. Prinsippet om tros- og livssynsfrihet kan ikke brukes som argument i debatten om hvor åpen, inkluderende, vidtfavnende og fleksibel Den norske kirke skal være eller ikke være. Dette er en viktig debatt som også har betydning for statskirkespørsmålet, men da ikke som et spørsmål om tros- og livssynsfrihet.

Tros- og livssynsfrihet er en kompleks rettighet og inneholder en rekke underelementer som overlapper ulike verdier som er beskyttet av andre menneskerettigheter. Dette har av og til medført at tros- og livssynsfrihet er blitt tolket gjennom et filter av andre normer som er knyttet til disse underelementene, så som likhet, ytringsfrihet eller «rule of law». Det er også blitt anbefalt at tros- og livssynsfrihet blir erstattet med eller må underordnes en av normene. Dette ville være å gripe inn i helheten av tros- og livssynsfriheten som nevnt ovenfor.

#### 4.7.2 Historikk

Da statskirkeordningen ble etablert etter reformasjonen, og utviklet under eneveldet, var det ikke tros- og livssynsfrihet i Danmark-Norge. Tvert imot var det bare statens offentlige religion som var tillatt. I *Norske Lov* fra 1687 heter det i 2-1 at det er denne religion som «alleene tilstædis» i riket. Det var strenge straffer mot kristne dissenter, og personer med annen religion eller livssyn var enten utestengt fra riket eller underlagt strenge restriksjoner.

Grunnloven av 1814 endret ikke vesentlig ved dette. Til tross for at det egentlig var vedtatt en bestemmelse om fri religionsutøvelse for kristne sekter, ble ikke denne tatt med i den endelige grunnlovsteksten. Mange av de lovfestede begrensningene fortsatte å gjelde, til dels i mange år. Det var først gradvis og over lang tid at tros- og livssynsfrihet i moderne forstand fikk gjennomslag. Utviklingen førte til at Stortinget 150 år senere, i 1964, vedtok GrL § 2 første ledd om at «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse». I 1969 vedtok Stortinget trossamfunnsloven og i 1981 noenlunde tilsvarende lovgivning for verdslige livssyn.

Slik sett er statskirkeordningen skapt i en tid uten tros- og livssynsfrihet, og bar opprinnelig sterkt preg av det. I moderne tid har dette gradvis endret seg, slik at det har blitt stadig større tros- og livssynsfrihet i Norge både rettslig og reelt. Gjennom dissenterloven av 1845 fikk andre kristne trossamfunn mulighet til å etablere seg i Norge. Grunnlovens forbud mot jøder ble fjernet i 1851, munkeordener i 1897 og jesuitter i 1956. De opprinnelige bestemmelsene om at alle embetsmenn måtte være medlemmer av statskirken ble gradvis fjernet mot slutten av 1800-tallet, og fra 1919 har bekjennelsesplikten for statsråder vært redusert til å omfatte halvparten av regjeringsmedlemmene. Regler i den alminnelige lovgivningen som krenket tros- og livssynsfriheten er fjernet og erstattet med regler som fremmer slik frihet, i første rekke trossamfunnsloven. De viktigste bestemmelsene i Grunnloven om statskirken og Kongens kirkestyre ligger imidlertid fortsatt fast i nesten uendret form siden 1814.

Utviklingen mot økt tros- og livssynsfrihet har historisk sett vært drevet frem av kristne trossamfunn utenfor statskirken («dissenter») og liberale krefter i det politiske miljøet og kirken, senere også av andre tros- og livssynssamfunn. I de senere tiår har utviklingen i Norge i stadig større grad vært påvirket av internasjonale menneskerettighetstraktater. Dette er en rettslig preget innflytelse

av spesiell karakter, med hovedvekt på individets stilling. Tros- og livssynsfriheten som menneskerettighet er utviklet i en rettslig og idéhistorisk tradisjon som står fjernt fra den nordiske statskirketankegangen og som betrakter denne som særegen og prinsipielt problematisk.

Tros- og livssynsfriheten i Norge har altså vokst frem innenfor et konstitusjonelt rammeverk som egentlig var beregnet på et langt mer ensrettet og restriktivt samfunn. Rammeverket (statskirkeordningen) har blitt tilpasset en ny virkelighet gjennom nytolkning, mindre justeringer og omlegging av praksis. Men det har hele tiden vært et spenningsforhold mellom Grunnlovens statskirkeordning og tros- og livssynsfriheten, og det er det fortsatt. Krav til tros- og livssynsfrihet er en kontinuerlig og løpende utfordring for statskirkeordningen. Spenningen mellom statskirkeordningen og menneskerettighetene har blitt sterkere de siste to tiårene fordi de tolkes videre enn før, og fordi de har fått større gjennomslag i Norge enn tidligere, både formelt rettslig og i folks tankegang.

#### 4.7.3 Rettslige krav

Tros- og livssynsfrihet som et rettslig krav er et relativt nytt fenomen, som for alvor først har slått gjennom i norsk rett etter andre verdenskrig i form av operative rettsregler som kan påberopes overfor myndighetene og om nødvendig for domstolene. Dette er et rettsområde som fortsatt er under utvikling, slik at det som var akseptabelt for noen tiår siden ikke trenger å være det i dag eller om noen år.

Det kan ikke oppstilles én enkelt autoritativ rettslig forståelse av hvilke krav som må stilles til tros- og livssynsfrihet. Dette skyldes at tros- og livssynsfriheten i dag er regulert i flere sammenhenger, i forskjellige rettslige tekster, med ulikt innhold og ulik rekkevidde. Selv om den grunnleggende kjernen langt på vei vil være den samme, kan den nærmere tolkningen variere. Det samme gjelder reglens status og gjennomslagskraft. Dessuten kan det være legitim uenighet om hvor langt rettsreglene kan og bør tolkes.

Et viktig skille går mellom tros- og livssynsfrihet i lov vedtatt av norsk lovgiver og etter internasjonale traktater. Men også innenfor hvert av disse rettsystemene er det sondringer. I lovgivning vedtatt av norsk lovgiver må det skilles mellom kravene til tros- og livssynsfrihet som kan utledes av Grl. § 2 første ledd og krav som følger av annen lovgivning (trossamfunnsloven m.m.). Når det gjelder tros- og livssynsfriheten som internasjonal menneskerettighet er det viktig å skille mellom trakta-

ter som bare oppstiller folkerettslige krav, og de som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven og som utgjør intern norsk rett med en særskilt status.

#### *Krav til tros- og livssynsfrihet etter norsk lovgivning*

I norsk lovgivning er tros- og livssynsfriheten særlig regulert i Grl. § 2 første ledd og trossamfunnsloven av 1969. Det er også andre spredte lovregler av betydning, men de har mindre interesse i et statskirkeperspektiv og behandles ikke her.

Bestemmelsen om at «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse» kom som vist inn i Grunnloven i 1964, og ble da plassert i § 2, siden denne allerede omhandlet religionens stilling. På den måten oppsto det særegne forholdet at en og samme paragraf både fastslår tros- og livssynsfrihet og statskirke:

«Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.

Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage deres Børn i samme.»

Etter ordlyden kan det hevdes at de to ordningene ikke umiddelbart er enkle å forene, og mange har da også påpekt at det er et iboende spenningsforhold mellom § 2 første og annet ledd. Fra Stortingets side var det imidlertid en klar forutsetning at de kan forenes. Det betyr at de to leddene må leses i sammenheng, og at de stiller krav til tolkningen av hverandre. På den ene siden er det forutsatt at statskirkeordningen er forenlig med tros- og livssynsfriheten. På den annen side kan regelen i første ledd stille krav til hvordan statskirkeordningen i annet ledd må utformes og praktiseres.

Tros- og livssynsfriheten som er nedfelt i § 2 første ledd er formulert kort og generelt, og dekker ikke alle sider ved tros- og livssynsfrihetsproblematikken. I noen grad kan den tolkes videre enn ordlyden tilsier, men det er grenser for hvor langt. Det kan hevdes at § 2 første ledd i dag må tolkes utvidende i lys av Norges internasjonale forpliktelser på området, men fullt ut er ikke dette mulig. Det kan med andre ord være folkerettslige krav til tros- og livssynsfrihet som går lenger enn det norsk Grunnlov garanterer. Dette betyr ikke at det er motstrid, men at grunnlovsbeskyttelsen ikke rekker like langt som internasjonal rett.

Trossamfunnsloven av 1969 innebar en vesentlig utvidelse og styrking av den rettslige tros- og livssynsfriheten i Norge. Den ga andre trossamfunn (og etter hvert livssynssamfunn) en lovmes-

sig forankring, og åpnet dermed blant annet for å omgjøre den tidligere ordningen med individuell refusjon av kirkeskatt til en ordning der trossamfunnet kan få utbetalt kompensatorisk støtte. Utover dette er det også bestemmelser i lovens første del som regulerer mer klassiske sider ved tros- og livssynsfriheten. Viktigst er § 1 om at «Alle har rett til å driva religiøs verksemd åleine eller saman med andre, og til å skipa trudomssamfunn når rett og sømd ikkje vert krenkt». Lovens § 2 fastslår at ingen kan binde seg eller andre rettslig til å tilhøre eller ikke tilhøre et trossamfunn, og § 10 at ingen må benytte «usømelege overtaydingsgrunnar, lovnader eller trugsmål eller gå fram på onnor misleg vis med føremål å få nokon til å gå inn i eller ut or trudomssamfunn». Dette er viktige sider ved tros- og livssynsfriheten.

De norske reglene om tros- og livssynsfrihet i Grunnloven og trossamfunnsloven er gitt under forutsetning av at de skal være forenlige med statskirkeordningen, slik den er nedfelt i Grunnloven i §§ 2, 4, 12, 16, 27 m.fl. De kan følgelig ikke tolkes slik at de stenger for ordningen. Derimot kan de sette krav til hvordan den utformes og praktiseres. Til nå har dette ikke blitt satt på spissen for norske domstoler. I nyere tid kan de eldre norske reglene i noen grad sies å ha kommet i skyggen av de mer vidtrekkende kravene til tros- og livssynsfrihet som kan utledes av internasjonale menneskerettighetstraktater, slik disse nå er inkorporert i norsk rett.

#### *Krav til tros- og livssynsfrihet etter internasjonale menneskerettighetstraktater*

Alle de viktigste menneskerettighetstraktatene regulerer tros- og livssynsfriheten, herunder *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* (EMK) fra 1950 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) fra 1966. Disse konvensjonene er de to viktigste, både fordi de er mest generelle, er inkorporert i norsk rett og fordi de har et håndhevingssystem som gjør det mulig å føre kontroll med nasjonale myndigheters etterlevelse.

I FN-systemet ble tros- og livssynsfrihet første gang nedfelt i FN-erklæringen om menneskerettigheter av 1948. Erklæringen gjelder ikke direkte som et rettslig krav til medlemsstatene, men har hatt stor betydning som prinsipperklæring. Her heter det i artikkel 18:

«Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. Denne rett omfatter frihet til å endre religion eller tro, og frihet til enten alene eller sammen med andre, og offentlig eller privat, å gi uttrykk for sin religion eller tro i lære, gjerning, utøving og etterleving.»

I 1950 ble *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* vedtatt. Denne konvensjonen er særlig viktig fordi det her er etablert et kontrollsystem med en egen domstol i Strasbourg, Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), som kan ta imot saker fra medlemsstatene og overprøve nasjonale domstoler. I artikkel 9 heter det:

«Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og så vel offentlig som privat, å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

I 1966 vedtok FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), som Norge tiltrådte, og som trådte i kraft i 1976. Her heter det i artikkel 18:

«Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. Denne rett omfatter frihet til å bekjenne seg til eller anta en religion eller tro etter eget valg, og frihet til alene eller sammen med andre, offentlig eller privat, å utøve sin religion eller tro gjennom gudstjeneste, iakttagelse av religiøse skikker, andaktsøvelser og undervisning.

Ingen må utsettes for tvang som vil kunne innskrenke hans frihet til å bekjenne seg til eller anta en religion etter eget valg.

Friheten til å utøve en religion eller tro skal ikke være gjenstand for andre begrensninger enn slike som er foreskrevet i lov og som er nødvendige for å beskytte den offentlige sikkerhet, orden, helse eller moral, eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.

Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldrenes, og i tilfelle vergers, frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med deres egen overbevisning.»

Også under denne traktaten er det etablert et kontrollsystem gjennom FNs menneskerettighetskomité. Komiteen fører tilsyn med hvordan medlemsstatene etterlever traktatens krav, og kan motta klager og avgi rapporter om dette. Dette er ikke et domstolssystem (som under EMK), og avgjørelsene har derfor ikke samme karakter og gjennomslagskraft som dommer fra EMD. De har likevel stor autoritet, og det er forutsatt at de skal etterleves av medlemsstatene.

Ved siden av reglene om tros- og livssynsfrihet, har EMK og SP generelle bestemmelser om at rettighetene etter konvensjonen skal sikres på en ikke-diskriminerende måte. Dette gjelder også tros- og livssynsfriheten. SP art. 26 og 27 har regler som skal sikre individer og minoriteter beskyttelse ikke bare mot statlige myndigheter, men også i forhold til en majoritet i befolkningen.

I tillegg til EMK og SP er det også flere andre internasjonale traktater som direkte eller mer indirekte regulerer tros- og livssynsfriheten. Et sentralt eksempel er FNs barnekonvensjon av 1989, som i art. 14 fastslår barns tros- og livssynsfrihet. Denne konvensjonen er inkorporert i norsk rett, med samme status som EMK og SP. Et annet eksempel er ILO-konvensjonen av 1989 om urbefolkninger og stammefolk, artikkel 5. Når bestemmelsene i denne konvensjonen settes i verk skal disse folks sosiale, kulturelle, religiøse og åndelige verdier anerkjennes og vernes, og det skal tas tilbørlig hensyn til problemer de møter både som gruppe og som enkeltpersoner. Deres sosiale, kulturelle, religiøse og åndelige verdier skal respekteres og det skal treffes tiltak som kan minske problemer de får i forhold til endringer i levekår og arbeidsforhold, med deltagelse av og i samarbeid med de som blir berørt. Denne er ikke inkorporert, men setter folkerettslige krav til norske myndigheter, først og fremst i forhold til den samiske befolkningen.

EMK og SP er inkorporert gjennom menneskerettighetsloven av 1999, og gjelder følgelig som «norsk rett». Dette innebærer at de gir individet rettslige krav som kan påberopes direkte for norske domstoler. De har etter lovens § 3 forrang, slik at de som hovedregel vil gå foran annen norsk lov ved motstrid. Denne forrangen gjelder imidlertid ikke foran norsk Grunnlov. Dersom en grunnlovsregel er i strid med traktatene, vil det formelt sett være et folkerettsbrudd, men norske domstoler vil likevel ha plikt til å legge Grunnloven til grunn. Ingen norsk domstol kan med andre ord underkjenne statskirkeordningen med hjemmel i traktatene. Men internasjonale organer kan i prinsippet komme til at den helt eller delvis er folkerettsstridig. Dette har så langt ikke skjedd.

Ser man nærmere på ordlyden i EMK art. 9 og SP art. 18, ser man at det må skilles mellom tros- og livssynsfrihet som tankefrihet, og friheten til å utøve sin religion gjennom åpen manifestering. Det første er et absolutt krav som er beskyttet mot alle statlige inngrep. Det andre kan underlegges visse begrensninger av nasjonal lovgiver, så lenge dette er nedfelt i lov, og anses nødvendig i et demokratisk samfunn for å beskytte visse nærmere angitte formål. Det må være forholdsmessighet

mellom de begrensningene som oppstilles i tros- og livssynsfriheten og de andre beskyttelsesverdige hensyn som søkes ivarettatt.

Sammenlignet med den omfattende praksis som finnes om menneskerettighetene i EMK og SP, er det relativt få saker som gjelder tros- og livssynsfriheten. Bare noen få av disse igjen kan sies å ha mer direkte interesse for statskirkespørsmålet. Den mest sentrale er Darby-saken fra 1989, som gjaldt spørsmålet om en finsk statsborgers plikt til å betale svensk kirkeskatt. I den forbindelse uttalte den europeiske menneskerettighetskommissjonen seg også om forholdet mellom den daværende svenske statskirkeordningen og tros- og livssynsfriheten i art. 9:

«A State Church system cannot in itself be considered to violate Article 9 of the Convention. In fact, such a system exists in several Contracting States and existed there already when the Convention was drafted and when they became parties to it. However, a State Church system must, in order to satisfy the requirements of Article 9, include specific safeguards for the individual's freedom of religion. In particular, no one may be forced to enter, or be prohibited from leaving, a State Church.» (Uttalelse i sak 11581/85 av 9.05.1989)

Som det fremgår, kom menneskerettighetskommissjonen her til at en statskirkeordning i seg selv ikke krenker art. 9. Begrunnelsen er at flere av medlemsstatene hadde slike ordninger da traktaten ble inngått, og at de tiltrådte den under forutsetning av at dette fortsatt skulle gjelde. Samtidig påpekte kommissjonen at en statskirkeordning må inneholde garantier for individets tros- og livssynsfrihet for å tilfredsstille traktatens krav. Bakgrunnen for denne tilnærmingen er ideen om at en statsforhold til religion først og fremst er et politisk tema og i stor grad et resultat av historisk tradisjon og sosiale omstendigheter i hvert land.

FNs menneskerettighetskomité har i en generell kommentar til art. 18 fra 1993 forutsatt at en statskirkeordning ikke i seg selv er i strid med SPR, men understreker at de stater som har en slik ordning må være særlig aktsomme i forhold til de borgere som ikke deler den etablerte religion:

«The fact that a religion is recognized as a State religion or that it is established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant, including article 18 and 27, nor in any discrimination against adherents to other religions or non-believers» (HRC General Comment No 22 1993)

Komiteen sier også følgende, med henblikk på den kollektive eller korporative side ved tros- og livssynsfriheten: «Praksis og opplæring i en religion eller tro innbefatter handlinger som er nødvendige for religiøse grupper for at de skal kunne drive sin grunnleggende virksomhet, slik som for eksempel friheten til å velge sine religiøse ledere, prester og lærere, friheten til å opprette seminarer eller religiøse skoler og friheten til å utvikle og distribuere religiøse tekster og publikasjoner» (§ 2 i kommentaren).

Selv om traktatene ikke forbyr statskirkeordninger, oppstiller de altså krav til hvordan disse må utformes og praktiseres for ikke å krenke individets eller tros- og livssynssamfunnenes rettigheter. Man kan ane en viss underliggende skepsis til statskirkeordninger fra de internasjonale organene. Det kan skyldes at det er et grunnleggende spenningsforhold mellom traktatenes krav til individuell tros- og livssynsfrihet og selve statskirkeprinsippet. Det er også viktig å være klar over at de fleste stater som har tiltrådt traktatene ikke har statskirker, og at mange av dem tvert imot har klare konstitusjonelle skranker mellom stat og religion. Dette preger tankegangen også i kontrollorganene.

I en kommentar til EMK fra 1972 uttalte professor Frede Castberg at selv om traktaten ikke stenger for en statskirkeordning og ikke krever full statlig likebehandling av alle trossamfunn, så vil en større likebehandling være i «konvensjonens ånd». På samme måte er det i norsk statskirkedebatt ikke uvanlig å se henvisninger til menneskerettighetenes «ånd» eller «prinsipper» som argument for en tros- og livssynsfrihet som går lenger enn de rent rettslige krav. Tilsvarende argumenter sto også sentralt i den svenske prosessen som førte til kirkereformen i 2000.

De internasjonale menneskerettighetstraktatene tolkes ofte dynamisk. Det gjelder ikke minst EMK, som i de senere år har fått langt større rekkevidde enn tidligere. Slik sett kan det tenkes at kravene til tros- og livssynsfrihet vil bli skjerpet i årene som kommer. Likevel skal det antakelig mye til før internasjonale kontrollorganer vil hevde at en nasjonal statskirkeordning er traktatstridig. Om statskirkeordningen dermed bør opprettholdes, er det ulike meninger om. Selv om den juridisk sett ikke blir vurdert som traktatstridig, vurderer noen den som utilfredsstillende i forhold til tros- og livssynsfriheten. Andre mener tros- og livssynsfrihetsprinsippet er tilstrekkelige ivaretatt, og at det er andre forhold som er viktigere i statskirkedebatten. Det blir nedenfor pekt på noen problemområder. Utvalget kommer for øvrig tilbake til dette i sine vurderinger i kapittel 10.

### *Problematiske sider ved den norske statskirkeordningen*

Den norske statskirkeordningen har ikke vært prøvd etter EMK eller SP, verken for norske domstoler eller internasjonale organer. De gangene norsk rett har vært problematisert i forhold til EMK art. 9 eller SP art. 14 har dette vært enkeltspørsmål, som i hovedsak har dreid seg om andre sider ved tros- og livssynsfriheten enn selve statskirkeordningen. FNs menneskerettighetskomité har ved to anledninger, i 1993 og 1999, rettet kritikk mot oppdragerplikten slik den er nedfelt i Grl. § 2 annet ledd siste setning. Denne bestemmelsen har en klar historisk sammenheng med statskirkeordningen, men er på ingen måte en nødvendig forutsetning for den. Norske myndigheter har for øvrig så langt forsvart seg med å vise til at bestemmelsen ikke lenger har noe rettslig innhold. Kritikken er imidlertid opprettholdt, som et eksempel på at norsk rett strider mot SP art. 18.

FNs menneskerettighetskomité har også tidligere vært opptatt av og bekymret for kristendomsundervisningen i lys av statskirkeordningen, og problematisert hvordan staten sikrer minoritetenes rett til å unngå at majoritetens religion blir påtvunget elever mot foreldres ønske. I 1988 omtalte FN-komiteen dette i forbindelse med spørsmålet om hvordan barn fra minoriteter blir behandlet i forhold til den kristne formålsparagrafen i barnehagene.

Et annet eksempel på hvordan internasjonale krav til tros- og livssynsfrihet får innflytelse i norsk rett er den pågående striden om unntaksordninger for KRL-faget. Norsk Høyesterett kom i 2001 til at det norske faget ikke er i strid med kravene som SP og EMK stiller til tros- og livssynsfrihet (Rt. 2001 s. 1006). FNs menneskerettighetskomité kom i en avgjørelse fra november 2004 til motsatt resultat, og fastslo at art. 18 var krenket. Saken verser også for EMD, men er ikke avgjort der.

Et eksempel på hvordan tros- og livssynsfriheten som rettsregel kan settes på spissen, er debatten som kom opp på Stortinget i 2000 om det var adgang til å forby bønnerop fra moskeer. Etter anmodning fra stortingskomiteen ble spørsmålet oversendt til lovavdelingen, som vurderte det opp mot både Grl. § 2 første ledd og internasjonale traktater. I en omfattende uttalelse kom lovavdelingen til at et generelt forbud mot bønnerop antagelig vil være i strid med EMK art. 9 og SP art. 18, men at visse begrensninger (f.eks. i støyforskrifter) kan forsvares, så lenge de er saklig begrunnet, forholdsmessige og ikke-diskriminerende. Saken reiste ikke noe direkte spørsmål om statskirkeordningen, men ett av mange momenter var forholdet

mellom kirkeklokker og bønnerop. Her må uttalelsen leses slik at Grunnlovens regler om den offentlige religion i forhold til EMK og SP ikke kan anføres som et argument for direkte forskjellsbehandling.

Hensynet til den enkeltes frihet fra religion kan også hevdes å være et mer institusjonelt problem på områder der Den norske kirke (og den evangelisk-lutherske religion) ikke bare reelt står sterkt, men også formelt er gitt en særstilling. Det er særlig her spørsmålet om tros- og livssynsfrihet i Norge har dukket opp i de senere år. For det første er det bestemmelsen om foreldres oppdragerplikt i Grl. § 2 siste setning. Den har riktignok ikke lenger noe rettslig innhold, men FNs menneskerettighetskomité mener den er i strid med SP art. 18. For det andre er det den kristne formålsparagrafen i skolen og i barnehagene. For det tredje er det den pågående striden om KRL-faget. Det er også andre problemstillinger, som forskjeller i den livssynsmessige betjeningen i sykehus, fengsler, rusmiddelomsorgen og på andre områder.

Utviklingen i den internasjonale rettsdannelsen på dette området kan tyde på at presset på statskirkeordningen øker, ikke minst i forhold til den kollektive siden ved tros- og livssynsfriheten. FNs erklæring om fjerning av alle former for intoleranse og diskriminering basert på religion eller tro (1981) uttrykker en sterkere respekt for de enkelte trossamfunn til å ordne sine egne anliggender uavhengig av innblanding, og art. 6 regner summarisk opp en rekke praktiske friheter som skal være sikret.

#### 4.7.4 Den norske kirkes religionsfrihet

Tros- og livssynsfrihet er ikke bare en individuell, men også en kollektiv rettighet. En viktig side av dette er det enkelte trossamfunns rett til selv å bestemme sin religiøse tro, og til å praktisere denne i henhold til sine egne normer og læresetninger, uten annen inngripen og påvirkning fra statlige myndigheter enn det som er strengt nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn.

Den norske kirke er et trossamfunn, både etter norsk og internasjonal rett, og har utvilsomt et slikt vern. Samtidig er Den norske kirke også en statskirke, og dermed tett integrert i staten. Den er underlagt Kongens (regjeringens) kirkestyre både i lærespørsmål, utnevnelser og andre saker. Ved Stortingets lovgivning (kirkeoven) er Den norske kirke detaljregulert på en måte som ville være prinsipielt og rettslig utenkelig dersom det gjaldt et annet trossamfunn.

Et viktig og vanskelig spørsmål er derfor om statskirkeordningen innebærer en krenkelse av Den norske kirkes krav på religionsfrihet. Dette er en side av tros- og livssynsfrihetsproblematikken som ikke har vært særlig fremtredende i den offentlige debatten. Sivertsen-utvalget påpekte dobbeltheten i Den norske kirkes stilling. På den ene siden har den en særlig privilegert stilling sammenlignet med andre trossamfunn, men «den sårner til gjengjeld de andres organisatoriske selvstendighet, frihet og selvstyre» (NOU 1975:30 s. 151).

Rettslig sett har statskirkeordningen til nå ikke vært ansett som et brudd på grunnleggende krav til tros- og livssynsfrihet. En sentral side ved slike ordninger er nettopp et element av statlig styring og integrering mellom kirkens «egne» organer og statsmyndighetene. De nærmere problemene ved dette har sjelden vært satt på spissen og utredet rettslig i forhold til kravene som menneskerettighetene stiller.

Det grunnleggende rettslige poenget er at den «statlige» styringen av Den norske kirke under statskirkeordningen ikke er «ekstern» styring, men intern. Når Kongen i kirkelig statsråd utøver styring av Den norske kirke, er det i kraft av å være et organ for kirken, ikke en utenforstående statsmakt. Prinsippet er mer problematisk å opprettholde når man kommer til Stortingets styring ved lovgivning og på annen måte, siden Stortinget ikke på samme måte er et kirkelig organ. Så langt er dette imidlertid også ansett for å være legitimt i forbindelse med kirkelegislationen.

En grunnleggende innvending mot synet på statsmaktene som «kirkelige» organer er at det fremstår som svært formalistisk. Den norske kirke er ikke bare, og heller ikke primært, en del av forvaltningen. Den er et selvstendig trossamfunn, et kirkelig fellesskap av sine døpte medlemmer som både i teologisk og praktisk forstand er klart atskilt fra staten. Reelt sett er heller ikke regjeringen (selv i kirkelig statsråd) eller departementet kirkelige organer i egentlig forstand.

Den norske kirke må derfor kunne påberope seg religionsfrihet som grunnlag for et krav om indre selvstyre og beskyttelse mot statlig inngripen. Som et prinsipielt og ideelt krav er dette åpenbart. Som et rettslig krav er det mer diskutabelt, men også her kan det anføres, om ikke ut fra norsk intern rett, så med bedre grunnlag i internasjonale traktater. Den tidligere nevnte FN erklæringen om fjerning av alle former for intoleranse og diskriminering basert på religion eller tro (1981) omtaler ikke bare den individuelle dimensjon i tros- og livssynsfriheten, men gir også konkrete eksempler på

hva som hører inn under den kollektive eller korporative frihet som et trossamfunn bør kunne kreve (art. 6). Dokumenter fra OSSE (Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa) har også lignende referanser til den korporative tros- og livssynsfriheten.

Når dette spørsmålet så langt ikke har vært satt rettslig på spissen, har det flere årsaker. En grunn kan være at Den norske kirke ikke er et eget rettssubjekt, og derfor ikke kan anlegge sak mot staten for domstolene. En annen grunn kan være at Den norske kirke inntil relativt nylig ikke har hatt sentrale organer som har kunnet ført en slik sak på kirkens vegne. Det kan også skyldes at de omfattende diskusjonene om Den norske kirkes selvstyre har foregått som en naturlig politisk prosess, som langt på vei har ført til at mange av kirkens krav og behov etter hvert er oppfylt. Noen vil se det som et sunnhetstegn at interessemotsetninger mellom kirken og de verdslige myndigheter ikke er forsøkt rettsliggjort, men har vært løst i minnelighet på andre måter.

Spørsmålet om Den norske kirke rent rettslig kan påberope seg religionsfrihet som argument enten mot statskirkeordningen eller mot enkeltsider ved den, er et vanskelig juridisk spørsmål uten sikre svar. Langt viktigere er erkjennelsen av at hensynet til Den norske kirkes religionsfrihet i mer prinsipiell og bred forstand fremstår som et legitimt og sentralt argument i statskirkedebatten. Hvor sterkt dette skal vektlegges, er et annet spørsmål som det kan være delte meninger om.

Dersom dagens statskirkeordning oppheves, og Den norske kirke fristilles som et eget rettssubjekt, vil den også i rettslig forstand få utvidet sitt krav på religionsfrihet og vern mot statlig regulering og påvirkning fra regjering og Storting. Dette reiser spørsmål om hvor langt dagens kirkelovgivning kan videreføres dersom det er ønske om det, uten å krenke religionsfriheten. Dette er drøftet i kapittel 5.

#### 4.7.5 Individets tros- og livssynsfrihet

Som en rettighet for individet setter tros- og livssynsfriheten krav til frihet både til religion og fra religion. Slik statskirkeordningen opprinnelig ble utformet gjaldt ingen av delene. Den enkelte sto ikke fritt til selv å velge religiøs tilhørighet. Det var også vanskelig å unndra seg fra en offentlig religion som preget de fleste deler av samfunnet.

Rettslig sett er disse skrankene etter hvert fjernet. I dag er de viktigste sidene ved den enkeltes tros- og livssynsfrihet sikret gjennom Grl. § 2 første ledd, trossamfunnsloven §§ 1, 2 og 10, og interna-

sjonale traktater, slik disse er gjennomført i norsk rett. Selv om staten fortsatt etter Grl. § 2 annet ledd har en «offentlig religion», er det ingen plikt for borgerne til å bekjenne seg til denne eller noen rettslige hindringer mot å melde seg ut. For de som ikke tilhører Den norske kirke, kan det likevel oppleves som prinsipielt utilfredsstillende at staten de er borgere av har en «offentlig religion».

Når det gjelder frihet *til* religion står den enkelte fritt til selv å velge tro eller livssyn, og til å praktisere denne, uavhengig av at det eksisterer en statskirke. Tros- og livssynsfriheten i betydningen tanke- og ytringsfrihet er fullstendig. Friheten til å utøve sin tro eller sitt livssyn er bare underlagt slike skranker som er nødvendige av hensyn til andre grunnleggende interesser i samfunnet. Så langt er denne siden av tros- og livssynsfriheten godt ivaretatt i norsk rett. Samtidig kan det hevdes at medlemmene av Den norske kirke i praksis har bedre muligheter til å dyrke sin tro enn andre, siden det er bedre tilgang til opplæring, betjening, seremonilokaler, m.m.

Når det gjelder frihet *fra* religion, nærmere bestemt fra den «offentlige religion», er forholdet til tros- og livssynsfriheten mer komplisert og omstridt. De mest grunnleggende sidene ved tros- og livssynsfriheten er ivaretatt også her. Den enkelte står fritt til å melde seg ut av Den norske kirke (selv om noen opplever det som praktisk vanskelig), og til å unnlate å delta i de aller fleste sammenhenger der kirken gjør seg gjeldende i samfunnslivet. Fullt ut er dette likevel vanskelig. Den norske kirke er både en statskirke og en bred majoritetskirke, med stort medlemskap i befolkningen, lange tradisjoner og stor gjennomslagskraft i norsk kultur og samfunnsliv. Dertil kommer at kirken har en særstilling på mange områder av det offentlige liv, for eksempel ved enkelte offentlige seremonier. I mange sammenhenger kan det være vanskelig å velge seg helt bort fra den for de som ønsker det. Dette er i dag en faktisk omstendighet som ikke er rettslig regulert, og som vil være der uavhengig av om statskirkeordningen videreføres eller endres. Dette bør gjennomtenkes i en samlet og helhetlig tros- og livssynspolitik.

Reglene i Grl. § 4 om Kongens bekjennelsesplikt, og i § 12 annet ledd om at halvparten av regjeringen må være medlem av statskirken, er nødvendige forutsetninger for legitimiteten i Kongens kirkestyre, og kan ikke sees atskilt fra dette. Hvorvidt det utgjør et problem i forhold til prinsippet om tros- og livssynsfrihet er omdiskutert. Bestemmelsen ble høsten 2005 kritisert av den norske Hel-singforskomiteen, en komité som er en del av internasjonal menneskerettighetsbevegelse, og som



jevnlig leverer egne rapporter til FN om menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Det er ulike meninger om samfunnet bør ha innsyn og eventuelt mulighet til å regulere indre forhold i trossamfunn som man mener er klanderverdige. Det kan tenkes at slike spørsmål, som gjelder alle religiøse sammenslutninger uansett om de er i majoritet eller minoritet, vil få større oppmerksomhet i tiden fremover. I dag er enkeltindividets vern regulert ved at det er frihet til å melde seg ut av enhver organisasjon, også et trossamfunn. Staten kan imidlertid begrense retten til å uttrykke sin religion ut fra gitte betingelser, som hensyn til den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andre menneskers rettigheter. Dette følger også av trossamfunnsloven § 1 som stiller som betingelse for religiøs aktivitet at «rett og sømd ikkje vert krenkt». Grove former for tvang kan dessuten rammes av straffelovens bestemmelser.

#### 4.7.6 Tros- og livssynsfrihet for andre tros- og livssynssamfunn

Tros- og livssynsfriheten verner det enkelte tros- og livssynssamfunn, både som representant for sine medlemmers individuelle rettigheter og som egne institusjoner. Under statskirkeordningen er Den norske kirke gitt en særstilling i Grunnlov og lov. Spørsmålet er om dette medfører en krenkelse av andre tros- og livssynssamfunns krav på tros- og livssynsfrihet, og i så fall på hvilken måte.

Kjernen på dette området av tros- og livssynsfriheten er den frie adgangen til å danne tros- og livssynssamfunn uavhengig av Den norske kirke, og adgangen for disse til å etablere seg og drive sin virksomhet uten å bli forfulgt eller hindret av myndighetene. Her gjelder det full tros- og livssynsfrihet i Norge. De siste restriksjoner på området ble fjernet ved trossamfunnsloven av 1969, som ikke bare i § 1 fastslår at «Alle har rett til å driva religiøs verksemd åleine eller saman med andre, og til å skipa trdomssamfunn når rett og sømd ikkje vert krenkt», men som også la til rette for en prinsipiell likebehandling av alle trossamfunn, økonomisk og på andre måter.

Slik sett krenker ikke statskirkeordningen i Norge kjernen i de andre tros- og livssynssamfunnenes krav på tros- og livssynsfrihet. På en del områder kan man hevde at de snarere er friere stilt enn Den norske kirke. De er ikke detaljregulert av lovgiver, og de har fullt indre selvstyre i læremesige og andre spørsmål (f.eks. utnevnelser) uten innblanding fra statlige myndigheter. Dessuten har de status som egne rettssubjekter, og kan om nødvendig gå til søksmål mot staten dersom de mener

at myndighetene krenker deres eller medlemmenes rettigheter. Et eksempel er søksmålet fra Human-Etisk Forbund og Islamsk Råd i KRL-saken. Et tilsvarende søksmål kunne ikke vært reist av Den norske kirke.

Dette forhindrer ikke at det er andre sider ved statskirkeordningen som i større eller mindre grad anses som problematisk av andre tros- og livssynssamfunn. Når Grl. § 2 fastslår at den evangelisk-lutherske religion er «Statens offentlige Religion» innebærer det en grunnlovsfestet forskjellsbehandling av Den norske kirke, med betydelig symbolkraft. Som et spørsmål om tros- og livssynsfrihet i videre forstand kan dette hevdes å være problematisk for andre tros- og livssynssamfunn. Rent rettslig er det likevel ikke i seg selv en krenkelse av deres tros- og livssynsfrihet. Det er ikke i strid verken med norsk rett eller internasjonale menneskerettigheter at en konstitusjon nevner ett trossamfunn særskilt, og heller ikke at staten har en «offentlig religion», så lenge dette ikke hindrer andres frie religionsutøvelse.

På det mer praktiske plan har debatten om de andre tros- og livssynssamfunnenes tros- og livssynsfrihet i all hovedsak dreid seg om krav på rettslig og reell likebehandling fra myndighetenes side. Rettslig sett er det ut fra reglene om tros- og livssynsfrihet (nasjonalt og internasjonalt) til nå ikke utledet noe krav om full prinsipiell og praktisk likebehandling. Dette følger av at rettssystemene aksepterer statskirkeordninger. I dette ligger det nettopp en prinsipiell særbehandling av ett trossamfunn. Videre er det slik at når menneskerettighetene setter forbud mot diskriminering, er det bare i betydningen usaklig forskjellsbehandling. I land der det historisk og faktisk eksisterer ett stort og dominerende trossamfunn, vil det på mange områder og i mange sammenhenger være saklige grunner for myndighetene til å behandle dette annerledes enn andre. Slik «forskjellsbehandling» forekommer i de fleste land der ett trossamfunn er mye større enn de andre.

Dersom dette slår over i usaklig og diskriminerende behandling fra myndighetenes side, kan det derimot krenke tros- og livssynsfriheten. Et eksempel er lovavdelingens uttalelse fra 2000, som er nevnt ovenfor, om at et generelt forbud mot bønnerop fra moskeer antagelig vil krenke EMK art. 9 og SP art. 18.

I prinsippet er det to måter statlige myndigheter kan velge å likebehandle tros- og livssynssamfunn på. De kan enten regulere alle så lite som mulig, eller regulere dem på samme måte. I mange land har man valgt første løsning. På grunn av statskirkeordningen er ikke dette mulig i Norge.

Under den norske statskirkeordningen er Den norske kirke tillagt oppgaver av offentligrettslig karakter og er finansiert over offentlige budsjetter. Dette gjelder også andre registrerte tros- og livssynssamfunn med vigselfmyndighet.

Konsekvensen av denne koblingen mellom statskirkeordningen og prinsippet om likebehandling som gradvis er innført, er at de andre tros- og livssynssamfunnene i Norge på mange måter har gode vilkår. Det er få andre land der registrerte tros- og livssynssamfunn får tilnærmet samme offentlige økonomiske støtte som i Norge. Dette er en følge av at statskirken er finansiert over offentlige budsjetter. Norsk lovgivning er også kommet langt når det gjelder likestilling i forhold til vigselfrett, friskoler m.m. Likebehandlingen er likevel ikke fullstendig på alle områder, og fungerer heller ikke uten problemer. Blant annet er det et tilbakevendende 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.

På en rekke områder av norsk samfunnsliv er Den norske kirke, og den evangelisk-lutherske religion, særlig synlig til stede. Eksempler på omdiskuterte forhold er den kristne formålsparagrafen i skole og barnehage, kristendommens plass i KRL-faget, gravferdsforvaltningen, Den norske kirkes tilstedeværelse og rolle ved nasjonale begivenheter, og institusjonsprester i offentlige institusjoner som Forsvaret, sykehus og fengsler. På disse og andre områder er det til dels omstridt om dette i dag er en naturlig følge av Den norske kirkes faktiske stilling i samfunnet, eller om det er brudd på de andre tros- og livssynssamfunnenes krav på likebehandling. Som det fremgår av kapittel 10 er det også delte meninger i utvalget om dette.

De fleste norske tros- og livssynssamfunn er kritiske til statskirkeordningen, enten ut fra hensynet til tros- og livssynsfrihet og likebehandling, eller av andre grunner. Graden av kritikk varierer. Blant de sterkeste kritikerne er Human-Etisk Forbund og talsmenn for frikirkene. Flere ledere for muslimske trossamfunn har vært mer forsiktige, og også fremhevet fordelene ved den statskirkeforankrede økonomiske støtteordningen, og uttrykt frykt for at en avskaffelse av statskirkeordningen vil medføre en mer sekularisert stat.

## Kapittel 5

# Fremtidig kirkeordning

### 5.1 Innledning

Utvalget skal vurdere mulige eller ønskelige reformer innenfor rammen av det som med rimelighet kan karakteriseres som en statskirke, alternative kirkeordninger og overgangsordninger ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen. Utvalgets mandat poengterer at det bør være et mål å foreslå løsninger som kan få bredest mulig oppslutning, som sikrer at medlemmene opplever å ha sin kirke i behold og som ikke svekker samfunnets verdiforankring.

Statskirkeordningen har forandret seg gradvis gjennom ulike reformer og påvirkninger, slik at ordningen i dag på mange måter er forskjellig fra ordningen i 1814. Det konstante er imidlertid at Den norske kirke, til forskjell fra andre tros- og livssynssamfunn, er forankret og regulert i Grunnloven.

På overordnet nivå handler statskirkeordningen om relasjonene mellom staten og Den norske kirke, dvs. den formelle tilknytningen mellom landets myndigheter og kirken og styringsforholdene på sentralt nivå. Dette er et juridisk spørsmål av både forfatningsrettslig og kirkerettslig karakter som har vært drøftet av flere offentlige og kirkelige utvalg.

I den offentlig oppnevnte Kirkekommisjonen av 1908 (*Indstilling ang. den norske kirkes organisasjon* 1911) mente flertallet på fem medlemmer at koblingen mellom stat og kirke burde beholdes, men at den indre organiseringen burde endres. Mindretallet på tre gikk inn for en fri folkekirke, men to av disse anbefalte subsidiært en fortsatt statskirke forutsatt at kirken fikk større indre selvstyre.

Flertallet i den offentlige stat-kirke-kommisjonen av 1971 (Sivertsen-utvalget) gikk inn for at Den norske kirke skulle likestilles med andre tros-samfunn og at styringsmyndigheten skulle legges til kirkens valgte organer (NOU 1975:30 *Stat og kirke*). Den norske kirke ble betegnet som en selvstyrt folkekirke. Kommisjonen tegnet ikke ut en ny kirkeordning i detalj, men mente den måtte utredes nærmere. Da Stortinget i 1982 behandlet saken med grunnlag i utredningen og stortings-

meldingen (nr. 40 1980), ble konklusjonen å videreføre statskirkeordningen med forankring i gjeldende bestemmelser i Grunnloven. Et uttalt mål var å gå til ytterpunktet av hva det var mulig å delegerer innenfor statskirkeordningens ramme. Det skulle etableres valgte organer på alle nivåer i Den norske kirke som kunne få overført myndighet gjennom lovregulering og ved at Kongen delegerte sin særskilte myndighet som kirkestyre.

Ulike kirkelige kommisjoner har også fremmet forslag om andre relasjoner mellom kirke og stat. Reformkommisjonen av 1965, nedsatt av Det frivillige kirkelige landsråd, var i første rekke opptatt av reformer innenfor statskirkeordningen, og foreslo flere organisatoriske, økonomiske og lovmessige endringer. Kommisjonen konkluderte samtidig med at forholdet mellom kirke og stat trengte en nyordning (*Reform av Den norske kirke* 1969).

Utredningskommisjonen av 1969 som fulgte opp reformtenkningen, var mest opptatt av de prinsipielle sidene ved relasjonene mellom stat og kirke, men drøftet også konkrete spørsmål og forslag til andre ordninger (*Den norske kirke og staten* 1973). Dette ble fulgt opp av Det frivillige kirkelige landsråd, som i 1976 la frem en innstilling som presenterte tre modeller for ordning av kirkestyret i Den norske kirke: Statskirke med delvis kirkelig selvstyre, selvstyrt folkekirke med et visst samvirke med staten og frikirkealternativet (*Modeller for ordning av kirkestyret i Den norske kirke* 1976).

Flertallet i Kirkerådets utredningsutvalg om kirke og stat oppnevnt i 1998 (Bakkevig-utvalget), gikk inn for en annen relasjon mellom stat og kirke. Alle paragrafene i Grunnloven som hjemler statskirkeordningen skulle oppheves. I praksis betydde dette å etablere Den norske kirke som en selvstendig organisasjon med et annet rettsgrunnlag og med en tydelig selvstendighet i forhold til staten (*Samme kirke - ny ordning* 2002).

Utvalget har under sitt arbeid hatt nytte av tidligere utredningers forslag til kirkeordning. I dette kapitlet presenterer utvalget tre alternative modeller for en fremtidig kirkeordning. Disse introduseres i kapittel 5.2. De tre modellene belyser ikke alle nyanser, men illustrerer hvilke hovedalternativer

som finnes når det gjelder å regulere forholdet mellom staten og Den norske kirke.

Utvalgets ene alternativ er beskrevet i kapittel 5.3. Dette er en videreføring av dagens statskirkeordning. Utvalget har lagt til grunn at Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen ikke endres i denne modellen og drøfter mulige reformer innenfor Grunnlovens rammer.

Utvalgets andre alternativ er beskrevet i kapittel 5.4. I dette alternativet endres Den norske kirkes relasjon til staten ved at kirken etableres som eget rettssubjekt og grunnlovsbestemmelsene oppheves. Kirken beholder imidlertid en særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn. Innenfor dette alternativet er det flere varianter. Et hovedspørsmål er om Den norske kirkes særstilling skal forankres i Grunnloven.

Utvalgets tredje alternativ som beskrives i 5.5 er den mest radikale endringen i forholdet stat - kirke. Den norske kirke likestilles med andre tros- og livssynssamfunn i Norge og får fullt selvstyre. Virksomheten reguleres gjennom trossamfunnsloven.

I kapittel 5.6 vurderer utvalget konsekvenser av de ulike kirkeordningene når det gjelder samfunnets verdigrunnlag, statlig tros- og livssynspolitik, Kongens stilling, organisatoriske reformer og demokratiske ordninger.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere «hvilke konsekvenser foreslåtte endringer i kirkeordningen antas å ha for blant annet oppslutningen om Den norske kirke, for det åndelige liv, for kirkelig undervisning og diakoni, for vår kultur og for verdigrunnlaget i vårt folk». Det er ikke gitt at en endret kirkeordning i seg selv vil endre dette. Andre forhold kan tenkes å ha vel så stor betydning. Utvalget vurderer og konkluderer ulikt i forhold til dette, og kommer nærmere tilbake til sine ulike synspunkter i kapittel 10.

Utvalgsmedlemmenes primære standpunkt for valg av fremtidig kirkeordning og andre spørsmål som er behandlet i dette kapitlet presenteres i kapittel 5.7. Utvalgets endelige tilråding og utdypende begrunnelser fremgår av kapittel 10.

Begrepet kirkeordning brukes som en beskrivelse på typen kirkeorganisasjon, inkludert forholdet

mellom stat og kirke. Innenfor de to alternativene til dagens statskirkeordning brukes kirkeordning også som betegnelse på det grunnleggende konstituerende dokumentet som Den norske kirke må utforme dersom dagens statskirkeordning oppheves.

## 5.2 Utforming av alternativene

### 5.2.1 Overordnede forhold

#### Hovedtrekk

Utvalget har utredet tre alternativer for en fremtidig kirkeordning. Alternativene belyser de viktigste prinsipielle spørsmålene og tydeliggjør hvilke valg beslutningstakerne står overfor. Hovedspørsmålet er hvilken relasjon man ønsker mellom staten og Den norske kirke, hvilken rolle offentlig myndighet bør ha i forhold til kirken og hvor stor grad av særstilling Den norske kirke skal ha i forhold til andre tros- og livssynssamfunn.

Det er glidende overganger mellom alternativene og ulike valgmuligheter innenfor hver av dem. Den grunnleggende forskjellen ligger i det rettslige rammeverket og i endringer når det gjelder det øverste kirkestyret. I det første alternativet er dagens grunnlovsbestemmelser rammeverket for Den norske kirke. I alternativ to etableres Den norske kirke som et selvstendig rettssubjekt som ikke lenger er rettslig underordnet staten, men med en egen kirkelov vedtatt av Stortinget. Det tredje alternativet innebærer at trossamfunnsloven legger rammer for Den norske kirkes virksomhet.

Det rettslige rammeverket og hvilket organ som er øverste kirkestyre får konsekvenser for læreansvar og lederutnevninger. Sammen med konsekvenser for annen lovgivning, økonomiske forhold og likebehandling, er dette de særtrekene ved hvert alternativ som utvalget anser som de mest sentrale. Utvalget vurderer disse forholdene både i forhold til staten, Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Presentasjonen beskriver også konsekvenser for organisatorisk utforming og de ulike styringsorganenes ansvar og oppgaver. En kortfattet oversikt over grunntrekene ved hvert alternativ fremgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1 Kortfattet oversikt over de tre alternative kirkeordningene.

Kirkeordning	Grunnlovsforankret folkekirke	Lovforankret folkekirke	Selvstendig folkekirke
Rettslig forankring	Grunnloven	Særlov gitt av Stortinget	Trossamfunnsloven
Øverste myndighet	Kongen i kirkelig statsråd	Kirkemøtet	Kirkemøtet
Utnevning av biskoper og proster	Kongen i kirkelig statsråd (ev. bare biskoper)	Kirken står fritt	Kirken står fritt

Hvorvidt Den norske kirke kan etableres som eget rettssubjekt innenfor dagens statskirkeordning, er et sentralt spørsmål i forhold til graden av selvstendighet og styringsmuligheter for Kirkemøtet og rådsorganene på regionalt og sentralt nivå. Dersom dagens statskirkeordning oppheves og Den norske kirke fristilles som et eget rettssubjekt, men med en særskilt kirkelov vedtatt av Stortinget, er spørsmålet hvor langt dagens kirkelovgivning kan videreføres uten å krenke religionsfriheten. Dette er nærmere drøftet i kapittel 5.4.

Det er ikke foretatt en grundig gjennomgang av ansvars- og oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene i Den norske kirke, da utvalget forutsetter at eventuelle endringsprosesser vil involvere ansatte, frivillige medarbeidere og andre berørte. Utvalget viser også til at det pågår et omfattende reformarbeid i Den norske kirke, blant annet på bakgrunn av høringen i forlengelsen av Kirkerådets utredning. Utvalget legger i likhet med Kirkerådet til grunn at stat - kirke-utvalget i hovedsak konsentrerer arbeidet om forholdet mellom staten og kirken, mens det kirkelige reformarbeidet har hovedfokus på indrekirkelige forhold.

Utvalget har imidlertid vurdert hvilke reformer som kan være aktuelle innenfor tema som arbeidsgiveransvar, forvaltningsnivåer, styringsstruktur, bispeutnevninger og demokratiske ordninger. Noen spørsmål er uavhengige av kirkeordning, andre kan løses ved å endre dagens kirkeordning. Enkelte endringer er for noen en forutsetning for å endre dagens statskirkeordning.

#### *Navn*

Utvalget har valgt å benytte «folkekirke» som del av navnet i alle de tre alternativene. Dette er ikke å forstå som at folk og kirke er sammenfallende begreper, eller at Den norske kirke har eksklusiv rett til begrepet.

Utvalget viser til kapittel 1 der begrepet er problematisert, og til Kirkemøtets uttalelse fra 2004 (vedlegg 1): «Når Den norske kirke omtaler seg som folkekirke, er dette ikke å forstå på en monopoliserende og ekskluderende måte. 'Folk' og 'kirke' er ikke sammenfallende størrelser. Å tilhøre Den norske kirke er ikke noen betingelse for å være et fullverdig medlem av det norske samfunn. Den norske kirkes rolle som folkekirke må heller ikke oppfattes som en begrensning til det norske i etnisk forstand.»

Utvalget har brukt begrepet for å understreke at Den norske kirke kan videreføre sin identitet som folkekirke uavhengig av fremtidig kirkeordning. Av samme grunn forutsetter utvalget at dåp

videreføres som eneste forutsetning for tilhørighet i Den norske kirke, uavhengig av fremtidig kirkeordning.

#### *Lovendringsprosedyrer*

Den norske kirke er i dag forankret i Grunnloven, der noen grunnleggende forhold er bestemt. Det gjelder Grunnloven § 2 annet ledd om at den evangelisk-lutherske religion er «Statens offentlige Religion» og Grunnlovens regler om «Kongens kirkestyre» (§§ 4, 12, 16, 27 mfl.), som gir Kongen (regjeringen) myndighet over Den norske kirke i lærespørsmål, utnevninger m.m. Den norske kirke er regulert ved lov gitt av Stortinget (kirkeloven) og forskrifter gitt av Kongen i (kirkelig) statsråd og departementet.

I dagens kirkeordning er grunnlovsbestemmelsene svært sterkt beskyttet, mens de andre bestemmelsene kan endres med alminnelige lovvedtak eller beslutninger i statsråd, departement eller Kirkemøte.

I beskrivelsen av de ulike alternativene for en fremtidig kirkeordning, skilles det mellom hvilke bestemmelser som definerer grunnleggende prinsipper for kirkeordningen, og hvilke som er mer praktiske ordningsspørsmål. Utvalget forutsetter at grunnleggende prinsipper bør beskyttes gjennom krav til grundig saksbehandling, offentlig høring, mellomliggende valg til beslutende organ eller lignende, mens øvrige bestemmelser kan avgjøres med alminnelig flertall etter enklere prosedyrer.

Dersom Stortinget vedtar å oppheve dagens statskirkeordning, er det en rekke spørsmål som må utredes videre. Den nærmere utformingen kan tenkes gjort på forskjellige måter. Utvalget har ikke hatt mulighet til å utvikle én bestemt variant av de to alternativene til dagens statskirkeordning ned på detaljnivå. Det er heller ikke naturlig eller ønskelig på dette stadiet. Beskrivelsen må derfor sees mer som en gjennomgang av muligheter og rammer innenfor hvert alternativ.

#### **5.2.2 Videre prosess**

En opphevelse av dagens statskirkeordning medfører endring av flere grunnlovsparagrafer. Grunnlovens § 112 bestemmer at forslag til grunnlovsendringer må fremsettes i løpet av de tre første storting i en stortingsperiode, og må behandles i første, andre eller tredje storting i neste periode. Dermed vil det alltid være et stortingsvalg mellom forslag og vedtak, slik at velgerne får anledning til å uttale seg.

Det kreves to tredels flertall for å få vedtatt et grunnlovsforslag, og minst to tredeler av representantene må møte og avgi stemme i grunnlovsspørsmål. Grunnlovsforslag behandles i samlet Storting (plenium). Hvis det fremsettes forslag i denne stortingsperioden om å oppheve dagens statskirkeordning, må det skje innen høsten 2008. Deretter kan det behandles i neste periode, dvs. tidligst etter stortingsvalget høsten 2009.

Dette setter en ytre tidsramme for den videre prosessen, dersom det er ønske om en ny kirkeordning. Hvordan man skal gå frem i arbeidet innenfor denne tidsrammen, er det opp til regjeringen, og deretter eventuelt Stortinget, å avgjøre. Et alternativ er at det først legges opp til en prinsippdebatt om hovedspørsmålet basert på utvalgets utredning, senere høringsuttalelser og regjeringens syn. Dette kan skje på grunnlag av en stortingsmelding. Dersom det så er tilstrekkelig politisk ønske om å gå videre, kan det settes i gang et nærmere utredningsarbeid. I første omgang må det arbeides med de grunnlovsendringene som må foreslås innen høsten 2008. Deretter må det arbeides med et utfyllende lov- og regelverk for en eventuell ny kirkeordning.

For øvrig foreligger det allerede et forslag i Stortinget om å fjerne de grunnlovparagrafene som hjemler dagens statskirkeordning. Det betyr at grunnlovsendringer kan komme til behandling i Stortinget tidligere enn antydnet ovenfor.

## 5.3 Grunnlovsforankret folkekirke

### 5.3.1 Hovedtrekk

#### *Rammeverk*

Utgangspunktet for dette alternativet er dagens statskirkeordning slik den er fastlagt i Grunnloven. Det gjøres ingen konstitusjonelle eller forfatningsmessige endringer. Dagens grunnlovsbestemmelser om statskirkeordningen står uendret, slik at vurderingen dreier seg om mulige og ønskelige reformer innenfor dagens rammer.

Kongen som øverste kirkestyre videreføres. Læreansvaret og utnevning av biskoper forblir hos Kongen (regjeringen). Staten sikres fortsatt politisk kontroll og innflytelse ved at Kongen (regjeringen) er øverste kirkestyre og Stortinget lovgivende myndighet. Det øverste kirkestyret er en del av Den norske kirke, gjennom grunnlovsbestemmelsene om bekjennelsesplikt for Kongen og medlemskapskrav for de statsrådene som deltar i behandlingen av kirkesaker.

For andre tros- og livssynssamfunn sikrer dagens statskirkeordning en fortsatt økonomisk støtte fra det offentlige, og mulighet for å stille krav om andre offentlige tiltak med henvisning til menneskerettighetskonvensjonene. Samtidig innebærer den en juridisk og økonomisk særbehandling av Den norske kirke slik at opplevelsen blant de utenfor Den norske kirke likevel kan være negativ og i konflikt med en mer generell forståelse av tros- og livssynsfriheten i samfunnet.

For Den norske kirkes medlemmer, det vil i praksis si et stort flertall av befolkningen, sikrer statskirkeordningen et landsdekkende tilbud som en ramme rundt livets overgangsriter, uten nærmere krav til engasjement eller økonomisk yteevne.

Statskirkeordningen sikrer kirken økonomisk forutsigbarhet gjennom offentlige bevilgninger slik at den kan opprettholde sin landsdekkende virksomhet, men forhindrer en selvstendig økonomi for Den norske kirke og setter noen sperrer for organisatoriske reformer.

#### *Reformmuligheter*

Utvalget drøfter i det følgende hva som er konstitusjonelt mulig innenfor de nåværende grunnlovsbestemmelsene. Som beskrevet i kapittel 4.3, er det syv grunnlovparagrafer som direkte regulerer statskirkeordningen. Disse må sees som et logisk sammenhengende system, den enkelte paragraf kan ikke sees isolert fra de andre.

Delegasjonsspørsmålet er grundig behandlet i stortingsmeldingen (nr. 40 1980) som fulgte opp den forrige offentlige stat-kirke-kommisjonen av 1971 (Sivertsen-utvalget). Etter stortingsbehandlingen i 1981 har det vært en løpende prosess i retning av å gi kirken økt selvstendighet og bedre organisatoriske ordninger. Det er delegert betydelig myndighet til Kirkemøtet, bl.a. fastsetting av liturgier, salmebok og tekstbok, tjenesteordninger for en rekke stillinger, regler for bruk av kirkene, liturgisk drakt og kirkelig inventar og utstyr. Det grunnleggende spørsmålet er om det er mulig med ytterligere reformer som øker Den norske kirkes selvstyre uten at Grunnloven endres.

### 5.3.2 Grunnlovens grenser

#### *Statens offentlige religion*

Det sentrale innholdet i Grunnlovens § 2 annet ledd er at det fortsatt skal være et offentlig religionsvesen under statsmyndighetenes ledelse. Bestemmelsen legger en særlig forpliktelse på staten til å støtte og beskytte den evangelisk-luther-

ske religion, og den kan også sees som et grunnlag for Kongens kirkestyre slik dette er nærmere utformet i senere paragrafer. På denne måten setter § 2 annet ledd første setning en grense for hvor langt dagens statskirkeordning kan reformeres uten grunnlovsendring.

Etter § 2 er Den norske kirkes læregrunnlag fastsatt til å være evangelisk-luthersk. Dette kan ikke endres uten at Stortinget vedtar å endre Grunnloven. Læregrunnlaget er nærmere definert i de bekjennesskriftene som er angitt i Kong Christian Vs *Norske Lov* av 1687 2-1. Myndigheten til nærmere å bestemme over læregrunnlaget ligger under dagens ordning hos Kongen (i kirkelig statsråd) og kan ikke fratras ham. Den kan imidlertid delegeres, noe som i senere tid i stor grad er gjort til Kirkemøtet.

#### *Kongen i statsråd som kirkestyre*

Etter § 4 i Grunnloven skal Kongen bekjenne seg til og håndheve og beskytte den evangelisk-lutherske religion. Bekjennelsesplikten er en forutsetning for å være statskirkens formelle overhode.

Bestemmelsene om kirkemedlemskap for halvparten av statsrådets medlemmer (Grunnloven § 12, jf. § 27) er i dag en like nødvendig forutsetning som bekjennelseskravet til Kongen og kan ikke fravikes uten å endre Grunnloven. Bestemmelsene kan heller ikke oppheves uten å avvikle hele den grunnlovsfestede ordningen med Kongen som kirkestyre, dvs. uten å oppheve de aktuelle bestemmelsene i Grunnlovens §§ 16, 21 og 22 i tillegg.

Den sentrale bestemmelsen om Kongen (i statsråd) som kirkestyre er § 16 som fastsetter at Kongen «anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaser, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer.» Rollen som øverste fortolker og håndhever av kirkens lære kan ikke Kongen gi fra seg. Denne myndigheten tilligger Kongen som et prerogativ, dvs. at den ikke bare gir Kongen myndighet, men også i utgangspunktet må anses som en enekompetanse der Stortinget ikke kan blande seg inn. Stortinget kan ikke frata Kongen myndigheten etter § 16 og legge den til organer som er uavhengige av Kongen.

Grunnloven § 21 viser til geistlige embetsmenn og § 22 til geistlige overøvrighetspersoner, og forutsetter derfor at det må finnes noen slike. Det innebærer at det ikke er mulig å omgjøre samtlige kirkelige embeter til stillinger, og slik gjøre Grunnloven § 21 gjenstandsløs når det gjelder kirken. Etter §§ 21 og 22 er det bare Kongen som kan

utnevne og avskjedige geistlige embetsmenn. Dette kan ikke delegeres til andre organer.

Den alminnelige regelen i Grl. § 28 om at alle «Sager af Vigtighed» må behandles i statsråd begrenser også muligheten til full delegasjon av myndighet fra Kongen til kirkens egne organer, f.eks. til Kirkemøtet. Kirkemøtet kan bare få delegert kompetanse til å regulere kirkens indre liv på avgrensede og definerte områder, som for eksempel myndigheten til å fastsette liturgier.

#### *Stortingets rolle*

Under dagens statskirkeordning kan Stortinget utøve stor makt overfor Den norske kirke dersom det er flertall for det, selv om Stortinget til forskjell fra Kongen i kirkelig statsråd ikke er et kirkelig organ. Dette følger av Stortingets alminnelige lovgivnings- og bevilgningsmyndighet, og av at regjeringen til enhver tid står politisk ansvarlig overfor Stortinget for sin virksomhet, også som kirkestyre. Det såkalte prerogativet i § 16 er bare i beskjeden grad en skranke mot dette.

### **5.3.3 Reformmuligheter**

#### *Delegasjon av grunnlovsgitt kompetanse*

Delegasjon av grunnlovsgitt kompetanse betyr ikke endelig overføring av myndighet fra statlige organer til kirkelige. Myndigheten delegeres, men ligger fortsatt hos statens organer som kan kalle den tilbake, og som også i prinsippet har ansvar for å kontrollere hvordan den utøves. Kirkens myndighet må formelt sett fortsatt utledes av Grunnloven, men i praksis gir delegasjon stor reell selvstendighet.

I denne sammenhengen er det aktuelt med delegasjon av to typer kompetanse. Det ene er Kongens kompetanse som kirkestyre, det andre er Stortingets lovgivningskompetanse (utenfor kirkestyret). Begge deler kan delegeres, men man kan ikke delegere så langt at statskirkeordningen mister sin konstitusjonelle sammenheng.

#### *Justering av § 2*

Siste setning i Grunnloven § 2.2 legger en forpliktelse på kirkens medlemmer om å oppdra barna sine i den evangelisk-lutherske religion. FNs menneskerettighetskomité har uttalt at setningen er i strid med bestemmelsen om foreldreretten i de internasjonale menneskerettighetene fordi en stat ikke kan pålegge statsborgere å oppdra barna i en særskilt religion. Selv om Norge i sitt tilsvarende har sagt seg uenig og hevdet at det dreier seg om en

moralsk og ikke en juridisk forpliktelse, mener FN-komiteen at regelen må oppheves. Siste setning kan oppheves uten at det endrer selve statskirkeordningen slik den i dag er utformet. Hvis det gjøres, gjenstår første del av leddet:

*Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion.*

Det har flere ganger vært fremmet forslag om å tilføye en bestemmelse om fri livsanskuelse i Grunnloven § 2 første ledd om religionsfrihet. Leddet har ikke sammenheng med statskirkeordningen og er sånn sett på siden av hva utvalget skal utrede. Uvalget vil likevel bemerke at det er mulig å gjøre en slik grunnlovsendring uten at det får betydning for den konstitusjonelle rammen for dagens statskirkeordning.

#### *Regjeringens sammensetning*

Bestemmelsene om kirkemedlemskap for halvparten av statsrådets medlemmer er som nevnt en like nødvendig forutsetning som bekjennelseskravet til Kongen og kan ikke fravikes uten å endre Grunnloven. Dersom kirkelig statsråd skal videreføres som eget organ, er det vanskelig å tenke seg noen annen definisjon av kravet til vedtaksførhet enn det som er formulert i dagens § 12.

#### *Utnevning av biskoper og proster*

Tidligere var også sokneprestene embetsmenn og ble utnevnt av Kongen. Det er antakelig mulig å også overlate ansettelsen av proster til andre. Disse vil da ikke lenger være embetsmenn, men statlige tjenestemenn. Derimot er det neppe mulig å endre utnevningen av biskopen uten å endre Grunnloven. Kongens rolle etter § 4 gjør det utenkelig at Kongen ikke utnevner de embeter som er tillagt det øverste tilsynsansvaret i kirken. Kongen må også kunne instruere og kontrollere disse embetene om ikke hans ansvar for å «haandheve og beskytte den evangelisk-lutherske Religion» skal bli innholdsløst. Så lenge dagens grunnlovbestemmelser består, kan ikke Kongen delegere myndighet til å fastsette eller endre tjenesteordninger for biskoper, eller å instruere biskopene i deres embetsutøvelse til Kirkemøtet, uten på svært avgrensede områder.

Et annet spørsmål er om utnevningen kan bindes opp ved at Kongen (regjeringen) kan forpliktes til å utnevne en av de tre bispe kandidatene som totalt har fått flest stemmer. Stortinget kan ikke instruere Kongen på dette punktet. Det er bare Kongen (regjeringen) som kan vedta en slik prosedyre. Som embetsmenn må de formelt utnevnes av

Kongen i statsråd, men dette vil da være en stadfestelse av valgresultatet. En slik bestemmelse vil ikke ha reell betydning, siden det vil bli en prosedyre vedtatt av kirkestyret for kirkestyret selv, og som kirkestyret til en hver tid kan endre. Det vil bare ha symbolsk betydning som et signal om at Kongen (regjeringen) har som prinsipp å følge det såkalte «kirkelige votum» på dette punktet.

Grunnloven § 22 åpner for at andre embetsmenn enn dommere kan utnevnes på åremål hvis det blir bestemt i lov. Om ønskelig kan dette innføres for biskopene.

Det er også mulig å endre prosedyrene for nominasjon og stemmegivning. Fra 2004 er det innført en prøveordning med en mer omfattende involvering enn i gjeldende regelverk. Prøveordningen medfører blant annet at flere kandidater skal nomineres og at Kirkerådet og biskopene skal avgi uttalelse om hvem av de tre kandidatene med flest stemmer som anses mest skikket til embetet. Departementet må innstille en av de tre. Prøveordningen er brukt i forbindelse med to bispeutnevninger og er under evaluering.

#### *Den norske kirke som eget rettssubjekt*

De siste årene har det skjedd betydelige endringer innenfor statsforvaltningen. Et hovedtrekk ved utviklingen er at staten har valgt forskjellige måter å organisere virksomheten på ut fra hva som er mest hensiktsmessig. På grunn av tilknytningen til staten har endringene også påvirket Den norske kirke og lagt en del premisser for reformarbeidet.

Enheter som har som hovedoppgave å utøve offentlig myndighet, er normalt organisert som forvaltningsorganer. Dette er fortsatt hovedformen innenfor staten. De er juridisk sett en del av staten ved at de ikke er utskilt som egne rettssubjekter. Det er slått fast at soknene er selvstendige rettssubjekter. Spørsmålet er om den virksomheten som presteskaper, biskopene, bispedømmene og Kirkemøtet/Kirkerådet utøver kan organiseres innenfor et selvstendig rettssubjekt, uten å komme i konflikt med gjeldende Grunnlov. Rettssubjektets oppgaver må i så fall være utformet slik at det ikke begrenser Kongens myndighet etter Grunnloven.

Det finnes eksempler på at offentlig myndighet ved lov er blitt delegert til ikke-statlige selskaper og sammenslutninger. Forutsetningen er at myndighetsoverføringen skjer på et avgrenset og presist beskrevet område, og at delegasjonen følges av en statlig instruksjons- og kontrollmyndighet. Det er vanskelig å se for seg at dette kan gjennomføres for hele det kirkelige området. I så fall må bisko-



pene bli igjen hos Kongen som statlig tilsatte embetsmenn med kontrollerende og instruerende oppgaver i forhold til det selvstendige rettssubjektet. Utvalget har kommet til at Den norske kirke rettslig sett antakelig ikke kan etableres som eget rettssubjekt innenfor gjeldende grunnlovbestemmelser.

#### *Prestetjenesten*

Når det gjelder delegasjon til kirkelige organer av Kongens myndighet etter Grunnloven § 16, er det vanskelig å se for seg at man kan gå særlig mye lenger. Det meste av Kongens regelkompetanse er allerede delegert. Spørsmålet som gjenstår for vurdering, er muligheten for delegasjon og desentralisering av myndighet knyttet til prestatjenesten. Kongen har fastsatt overordnede instruksjoner i form av tjenesteordninger for biskoper, proster og menighetsprester.

Bispedømmerådene er tilsettingsmyndighet og disiplinærmyndighet for de som ikke er embetsmenn og har lønnsansvar for alle. Biskopen fastsetter instruksjoner for menighetsprestene og ivaretar for øvrig arbeidsgivers styringsrett. Kirkemøtet har en svært begrenset myndighet i forhold til presteskaper, ved at det fastsetter liturgi og tilhørende regelverk. Den mest radikale endringen vil være å overføre finansieringsansvaret og arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten til soknet på linje med de andre lokalkirkelige stillingene.

Grunnloven er neppe til hinder for at staten kan lovregulere ansvaret for prestatjenesten som et virksomhetsansvar for de lokale soknene. Fortsatt må imidlertid Kongens styrings- og kontrollmyndighet over denne tjenesten gjelde etter Grunnlovens §§ 4 og 16. Den kirkelige styringsmyndigheten og arbeidsgivermyndigheten i forhold til prestene som i dag er samlet på Kongens hånd alene, blir ved en slik ordning splittet opp. Biskopene blir underlagt Kongens (regjeringens) kirkestyre, mens prestene blir underlagt menigheten. En slik reform vil derfor innebære at linjeorganisasjonen for prestene brytes opp slik at biskopene organisatorisk sett skiller lag med det øvrige prestskapet. Det kan medføre behov for økt regelstyring og eventuelt også gi grunnlag for kompetansestrid.

En mindre radikal reform er å delegere noe av departementets sentrale arbeidsgivermyndighet til Kirkemøtet, det vil i hovedsak omfatte tjenesteordningene. Innenfor de grenser og krav om arbeidstakermedvirkning som tjenestemannsloven setter, kan ikke utvalget se at Grunnloven

hindrer delegasjon av statlig arbeidsgivermyndighet til Kirkemøtet.

#### *Samordnet arbeidsgiveransvar*

Samordning av arbeidsgiveransvaret har vært et ønske i forbindelse med dagens reformarbeid i Den norske kirke. Dette lar seg vanskelig løse uten samtidig å endre organisasjonsstrukturen. En mulighet kan være å delegere arbeidsgiveransvar og tilsettingsmyndighet fra menighetsråd og bispedømmeråd til fellesrådet. Dette forutsetter at fellesområdet blir utvidet slik at det i størrelse blir mer sammenfallende med dagens prostier. Fellesrådet kan da få en administrativ og en faglig (teologisk) leder. Det kan samtidig etableres en felles ledelse i soknene, eventuelt med samme todelte ledelsesstruktur som i fellesrådet.

Biskopens rolle kan rendyrkes som tilsynsfunksjon og i tillegg ivareta kirkelige helhetsfunksjoner i bispedømmet. En mindre ressursstab kan etableres i tilknytning til biskopens oppgaver. Dersom en slik løsning velges, må biskopen sikres nødvendig verktøy og arenaer for å utøve reelt tilsyn. Biskopen må fortsatt kunne gi bindende pålegg om tjenesteutøvelse.

Dersom prosteembetene omgjøres til stillinger er det flere muligheter når det gjelder hvem som skal ha tilsettingsmyndighet for proster: Departementet, Kirkerådet, et særskilt sentralkirkelig tilsettingsorgan eller bispedømmerådet. Det siste alternativet kan være nærliggende siden bispedømmerådet allerede er tilført myndighet til å tilsette sokneprester og kapellaner. Kirkerådet eller et særskilt tilsettingsorgan kan tilsette proster dersom det er ønskelig å vektlegge helhetskirkelige hensyn. Å legge tilsettingsmyndigheten i departementet vil ikke svare til den overordnede ambisjonen om ytterligere delegasjon til kirkelige organer.

### **5.3.4 Kirkelovgivning**

#### *Omfang*

*Lov om Den norske kirke* er vedtatt av Stortinget som en følge av statskirkeordningen, men Grunnloven stiller ikke noe krav om at det skal være en omfattende kirkelov. Det kan derfor være mulig å gå lenger enn dagens kirkelov i retning av ramme- og fullmaktslovgivning og dermed gi de kirkelige rådsorganene økt myndighet.

Utvalget har ikke gått gjennom kirkeloven punkt for punkt, men vil understreke at dagens grunnlovsbestemmelser om statskirken ikke krever en omfattende eller detaljert lovgivning. Hvis det er ønske om reformer her, kan de vedtas innen-

for Grunnlovens rammer, slik at man sitter igjen med en mindre detaljert kirkelov, begrenset til forhold som medlemskap, besluttede organer, utbredelse, tjenesteplikter, kirkelig embete, endringsprosedyrer og finansieringsordninger.

Forslaget til rammelov for en lovforankret folkekirke (se 5.4.3) kan være et utgangspunkt for en forenklet kirkelov også under dagens statskirkeordning.

### 5.3.5 Finansiering

Grunnloven forutsetter ikke en bestemt kirkelig finansieringsordning og hindrer ikke andre ordninger enn dagens bevilgningsbaserte finansiering.

Så lenge deler av kirken finansieres over statsbudsjettet, vil Grunnlovens alminnelige regler for statlige bevilgninger gjelde. På dette området vil valget av finansieringsordning derfor avgjøres av hvilke grenser Grunnloven setter. For eksempel er det ikke mulig å gå over til en finansieringsordning i form av statlige tilskudd til Den norske kirke. En slik ordning forutsetter at mottaker er et selvstendig rettssubjekt. Imidlertid er det mulig at soknene som selvstendige rettssubjekter kan stå som tilskuddsmottakere, slik de allerede i dag mottar midler fra kommunene og mindre statlige tilskudd.

Dersom kirkens virksomhet fortsatt skal finansieres ved offentlige bevilgninger, kan ansvarsfordelingen mellom stat og kommune endres. Eventuelt kan man gå over til en ren statlig finansiering. Det er mulig å gå motsatt vei og la kommunen overta en større del av finansieringsansvaret, men staten må uansett finansiere embetsstillingene.

## 5.4 Lovforankret folkekirke

### 5.4.1 Hovedtrekk

#### *Rammeverk*

I en lovforankret folkekirke oppheves Grunnlovens nåværende regler om statskirkeordningen. Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt som ikke lenger er rettslig underordnet staten. Kongens kirkestyre fjernes, likeledes det tilhørende kravet om at halvparten av regjeringen må være medlemmer av Den norske kirke. Det blir dermed lik adgang til statsrådsposter uansett tros- og livssynstilhørighet.

Den norske kirke gis en særlig status i forhold til andre tros- og livssynssamfunn gjennom en egen kirkelov. Kirken kan eventuelt nevnes særskilt i Grunnloven for å markere Den norske kir-

kes særlige historiske, kulturelle og faktiske stilling i samfunnet.

Kirken er ikke lenger en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn. Ved at kirken blir et selvstendig rettssubjekt vil den ha mulighet til å gå til sak mot staten dersom den mener at staten krenker dens religionsfrihet. Rettslig sett får den derfor økt religionsfrihet og økt mulighet til å påberope seg denne friheten.

Kirken videreføres med samme trosgrunnlag og demokratiske oppbygning, men det etableres en annen relasjon mellom Den norske kirke og staten. En lovforankret folkekirke ivaretar den spesielle stillingen som Den norske kirke har i landets historie, samtidig som det klargjøres at den er et trossamfunn med en egenart forskjellig fra statens. Staten markerer at Den norske kirke fortsatt skal ha en rolle som samfunnsinstitusjon, og at kirken kan være aktivt tilstede i alle lokalsamfunn i hele landet. Gjennom en særskilt kirkelov fastsetter myndighetene fortsatt rammebetingelser for Den norske kirke, og kan sikre at overgangen til ny kirkeordning ikke medfører radikale endringer for medlemmene.

#### *Organisasjon*

Kirkens særskilt valgte organer, i første rekke Kirkemøtet, overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret. Kirkens styringsorganer vil utnevne og ansette sine egne folk, ha full styring med egen økonomiforvaltning, osv. Kirkens ansatte vil ikke lenger være offentlige embets- eller tjenestemenn, og dette gjør det enklere å reformere arbeidsgiverstrukturen i kirken.

Med unntak av organisatoriske endringer som følger av at Kongens kirkestyre oppheves, er det ikke nødvendig med andre grunnleggende endringer i Den norske kirkes organisasjon slik den fremstår i dag. Det er allerede gjort vesentlige endringer i kirkens organisasjonsstruktur, og de kirkelige organene har ved delegasjon fått overført betydelig myndighet fra Kongen og departementet. Siden Grunnlovens regler om statskirkeordningen fjernes, er det full konstitusjonell frihet med hensyn til hvordan ordningen skal utformes. Det blir enklere å vedta nye organisatoriske endringer dersom det er ønskelig.

#### *Lovgivning*

Den norske kirke gis fortsatt en tilknytning til staten gjennom en kirkelov, gitt av Stortinget. Kirken vil dermed fortsatt ha en særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn.

Det kan reises innvendinger mot at et statlig styringsorgan uten bekjennelsesplikt skal fastsette lover for kirken i en slik kirkeordning. Imidlertid ligger det sikringsmekanismer i Grunnlovens bestemmelser om tros- og livssynsfrihet og andre menneskerettighetsbestemmelser, jf. § 2 første ledd, § 110c og menneskerettsloven av 1999. Stortinget kan f.eks. ikke fastsette kirkens bekjennelsesgrunnlag, annet enn som en bekreftelse av kirkelige organers vedtak. Dette kan tydeliggjøres ved at det inntas bestemmelser i Grunnloven som forhindrer Stortinget i å fatte lovvedtak i saker som gjelder indre forhold i Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

#### 5.4.2 Grunnlovsendringer

De syv bestemmelsene i Grunnloven som i dag regulerer statskirkeordningen forutsettes endret. Noen må oppheves i sin helhet, mens andre kan endres i større eller mindre grad. Samlet sett vil dette være en vesentlig endring i Grunnloven, men utvalget finner at dette rettslig sett likevel ikke strider mot Grunnlovens ånd og prinsipper etter § 112. Bestemmelsen om Opplysningsvesenets fond i Grl. § 106 annet ledd kan sees uavhengig av kirkeordningen og er behandlet i kapittel 9.

#### *Statens offentlige religion*

I Grunnlovens § 2 vil første ledd om religionsfriheten bli stående. Andre ledd oppheves, både første setning om den offentlige religion og annen setning om oppdragerplikten for foreldre som bekjenner seg til denne. Ved at § 2 annet ledd første setning oppheves, bortfaller det konstitusjonelle grunnlaget for statskirkeordningen, og staten vil ikke lenger ha en «offentlig Religion».

Henvisningen til den «evangelisk-lutherske Religion» i § 2 annet ledd første setning er med på å bestemme kirkens læregrunnlag, og må sees i sammenheng med *Norske Lov* (NL) 2-1 som regner opp kirkens fem grunnleggende bekjennesskrifter. Når § 2 annet ledd oppheves, må også NL 2-1 oppheves. Dette bør i så fall knyttes direkte til grunnlovsendringen, for å unngå unødig strid om hvorvidt NL 2-1 i seg selv har konstitusjonell rang. Endringen betyr at Den norske kirkes bekjennelsesgrunnlag må fastslås på nytt, og nedfelles i en ny kirkeordning som kirken selv fastsetter. Bekjennelsesgrunnlaget kan videreføres uendret, men dette kan også være en anledning til å gå gjennom det og gjøre endringer. Det siste bør bare være aktuelt dersom et bredt flertall i kirken ønsker det.

#### *Kongen i statsråd som kirkestyre*

De enkelte sidene ved Kongens kirkestyre er som tidligere vist regulert i Grl. §§ 4, 12, 16, 21, 22 og 27. Dersom dagens statskirkeordning oppheves, må samtlige endres.

Den mest sentrale er § 16 om Kongens særlige kompetanse i kirkesaker. Denne må oppheves i sin helhet. Myndigheten som i dag tilligger Kongen som øverste kirkestyre overføres til Den norske kirkes egne organer. Det gjelder blant annet ansvaret for å avgjøre lærespørsmål. Bestemmelsen i § 16 har tradisjonelt fungert som en skranke for Stortingets adgang til å bestemme over kirkelige spørsmål ved lov eller på annen måte. I dag har ikke Stortinget myndighet i saker som klart faller inn under § 16. Dersom § 16 oppheves, bortfaller diskusjonen om grensen mellom Kongens kirkestyre og Stortingets lovgivningsmyndighet. Derimot kan det fortsatt oppstå spørsmål om grensen mellom Stortingets lovgivningsmyndighet og kirkens egen myndighet og religionsfrihet.

Kongens eksklusive myndighet til å utnevne biskoper og proster følger i dag av at de er embetsmenn, og i Grl. §§ 21 og 22 er det forutsatt at det skal finnes «geistlige» embetsmenn. Her er det nok at dette ordet fjernes, for øvrig vil bestemmelsene om utnevning og avsettelse av embetsmenn bli stående som i dag. På samme måte vil hovedreglene om statsrådets sammensetning og vedtaksdyktighet i §§ 12 og 27 bli stående uendret etter at de særlige bestemmelsene om «kirkelig statsråd» oppheves.

Plikten for Kongen etter § 4 til å «haandheve og beskytte» den evangelisk-lutherske religion gjelder ikke bare kongen personlig, men også Kongen i statsråd. Denne bestemmelsen må derfor oppheves. Bekjennelsesplikten i første del av setningen gjelder derimot kongen personlig. Her kan det være delte meninger om hvorvidt det er nødvendig og/eller ønskelig å fjerne denne ved en opphevelse av statskirkeordningen. Det samme gjelder henvisningen til at kongens person er «Hellig» i § 5, og henvisningen til Gud i kongens ed etter § 9.

#### *Grunnlovshjemmel for en ny kirkelov*

Den lovgivningskompetansen som Stortinget beholder særskilt for Den norske kirke kan hjemles i en grunnlovsparagraf. Det vil sikre kontinuitet og gjøre kirkeloven vanskeligere å endre. Kirkens sikkerhet vil være at den er etablert som eget rettssubjekt, med mulighet for å gå til sak mot staten dersom den mener at Stortinget gjennom lovvedtak krenker dens religionsfrihet.

Stortingets lovgivningskompetanse etter Grl. § 75a er generell og bare begrenset av andre regler i Grunnloven, samt av internasjonale forpliktelser. Lovgivningsmyndigheten gjelder også på det religiøse området, innenfor de rammene som religionsfriheten setter. Dagens kirkelov er vedtatt med vanlig hjemmel i § 75a, det samme gjelder trossamfunnsloven. Slik sett kan det hevdes at Stortinget allerede har nødvendig hjemmel for å vedta en særlov om Den norske kirke selv om statskirkeordningen oppheves.

På den annen side kan det være ønskelig med en egen hjemmel i Grunnloven som bekrefter og markerer at Den norske kirke fortsatt skal være forankret i lov gitt av Stortinget. En slik bestemmelse kan også markere grensene for Stortingets kompetanse til å lovregulere Den norske kirke, ved å presisere at denne bare gjelder organisatoriske forhold til forskjell bl.a. fra lærespørsmål og utnevning av kirkens ledere.

I Finland og Sverige er det i dag en særskilt grunnlovshjemmel for kirkelovgivningen. I den svenske Regeringsformen 8-6 første ledd heter det at «Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.» Dette ble vedtatt i 1998, som grunnlag for reformen av 2000. På lignende måte heter det i den nye finske grunnloven av 2000 i § 76 at «I kyrkolagen finns bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning.»

Dersom en tilsvarende hjemmel skal inntas i den norske Grunnloven, kan dette gjøres på forskjellige måter. Utformingen av en slik paragraf vil avhenge av hvor den plasseres og i hvilken sammenheng, for eksempel om den skal stå alene eller følge i forlengelsen av andre bestemmelser, for eksempel etter § 2 første ledd om religionsfriheten, eller etter en ny bestemmelse om verdigrunnlag eller religionspolitikk, jf. kapittel 5.6.

Kjernen i bestemmelsen må være en angivelse av at nærmere bestemmelser om Den norske kirke fastsettes ved lov. Det kan også inntas en nærmere presisering av hva som skal lovreguleres. Følgende alternativer kan skisseres:

- a) *Nærmere Bestemmelser om Den norske Kirke fastsettes ved Lov.*
- b) *Nærmere Bestemmelser om Den norske Kirkes Ordning fastsettes ved Lov.*

Ordet «Ordning» er her ment å presisere at det bare gjelder organisatoriske forhold til forskjell fra bl.a. lærespørsmål og utnevning av kirkens ledere.

Dersom lovgiver velger å gå videre med en lovforankret folkekirke som alternativ til dagens statskirkeordning, må spørsmålet om grunnlovsformuleringer utredes videre, både når det gjelder innhold, plassering og språklig utforming.

#### *Grunnlovsfesting av verdigrunnlag og religionspolitikk*

Dersom dagens grunnlovsbestemmelser oppheves, kan det være andre forhold som bør grunnlovsfestes. Noen kan mene at det oppstår et verdimelessig tomrom i Grunnloven dersom dagens § 2 annet ledd om statens religion fjernes, og at det derfor bør inntas en særskilt verdiparagraf. Det må i så fall vurderes om paragrafen bør uttrykke statens fortsatte tilknytning til den kristne og eventuelt humanistiske tradisjonen, siden dette er en ordning der Den norske kirke er gitt en særstilling gjennom en egen lovgivning, eller om paragrafen skal utformes som en mer inkluderende verdiparagraf.

Dagens § 2 annet ledd kan dessuten hevdes å utgjøre et grunnlag for statens religionspolitikk. Etter § 2 annet ledd har staten et ansvar for aktivt å støtte den evangelisk-lutherske religion (statskirken). Gjennom likebehandlingsprinsippet er dette utvidet til også å gjelde andre tros- og livssynssamfunn. Dersom § 2 annet ledd oppheves, må statens religions- og livssynspolitikk utredes og behandles på nytt, også spørsmålet om denne bør grunnlovsfestes.

Det er ulike meninger om slike nye grunnlovsbestemmelser er en nødvendig forutsetning for en ordning med en lovforankret folkekirke. De grunnleggende spørsmålene som dette reiser vil imidlertid langt på vei være felles enten man velger en ordning der Den norske kirke fortsatt skal ha en særskilt status som lovforankret folkekirke eller en ordning der alle tros- og livssynssamfunn rettslig sett skal stilles likt. Utvalget har derfor valgt å behandle dette som et felles spørsmål i kapittel 5.6.1 om grunnlovsfesting av verdigrunnlag og i kapittel 5.6.2 om grunnlovsfesting av religionspolitikken.

#### **5.4.3 Kirkelovgivning**

##### *Alternativer*

Et grunnleggende trekk ved en lovforankret folkekirke er at Stortinget vedtar en særskilt kirkelov for Den norske kirke som regulerer visse forhold ved kirken og dens virksomhet. Denne må være ferdig utformet før den nye ordningen kan iverksettes.

Et viktig prinsipielt spørsmål er hvor stort omfang kirkeloven skal ha. Et alternativ er å bare gjøre de endringene i nåværende kirkelov som er nødvendige som følge av kirkens endrede rettslige status og avviklingen av ordningen med Kongen som kirkestyre. Denne varianten forhindrer ikke en eventuell senere og mer omfattende kirkelovreform. Det andre alternativet er en kortfattet rammelov.

Formulering av lovtekst er krevende. Et videre lovforberedende arbeid må settes i gang etter nærmere retningslinjer for hvordan loven bør se ut og hva den skal inneholde. Dette bør skje i samråd med kirkens organer. Lovutredningen må dessuten sees i sammenheng med at Den norske kirke selv vedtar en konstituerende kirkeordning. Disse to regelsettene må tilpasses hverandre og utformes gjennom en koordinert prosess, slik at alt er på plass før reformen iverksettes. Utvalget har derfor ikke fremsatt forslag til konkret lovtekst, men vurderer i det følgende hvilke utfordringer og muligheter som finnes.

#### *Den norske kirkes rettslige eksistens og bekjennelsesmessige grunnlag*

Et prinsipielt spørsmål er om loven skal konstituere Den norske kirke, eller om den bare skal vise til Den norske kirke som en allerede eksisterende institusjon. Den norske kirke har ikke i dag noe annet rettslig konstituerende grunnlag enn det som fremgår av Grunnlovens regler om statskirken og av *Norske Lov*. Dersom disse bestemmelsene oppheves, bortfaller dagens grunnlag. Ved at Grunnlovens bestemmelser oppheves, vil den imidlertid automatisk oppstå som egen institusjon og eget rettssubjekt.

I forhold til prinsippet om religionsfrihet er det problematisk dersom det er kirkeloven vedtatt av Stortinget som definerer Den norske kirkes bekjennelsesgrunnlag, da kirken er et eget trossamfunn, uavhengig av den verdslige lovgivningen. Derfor bør bekjennelsesgrunnlaget nedfelles i en ny kirkeordning vedtatt av kirkens egne organer. Kirkeloven kan da innledes med en formålsbestemmelse om at den skal legge forholdene til rette for at Den norske kirke kan virke som en evangelisk-luthersk folkekirke ut fra sitt eget bekjennelsesgrunnlag, selvforståelse og formål. For å markere kontinuitet kan ordet «forblir» brukes, slik at lovteksten innledes slik:

«Lovens formål er å legge forholdene til rette for at Den norske kirke forblir et evangelisk-luthersk trossamfunn, som ...».

Noen grunnleggende trekk ved Den norske kirkes virksomhet kan nedfelles i kirkeloven for å understreke kontinuitet og markere at Den norske kirke vil videreføre sin virksomhet med samme formål og identitet som i dag. Loven bør i så fall vise til Den norske kirkes eget vedtak om dette som sier at den skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke som fortsatt vil arbeide for å ha bred oppslutning (jf. vedlegg 1).

Under dagens statskirkeordning er demokratiet ivaretatt dels gjennom kirkens egne valgte organer, dels gjennom den styring som Storting og regjering utøver. Ved en ny kirkeordning vil noen se det som en forutsetning at den demokratiske strukturen som er bygd opp i de senere år videreføres og gjerne styrkes. Loven kan også her vise til Den norske kirkes egen uttalelse som sier at rådsstrukturen er basert på demokratiske valg av og blant kirkens medlemmer, og at kirken vil arbeide for at en større del av kirkens medlemmer tar ansvar gjennom å delta i kirkelige valg.

Den norske kirke vil ikke lenger være noen formell del av forvaltningen, men som samfunnsinstitusjon kan det være naturlig å lovfeste at forvaltningsloven og offentlighetsloven fortsatt skal gjelde for kirken, med unntak av forretningsmessig virksomhet som er særskilt organisert. Loven kan også gi særskilte bestemmelser i forhold til arbeidsmiljølov, etc.

#### *Innholdet i en kortfattet rammelov*

Det bør innledningsvis utformes en formålsparagraf for loven som uttrykker at denne skal legge forholdene til rette for at Den norske kirke kan forbli en evangelisk-luthersk folkekirke ut fra sitt bekjennelsesgrunnlag, sin selvforståelse og de formål som fastsettes i kirkeordningen gitt av kirkens egne organer. Denne bør formuleres slik at det tydelig fremgår at det er den samme kirken som videreføres, gjennom formuleringer som at «Det skal legges til rette for at Den norske kirke forblir en evangelisk-luthersk folkekirke som skal være landsdekkende og demokratisk».

Det kan være aktuelt å ta inn en bekreftelse om at kirken som selvstendig trossamfunn avgjør alle spørsmål som har med lære, organisasjon, utnevning av sine ledere og all virksomhet for øvrig. Dette vil uansett fremgå ved at kirkelige organer tilkjennes de oppgavene som i dag ligger til offentlige myndigheter, ved at det utformes bestemmelser om at Kongens nåværende oppgaver etter Grunnlovens §§ 4 og 16 legges til Kirkemøtet. Kirkemøtet får dermed myndighet til å fastsette og fortolke kirkens lære, beslutte om kirkens bøker,

gi regler om kirkelig virksomhet, utnevne sine ledere og ha det øverste ansvaret for at kirkens representanter følger de foreskrevne normer. Andre organisatoriske forhold som at soknet er grunnenheten i kirken og forblir et eget rettssubjekt bør også fastslås.

Det må fastslås at Den norske kirke selv har rettigheter og plikter, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Loven kan inneholde formuleringer om at kirken og dens organer fortsatt skal følge lovgivning som gjelder offentlig forvaltning, som forvaltningslov og offentlighetslov.

Dersom kommunene skal ha et ansvar for delvis finansiering av den lokale kirke, bør dette lovreguleres som nå (jf. kirkeloven § 15), eventuelt kan en bestemmelse om dette tas inn i kommuneloven.

Det må fastsettes særskilte restriksjoner og prosedyrer for endringer av lovverket og for kirkeordningen som skal vedtas av kirkelige organer.

#### *Tilpasning av dagens kirkelov*

Dersom nåværende kirkelov skal videreføres med de nødvendige tilpasninger i en ny kirkeordning, må loven uansett endres på vesentlige punkter som følge av kirkens endrede rettslige status og avviklingen av ordningen med Kongen som kirkestyre. Kirkeloven har i dag 40 paragrafer og det er gitt 42 forskrifter med hjemmel i loven. Den er svært detaljert og regulerer forhold som det normalt vil være mest hensiktsmessig å regulere i en kirkeordning vedtatt av Kirkemøtet. Dagens kirkelov regulerer for øvrig ikke hele Den norske kirkes virksomhet, siden prestedtjenesten bare delvis er regulert siden denne hører inn under Kongens kirkestyre.

Alle regler i dagens kirkelov som omhandler Kongens og departementets myndighet må endres, slik at de viser til det som nå blir kirkens organer, dvs. Kirkemøtet og underliggende nivåer. Dersom finansieringsordningen endres, må § 15 i dagens kirkelov endres.

Kirkelige organer, i all hovedsak Kirkemøtet, tilkjennes myndighet til å ivareta oppgaver som etter gjeldende bestemmelser i Grunnloven og kirkeloven ligger til Kongen. Det gjelder bl.a. fortolkningen av kirkens lære, beslutning om kirkens bøker, regler om kirkelig virksomhet, utnevning av ledere og tilsyn med at kirkens representanter følger foreskrevne normer. I tillegg må det tas inn en formulering som avklarer at Kirkemøtet treffer avgjørelser og opptre på vegne av Den norske kirke, i tilfeller der det ikke er fastsatt i eller i med-

hold av lov at myndigheten er lagt til vedkommende bispedømmeråd, biskop eller et annet kirkelig organ. En slik formulering kan f.eks. bli tatt inn i det som i dag er § 24.

Det er ikke lenger aktuelt med delegasjon av offentlig myndighet til valgte kirkelige organer. Bestemmelser som gir hjemmel for slik delegasjon bør derfor enten oppheves eller endres til en delegasjonshjemmel for Kirkemøtet/Kirkerådet. Det gjelder bestemmelser av typen «utfører for øvrige oppgaver som til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet» (jf. kirkeloven §§ 9, 14, 23, 24 og 26).

Det underliggende regelverket (dagens forskrifter) som er gitt av Kongen eller departementet oppheves, og kan eventuelt fornyes av Kirkemøtet på det nye rettsgrunnlaget. Også den delen av det underliggende regelverket som i dag er gitt av Kirkemøtet i medhold av lov og delegert myndighet, vil oppheves og må eventuelt fornyes på nytt grunnlag.

Loven kan ha bestemmelser om at Den norske kirke skal være underlagt visse særlige forpliktelser som at den skal følge offentlighetslov og forvaltningslov.

#### *Lovarbeidet*

Et videre lovarbeid må settes i gang etter at det er foretatt et hovedvalg mht. ny ordning av forholdet mellom stat og kirke. Dette må skje i samråd med kirkens organer. Lovutredningen må også sees i sammenheng med kirkens egen utredning av en ny konstituerende kirkeordning.

#### *Organisasjon*

De fleste bestemmelsene i dagens kirkelov lovfester de kirkelige organene og regulerer deres inndeling, sammensetning, oppgaver, prosedyrer, etc. ganske detaljert. I tillegg er det noen innledende regler om medlemskap og stemmerett, og på slutten av loven en del «forskjellige bestemmelser».

Uavhengig av om man velger en kortfattet rammelov eller en mer detaljert lov, er det visse grunnleggende trekk ved Den norske kirkes organisasjon som vil endre seg dersom dagens statskirkeordning oppheves. Det viktigste er at Kongens kirkestyre bortfaller, slik at den grunnleggende kompetansen til å bestemme over kirkens forhold overføres til kirkens egne organer, i første rekke de sentrale organene Kirkemøtet og Kirkerådet. Det betyr at alle bestemmelser i loven som i dag viser til Kongen eller departementet må fjernes eller endres. I stedet kan det lovfestes at det er Kir-

kemøtet som treffer avgjørelser og opptre på vegne av Den norske kirke i alle tilfeller der annet ikke er særskilt fastsatt ved lov eller intern delegasjon. En annen grunnleggende endring er at Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt som vil være rettslig representert ved sine sentrale organer, Kirkemøtet og Kirkerådet. Det må tas inn regler som fastsetter disse organenes rettslige status og kompetanse.

Prinsippene for Den norske kirkes finansiering må endres, enten den fortsatt skal være offentlig finansiert som i dag eller finansieres helt eller delvis på andre måter. Hovedtrekkene ved finansieringsordningen bør lovfestes.

### *Senere lovendring*

I den utstrekning Den norske kirkes grunntrekk og organisasjon fortsatt skal være nedfelt i lov gitt av Stortinget, vil det være opp til Stortinget å endre loven innenfor de rettslige rammene som følger av prinsippet om tros- og livssynsfrihet. Ved fremtidige endringer vil det være naturlig at Den norske kirkes organer involveres tett i lovgivningsprosessen. Det følger langt på vei av alminnelig lovgivningspraksis, men på dette særlige området vil det være naturlig at Den norske kirke gis en enda klarere rolle i prosessene enn det som ellers er vanlig.

I Sverige og Finland er det grunnlovsfestet særskilte prosedyrer for fremtidig endring av kirkelovgivning. I Finland har Kirkemøtet rett til å foreslå endringer i kirkeloven, og fremlegger forslag for Riksdagen som enten må vedta disse i sin helhet eller forkaste dem. Dersom noe tilsvarende skal etableres i Norge, vil det kreve særskilt hjemmel i Grunnloven. Slike prosedyrer finnes ikke i norsk statsrett i dag, og vil være et markant brudd med prinsippet om Stortingets lovgivningsmyndighet. Behovet kan vel heller ikke sies å være stort, siden det er utenkelig at ikke Stortinget vil ta hensyn til kirkens syn ved lovendring, og ettersom tros- og livssynsfriheten uansett begrenser hvor langt lovgiver kan gå.

### **5.4.4 Kirkeordning**

Under dagens statskirkeordning er Den norske kirke konstituert gjennom Grunnlovens bestemmelser, NL 2-1 og kirkeloven. Det eksisterer ikke noen egen intern «kirkeordning» i dag, dvs. et særskilt grunnleggende konstituerende dokument for Den norske kirke. Dersom statskirkeordningen oppheves, bør Den norske kirke vedta en slik grunnleggende konstituerende kirkeordning selv om deler av kirkens virksomhet og organisasjon

skal være forankret i lov. Den norske kirkes eksistens som trossamfunn kan ikke utledes av en slik kirkelov. Det vil dessuten være en rekke sider ved kirkens indre forhold som bør avklares og reguleres, men som av hensyn til tros- og livssynsfriheten ikke kan eller bør lovfestes av Stortinget som verdslig myndighet. Det gjelder ikke minst kirkens bekjennelsesgrunnlag og myndigheten til å bestemme læremessige spørsmål og selv utnevne sine ledere.

Med kirkeordning menes her et konstituerende dokument som etablerer Den norske kirke som trossamfunn, og definerer de grunnleggende trekkene ved kirkens bekjennelsesgrunnlag, selvforståelse, oppgaver og virksomhet. Sagt med andre ord vil det være tale om en ny «grunnlov» for kirken, men da vedtatt av Den norske kirkes egne organer. Den kan også inneholde bestemmelser om kirkens organer, hovedtrekkene ved den organisatoriske strukturen og andre forhold som kirken selv måtte anse som grunnleggende. Når kirkeordningen først er vedtatt, vil det være naturlig at den gis en særskilt status til forskjell fra underliggende regelverk, og at den er beskyttet gjennom særskilte krav til endring, slik at dette for eksempel bare kan skje ved vedtak med kvalifisert flertall eller etter andre særskilte prosedyrer.

En slik kirkeordning kan tenkes vedtatt av Kirkemøtet etter vanlige vedtaksprosedyrer, men kan også fastsettes ved en særskilt prosedyre, etter at man først har vært gjennom en grundig prosess i kirken med utredning og utarbeidelse. Det kan innkalles til et særskilt og utvidet Kirkemøte, eller en eller annen form for representativ «grunnlovgivende» forsamling.

Dersom det skal utarbeides forslag til en slik kirkeordning, bør arbeidet med dette starte så snart Stortinget eventuelt har vedtatt å oppheve dagens statskirkeordning og etablere en lovforankret folkekirke. Dette må være en prosess som foregår internt i Den norske kirke, men den må samtidig koordineres med arbeidet med utforming av en ny kirkelov. De to regelverkene vil ha forskjellig status og innhold, men de må være samstemte i den forstand at de ikke står i motstrid til hverandre på noe punkt. Derimot er det ikke noe i veien for at enkelte grunnleggende trekk både er nedfelt i kirkeloven og i kirkeordningen. Eksempler på dette kan være prinsippene om at kirken skal være åpen, demokratisk og landsdekkende, eller prinsippet om soknet som grunnleggende enhet. Begge regelsettene bør foreligge før Den norske kirke trer i kraft som en lovforankret folkekirke.

Ved siden av Kirkemøtet og Kirkerådet vil det være naturlig at soknets stilling som eget rettssubjekt videreføres. Dette vil kreve en nærmere regulering av rettsforholdet mellom soknene og Kirkemøtet.

Den norske kirke er i dag regulert ikke bare gjennom kirkeloven, men også gjennom en lang rekke forskrifter og annet regelverk som er vedtatt dels av Kongen i statsråd, dels av departementet og dels av Kirkemøtet etter delegasjon fra Kongen. Dersom Kongens kirkestyre oppheves vil det rettslige grunnlaget for dette regelverket bortfalle så langt det bygger på Grl. § 16. For det øvrige regelverket vil det heller ikke lenger være naturlig at dette utledes av Stortingets lovgivningsmyndighet. Dagens underliggende regelverk må oppheves i sin helhet og vedtas på nytt av Kirkemøtet, som et internt regelverk for kirken, med hjemmel i Kirkemøtets kompetanse som øverste kirkelige organ. Hvorvidt det i den forbindelse skal gjøres materielle endringer eller ikke, vil være opp til Kirkemøtet å avgjøre, men det er ikke noen nødvendig forutsetning. Dette bør kunne vedtas etter vanlige prosedyrer og flertallskrav.

#### 5.4.5 Organisatoriske forhold

##### *Organisasjonsform*

Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, som er særskilt definert og lovfestet i kirkeloven. Det betyr blant annet at den kan eie eiendommer, være part i avtaler og holdes privatrettslig ansvarlig for sine disposisjoner. I forhold til de alminnelige reglene om gjeldsforhandling og konkurs kan det vedtas særregler, slik at disse ikke gjelder for kirken, men at man i stedet søker andre løsninger. Tilsvarende gjelder i dag for soknene (se kirkeloven § 16). Kirken sentralt vil få partsstilling overfor domstolene og myndighetene og kan saksøkes eller selv gå til sak, også mot staten, dersom den mener at myndighetene ikke respekterer dens rettigheter.

Soknenes rettslige selvstendighet forutsettes videreført, slik denne i dag er nedfelt i kirkeloven § 2. Dette er en naturlig følge av soknenes status som grunnleggende enhet i kirken, som igjen følger av langvarig tradisjon, og som er et sentralt element i kirkens selvforståelse. Dersom man skulle endre på dette, innebærer det vesentlige forskyvninger i makt og eiendomsforhold mellom kirken sentralt og lokalt, noe som neppe er ønskelig. En slik struktur innebærer at Den norske kirke rettslig sett vil operere på to nivåer, sentralt og lokalt (i soknene). Oppgavene som i dag ligger hos Kongen som kirkestyre vil bli overført til Kir-

kemøtet og Kirkerådet, mens soknenes rettslige status i hovedtrekk vil være uforandret. Dette krever en nærmere rettslig grenseoppgang og regulering av rettsforholdet mellom kirken sentralt og lokalt.

Organisasjonsstrukturen som i dag eksisterer mellom kirkens sentrale organer og soknene kan videreføres, med prestegjeld, prostier, bispedømmer og tilhørende organer. Disse vil fortsatt ikke ha status som egne rettssubjekter, men det trenger ikke å medføre noen endringer i deres funksjon og virkemåte, hvis ikke det er ønskelig av andre grunner.

##### *Styringsorganer*

De øverste organer, i første rekke Kirkemøtet og Kirkerådet blir øverste kirkestyre og overtar oppgavene som i dag ligger til statlige organer. Det må avklares i hvilke saker Kirkemøtet kan gjøre vedtak som er bindende for andre organer og instanser i kirken.

Det forutsettes at biskopene fortsatt vil ha styringsoppgaver og en selvstendig stilling som øverste ansvarlige for tilsyn med kirkens lære og virksomhet, og at Bispemøtet videreføres som samordningsorgan for biskopene.

Lærenemnda antas videreført med biskoper, teologisk sakkyndige og leke medlemmer. Lærenemnda vil fortsatt være et sakkyndig organ uten forvaltningsmyndighet som skal gi uttalelser i kirkelige lærespørsmål når en biskop eller Kirkemøtet ber om det.

De kirkelige styringsorganene blir arbeidsgiver for alle arbeidstakere. Også embetslinjen blir lagt under de kirkelige rådsorganenes myndighetsområde. Forholdet mellom styring, tilsyn og ledelse av daglig virksomhet må gjennomdrøftes nærmere, særlig når det gjelder forholdet mellom prestatjenesten (embetslinjen) og valgte rådsorganer.

##### *Tilsettingsmyndighet og arbeidsgiveransvar*

Alle arbeidstakere, også prestene, ansettes i Den norske kirke, uavhengig av om de er tilsatt av kirkelige organ eller valgt. De er ikke lenger embetsmenn eller statlige tjenestemenn og omfattes derfor ikke av tjenestemannsloven eller av de statlige inngåtte tariffavtalene, men av arbeidsmiljøloven og av særskilt inngåtte avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. Hvordan dette videre skal løses, avhenger av organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling. Dette vil også være en sak som må drøftes med arbeidstakerorganisasjonene.



Ansettelse av biskoper er et sentralt spørsmål som bør utredes nærmere. Utvalget antar at det fortsatt vil være aktuelt med en form for valgordning. En mulighet er at de ansettes av et eget tilsettingsorgan sammensatt av representanter oppnevnt av Kirkemøtet og representanter fra det aktuelle bispedømmet. Som i dag må det fastsettes nominasjons- og avstemningsordninger. Ordningene må gi mulighet for en bred nominasjon av kandidater. Om ønskelig kan det fastsettes en bestemmelse om at tilsettingsorganet skal være bundet til å velge en av de tre bispekandidatene som får flest stemmer.

I den lokale menigheten er det i dag to arbeidsgivere: staten og soknet ved kirkelig fellestråd. Den minst dramatiske endringen vil være at de som i dag er statlig ansatt, tilsettes i det nye rettssubjektet Den norske kirke. Ordningen vil ikke være til hinder for at tilsettingsmyndighet og arbeidsgiveransvar etter delegasjon kan ivaretas av bispedømmeråd eller et fellestråd som er utvidet til å dekke et område tilsvarende nåværende prostiomeråde. Tjenesteordninger, tilsettingsregler og nærmere regler om vilkår m.v. for disse stillingene bør kunne fastsettes av Kirkemøtet. Dersom det er ønskelig, er det imidlertid mulig med bedre samordning eller fullstendig sammenslåing av denne todelte virksomheten.

#### *Andre reformtema*

Det er mange andre muligheter for organisatoriske reformer, for eksempel endringer som kan styrke rådenes representativitet, annen sokneinndeling, færre forvaltningsnivåer og endrete ansvarlinjer og arbeidsfordeling innenfor og mellom nivåene. Dette er beskrevet i 5.6.4 og 5.6.5.

#### **5.4.6 Finansiering**

Det prinsipielle grunnlaget for dagens offentlige finansiering er at Den norske kirke under statskirkeordningen er en del av forvaltningen og derfor finansieres av det offentlige, dels over statsbudsjettet og dels lokalt av kommunene. Dersom statskirkeordningen oppheves, kan finansieringen fortsatt skje helt eller delvis gjennom offentlige midler, men med noen justeringer som følge av at det da vil være offentlige tilskudd til en selvstendig institusjon.

Det særskilte med en lovforankret folkekirke er at den fortsatt gir Den norske kirke en særstilling. Dette kan gjøre det enklere å argumentere for en fortsatt helt eller delvis offentlig finansiering. Dersom Stortinget for eksempel lovfester et krav

om at kirken skal opprettholde et aktivt landsdekkende tilbud vil det være naturlig at dette medfører økonomiske forpliktelser for staten. Det er også mulig å videreføre et kommunalt økonomisk ansvar. Alternativt kan man også tenke seg en helt eller delvis medlemsbasert finansiering. Mulige finansieringsordninger er nærmere drøftet i kapittel 6.

#### **5.4.7 Videre prosess og overgangsordninger**

En lovforankret folkekirke krever grunnlovsendring. Det innebærer at den tidligst kan vedtas etter stortingsvalget høsten 2009, forutsatt at de nødvendige grunnlovsforslagene er fremsatt innen høsten 2008. Dette gir en tidsramme for de ansvarlige myndigheter til først å avklare om de ønsker dette alternativet for en fremtidig kirkeordning, og deretter til å utforme grunnlovsforslag, lovforslag og annet nødvendig regelverk.

Ved utarbeidelsen av en ny kirkelov vil det være en rekke spørsmål som må avklares. Dette tilsier at lovgivningsprosessen bør settes i gang så snart prinsippvedtak om fremtidig kirkeordning er tatt. Denne prosessen må som nevnt koordineres med at Den norske kirkes organer utformer en ny konstituerende kirkeordning. Både kirkelov og kirkeordning må foreligge før ordningen kan tre i kraft.

Det må i tillegg fastsettes en overgangsordning som minimum inneholder bestemmelser om videre prosedyre, dato for ikrafttredelse, bestemmelser om medlemskap, arbeidsgiveransvar og tilsettingsforhold, funksjonstid for rådsmedlemmer og økonomiske forhold. Det må legges til rette for at overgangen til en ny kirkeordning skjer på en så ryddig og trygg måte som mulig for ansatte, medlemmer, samt nåværende og nye styringsorganer.

### **5.5 Selvstendig folkekirke**

---

#### **5.5.1 Hovedtrekk**

##### *Rammeverk*

Alternativet innebærer at dagens statskirkeordning oppheves ved at alle grunnlovsbestemmelser om Den norske kirke endres eller fjernes, og alle former for særskilt statlig styring i forhold til Den norske kirke avvikles. Kongens kirkestyre fjernes, likeledes det tilhørende kravet om at halvparten av regjeringen må være medlemmer av Den norske kirke slik at det blir lik adgang til slike embeter uansett tros- og livssynstilhørighet.

En organisering av Den norske kirke som selvstendig folkekirke innebærer et prinsipielt tydelig

skille mellom politisk makt og kirkestyre. Den norske kirke er ikke lenger en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Kirken kan dermed forholde seg til statlige myndigheter på fritt grunnlag, slik andre tros- og livssynssamfunn gjør. Som selvstendig folkekirke blir Den norske kirke likestilt med andre tros- og livssynssamfunn når det gjelder rettigheter og plikter og får samme frihetsgrad i forhold til staten som andre tros- og livssynssamfunn. Stortingets rolle som lovgiver på det kirkelige området reduseres betydelig, ved at Den norske kirke ikke lenger vil være regulert i særlov, men gjennom den alminnelige trossamfunnsloven.

Det er kirkens forhold til staten som endres. Kirken videreføres med samme trosgrunnlag og demokratiske oppbygning som i dag. Kirkens særskilt valgte organer, i første rekke Kirkemøtet, overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret. Kirkemøtet blir det øverste styringsorganet i Den norske kirke. Virksomheten reguleres gjennom en felles lovgivning for alle tros- og livssynssamfunn i Norge.

Kirkens selvstendighet utelukker ikke at det kan etableres avtaler mellom stat og kirke, for eksempel om tjenesteyting innen visse områder. Slike avtaler må forhandles frem særskilt, med stat og kirke som selvstendige forhandlingsparter. Denne muligheten gjelder i prinsippet også andre tros- og livssynssamfunn.

En organisering av Den norske kirke som selvstendig folkekirke innebærer et prinsipielt tydelig skille mellom politisk makt og kirkestyre. Det kan føre til at dagens statlige engasjement i forhold til alle tros- og livssynssamfunn svekkes. Det kan eventuelt utformes en statlig religionspolitikk for å sikre Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn reell mulighet til fri tros- og livssynsutøvelse. Dette er nærmere drøftet i kapittel 5.6.2.

### Organisasjonsform

Den norske kirkes egne organer overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret. Kirkens styringsorganer vil utnevne og ansette sine egne folk, ha full styring med egen økonomi, osv. Kirken må etter en nærmere definert overgangsordning selv fastsette sin organisatoriske utforming og bestemme hvordan virksomheten skal reguleres.

Med unntak av organisatoriske endringer som følger av at Kongens kirkestyre oppheves, er det ikke nødvendig med andre grunnleggende endringer i Den norske kirkes organisasjon slik den fremstår i dag, men det er fullt mulig. Kirken vil ha full

frihet med hensyn til hvordan ordningen skal utformes og kan gjennomføre alle organisatoriske endringer det er behov for eller ønske om.

### Lovgivning

Den norske kirke likestilles rettslig sett med øvrige tros- og livssynssamfunn. Den innarbeidede juridiske formen *trossamfunn* legges til grunn for organiseringen av Den norske kirke, og virksomheten reguleres gjennom en felles lovgivning for alle tros- og livssynssamfunn. Noen kan mene at siden Den norske kirke fortsatt vil være en majoritetskirke, kan det være aktuelt å omtale den særskilt i lovverket. Mest nærliggende er det i så fall å ta inn en egen del om Den norske kirke i trossamfunnsloven.

Nåværende kirkelov med tilhørende forskrifter oppheves og omgjøres eventuelt til et internt kirkelig regelverk. Det bør fastsettes en kortfattet overgangslov om overgangsordninger for Den norske kirke frem til nytt felles lovverk er etablert, og kirkens interne regelverk og nødvendige organer med fullmakter er på plass.

Det må drøftes nærmere hvordan lover og regler for en helt fristilt kirke bør utformes. Et alternativ er at hele regelverket vedtas før den nye ordningen trer i kraft og nåværende grunnlovsbestemmelser og kirkelov oppheves. Det andre alternativet er at Stortinget opphever de reglene som gjelder i dagens statskirkeordning, og overlater utformingen og beslutningene om ny kirkerett til de organene som skal styre kirken etter overgangsordningen.

### 5.5.2 Grunnlovsendringer

I likhet med alternativet om en lovforankret folkekirke, må de syv bestemmelsene om statskirkeordningen i Grunnloven endres. Noen må oppheves i sin helhet, mens andre kan endres i større eller mindre grad. Samlet sett vil dette være en vesentlig endring i Grunnloven, men utvalget finner at dette rettslig sett likevel ikke strider mot Grunnlovens ånd og prinsipper etter § 112. Bestemmelsen om Opplysningsvesenets fond i Grl. § 106 annet ledd kan sees uavhengig av kirkeordningen og er behandlet i kapittel 9.

Det kan vurderes om § 2 annet ledd bør uttrykke en videreføring av den kristne og humanistiske arv, begrunnet i Den norske kirkes betydning for det norske samfunnets kultur og historie, eller om den bør omformes til en mer generell og inkluderende verdiparagraf. Dette er nærmere drøftet i kapittel 5.6.1.

Statens ansvar for å føre en aktiv religions- og livssynspolitikk kan markeres med en egen paragraf i Grunnloven, men det er i denne modellen mindre aktuelt å nevne Den norske kirke spesielt. Dette er nærmere drøftet i kapittel 5.6.2.

### 5.5.3 Kirkeordning

Dersom statskirkeordningen oppheves og Den norske kirke etableres som en selvstendig folkekirke, blir virksomheten regulert i trossamfunnsloven. Kirken må vedta en egen grunnleggende konstituerende kirkeordning som definerer de grunnleggende trekkene ved kirkens organisasjon, bekjennelsesgrunnlag, selvforståelse, oppgaver og virksomhet. Langt på vei vil dette være samme kirkeordning som under en lovforankret folkekirke (jf. 5.4.4), men supplert med bestemmelser om kirkens virksomhet som i en lovforankret folkekirke er nedfelt i kirkeloven som Stortinget vedtar.

Kirkeordningen kan vedtas av Kirkemøtet etter vanlige vedtaksprosedyrer, men kan også fastsettes ved en særskilt prosedyre, etter at man først har vært gjennom en grundig prosess i kirken med utredning og utarbeidelse. Det kan innkalles til et særskilt og utvidet Kirkemøte, eller en eller annen form for representativ «grunnlovsgivende» forsamling.

Som ved etableringen av en lovforankret folkekirke, bør arbeidet med en slik kirkeordning starte så snart Stortinget eventuelt har besluttet å oppheve dagens statskirkeordning og etablere en selvstendig folkekirke. Dette må være en prosess som foregår internt i Den norske kirke, og kirkeordningen må foreligge i ferdig form før Den norske kirke etableres som en selvstendig folkekirke.

Alle oppgaver som i dag er tillagt Kongen eller andre instanser innenfor det statlige systemet, blir overført til kirkelige organer. Det vil være opp til de kirkelige organer å fastsette, eventuelt videreføre, regler om kirken som i dag er gitt i lovs og forskrifts form. Den normgivningskompetanse, kontroll- og godkjenningmyndighet som regionale og sentrale kirkelige organer nå er tillagt i forhold til soknene, utøves i dag som offentlig myndighet ved at den er hjemlet i lov. Forholdet mellom Den norske kirkes sentrale organer og soknene må derfor reguleres i kirkeordningen på en annen måte enn i dag.

Hele regelverket må utredes når spørsmålet om et eventuelt opphør av statskirkeordningen er vedtatt. Inntil selvstendigheten er etablert, er det statlige kirkestyret en integrert del av Den norske

kirke og kan dermed gi regler for kirkens virksomhet, også de regler som skal gjelde fra løsrivelsen fra staten. Det er derfor mulig å gjennomføre alle beslutninger som gjelder det fremtidige kirkestyret mens statskirkeordningen består, slik at det foreligger et komplett regelverk den dagen beslutningsmyndigheten overføres til kirkens egne styringsorganer. I vedtaket om opphør kan det om ønskelig legges føringer for hva nåværende kirkestyre skal vedta, og hva som skal overlates til de styrende organene i en ny kirkeordning.

Alternativt kan det fastsettes en ny konstitusjon for kirken som gir regler for hvordan konstitusjonelle og praktiske reguleringer kan endres eller opprettes før ordningen trer i kraft, og eventuelt også hvilke bestemmelser i nåværende kirkelov som skal gjelde for en fristilt kirke. Det nye kirkestyret kan senere gjøre endringer i henhold til de reglene som fastsettes for konstitusjons- og lovvedtak.

Alternativet er å overlate hele dette beslutningsarbeidet til de organer som skal styre den fristilte kirken, eventuelt etter en overgangsordning. Bestemmelsene i nåværende kirkelov og andre aktuelle lovbestemmelser må i så fall med nødvendige og/eller ønskelige endringer vedtas av Kirkemøtet som gjeldende retningslinjer for Den norske kirke. For øvrig må Den norske kirke også fastsette supplerende bestemmelser om egen organisasjon og myndighetsutøvelse.

### 5.5.4 Organisatoriske forhold

#### *Organisasjonsform*

Den norske kirke blir et eget rettssubjekt som på eget grunnlag fastsetter bestemmelser om organisasjon og intern myndighetsutøvelse. Det betyr blant annet at den kan eie eiendommer, være part i avtaler og holdes privatrettslig ansvarlig for sine disposisjoner.

Dagens organisering kan om ønskelig videreføres, men må tilpasses slik at oppgavene som i dag ivaretas av det statlige kirkestyret legges til kirkelige organer. Organisasjonsstrukturen som i dag eksisterer mellom kirkens sentrale organer og soknene kan videreføres, med prestegjeld, prostier, bispedømmer og tilhørende organer. Disse vil fortsatt ikke ha status som egne rettssubjekter, men det trenger ikke å medføre noen endringer i deres funksjon og virkemåte, hvis ikke det av andre grunner skulle være ønskelig.

Soknets rettslige selvstendighet bør uansett videreføres. Dette er både prinsipielt og historisk

begrunnet. Å skulle inndra all lokalkirkelig eiendom, herunder kirkebyggene, avvikle lokalkirkelig forankret arbeidsgiveransvar og samle all rettslig handleevne i ett felles kirkelig rettssubjekt, vil innebære et brudd med rettstradisjonen.

Det opprettes dermed ikke et felles rettssubjekt, men et rettssubjekt som er Den norske kirke i tillegg til soknene, og som ivaretar de rettslige roller som staten ved Kongen til nå har hatt i kirkestyret. En slik struktur innebærer at Den norske kirke rettslig sett vil operere på to nivåer, sentralt og lokalt (i soknene). Dette krever en nærmere rettslig grenseoppgang og regulering av rettsforholdet mellom kirken sentralt og lokalt.

#### *Styringsorganer*

Kirkemøtet blir det øverste styringsorganet med myndighet til å ivareta den interne kirkelige lovgivningen. Etter en overgangsfase er det opp til Den norske kirke å vedta hvilke styringsorganer som skal etableres på de ulike nivåene. Det er ikke urimelig å anta at utgangspunktet vil være dagens statskirkeordning, men at de kirkelige styringsorganene blir arbeidsgiver for alle arbeidstakere og at også embetslinjen blir lagt under de kirkelige rådsorganenes myndighetsområde.

Biskopene antas fortsatt å ha styringsoppgaver og en selvstendig stilling som øverste ansvarlige for tilsyn med kirkens lære og virksomhet. Biskopemøtet kan videreføres som samordningsorgan for biskopene.

Lærenemnda kan videreføres med biskoper, teologisk sakkyndige og leke medlemmer. Som i dag kan lærenemnda være et sakkyndig organ uten forvaltningsmyndighet som gir uttalelser i kirkelige lærespørsmål når en biskop eller Kirke-møtet ber om det.

#### *Tilsettingsmyndighet og arbeidsgiveransvar*

Alle arbeidstakere, også prestene, ansettes i Den norske kirke, uavhengig av om de er tilsatt av kirkelige organ eller valgt. De er ikke lenger embetsmenn eller statlige tjenestemenn og omfattes derfor ikke av tjenestemannsloven eller av de statlige inngåtte tariffavtalene, men av arbeidsmiljøloven og av særskilt inngåtte avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. Biskoper utpekes gjennom prosedyrer som de kirkelige organer fastsetter.

Spørsmål som knytter seg til kirken og soknet som arbeidsgiver kan tilrettelegges på samme måte som i en lovforankret kirke (se kapittel 5.4), men det vil være opp til kirkelige organer å treffe beslutning om dette.

#### **5.5.5 Finansiering**

Ettersom et av hovedpoengene er å fristille Den norske kirke fra staten, vil en større økonomisk uavhengighet sannsynligvis også være viktig for Den norske kirke, i alle fall på sikt. Det forhindrer ikke at det offentlige kan yte tilskudd til kirken og andre tros- og livssynssamfunn.

Mye av usikkerheten ved en overgang til en selvstendig folkekirke er knyttet til de økonomiske sidene. Historie og tradisjon gir forventninger til hvilke tjenester som skal tilbys, for eksempel landsdekkende kirkelig betjening, ivaretagelse av kirkebygg og kirkelig nærvær og betjening i forbindelse med store begivenheter i landet. En del av dette kan sikres gjennom særskilte avtaler mellom staten og kirken.

Dersom det offentlige fortsatt skal ha et finansieringsansvar, må den offentlige delen av finansieringsordningen omgjøres til en tilskuddsordning. I og med at Den norske kirke rettslig sett likestilles med øvrige tros- og livssynssamfunn, er det naturlig at et eventuelt offentlig tilskudd utformes slik at det gjelder alle registrerte tros- og livssynssamfunn i Norge selv om omfanget vil være ulikt i forhold til medlemsantall og aktivitetsnivå. Begrunnelsen for at det offentlige tar et ansvar på det tros- og livssynsmessige området må endres, for eksempel til at det offentlige bør legge til rette for at den enkeltes tros- og livssynsfrihet kan realiseres. En annen begrunnelse er at tro og livssyn har karakter av å være viktige fellesgoder. Ulike finansieringsordninger er drøftet i kapittel 6.

#### **5.5.6 Videre prosess og overgangsordninger**

Det må legges til rette for at overgangen til en ny kirkeordning skjer på en så ryddig og trygg måte som mulig for ansatte, medlemmer, samt nåværende og nye styringsorganer. I en overgangsperiode bør det gis mulighet for å bygge opp en selvstendig kirkelig organisasjon og økonomi som kan fungere uavhengig av offentlige organer. Dette kan gjennomføres ved en gradvis overføring av myndighet til kirkens organer.

Siden en ny kirkeordning krever grunnlovsendring, vil det gå flere år før ordningen kan tre i kraft. Det må fastsettes en overgangsordning som minimum inneholder bestemmelser om videre prosedyre. I en overgangsperiode kan det, ut fra Den norske kirkes særlige historiske, kulturelle og faktiske stilling i samfunnet, vurderes å etablere særskilte avtaler med staten for å lette overgangen og sikre at kirken får mulighet til å videreføre dagens virksomhet.

Dersom finansieringen blir medlemsbasert, bør det vurderes å innfase denne ved at staten gir et ekstra tilskudd som gradvis trappes ned over en periode. Det må avgjøres hvilken rolle staten skal spille i drift og vedlikehold av fredede og verneverdige kirkebygg og hvilke av dagens kirkebygg som skal benyttes av den fristilte kirken. Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond må avgjøres, og dagens lovverk om tros- og livssynssamfunn må gjennomgå og samordnes.

Dersom alle beslutninger som gjelder det fremtidige kirkestyret vedtas mens statskirkeordningen består, kan overgangsordningen begrense seg til gjennomføring av valg til de kirkelige styringsorganene. En annen mulighet er at de besluttede organene etableres i overgangsperioden, før kirkeordningen er komplett. Beslutninger om kirkeordningen gjøres da av disse organene i løpet av overgangsperioden, mens staten i samme periode tar ansvar for driften etter nåværende regelverk.

Dersom de konstitusjonelle hovedreglene for Den norske kirke og andre deler av kirkens regelverk besluttes av dagens kirkelige organer i statskirken, vil Kirkemøtet ha en sentral stilling i slike beslutninger selv om de trenger en formell behandling i regjering og/eller Storting. Overføringen av makt til rene kirkelige organer kan da skje etter politisk vedtak, og disse organene vil være bundet til å følge de spilleregler som fastsettes i regelverket inntil dette kan endres på lovlig måte.

Om ønskelig kan de mest sentrale konstitusjonelle reglene, for eksempel om hvilke organer som skal styre og hvordan de skal velges, forbli uendret gjennom en rimelig lang tid. Dette kan man oppnå ved å sette en tidsramme før nye bestemmelser kan innføres, eller ved å fastsette prosedyrer for beslutningsprosessen som gjør at det naturlig vil ta tid før endringer kan settes i verk. For konstitusjonelle vedtak kan det kreves to tredels flertall i det besluttede organ. Mer praktiske arbeidsordninger kan besluttes med alminnelig flertall.

### *Innhold*

Det er uansett nødvendig å utforme overgangsbestemmelser for Den norske kirke som sikrer kontinuitet i medlemskap, lærespørsmål, eiendomsforhold, arbeidsgiveransvar, økonomiske forhold etc. Utvalget begrenser seg til å skissere noen viktige lovmessige forhold som må ivaretas i en overgangsperiode, slik at de kirkelige organene har et lovmessig grunnlag for å utøve sin nye normgivingsrolle, og vil peke på noen sentrale elementer

som bør drøftes når en ny kirkelig konstitusjon skal etableres.

Overgangsloven bør for det første fastslå at Den norske kirke utgjøres av de rettslig selvstendige soknene som er underlagt sentrale kirkelige organers normgivende myndighet. Soknets rettsstatus er forankret gjennom mange hundre års historie, og er av en slik karakter at soknets rettslige selvstendighet sannsynligvis vil bestå selv om alle lovbestemmelser som bekrefter det oppheves. Det er derfor *begrensningene* i soknets rettslige selvstendighet som det er viktig å sikre i forbindelse med overgangen til den nye rettsstilstanden som modellen innebærer. Det dreier seg om to forhold: at soknet ikke kan løses fra kirken (nå regulert i kirkeloven § 2) og at Kirkemøtet, bispedømmeråd og andre kirkelige organer har myndighet til, på nærmere angitte områder, å gripe regulerende inn i disse rettslige selvstendige soknene.

I fall kirkelig myndighet velger å lage en overgangsordning mens midlertidige kirkelige organer gjennomfører prosessen med å beslutte om ny kirkeordning, må overgangsbestemmelsene omfatte sentrale bestemmelser i offentlighetslov, forvaltningslov, arkivlov og arbeidsmiljølov.

Om det er behov for ytterligere overgangsbestemmelser, avhenger av opphevelsestidspunkt for gammel lovgivning og ikrafttredelsestidspunkt for ny. Det må i alle fall sikres at Kirkemøtet har kompetanse til å treffe avgjørelser og opptre på vegne av Den norske kirke frem til det tidspunkt da Kirkemøtet har fastsatt nye interne kirkelige regler, og formodentlig i kraft av disse er tillagt rollen som øverste kirkestyre.

Overgangsordningen må fastsette dato for ikrafttredelse, bestemmelser om medlemskap, arbeidsgiveransvar og tilsettingsforhold, funksjonstid for rådsmedlemmer og økonomiske forhold.

## **5.6 Muligheter og konsekvenser**

### **5.6.1 Samfunnets verdigrunnlag**

Dersom statskirkeordningen endres, må Grunnlovens § 2 annet ledd om den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion oppheves. Ut fra innhold og plassering opplever mange denne bestemmelsen som en verdiparagraf. Hvis den fjernes, oppstår spørsmålet om det i stedet bør vedtas en ny bestemmelse.

Etter mandatet skal utvalget ha som mål å «foreslå løsninger som kan få bredest mulig oppslutning og som sikrer at kirkens medlemmer opp-

lever å ha sin kirke i behold og at samfunnets verdiforankring ikke svekkes». Utvalget skal også vurdere «hvilke konsekvenser foreslåtte endringer i kirkeordningen antas å ha for blant annet oppslutningen om Den norske kirke, for det åndelige liv, for kirkelig undervisning og diakoni, for vår kultur og for verdigrunnlaget i vårt folk». Utvalget har på denne bakgrunn funnet det naturlig å vurdere om det bør grunnlovsfestes en ny «verdiparagraf».

Med verdiparagraf forstås en bestemmelse i Grunnloven som på overordnet nivå sammenfatter og uttrykker sentrale grunnverdier i samfunnet, og som Grunnloven skal bygge på og bidra til å bevare. Slike grunnlovsparagrafer finnes i flere land, men de er svært ulike i form og innhold.

Verdiparagrafer har gjerne en ideologisk og symbolsk funksjon, snarere enn en rettslig. I den grad verdier skal omsettes i juridiske rettigheter og plikter, gjøres dette i andre, mer konkrete bestemmelser. Symboleffekten av en verdiparagraf kan likevel være stor. En eventuell endring av dagens statskirkeordning kan aktualisere debatten om en verdiparagraf. For å besvare mandatets punkt om å ivareta «verdigrunnlaget i vårt folk», har spørsmålet om en verdiparagraf i Grunnloven uansett relevans, selv om det kan være delte meninger om hvor stor den reelle betydningen av en slik bestemmelse vil være. En rekke sentrale friheter og rettigheter som demokrati, rettsstat og menneskerettigheter er allerede direkte eller indirekte innbakt i dagens Grunnlov, men dersom § 2 oppheves, finnes det ikke lenger en særskilt paragraf som samfunnets grunnleggende verdier kan knyttes opp mot. Dette kan tale for å ta inn en egen paragraf som definerer samfunnets verdigrunnlag.

En egen verdiparagraf i Grunnloven som erstatning for nåværende § 2 gir også et signal om at en endret kirkeordning ikke innebærer en svekkelse av sentrale verdier. For noen kan en slik paragraf være en viktig forutsetning for å stille seg bak forslaget om å oppheve § 2 annet ledd. Dette kan særlig være aktuelt om man legger vekt på å videreføre en grunnlovmessig henvisning til den kristne religion, kulturarv eller verdier.

Spørsmålet om en ny verdiparagraf er et omfattende tema som reiser problemstillinger langt ut over det utvalget er sammensatt for å utrede. Det følgende må sees som en skisse av mulige alternativer som bør utredes nærmere dersom det blir aktuelt.

#### *Utforming av en verdiparagraf*

En verdiparagraf i Grunnloven kan utformes på mange måter. Først må det avklares hva man

ønsker med en slik paragraf, og hva den skal inneholde og uttrykke. Her er det flere alternativer. Dernest kommer selve tekstutformingen, som under hvert alternativ kan tenkes gjort på en rekke forskjellige måter, med ulike nyanser og formuleringer.

Et første spørsmål er om paragrafen skal inneholde en henvisning til kristne verdier, eller om den skal være livssynsnøytral. Dersom den skal ha en henvisning til kristendommen, kan det være enten til Den norske kirke som institusjon, eller i videre og mer generell forstand til den kristne kulturarv. Et videre spørsmål vil så være om de kristne verdiene skal stå alene, eller om det samtidig også skal vises til andre verdier, og i så fall til hvilke. Dersom det er ønskelig å gi en generell, men noenlunde dekkende beskrivelse av hvilke verdier som ved siden av kristendommen har vært særlig formende for det norske samfunnet og for Grunnloven, kan én mulighet være å vise til den «humanistiske» kulturarv, forstått som den vide, klassiske humanisme-tradisjonen som har sitt verdisyn forankret i antikken og som ble videreført i Europa gjennom renessansen og senere opplysningstiden, frem til våre dagers velferds-samfunn.

Dersom verdiparagrafen alternativt skal være livssynsnøytral, kan én mulighet være at den i stedet viser til menneskerettighetene. Menneskerettighetene er allerede vernet i Grunnlovens § 110c, samt i en rekke enkeltbestemmelser. Det forhindrer ikke at de også kan tas inn i en innledende paragraf. En mulighet er å vise kort og generelt til «menneskets iboende og ukrenkelige rettigheter». En annen mulighet er å forsøke å liste opp de rettighetene og verdiene som man særlig ønsker å fremheve. En tredje mulighet er å vise til menneskerettighetene slik de er nærmere rettslig nedfelt i internasjonale traktater som Norge har sluttet seg til.

En annen innfallsvinkel er en paragraf som i stedet viser til de politiske grunnprinsipper som den norske statsformen bygger på, og som også kan sees som «verdier», men da i en noe annen forstand. I andre lands grunnlover er det ofte dette de innledende «verdiparagrafene» viser til. Som tre generelle og relativt dekkende prinsipper kan det da vises til demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Hvert av disse prinsippene kan også spesifiseres nærmere. Under «demokrati» kan det for eksempel vises til at makten utgår av folket, representert ved Stortinget. Det kan videre vises til den parlamentariske statsskikk m.m. Under «rettsstat» kan det vises til at all offentlig makt må bygge på lov, at ingen kan dømmes uten etter lov,

at den dømmende makt utøves av uavhengige domstoler, m.m.

Grunnloven er det dokumentet som konstituerer statsdannelsen Norge som et politisk og rettslig fellesskap, men dette bygger igjen på et grunnleggende nasjonalt fellesskap. Dersom man ønsker å fremheve dette nasjonale fellesskapet (etnos) er det mest nærliggende med en verdiparagraf som viser til felles historie, kulturtradisjoner og samfunnsverdier. I et slikt perspektiv kan det være naturlig å vise til den kristne kulturarv, eventuelt i kombinasjon med andre grunnleggende verdier. Dersom man alternativt ønsker å fremheve det politiske fellesskapet (demos) er det mer naturlig med en paragraf som viser til felles demokratiske institusjoner og rettslige grunnprinsipper. Perspektivene utelukker ikke nødvendigvis hverandre, og kombinasjoner kan også tenkes.

Noen mener at spørsmålet om verdiparagrafens innhold henger sammen med hvilket forhold man ønsker mellom staten og Den norske kirke i fremtiden. Med et slikt utgangspunkt kan det være mest naturlig med en verdinøytral paragraf under en selvstendig folkekirke fordi Den norske kirke fullt ut skal likestilles med andre tros- og livssynsamfunn. Under en lovforankret folkekirke beholder Den norske kirke en formell særstilling, og dette kan da kombineres med at den fortsatt er særskilt nevnt i Grunnloven eller med en henvisning til den «kristne arv».

Andre mener spørsmålet om paragrafens innhold skal vurderes uavhengig av det formelle forholdet mellom stat og kirke. Dette handler først og fremst om den betydningen kristendommen har og har hatt for det norske samfunnet.

Dersom man opphever statskirkeordningen i § 2 annet ledd, men likevel ønsker å videreføre det eksisterende verdielement i bestemmelsen, kan en mulighet være følgende:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.*

*Den norske Kirke forbliver en evangelisk-luthersk Folkekirke. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov.*

Dette alternativet innfører ikke noen nye «verdier», men viderefører de verdier som ligger i dagens bestemmelse, det vil si den evangelisk-lutherske religion. Eksempelet viser at dette kan gjøres selv om det kongelige kirkestyret og den «offentlige religion» fjernes. Ordet «forbliver» er hentet fra dagens § 2 annet ledd, og markerer her kirkens kontinuitet som trossamfunn. Videre er det gitt hjemmel for en egen lov om Den norske kirke. Dette alternativet er bare forenlig med en lovforankret folkekirke (se kap. 5.4).

Dersom man ønsker å gå et skritt videre, kan følgende være en mulighet:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.*

*Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

I dette alternativet er det en henvisning til den kristne verdiarv, som er likestilt med den humanistiske arv. Ordet «forbliver» er brukt for å markere kontinuitet, ved å hen vise til den historiske og kulturelle arv. Dersom det også skal gis en lov hjemmel for Den norske kirke (i en lovforankret folkekirke), kan det tilføyes et siste ledd om at «Nærmere Bestemmelser om Den norske Kirkes Ordning fastsættes ved Lov».

Dersom verdiparagrafen fortsatt skal inneholde prinsippet om tros- og livssynsfrihet, men ikke vise særskilt til kristne verdier, kan en mulighet være følgende:

*Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskenes iboende og ukrænkelige Rettigheder. Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.*

Dette alternativet viser både til de politiske grunnprinsippene om demokrati og rettsstat, og til menneskerettighetene, men da i generell form. Den er utformet verdinøytralt. Alternativt kan den bygges ut med en henvisning til kristne verdier og/eller til Den norske kirke:

*Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskenes iboende og ukrænkelige Rettigheder.*

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Et annet alternativ er en paragraf som bare viser til menneskerettighetene i mer konkret forstand, slik disse er sikret i internasjonale traktater som er tiltrådt av Norge og som pålegger de statlige myndigheter plikter. Et forslag kan da være:

*Staten og dens Myndigheter skulle sikre Menneskenes grundlæggende Rettigheder og Friheder efter indgaaede Traktater, og bidrage til at udvikle og fremme disse høie Principer. Alle Indvaanere af Riget have paa lige Betingelser Frihed til udøvelse af Religion og Livsanskuelse.*

I dette alternativet er bestemmelsen om tros- og livssynsfrihet noe endret, slik at den også viser til ikke-religiøse livssyn. Det kan selvsagt også gjøres i alternativene ovenfor. Bestemmelsen overlapper langt på vei med dagens § 110c, og kan kreve at denne tilpasses.

Det er så langt forutsatt at en eventuell verdiparagraf skal inntas i Grl. § 2 i forbindelse med at annet ledd om statskirken oppheves, og at tros- og livssynsfriheten blir stående her. Dersom statskirkeordningen oppheves, kan det vurderes å flytte tros- og livssynsfriheten til Grunnlovens kapittel E,

særlig dersom det er ønskelig å gjennomgå Grunnloven for å samordne og modernisere den etter som ulike aspekter ved de enkelte paragrafer endres eller fjernes. Grunnen til at tros- og livssynsfrihet står i § 2 er at det ved vedtaket av den i 1964 var naturlig å koble den til statskirkeordningen som allerede sto der, under kapittel A «Om Statsformen og Religionen». Etter Grunnlovens system er alle de andre individuelle rettighetene av denne typen inntatt i kapittel E om «Almindelige Bestemmelser» (§§ 92-112), og en bestemmelse om tros- og livssynsfriheten kan f.eks. tas inn som en ny § 110d.

Dersom tros- og livssynsfriheten blir flyttet til kap E, kan § 2 fortsatt benyttes til en verdiparagraf, eller den kan eventuelt brukes til å fastslå statsformen på en mer oppdatert måte enn det som er gjort i § 1.

### 5.6.2 Statens tros- og livssynspolitik

Statskirkeordningen har hatt stor betydning for utformingen av den generelle tros- og livssynspolitik som de statlige myndigheter (Storting og regjering) fører, både overfor Den norske kirke og i noen grad også overfor andre tros- og livssynssamfunn. Bakgrunnen for dette er i første rekke at staten gjennom statskirkeordningen er integrert i kirkestyret, og etter Grunnloven har en plikt til å støtte den «offentlige Religion», det vil si Den norske kirke. Formelt sett er kirken en del av offentlig forvaltning, om enn av særskilt karakter. Dette innebærer blant annet at staten har tatt del i styringen av Den norske kirke, og at kirken er finansiert på linje med annen offentlig virksomhet over offentlige budsjetter sentralt og kommunalt. Dette har gitt grunnlag for en langt mer aktiv statlig politikk overfor Den norske kirke enn det som er vanlig i de fleste andre land som det er naturlig å sammenligne seg med.

I forhold til andre tros- og livssynssamfunn har ikke staten noen tilsvarende styringsfunksjon. Det er heller ikke mulig uten å krenke deres tros- og livssynsfrihet. Statskirkeordningen kombinert med prinsippet om likebehandling har gjort at staten har ført en aktivt støttende politikk også overfor de andre tros- og livssynssamfunnene. Konkret har dette først og fremst gitt seg utslag i finansieringsordninger.

Dersom statskirkeordningen oppheves, betyr det at grunnlaget for dagens statlige tros- og livssynspolitik endres, og at denne politikken må gjennomtenkes på nytt. Et alternativ kan være at staten trekker seg mer tilbake og fører en mindre aktiv politikk med mindre innblanding, men også

med redusert aktiv støtte. Et annet alternativ kan imidlertid være at dagens aktivt støttende politikk videreføres helt eller delvis, men da med en annen politisk forankring og begrunnelse.

Sammenligner man med andre europeiske land (se kapittel 4.6) ser man at det er store forskjeller i hva slags tros- og livssynspolitik statlige myndigheter fører. Enkelte stater har et mest mulig distansert forhold til tros- og livssynssamfunn, både på konstitusjonelt og praktisk plan. Andre gir gjennom forfatningen et eller flere trossamfunn en særstilling. I noen stater er myndighetene konstitusjonelt forpliktet til å være nøytrale i forhold til alle tros- og livssynssamfunn, men har gjennom lovgivning og religionspolitiske ordninger likevel et nært samarbeid med enkelte trossamfunn.

For noen innebærer tros- og livssynsfriheten at staten verken støtter eller griper inn i tros- og livssynssamfunnenes aktiviteter. Andre gir trossamfunnene stor grad av selvbestemmelsesrett, men gir ulike former for støtte til virksomheten. I enkelte land betyr tros- og livssynsfriheten statlig likebehandling av trossamfunn, mens andre ikke oppfatter tros- og livssynsfriheten til hinder for at det etableres særskilt nære bånd mellom staten og et bestemt trossamfunn. Flere land har ulike former for særstilling for majoritetskirker med lange historiske tradisjoner.

Et argument for at staten fortsatt bør ha en aktivt støttende rolle i forhold til tros- og livssynssamfunn også ved en endret kirkeordning, er at hensynet til tros- og livssynsfriheten i vid forstand best kan realiseres dersom staten bidrar til å legge til rette for den enkelte borgers mulighet til å utøve sin tro eller sitt livssyn. I tillegg vil en slik politikk markere at tros- og livssynsutøvelse er kollektive goder for innbyggerne. Bevisst eller ubevisst vil dessuten staten ha en politikk.

Det store mangfoldet av ulike tros- og livssynssamfunn med ulike trosuttrykk er et argument for statlig engasjement på området. En aktivt støttende stat svarer dessuten til tradisjonen med å støtte positive kulturelle og andre aktiviteter som til en viss grad kan sammenlignes med det som tros- og livssynssamfunnene tilbyr.

Tros- og livssynssamfunn kan sies å ha en positiv verdi for den enkelte og for samfunnet ut fra følgende betraktninger:

- Mennesket er opptatt av å finne mening i tilværelsen og dermed av spørsmål som ulike religioner og livssyn prøver å besvare.
- Behovet for å ha noen grunnleggende verdier å bygge på og samles om, er allmennmenneskelig.



- Tros- og livssynsmessige fellesskap gir mange mennesker identitet, trygghet, tilhørighet og en arena for å drøfte spørsmål om tro og tvil og etikk.
- Tros- og livssynssamfunn utfører viktige sosiale oppgaver og ritualer og bør derfor gis plass i det offentlige rom.

Et annet argument for en fortsatt aktivt støttende politikk er hensynet til tradisjon og kontinuitet, og det faktum at både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene kan få store problemer dersom politikken endres.

På den annen side kan det også argumenteres for at en opphevelse av dagens statskirkeordning bør føre til at staten trekker seg noe tilbake, og for fremtiden fører en mindre aktiv politikk på dette området. I en endret kirkeordning får de statlige organer mindre mulighet til å styre og påvirke Den norske kirke. Noen vil mene at det da ikke lenger er like naturlig at de skal opprettholde samme aktive støtte og finansiering. Støtten til de andre samfunnene er avledet av støtten til Den norske kirke og må følge denne. Religion og livssyn har ikke tradisjonelt vært ansett som noe «velferdsgode». Det kan anføres prinsipielle og teologiske argumenter mot at det nå skal defineres slik som argument for å videreføre økonomisk støtte. Religion og livssyn har utvilsomt en side mot det kollektive, men først og fremst handler det om det enkelte individ og det enkelte trossamfunn, uavhengig av den verdslige makt.

Hvilken politikk som for fremtiden skal føres på tros- og livssynsområdet er i første rekke opp til de fremtidige folkevalgte organer, og vil på vanlig demokratisk måte være underlagt løpende politisk vurdering og diskusjon, på linje med andre samfunnsområder.

Dersom man ønsker å markere at de statlige myndigheter fortsatt skal ha en forpliktelse til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik, er spørsmålet om dette bør nedfelles rettslig, i lov eller Grunnlov. En mulighet kan være å gjøre dette i trossamfunnsloven, i mer eller mindre konkret og forpliktende form. En annen mulighet er å ta dette inn i Grunnloven. Dette er foreslått av Kirkerådets kirke/stat-utvalg i dets rapport fra 2002 (*Samme kirke – Ny ordning*, s. 69-72, jf. s. 88), som lanserte begrepet «aktivt støttende religionspolitikk» som et sentralt element i sin utredning. Utvalget foreslo to alternativer til en ny § 16 i Grunnloven, en med og en uten særskilt referanse til Den norske kirke.

Dersom Den norske kirke etableres som en lovforankret folkekirke, kan en alternativ formulering f.eks. være:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Den norske Kirke og andre Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart. Nærmere Bestemmelser om Den norske Kirkes Ordning fastsættes ved Lov.*

Med en selvstendig folkekirke er det ikke like naturlig at Den norske kirke nevnes særskilt. En alternativ formulering kan f.eks. være:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

En slik grunnlovsbestemmelse vil markere at tros- og livssynssamfunn utøver en virksomhet som er særlig viktig for samfunnet. Den kan også vurderes som en ytterligere styrking av tros- og livssynssamfunnenes rett til uhindret å utøve sin egen virksomhet, uten statlig innblanding. Dette er allerede beskyttet av religionsfriheten i Grl. § 2 og menneskerettighetene, og det kan derfor være behov for å presisere om man her mener å gå lenger i rettslig beskyttelse. En slik bestemmelse kan dessuten tenkes å bli brukt som grunnlag for rettslige krav på økonomisk støtte. I så fall må det presiseres av grunnlovsgiver (Stortinget) i forarbeidene hvor langt et slikt krav eventuelt skal strekke seg. Dersom dette ikke gjøres klart, vil bestemmelsen kunne gi opphav til atskillig usikkerhet og rettslig strid.

En paragraf om religionspolitikk kan også plasseres mot slutten av Grunnlovens kapittel E om «Almindelige Bestemmelser». Der er det også tre andre bestemmelser av typen «Det paaligger Statens Myndigheder at» (§ 110 om rett til arbeid, § 110a om den samiske befolkning og § 110c om menneskerettighetene). Dette gjelder også bestemmelsen om religionsfrihet i Grl. § 2 første ledd og en eventuell bestemmelse om Den norske kirke og/eller om samfunnets verdigrunnlag (jf. 5.6.1). Dersom man også skal ha med en bestemmelse om aktiv religionspolitikk, kan det være naturlig at hele dette komplekset sees i sammenheng og samles i én felles paragraf. Den kan da inneholde ett eller flere av følgende elementer:

- Prinsippet om tros- og livssynsfrihet (i uendret eller revidert form).
- Samfunnets verdigrunnlag med henvisning til den kristne og humanistiske arv.
- Prinsippet om aktivt støttende tros- og livssynspolitik.
- Hjemmel for særlov om Den norske kirke.

Dersom samtlige punkter skal med, kan følgende skisseres som et utkast:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.*

*Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Den norske Kirke og andre Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

*Nærmere Bestemmelser om Den norske Kirkes Ordning fastsættes ved Lov.*

En alternativ livssynsneutral bestemmelse kan lyde:

*Alle Indvaanere af Riget have paa lige Betingelser Frihed til Udøvelse af Religion og Livsanskuelse.*

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

### 5.6.3 Kongens rolle

#### Bekjennelsesgrunnlaget

Ut fra Grunnloven er Kongen underlagt krav om bekjennelse til den evangelisk-lutherske religion og er forpliktet til å håndheve og beskytte denne. Bekjennelseskravet har sin basis i bestemmelsen om statens offentlige religion i § 2 annet ledd og er knyttet til Kongens rolle som kirkestyre.

Hvis dagens statskirkeordning videreføres, fortsetter Kongen som kirkestyre, mens de aktuelle bestemmelsene om Kongens kirkestyre oppheves i begge de alternative kirkeordningene. Dette innebærer ikke at kongens personlige tilknytning til Den norske kirke opphører, men at Kongen ikke lenger har noen konstitusjonell rolle i forhold til Den norske kirke. Noen mener at bekjennelseskravet som binder kongen til medlemskap i Den norske kirke må falle når grunnlovsbestemmelsene om dagens statskirkeordning ellers fjernes. Andre mener bekjennelsesplikten kan videreføres selv om de andre bestemmelsene om dagens statskirkeordning oppheves.

Kongehusets aktive rolle overfor kirke og religion kan opprettholdes, slik at den historiske tradisjonen som er etablert fra Haakon VII til dagens kongehus videreføres som en selvvalgt holdning og praksis. Kongen kan fortsette som medlem og fortsatt involvere Den norske kirke i begivenheter i kongehuset. Tradisjonen med signingshøytidelighet i Nidarosdomen i forbindelse med tronskifte kan videreføres. Kongen kan fortsatt være til stede ved viktige markeringer i det lokale, regionale og nasjonale kirkelivet.

I en ny kirkeordning kan det vurderes om det er aktuelt at Kongen ivaretar særskilte funksjoner i forhold til Den norske kirke eller for tros- og livssynssamfunn generelt. At kongen står friere til å vise interesse for andre tros- og livssynssamfunn, vil sannsynligvis styrke kongens posisjon i samfunnet som helhet.

Utvalget har ikke foretatt ytterligere utredning av spørsmålet om Kongens stilling i en annen kirkeordning. Spørsmålet må utredes nærmere dersom det tas politisk beslutning om å endre relasjonene mellom staten og Den norske kirke.

#### Andre grunnlovsbestemmelser

Som beskrevet i kapittel 4.3.2, inneholder Grunnloven noen bestemmelser som historisk sett kan sies å ha sammenheng med statskirkeordningen, uten at dette er en nødvendig tolkning.

I Grl. § 5 heter det at «Kongens Person er Hellig; han kan ikke lastes eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad». Dette henviser ikke til hellighet i religiøs forstand, men til at kongen ikke kan trekkes rettslig til ansvar.

Etter Grl. § 9 skal kongen avlegge ed overfor Stortinget på at han vil regjere kongeriket «i Overensstemmelse med dets Konstitution og Love; saasandt hjælpe mig Gud den Almægtige og Alvidende!». En tilsvarende ed skal også avlegges etter § 44 av prins eller prinsesse som utøver Kongens myndighet i statsråd.

Det er ulike meninger om hvorvidt disse bestemmelsene bør oppheves. Spørsmålene kan vurderes uavhengig av om statskirkeordningen videreføres eller ikke.

### 5.6.4 Organisasjon

#### Organisering

De ulike kirkeordningene fører ikke i seg selv til endringer når det gjelder soknet og dets organer, menighetsråd og kirkelig fellesråd. Dette utelukker ikke at det er mulig å gjøre forandringer. I alle de tre alternativene er det mange muligheter for nye virksomhets- og samarbeidsformer innen og mellom de ulike nivåene og organene i Den norske kirke. Disse mulighetene må konkretiseres i samarbeid med de involverte når Stortinget har tatt beslutning om fremtidig kirkeordning. Utvalget viser til den utstrakte forsøksvirksomheten med større sokn og forsøk med å utvide fellesområdet slik at det i størrelse blir mer sammenfallende med dagens prostier. Den norske kirke stimulerer til denne type forsøk allerede i dag, denne prosessen kan gå parallelt med prosessen rundt fremtidig kirke-

keordning. Ansvars- og oppgavefordelingen kan også bli påvirket av hvilke ordninger som blir valgt når det gjelder finansiering, gravferdsforvaltning og fredede og verneverdige kirker, jf. kapitlene 6-8.

Utvalget har merket seg de kirkelige utredningsutvalgenes arbeid, og antar at det vil måtte arbeides videre med organisasjonsstruktur og arbeidsgiveransvar i Den norske kirkes organisasjon, uansett hvilken kirkeordning som vedtas etablert.

#### *Lovverk*

Lov om likestilling mellom kjønnene gjelder på alle områder, med unntak av indre forhold i trosamfunn (§ 2). Kirkemøtet har på eget initiativ fattet vedtak om å arbeide for større grad av likestilling både i de kirkelige organene og blant ansatte. Dette er i tråd med likestillingslovens formål om å fremme likestilling mellom kjønnene og bedre særlig kvinnens stilling, og gi kvinner og menn like muligheter til utdanning, arbeid, kulturell og faglig utvikling (§ 1). Kirkemøtets vedtak er ikke juridisk bindende for andre organer i Den norske kirke.

Enkelte politikere har tatt til orde for at det innenfor dagens statskirkeordning kan bli aktuelt å gjøre likestillingsloven fullt ut gjeldende for Den norske kirke.

#### *Tilsetting og arbeidsgiveransvar*

Mens prestene er tilsatt av bispedømmerådet, er de andre lokalansatte vanligvis tilsatt av det kirkelige fellesrådet og har fellesrådet som arbeidsgiver. Situasjonen er med andre ord at tjenestehavere på samme arbeidsplass har forskjellige arbeidsgivere og blir tilsatt av ulike organer.

Under gjennomgangen av alternativene for en fremtidig kirkeordning har utvalget pekt på forandringer i arbeidsgiveransvaret som følge av at Kongen ikke lenger er kirkestyre, og biskoper og proster opphører å være embetsmenn. Dersom dagens statskirkeordning videreføres, viser utredningen at bispeutnevnelser fortsatt vil måtte skje av Kongen (i kirkelig statsråd). Tilsetting av proster kan overføres til Kirkerådet eller bispedømmerådet. I en lovforankret eller selvstendig folkekirke vil alle ansatte i kirken bli tilsatt av et kirkelig tilsettingsorgan. Bispeutnevnelser kan skje i Kirkerådet eller i et eget tilsettingsorgan, prosteutnevnelser i samme sentrale organ eller på bispedømmenivå og øvrige ansatte i en eventuell ny mellommenighet på prostnivå. Ordninger for dette må utredes nærmere.

Utvalget går ikke detaljert inn på arbeidsrettslige spørsmål som må vurderes dersom det blir andre relasjoner mellom stat og kirke. Hvis det blir opprettet et felles tilsettingsorgan for alle ansatte i kirken på lokalt nivå, vil det likevel være nødvendig at deler av avtaleverket mellom arbeidsgiver og arbeidstaker inngås på sentralt nivå i kirken. Det vil sikre en enhetlig praksis, skape trygghet og forutsigbarhet og hindre konflikter og forskjellsbehandling. I kirkelig sammenheng er det nødvendig å vurdere hvorvidt arbeidsgiveransvaret skal ha sitt utspring i lokalnivået eller sentralt i kirken. Dette anses som mer enn et arbeidsrettslig spørsmål. Det vil også være en forhandlingssak mellom arbeidstakere og arbeidsgiver. Utvalget forutsetter at en eventuell overgang skjer på en mest mulig forsvarlig og betryggende måte for ansatte i Den norske kirke. Omstillinger i staten de senere år har ellers gitt mange erfaringer som det vil være naturlig å dra nytte av i en slik prosess.

#### *Departementet*

Departementets rolle blir påvirket av de organisatoriske og økonomiske løsningene som blir valgt. I en endret kirkeordning vil departementet fortsatt forberede lover som skal gis av Stortinget, enten som en særskilt kirkelov dersom Den norske kirke blir organisert som en lovforankret folkekirke, eller trossamfunnsloven som en selvstendig folkekirke skal reguleres gjennom. Departementet vil også ha ansvaret for å utrede eventuelle statlige bevilgninger til tros- og livssynssamfunnene.

I forbindelse med en eventuell overgang til en ny kirkeordning, vil departementet være en sentral aktør både i forhold til utforming av lovverk, rådgivning og forhandlinger med tilsatte.

#### *Særskilt organisert virksomhet*

Den særskilte organiserte virksomheten i kirken rommer døvemenighetene, feltprestkorpsset, preste-tjenesten ved institusjoner, Den norske kirke i utlandet/Sjømannskirken og Svalbard kirke.

En mulighet er at de fleste av disse virksomhetene fortsetter som tidligere, tilpasset en ny struktur. En annen mulighet er at denne aktiviteten inngår i Den norske kirkes ordinære aktiviteter og ikke organiseres særskilt ved en endret kirkeordning. Det er uansett viktig å understreke at de statlige overføringene til denne type virksomhet også tas med i bevilgningsgrunnlaget for øvrige tros- og livssynssamfunn, slik at de i forhold til sin størrelse kan yte tilsvarende tjenester. Dette må utredes særskilt for feltpresttjenesten.

Svalbard kirke bør innlemmes som en vanlig menighet i Den norske kirke. Siden norsk lov ikke gjelder på Svalbard, gjelder heller ikke kirkelovgivningen. Befolkningen på Svalbard ønsker en mest mulig normalisering av kirkelivet, og det kan også få konsekvenser for stillinger og organer.

#### *Forholdet til frivillige organisasjoner*

Statskirkeordningen har gitt rom for et mangfold av initiativ, ikke minst på det diakonale området. Ved en eventuell endring av relasjonen mellom stat og kirke blir det viktig at diakoni fastsettes som en integrert del av kirkens ansvarsområde slik tilfellet var da kirken i Sverige skilte lag med staten, og at det sikres ressurser og kompetanse for å videreføre et aktivt diakonalt samfunnsengasjement.

Mange av de frivillige organisasjonene innen Den norske kirke har til en viss grad sin selvforståelse knyttet til dagens statskirkeordning. De har ansett sitt arbeid som kirkelig arbeid og definert seg innenfor statskirkens rammer. Dette understrekes av medlemskapsbetingelser, samarbeid og integrering i den lokale menighet. Ved en ny kirkeordning kan dette endre seg. Hvis Den norske kirke i større grad blir likestilt med andre trossamfunn, kan noen organisasjoner i større grad definere seg som paraplyorganisasjoner med oppdrag for flere kirkesamfunn, trolig fortrinnsvis lutherske kirkesamfunn. Dette kan øke avstanden til Den norske kirke både når det gjelder teologisk profil, organisasjonsformer og arbeidsopplegg.

Enkelte organisasjoner har de senere årene dannet menighetslignende fellesskap med nattverd og dåp. Dette skjer både som reaksjon på den teologiske utviklingen i Den norske kirke, og for å møte behov blant medlemmene. En ny kirkeordning kan forsterke tendensen til å utvikle slike selvstendige menighetsdannelser og føre til oppsplitting i flere kirkesamfunn, særlig dersom det gis økonomiske grunner til det. På den annen side viser historien at det i større grad er teologisk uenighet og åndelig ulikhet enn strukturelle endringer som skaper nye organisasjoner og menighetsdannelser. Trolig vil utviklingen i Den norske kirke være mer avgjørende for organisasjonenes mulige selvstendigjøring og omdanning til egne kirkesamfunn.

De fleste organisasjonene er dannet med utgangspunkt i et spesielt oppdrag. Dersom organisasjonen omdannes til et kirkesamfunn, må den påta seg en rekke nye oppgaver som kan redusere dens særegne profil og oppdrag. Dette vil trolig også begrense ønsket om selvstendigjøring. Organisasjonsmedlemmenes opplevelse av tilhø-

righet til Den norske kirke kan trolig også motvirke en oppsplitting i flere kirkesamfunn.

Utviklingen vil også avhenge av utformingen av økonomiske støtteordninger. Dersom Den norske kirke i fremtiden i vesentlig grad må finansieres av medlemskapsavgift og frivillige gaver, kan dette skape en finansiell krise for enkelte organisasjoner. Hvis støtteordningene fra statens side til trossamfunn i vesentlig større grad enn i dag favoriserer kirkesamfunn fremfor frivillig organisasjoner innen Den norske kirke, kan dette bidra til å fremme etablering av flere kirkesamfunn. Dersom en ønsker å beholde de relasjoner som i dag er mellom Den norske kirke og de frivillige organisasjonene, bør det legges til rette for gode økonomiske muligheter for den frivillige virksomheten og etableres gode samarbeidsforhold mellom kirkelige myndigheter og de frivillige organisasjonene. Det kan f.eks. inngås intensjonsavtaler eller mer forpliktende avtaler mellom Den norske kirke og ulike organisasjoner og institusjoner.

Det må understrekes at berettigelsen av frivillige organisasjoner innen Den norske kirke ikke først og fremst begrunnes ut fra statskirkeordningen. Dette er bevegelser som ble til nedenfra og som ikke ble organisert frem av en kirkeledelse. Det er økende forståelse for at slike fristilte tverrstrukturer er viktige for alle kirker som ønsker å være ekspanderende, og at det derfor bør åpnes for at slike bevegelser får rom og utviklingsmuligheter innen kirkene, uansett om de er statskirker eller ikke. Det opprettes i dag en rekke ulike menighetsdannelser, dels i regi av soknemenigheten, men i større grad av ulike organisasjoner. Disse ønsker i dag å tilhøre Den norske kirke. Dette skjer vanligvis i forståelse med den aktuelle biskop eller i noen tilfeller med formelle avtaler med kirkelig myndigheter. Etter forslag fra Kirke-møtet har Stortinget godkjent forsøksvirksomhet med nye menighetsdannelser. En fleksibel holdning fra kirkelige myndigheter til en slik utvikling, vil trolig være viktig om man ønsker å motvirke en mulig oppsplitting i nye kirkesamfunn.

#### *Navnet Den norske kirke*

Etter opphevelse av Konventikkelplakaten i 1842 og innføring av dissenterloven i 1845, begynte man å omtale organiseringen av statens offentlige religion som «statskirken» for å skille den fra andre trossamfunn. Når det gjaldt kirken som størrelse atskilt fra staten, brukte man «kirken». Etter hvert som andre kirkesamfunn ble etablert, ble det nødvendig å sondre ytterligere, og begrepet «den norske kirke» ble tatt i bruk. Navnet Den norske kirke

ble imidlertid offisielt fastsatt først i 1926 i forbindelse med ny lov om utnevning av biskoper.

Utvalget har registrert at det ikke minst fra frikirkelig hold fra tid til annen er kommet anmodninger om å endre navnet fordi det har vært opplevd ekskluderende og diskriminerende. Navnet kan oppfattes som om det bare er en kirke som er virkelig norsk. Blant kirkens medlemmer kan navnet oppfattes som etnisk ekskluderende. Navnet sier heller ikke hvilken internasjonal og læremessig tradisjon kirken står i, slik navn på andre lutherske kirker i det internasjonale kirkelandskap gjør, som for eksempel The Evangelical Lutheran Church in America (ELCA).

Navnespørsmålet har ikke vært særskilt utredet av utvalget.

### 5.6.5 Demokratiske ordninger

#### Grunnlag

Grunnlaget for demokratiet i kirken er noe annerledes enn for demokrati i staten. Det statlige demokratiet er begrunnet i folkesuverenitetsprinsippet, dvs. at all legitim myndighet stammer fra folket selv, vanligvis utøvd gjennom valgte representanter. Folket er fritt til å bestemme i egne anliggender. Demokratiet i kirken kan begrunnes ut fra prinsippet om det allmenne prestedømmet som likestiller alle kirkens medlemmer. Det kirkelige demokratiet er dessuten basert på dåpen alene som grunnlag for medlemskap og stemmerett i kirken, og bare begrenset av en lav stemmerettsalder. De dømte medlemmene tilhører et menighetsfelleskap som med sine organer danner grunnenheten i det kirkelige demokratiet. Det er også i luthersk tradisjon etablert et kirkelig embete som i kraft av sin kompetanse og gjennom ordinasjonen er gitt et særlig læreansvar. Dette er ivaretatt ved direkte representasjon i kirkelige organer ved siden av de medlemsvalgte medlemmene. Et kirkelig valgt demokratisk organ er bundet til kirkens læregrunnlag og forpliktet på kirkens oppdrag. Derfor er alle valgte kirkelige organer og Kongen i kirkelig statsråd forpliktet til å utøve sin kirkelige myndighet i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære.

Det kirkelige demokratiet har likhetstrekk med det borgerlige demokratiet, ved at maktutøvelsen er begrenset av lovgivning, og at det på mange områder føres tilsyn med om forvaltningen er forsvarlig. Både i kirken og i staten er de demokratiske ordningene bygd opp slik at det er mulig å endre selv grunnleggende bestemmelser. Samtidig er endringsprosedyrene utformet slik at grunnleggende forhold er ekstra beskyttet gjennom len-

gre saksbehandlingstid og flere behandlingsrunder.

Det kirkelige demokratiet er utbygd på alle nivåer i Den norske kirke, slik at den har gode ordninger for selvstendighet. Deltakelsen ved menighetsrådsvalg er imidlertid svært lav. De fleste steder er den under 3 %. Dette er et sammensatt problem som kan ha mange årsaker, men som uansett er en demokratisk utfordring. Noen vil mene at det også kan være en svakhet at de kirkemedlemmene som sjelden går i kirke, men som benytter seg av kirkens ritualer, noen steder er lite representert i valgdeltakelse og som representanter til rådsorganene.

Både den lave valgdeltakelsen og den antatt svake representativiteten i forhold til den brede medlemsmassen svekker de kirkelige organenes legitimitet, både innad i kirken og i forhold til politiske myndigheter. Noen mener at nåværende statskirkeordning i noen grad fungerer kompensatorisk i forhold til dette. Det gjelder Stortingets kirkelige lovgivning, statlige og kommunale instansers økonomistyring og det kirkelige statsråds utøvelse av kirkestyre, blant annet ved bispeutnevninger. Her er det imidlertid bare det kirkelige statsråd som har grunnlovsbestemmelsen om medlemskap i kirken som formell forutsetning for sin myndighetsutøvelse. Andre mener at det nettopp er den statlige styringen av kirken som hindrer større interesse for kirkelige valg.

For noen er det en forutsetning for å avvike dagens statskirkeordning at det kirkelige demokratiet styrkes betydelig, ved at det arbeides for at ulike grupper kirkemedlemmer er representert, både de som deltar aktivt i kristelig arbeid og de som mest benytter kirkens tjenester ved de store begivenheter i livet. Ulike syn på teologiske spørsmål som kan rommes innenfor bekjennelsene, bør være rimelig representert.

Uansett reformer i statskirkeordningen som berører ulike elementer i dette samlede politiske kirkestyret, vil det være viktig at en tilstreber en tilstrekkelig legitimitet i de kirkelige organer som tilkjennes ny myndighet. Det innebærer at det er behov for tiltak som styrker både valgdeltakelse og representativitet, noe det også arbeides med innenfor dagens statskirkeordning.

#### Direkte og indirekte valg

Valgordningen er bygd opp med utgangspunkt i en kirkeforståelse der ikke enkeltindividene, men menigheten er kirkens grunnstruktur. Dette ivretas gjennom en representativ struktur, der det demokratisk valgte menighetsrådet sender sine

representanter til fellesrådet og velger bispedømmeråd som igjen i hovedsak utgjør Kirkemøtet. Ordningen innebærer at vedtak i Kirkemøtet lettere følges opp i bispedømmene fordi bispedømmerådene har vært sammen og truffet vedtakene som representanter på Kirkemøtet.

Det er ikke direkte valg til Kirkeråd, dette organet velges av Kirkemøtet og er begrunnet i ansvarsprinsippet. Kirkerådet er helt og fullt underlagt Kirkemøtet og er et utøvende organ for dette. Dette tilsier at Kirkemøtet bør ha kontroll over Kirkerådets sammensetning.

Det kan vurderes direkte valg av noen eller alle medlemmene av bispedømmerådet, og at dette direktevalget avholdes samtidig med menighetsrådsvalgene. Det kan også vurderes å utvide det nåværende Kirkemøtet til å omfatte et visst antall direkte valgte representanter. Ett kirkelig valg til organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå kan muligens påkalle større oppmerksomhet og valgdeltakelse enn det nåværende menighetsrådsvalget. En mer direkte valgordning kan oppfattes som en styrking av de regionale og sentrale organers folkekirkelige representativitet. Dette vil imidlertid medføre betydelige kostnader som må utredes og avveies før eventuell gjennomføring.

#### *Reelle valgalternativ*

I et demokratisk kirkestyre bør ulike teologiske oppfatninger komme til uttrykk. Ved valg bør det derfor være tydelig hvem som står for hvilke syn. En tydeliggjøring av hva kandidatene står for, kan gjøre valgene til kirkelige organer mer interessante. Dette kan klargjøres i offentlig debatt, og kan også komme til syne ved at det stilles flere valglistes. For eksempel kan folk med ulike syn på viktige kirkepolitiske spørsmål samle seg om hver sine lister. I Sverige stiller politiske partier liste ved kirkelige valg. Det har det ikke vært tradisjon for i Norge. I Sverige er forøvrig denne tradisjonen på retur.

#### *Valgteknisk tilrettelegging*

Det har vært prøvd ulike ordninger for å øke engasjementet for de kirkelige valgene. Tiltak for å øke oppslutningen har blant annet vært å sende ut valgkort, stimulere til flere lister, løsrive gjennomføringen fra søndagsgudstjenesten og satse på markedsføring. I forbindelse med valget i 2005 er det åpnet for at de menighetene som ønsker det kan prøve ut kortere valgperiode og lavere stemmerettsalder.

En alternativ tilrettelegging av valget, for eksempel å løsrive det fra ordinær gudstjeneste og bruke andre lokaler enn kirken, har hatt positiv effekt på valgdeltakelsen. Valgdeltakelsen har økt fra i gjennomsnitt 3 til 5 % i de menigheter som har prøvd dette. Å avholde menighetsrådsvalg parallelt med politiske valg har vist seg å øke valgdeltakelsen til dels betydelig. Noen mener dette er en uheldig sammenblanding, og vil være det i enda større grad dersom statskirkeordningen opphører. I en kirkeordning med en mindre tett tilknytning mellom stat og kirke, er det ikke naturlig med en kombinasjon av politiske valg og kirkelige valg.

#### *Rådernes myndighet og oppgaver*

Selv om det bidrar positivt å legge til rette for at valgene blir best mulig kunngjort og at stemmegivning kan skje på en praktisk måte, er dette sannsynligvis ikke tilstrekkelig til å øke engasjementet til et ønskelig nivå. Det har blitt påpekt at økt oppslutning først og fremst er avhengig av om medlemmene opplever det meningsfullt å engasjere seg, og hvilke holdninger og rammebetingelser som generelt er knyttet til frivillig arbeid i lokalmenighetene. Dette avhenger til en viss grad av om rådene har reell myndighet og et spillerom for engasjement og initiativ. Engasjementet kan øke dersom de tydeligere fremstår som reelle styringsorgan med myndighet og ressurser til å drive lokal «kirkepolitikk».

Et mulig hinder for engasjement rundt rådernes virksomhet, kan også være økonomiske begrensninger og manglende mulighet til å bidra til en aktiv og samordnet personalforvaltning. Ved utforming av fremtidig soknestruktur må det tas hensyn til at en får sokn som er store nok til å gi reelt styringsrom.

Selve valgordningen bør også vurderes ut fra ønsket om å kunne velge særlig kompetente personer til de ulike rådene. Arbeid i menighetsråd stiller andre krav enn arbeid i kirkelig fellesråd og bispedømmeråd. Det kan derfor virke rekrutteringshindrende at valg til fellesråd og bispedømmeråd skjer indirekte via menighetsrådene.

Det må være en særlig oppgave å definere og utvikle rollen som kirkelig rådsmedlem. Rådsmedlemmene skal både fatte vedtak i enkeltsaker og utvikle strategier og planer for soknenes virksomhet.

#### *Embetets representasjon*

Den norske kirke styres etter demokratiske prinsipper basert på kirkelige valg. Dette antas videre-

ført også ved en endret kirkeordning. Bak dagens styringsmodell ligger det flere utredninger, og det var et enstemmig Kirkemøte som vedtok dagens styringsmodell i 1987.

Utvalget merker seg at det er en viss debatt om hvorvidt det kirkelige embetet skal være representert i rådsorganene eller om det skal være premissleverandør til deres arbeid og selv ikke medansvarlig for deres vedtak. Utvalget antar at Den norske kirke fortsatt ønsker et flertall av valgte medlemmer i rådsorganene, men at embetet bør være representert i kraft av sin teologiske kompetanse og sitt særlige ansvar for forkynnelse og sakramentsforvaltning. Hvorvidt det kirkelige embetet skal omfatte andre tjenestegrupper enn prestene, er et annet spørsmål som for tiden er under utredning i Den norske kirkes organer.

## 5.7 Utvalgets standpunkt

### 5.7.1 Fremtidig kirkeordning

#### *Ny kirkeordning*

Utvalgets flertall på 18 av 20 medlemmer anbefaler en ny kirkeordning for Den norske kirke, mens mindretallet på 2 medlemmer anbefaler at dagens statskirkeordning videreføres. Den enkeltes standpunkt avhenger av hvordan ordningen blir utformet, særlig gjelder det utforming og forankring av aktuell lovgivning. Utvalgsmedlemmene kommer tilbake til forutsetninger for sitt standpunkt i kapittel 10.

#### *Lovforankret folkekirke*

Følgende 14 medlemmer anbefaler at Den norske kirke organiseres som en lovforankret folkekirke: Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Sarre, Sejersted, Steinsland, Samset og Skaaheim.

#### *Selvstendig folkekirke*

Følgende 4 medlemmer anbefaler at Den norske kirke organiseres som en selvstendig folkekirke: Limi, Løwe, Nygård og Sandvig.

#### *Grunnlovsforankret folkekirke*

De to medlemmene H. Larsen og Tingelstad anbefaler at dagens statskirkeordning videreføres.

### 5.7.2 Samfunnets verdigrunnlag

#### *Grunnlovsforankret folkekirke*

En videreføring av dagens statskirkeordning forutsetter at Grunnlovens bestemmelser om Den norske kirke ikke endres. Et samlet utvalg anbefaler imidlertid at siste setning i Grunnloven § 2 annet ledd om oppdrageransvaret fjernes.

#### *Lovforankret folkekirke*

Dette alternativet forutsetter at Grunnlovens nåværende bestemmelser om Den norske kirke fjernes, herunder § 2 annet ledd om den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion. Spørsmålet er om det i stedet skal utformes en ny «verdiparagraf».

Utvalgets flertall på 11 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, Samset, Sarre, Skaaheim, Steinsland, og Tingelstad, anbefaler at det inntas en ny verdiparagraf som utformes slik:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Medlemmene L. Larsen, Løwe, Nordstokke, Nygård og Sejersted mener at det ikke er behov for noen ny bestemmelse i Grl. § 2 som viser til samfunnets historisk baserte verdier (kristne og andre). De anbefaler at § 2 viser til de politiske prinsipper som statsskikken bygger på, og dernest at det bør utformes en ny § 110d om tros- og livssynsfrihet og andre forhold knyttet til tro og livssyn.

Medlemmene H. Larsen og Limi anbefaler at en ny verdiparagraf utformes slik:

*Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskenes iboende og ukrænkelige Rettigheder.*

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Medlemmet Lønning anbefaler at endringen av § 2 begrenses til det som følger av overgangen fra statsreligion til lovforankret folkekirke, og at paragrafen gis følgende ordlyd:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.*

*Den norske Kirke forbliver en evangelisk-luthersk Folkekirke. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsettes ved Lov.*

Medlemmet Sandvig anbefaler at en ny verdiparagraf er konfesjonsuavhengig og henviser til anerkjente fellesverdier eller til menneskerettighetene. Den anbefales utformet slik:

*Staten og dens Myndigheter skal sikre Menneskenes grunnleggende Rettigheter og Friheder efter indgaaede Traktater, og bidrage til at udvikle og fremme disse høie Principer. Alle Indvaanere af Riget have paa lige Betingelser Frihed til udøvelse af Religion og Livsanskuelse.*

#### Selvstendig folkekirke

Alternativet forutsetter at Grunnlovens bestemmelser om Den norske kirke fjernes, herunder § 2 annet ledd om den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion. Spørsmålet er om det i stedet skal utformes og inntas en ny «verdiparagraf».

Utvalgets flertall på 14 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, Limi, Lønning, Samset, Sandvig, Sarre, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at det inntas en ny verdiparagraf. Dette flertallet, alle unntatt medlemmene H. Larsen, Limi og Sandvig, anbefaler at denne inneholder en særskilt henvisning til kristne verdier og utformes slik:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Medlemmene H. Larsen og Limi anbefaler at en ny verdiparagraf utformes slik:

*Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskenes iboende og ukrænkelige Rettigheder.*

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Medlemmet Sandvig anbefaler at en ny verdiparagraf er konfesjonsuavhengig og henviser til anerkjente fellesverdier eller til menneskerettighetene. Den anbefales utformet slik:

*Staten og dens Myndigheter skulle sikre Menneskenes grunnleggende Rettigheter og Friheder efter indgaaede Traktater, og bidrage til at udvikle og fremme disse høie Principer. Alle Indvaanere af Riget have paa lige Betingelser Frihed til udøvelse af Religion og Livsanskuelse.*

Utvalgets mindretall, medlemmene Gullaksen, L. Larsen, Løwe, Nordstokke, Nygård og Sejersted, mener at det ikke er behov for noen ny bestemmelse i Grl. § 2 som viser til samfunnets historisk baserte verdier (kristne og andre). Disse medlemmene anbefaler at § 2 viser til de politiske prinsipper som statsskikken bygger på, og dernest at det bør utformes en ny § 110d om religionsfrihet og andre forhold knyttet til tro og livssyn.

#### 5.7.3 Statens tros- og livssynspolitikk

Dersom statskirkeordningen oppheves, endres også det prinsipielle og rettslige grunnlaget for

dagens statlige tros- og livssynspolitikk. Dette vil kreve en ny politisk debatt, der et sentralt spørsmål vil være hvor aktivt støttende myndighetene skal være og på hvilket grunnlag.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å utrede statens fremtidige tros- og livssynspolitikk, men det kan være naturlig at myndighetene følger opp dette i forlengelsen av utvalgets arbeid. En slik utredning må inkludere forslag til eventuelle reformer av statlige rammevilkår for tros- og livssynsamfunn.

Utvalget er delt i spørsmålet om det bør vedtas en ny bestemmelse i Grunnloven om statens tros- og livssynspolitikk.

Utvalgets flertall på 13 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Sandvig, Sarre, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad anbefaler at statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk grunnlovsfestes. Det vil gi et konstitusjonelt vern for alle tros- og livssynsamfunn, og markere at dette er en virksomhet som er særlig viktig for samfunnet.

12 medlemmer av flertallet på 13, alle unntatt medlemmet Sandvig, anbefaler følgende formulering ved en lovforankret folkekirke:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Den norske Kirke og andre Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart. Nærmere Bestemmelser om Den norske Kirkes Ordning fastsættes ved Lov.*

Medlemmet Sandvig ønsker ikke å ha med en særskilt henvisning til Den norske kirke, og anbefaler følgende formulering ved en lovforankret folkekirke:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

Ved en selvstendig folkekirke anbefaler det samme flertallet som over, 13 av 20 medlemmer, følgende formulering:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

Utvalgets mindretall, medlemmene Kolstad, Lønning, Løwe, Nordstokke, Nygård, Samset og Sejersted mener at det verken er nødvendig eller ønskelig å vedta en slik grunnlovsbestemmelse fordi hensynet til tros- og livssynsfriheten er ivaretatt gjennom andre regler. Hvorvidt det skal gis aktiv støtte bør på vanlig måte være overlatt til den løpende demokratiske prosess, uten de



særlige bindinger som grunnlovsfesting vil medføre.

#### 5.7.4 Kongens rolle

##### *Bekjennelsesgrunnlaget*

Utvalgets flertall på 14 av 20, medlemmene Andersen, Johnsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Løwe, Nordstokke, Nygård, Samset, Sandvig, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland, mener at dersom dagens statskirkeordning oppheves, så bør også bekjennelseskravet til Kongen i § 4 oppheves, da den har sin basis i bestemmelsen om statens offentlige religion i § 2 annet ledd og er knyttet til Kongens rolle som kirkestyre. Det må da være opp til Kongen personlig å fritt bestemme hvilke relasjoner han ønsker å ha både til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Utvalgets mindretall, medlemmene Gjønnes, Gullaksen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen og Tingelstad, viser til at Kongens bekjennelsesplikt ble videreført i den svenske lovgivningen da relasjonene mellom stat og kirke ble endret. Disse medlemmene forutsetter at spørsmålet om Grunnloven § 4 skal videreføres med en ny begrunnelse, må avklares i den videre politiske prosessen.

##### *Andre grunnlovsbestemmelser*

Flertallet på 18 av 20, medlemmene Andersen, Johnsen, Gjønnes, Gullaksen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler ikke endringer i § 5 om at Kongens person er «Hellig», og begrunner dette med at «hellig» må forstås som «ukrenkelig».

Mindretallet, medlemmene Løwe og Sandvig, anbefaler at henvisningene til at Kongen er hellig tas ut av Grunnlovens § 5 og anbefaler følgende utforming av den aktuelle paragrafen:

*Kongen kan ikke lastes, eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad.*

Flertallet på 17 av 20, medlemmene Andersen, Johnsen, Gjønnes, Gullaksen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler ikke endringer i §§ 9 og 44 med henvisningen til Gud i Kongens ed. Edsformuleringen har ingen direkte sammenheng med statskirkeordningen.

Mindretallet, medlemmene Løwe, Nygård og Sandvig, anbefaler at henvisningene til Gud i Kongens ed tas ut av Grunnloven og anbefaler følgende utforming av de aktuelle paragrafene:

*§ 9: Saasnart Kongen, som myndig, tiltræder Regjeringen, aflægger han for Storthinget følgende Forsikring: «Jeg lover og forsikrer, at ville regjere Kongeriget Norge i Overensstemmelse med dets Konstitution og Love!» Er intet Storthing paa den Tid, samlet, nedlægges Eden skriftlig i Statsraadet, og gjentages høitideligen af Kongen paa første Storthing.*

*§ 44: Den Prinsesse eller Prins, som i de udi § 41 anførte Tilfælde forestaar Regjeringen, skal for Storthinget skriftlig aflægge følgende Forsikring: «Jeg lover og forsikrer at ville forestaa Regjeringen i Overensstemmelse med Konstitutionen og Lovene!» Holdes ei Storthinget paa den Tid, nedlægges forsikringen i Statsraadet, og tilstilles siden næste Storthing. Den Prinsesse eller Prins, som een Gang har aflagt Forsikringen, gjentager den ikke senere.*

#### 5.7.5 Organisatoriske spørsmål

##### *Bispetilsettinger*

Ved en videreføring av dagens statskirkeordning viser utvalgets flertall på 16 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, til de erfaringer som er høstet med en prøveordning for bispevalg. Evalueringene av disse forsøkene bør danne grunnlaget for endringer av valg og tilsettingsprosedyrer innenfor gjeldende kirkeordning.

Mindretallet, medlemmene L. Larsen, Løwe, Nygård og Sandvig, ønsker ikke å uttale seg om dette, men anbefaler at denne vurderingen overlates til kirkelige rådsorganer.

Ved en ny kirkeordning anbefaler flertallet på 13 av 20, medlemmene Andersen, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Steinsland og Tingelstad, at Den norske kirke etablerer en valgordning som både sikrer bred demokratisk innflytelse og kvalifisert vurdering av kandidatenes skikket, og at valgresultatet tillegges betydelig vekt ved utnevning av biskop.

Ved en ny kirkeordning mener mindretallet, medlemmene Gjønnes, L. Larsen, Limi, Løwe, Nygård, Sandvig og Skaaheim, at bispeutnevnelser er et internt kirkelig anliggende som de ikke ønsker å ha en mening om, annet enn det prinsipielle i at kirken selv må gjennomføre dette etter prosedyrer den selv har råderett over.

Ved overgangen til en ny kirkeordning, anbefaler et mindretall, medlemmene Andersen, Gullaksen, H. Larsen, Kolstad, Lønning, Sejersted, Steins-

land og Tingelstad at prosedyrene for bispevalg fastlegges før det statlige kirkestyret avvikles.

#### *Arbeidsgiveransvar*

Spørsmål knyttet til arbeidsgiveransvaret er nå under utredning og diskusjon både i politiske og kirkelige fora. Utvalget mener det ligger utenfor mandatet å utrede dette i sin fulle bredde, og viser til det pågående reformarbeidet i Den norske kirke.

#### *Demokrati i kirken*

Utvalgets flertall på 16 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, mener at demokrati i kirken er en viktig del av dagens statskirkeordning. Ved en ny kirkeordning som innebærer at de folkevalgte organer (regjering og Storting) får mindre innflytelse i kirken, er det viktig at det kirkelige demokratiet styrkes.

Utvalgets mindretall, medlemmene L. Larsen, Løwe, Nygård og Sandvig, ønsker ikke å uttale seg om dette, da de mener dette er et indrekirkelig anliggende.

#### *Tiltak for økt valgdeltakelse*

Utvalgets flertall på 16 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Johnsen, Kjølås, L. Larsen, Limi, Lønning, Løwe, Nordstokke, Nygård, Samset, Sandvig, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland,

ser at Den norske kirke har en utfordring i forhold til deltakelsen ved de kirkelige valg, men mener dette er en internkirkelig utfordring, og at det er de kirkelige rådsorganene som må vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle.

Utvalgets mindretall, medlemmene Gullaksen, Kolstad, H. Larsen og Tingelstad anbefaler at Den norske kirke innfører en kombinasjon av direkte og indirekte valg til fellesråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det kan gi større engasjement og en bredde i sammensetningen, samtidig som grunnplanet sikres en viss representasjon.

#### *Navnet Den norske kirke*

Utvalgets flertall på 12 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Kolstad, H. Larsen, Limi, Lønning, Samset, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at navnet, uansett kirkeordning, bør være Den norske kirke. Navnet er fast innarbeidet. Tradisjonen har klargjort at navnet ikke setter begrensninger i medlemskapet etter etniske eller geografiske kriterier, og at det heller ikke betyr at den er eneste norske kirke.

Utvalgets ene mindretall, medlemmene Johnsen, Kjølås, Løwe, Nordstokke, Nygård, Sandvig og Sarre, mener at navnet Den norske kirke bør endres, men fremsetter ikke forslag om dette da det ikke har direkte sammenheng med selve kirkeordningen. Hvis navnet skal endres, må det være opp til Den norske kirkes egne organer å ta initiativ til dette.

Utvalgets andre mindretall, medlemmet L. Larsen, mener navnespørsmålet er kirkens eget anliggende.

## Kapittel 6

# Finansiering

### 6.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere ordninger for fremtidig finansiering av kirkelig virksomhet. I henhold til mandatet er derfor finansiering av Den norske kirke og dens virksomhet hovedfokus for utvalgets vurdering av finansieringsordninger. Samtidig er dagens offentlige bevilgninger til andre tros- og livssynssamfunn beregnet ut fra de offentlige bevilgningene til Den norske kirke. Utvalget har derfor vurdert finansieringsordningene i forhold til prinsippet om likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn, ivaretagelse av den enkelte borgers tros- og livssynsfrihet, samt drøftet hvorvidt tros- og livssynssamfunnenes virksomhet kan betraktes som et kollektivt gode som det offentlige bør ha et økonomisk ansvar for.

Utgifter til gravferdsforvaltningen og til fredede og verneverdige kirker er både i størrelse og karakter i en særstilling. Av den grunn og fordi mandatet har bedt utvalget se særskilt på denne virksomheten, blir disse temaene behandlet i egne kapitler og bare kort omtalt her. Dette gjelder også Opplysningsvesenets fond som er behandlet i kapittel 9.

Kapittel 6.2 gir en kort oversikt over hvordan Den norske kirke i hovedsak har blitt finansiert gjennom tidene, mens dagens finansieringsordning er beskrevet i kapittel 6.3. Kapittel 6.4 beskriver ordningene i de nordiske landene. Kapittel 6.5 drøfter hvordan Den norske kirkes ressursbehov kan beregnes, og gjengir Kirkerådets vurdering av dagens ressursituasjon. Det er ulik oppfatning i utvalget om hvorvidt utvalget i henhold til mandatet skal ta stilling til hvilket ressursnivå Den norske kirke bør ha, dette fremgår av utvalgets standpunkt i 6.10.1.

De mest aktuelle finansieringsordningene blir presentert i kapittel 6.6. Her gjengis også vurderinger fra betenkninger som utvalget har bestilt fra tre norske fagmiljøer. Sammen med innspill fra Kirkerådet og Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon har disse vært nyttige for å beskrive og vurdere ulike alternative finansieringsordninger. Utvalget foreslår ikke detaljerte fordelingsystemer, da utvalget mener dette er et anliggende for Den norske kirke,

men gir noen generelle vurderinger av dette i kapittel 6.7.

De offentlige tilskuddene til andre tros- og livssynssamfunn tar i dag utgangspunkt i finansieringen av Den norske kirke. De skal i prinsippet gi likebehandling i forhold til Den norske kirke. Dagens ordning er beskrevet i kapittel 6.8.

Utvalgets vurderinger er samlet i kapittel 6.9. Det er ikke nødvendigvis konsensus i utvalget om alle vurderingene, da dette er utvalgets samlede vurderinger av de ulike finansieringsordningene. Utvalgets hovedstandpunkt for fremtidig finansiering er knyttet til valg av kirkeordning og fremgår av kapittel 6.10.

Begrepet kirke og kirkelig virksomhet benyttes om Den norske kirke når ikke annet er uttrykkelig sagt.

### 6.2 Historikk<sup>1</sup>

Den norske kirkes økonomi har fra gammelt av vært lokalt forankret og fordelt på kirkene og presteembetene. De eldste kristenrettene gav bøndene ansvar for lokal kirkebygging og underhold av prestene. Fra kristningstiden og ut over i middelalderen ble det etablert avgifts- og fordelingsordninger for å finansiere virksomheten ved bispetene og klostrene. Den kirkelige formuen har senere dannet det økonomiske grunnlaget for virksomheten.

Tidlig på 1100-tallet ble det innført tiende som ble fordelt på biskopen, presten, kirkebygget og de fattige. Samtidig ble det i 1152 adgang til å testamentere gaver til kirken. Inntekter fra ulike skatter og betaling for kirkelige tjenester økte den kirkelige formuen. Det antas at kirken rundt midten av 1300-tallet eide halvparten av jordegodset i landet.

Ved reformasjonen ble alt kirkegods inndratt og lagt under Kongen, bortsett fra Domkapittelgodset som etter Luthers forbønn ble spart, blant annet av hensyn til presterekutteringen. Deler av tienden tilfalt også Kongen. Prestebetet fikk beholde sine prestegårder og den jord som tjente

<sup>1</sup> Hovedkilder: KA 2004, Kirke/stat-utvalget 2000.

til prestenes underhold (mensalgodset). Tilsvarende skulle kirkenes vedlikehold fortsatt bli finansiert ved avkastningen på den jordeiendom som var avsatt til dette (fabricagodset). Prestene og kirkene fikk også beholde sin del av tienden. Soknekirkenes gods ble med tiden ansett som statseiendom Kongen rådde over. Prestegårdsjorden ble lenge betraktet som tilhørende vedkommende presteembete, men likevel som Kongens gods, bestemt til underhold av prestene. Etter 1660 ble det benevnt som «det Geistligheden benificerede Gods».

Etter innføringen av formannskapsloven av 1837, måtte kommunestyret sørge for sin del av finansieringen av kirkens drift. Kommunen vedtok den lokale kirkes budsjett, førte regnskap, utøvte arbeidsgiveransvar og ivaretok en rekke tekniske og administrative oppgaver knyttet til driften av kirkene og kirkegårdene. Loven om kirker og kirkegårder og den geistlige lønningsloven fra 1897, befestet kommunens ansvar for menighetens økonomi. Kommunestyrene ble menighetenes økonomiske forvaltningsorgan. Utgiftene til kirken skulle dekkes av kirkefondene som besto av kirkens eiendommer og inntekt fra tidligere avgifter. Dette viste seg å ikke være tilstrekkelig, og finansieringen av kirken ble i stadig sterkere grad basert på kommunens skatteinntekter. Det som tidligere ble innkrevd som tiende og avgift, ble avløst av skattlegging. Prest og klokker fikk ikke utbetalt lønn, men fikk en såkalt erstatning av kommunen for arbeidet de utførte for kirken. I tillegg hadde de inntekter fra embetsgårdene.

Innføringen av menighetsrådene i 1920 ga lokalkirken to organer. Kommunestyrenes ansvar for økonomiske spørsmål ble videreført, mens menighetsrådet fikk hovedansvar for å fremme kirkelig virksomhet og åndelig liv. Menighetsrådet skulle også legge frem budsjettforslag overfor kommunen for utgiftene til kirker og kirkegårder. Fra 1920-tallet tok staten delvis ansvaret for prestelønningene. Etter hvert tok staten også ansvaret for prestenes tjenesteboliger og til dels kontorhold. Fra 1974 har staten hatt hele ansvaret for prestelønningene.

Forskjellige kirkelige og statlige utredninger har foreslått ulike finansieringsordninger for Den norske kirke. Et gjennomgående ønske i kirkelige utredninger har vært å sikre en mer selvstendig og forutsigbar økonomi. Medlemsfinansiering som alternativ til offentlig bevilgningsfinansiering, har gått igjen i de fleste kirkelige utredningene. Det gjelder i *Reform av Den norske kirke* fra 1969, *Den norske kirke og staten* fra 1973, *Modeller for ordning av kirkestyret i Den norske kirke* fra 1976 og *Samme*

*kirke - ny ordning* fra 2002. Kirkemøtet i 1994 behandlet spørsmålet om en kirkeavgift, men fremmet ikke forslag om dette som alternativ til dagens finansieringssystem.

Mindretallet i den offentlige kirkekommissjonen av 1908 foreslo en ordning med kirkeskatt som skulle dekke faste utgifter og gi menighetene ansvaret for økonomien innenfor en fri folkekirke, mens stat-kirke-utvalget av 1971 avviste tanken om en kirkeskatt som finansiering innenfor en fortsatt statskirkeordning. Forslaget er heller ikke fulgt opp politisk.

Det såkalte kirkelovutvalget som forberedte forslaget til nåværende kirkelov, la frem sin melding om *Den lokale kirkes ordning* i 1989 (NOU 1989:7). Ulike former for finansiering av den lokale kirke var vurdert i meldingen. Hovedalternativene var:

- Finansieringsordning basert på innføring av en kirkeskatt/medlemsavgift.
- Finansiering av den lokale kirke direkte over statsbudsjettet ved statstilskudd til det enkelte sokn.
- Opprettholdelse av den etablerte ordning for utgiftfordeling mellom stat og kommune.

Utvalget foreslo at den etablerte ordningen med todelt offentlig finansiering skulle videreføres fordi den hadde fungert rimelig godt gjennom lang tid og ivaretok det nære forholdet mellom kirke og lokalsamfunn som bl.a. var forankret i lokalsamfunnets ansvar for kirkens økonomi. Kirkelovutvalget brøt med tradisjonen på et viktig punkt, nemlig i forslaget om at kommunens minstebevilgning til det enkelte sokn skulle beregnes på grunnlag av sentralt fastsatte normer. Utgifter til bygging og vedlikehold av kirker og kirkegårder skulle fortsatt beregnes lokalt i forhold til lokale forutsetninger. Kommunens bevilgning skulle overføres som et tilskudd som kirkens organer fritt skulle disponere uten videre kommunal styring. Begrunnelsen for forslaget var å gi økt kirkelig selvstyre og statlig oppsyn med omfanget av de kommunale overføringene til kirken. I tillegg ville sentrale normer sikre en minsteinntekt for alle sokn i landet.

Under høringen møtte forslaget om sentralt fastsatte normer stor motstand, særlig fra kommunalt hold. Mange av de kirkelige uttalelsene hilste forslaget velkommen. Departementet la frem et vesentlig endret forslag i sin proposisjon til Odelstinget (Ot.prp. nr. 64 1994-95). Etter departementets vurdering ville sentrale normer skape et svært komplisert system. Det ville også stride mot den generelle utvikling i lokalforvaltningen som gikk bort fra sentrale normer og mot større grad av

lokal frihet. Departementet foreslo i stedet å love hvilke kirkelige formål kommunene skulle forpliktes til å finansiere, uten at det ble gitt normer for omfanget av bevilgningen. Med enkelte mindre justeringer ble departementets forslag vedtatt av Stortinget 6. juni 1996.

Kirkerådets utredning *Samme kirke, ny ordning* fra 2002 var delt i synet på finansieringsordninger. Flertallet på 13 medlemmer gikk inn for en medlemsavgift, dvs. en medlemskontingent. Et mindretall på 3 ønsket en ordning med livssynsavgift, dvs. en avgift for alle skattepliktige innbyggere. Ett medlem prioriterte en ordning med en samlet statlig bevilgning som kirken selv kunne disponere og fordele til ulike formål. Ingen ønsket en videreføring av nåværende kombinasjon av statlig og kommunal bevilgning. I høringsrunden var det sterk støtte både til livssynsavgift og offentlig finansiering, men liten støtte til forslaget om medlemsavgift.

### 6.3 Dagens finansieringsordning

Mens Den norske kirke i stor grad kan sies å ha vært medlemsfinansiert gjennom skatter, gaver og avgifter i tidligere tider, er den i dag hovedsaklig offentlig finansiert. Kirkens inntekter kommer først og fremst fra kommunale og statlige bevilgninger, supplert med innsamlede midler og avkastning fra kirkelige fond. De økonomiske rammene for Den norske kirkes virksomhet er dels gitt i kirkeloven av 1996, dels basert på politiske vedtak i Stortinget og i kommunestyrene. Nær to tredeler av kirkens inntekter, totalt 2,4 mrd. kroner i 2003, kommer fra kommunale bevilgninger på grunnlag av budsjettforslag fra de kirkelige fellestrådene i hver kommune. En tredel bevilges over statsbudsjettet, i 2003 var beløpet 1,3 mrd. Resten er tilskudd fra Opplysningsvesenets fond (ca. 135 mill. kroner), gaver og diverse andre (lokale) inntekter av varierende omfang.

#### *Statlige og kommunale inntekter*

Statens utgiftsansvar for kirken gjelder i hovedsak prestetjenesten og virksomheten ved de regionale og sentralkirkelige organer. I tillegg blir det over statsbudsjettet bevilget midler til kirkelig fellestråd, ulike kirkelige organisasjoner, lønnsandeler for enkelte diakon- og kateketstillinger og vedlikehold og restaurering av Nidarosdomen i Trondheim.

I 2005 ble det opprettet en statlig rentekompenasjonsordning for kommunene til istandsetting av kirker, tilsvarende ordningen for rehabilitering av

skolebygg. Stortinget bevilget 500 mill. kroner til denne ordningen i 2005. Det er beregnet at vedlikeholdet av kirker i gjennomsnitt for årene 1999 til 2003 beløp seg til 80 mill. kroner årlig.

Kommunens utgiftsforpliktelser er nedfelt i kirkelovens § 15 og er knyttet til oppgaver som den lokale menigheten er pålagt gjennom lovgivningen. Kommunens utgiftsdekning skal sikre at soknet kan holde de gudstjenestene som biskopen forordner, utføre nødvendige kirkelige tjenester, ha tilfredsstillende arbeidsforhold for kirkelig ansatte og tilstrekkelig administrativ hjelp for menighetsråd og fellesråd. Den norske kirkes medlemmer har krav på å få utført kirkelige handlinger i form av dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd, samt regelmessig tilbud om gudstjenester. Soknets organer kan ikke bestemme omfanget av slike tjenester. Biskopen kan gjennom sin forordningsmyndighet pålegge at det i et sokn skal avholdes et antall gudstjenester per år, mens antall konfirmasjoner, gravferder osv. bestemmes av demografiske forhold. Til gjennomføringen av gudstjenester og kirkelige handlinger forutsettes det lønnete tjenester i stillinger som organist, kirketjener og lignende.

Verken stat eller kommune har etter loven en forpliktelse til å finansiere det lokale menighetslivet generelt, selv om kirkeloven forutsetter at det i alle sokn skal være et aktivt menighetsliv ut over det den obligatoriske betjeningen er forpliktet til å utføre. Til et aktivt menighetsliv hører tilbud innen barne- og ungdomsarbeid, ulike undervisningstilbud, tilbud til mennesker i ulike former for livskrise, deltagelse i musikalsk virksomhet, forskjellige sosiale tilbud mm. Det kan også være ønskelig å tilby flere gudstjenester enn det som biskopen har forordnet. Arten og omfanget av dette bestemmes lokalt, ut fra vurderinger av lokalsamfunnets situasjon og behov. Som en del av sin tjenesteyting skal soknet ha de nødvendige bygg og anlegg i form av kirke og kirkegård, samt lokaler for kontor, undervisning og samlinger.

#### *Andre inntektskilder*

Foruten overføringene fra stat og kommune, har kirken andre inntekter. På lokalt nivå mottar kirken ofringer og gaver av svært varierende omfang. Det er anslått at omfanget i 2003 var 235 mill. kroner. Mange menigheter har inntekter fra en fast givertjeneste, der enkeltpersoner forplikter seg til regelmessig å gi et fast beløp. Ofringer og gaver blir dels gitt til menighetens generelle virksomhet og dels til definerte enkeltformål, blant annet til eksterne prosjekter som misjon, kirkelige institu-

sjoner regionalt og sentralt og lignende. Innsamlede midler supplerer også offentlige bevilgninger til dåps- og konfirmasjonsopplæring, barne- og ungdomsarbeid og diakoni. I 2004 ble ordningen med skattefritak for gaver utvidet til å gjelde gaver til Den norske kirke. Maksimumsgrensen for fradrag var 12 000 kroner i 2005.

Den lokale kirken kan ha inntekter fra eiendommer og lokale fond. Eksempler på slike inntekter er festeavgift for graver på kirkegårdene, leieinntekter fra bruk av kirkebygget til konsert- og seremonibruk og stell av graver på kirkegårdene. Det blir også gjennomført andre inntektsbringende tiltak som basarer, julemesser og lignende. Disse tiltakene gir imidlertid begrensede inntekter sett i forhold til menighetenes samlede utgifter. Kirkelig fellesråd kan også ha inntekter fra avgifter, utleievirksomhet og salg av tjenester.

Avkastningen fra Opplysningsvesenets fond finansierer drift og vedlikehold av fondets omfattende eiendomsmasse, inkludert det betydelige antallet presteboliger som er i fondets eie. Vedlikeholdskostnadene for tjenesteboligene beløp seg i 2003 til 65 mill. kroner. I tillegg yter fondet tilskudd til felleskirkelige tiltak, i 2003 var tilskuddet 25 mill. kroner. Verdien av fondets totale formue er anslått til 4,4 mrd. kroner, hvorav to tredeler er fast eiendom og en tredel er finanskapital.

#### 6.4 Finansieringsordninger i andre land

Hovedkomponenter som inngår i finansieringen av store kirkesamfunn i de fleste land er gjengitt ned-

enfor. Disse fem komponentene lar seg kombinere på forskjellige måter og kan utformes som ulike modeller med henblikk på situasjonen i vårt eget land:

1. Medlemskontingent eller kirkeskatt
2. Offentlige bevilgninger
3. Frivillige bidrag
4. Avkastning av fond og eiendommer mv
5. Andre inntekter

Folkekirkene i de andre nordiske landene har, i motsetning til Norge, en selvstendig økonomi basert på ulike former for kirkeskatt eller medlemskontingent, kombinert med ulike utjevningsordninger og til dels betydelige statlige tilskudd til visse formål.

I Danmark og Finland finansieres kirken først og fremst gjennom skattlegging av det enkelte medlem. I tillegg får folkekirken i Danmark statlige tilskudd og har dessuten inntekter fra fast eiendom og ulike fond. Kirken i Finland får også inntekter fra næringslivsskatt.

Sverige gikk over fra kirkeskatt til medlemskontingent (kyrkoavgift) da statskirkeordningen opphørte 1/1-2000. Denne innkreves av skattemyndighetene og er kostnadsfri for kirken. Samme ordning tilbys også andre trossamfunn. De som ikke benytter seg av dette får et basistilskudd tilsvarende det denne innkrevingsordningen er beregnet å koste.

Island har en statlig fastsatt og obligatorisk medlemsavgift (tilsvarende det som her beskrives som livssynsavgift) som innkreves over skattedelen. Samme sum innkreves for alle samfunnsborgere over 16 år. For 2005 er beløpet i underkant

Tabell 6.1 Tall fra de nordiske evangelisk-lutherske majoritetskirkene (tallmateriale fra 2003/2004).

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
<b>Finansieringsordning</b>					
Medlemsbidrag	80 %	80 %	50 %		77 %
Statstilskudd	11 %		50 %	30 %	
Kommunale tilskudd				65 %	
Næringslivsskatt		20 % <sup>1</sup>			
Gaver				5 % <sup>2</sup>	6 %
Avkastning	5 %				4 %
Brukerbetaling, andre inntekter	4 %				13 %
<b>Formue i millioner NKR</b>	9 000	22 000	1 500	8 500	28 000
<b>Ansatte</b>	10 000	21 000	340	8 000	25 000
Medlemmer per ansatt	460	212	741	480	300
Medlemmer per prest	2 250	2 100	1 800	3 000	2 250
<b>Antall kirkebygg</b>	2 350	818	300	1 600	3 840

<sup>1</sup> Næringslivsskatt og gaver

<sup>2</sup> Gaver og avkastning

av 65 nkr per måned, dvs. 780 nkr per år. Pengene overføres til den enkelte menighet og de enkelte trossamfunn i henhold til deres medlemstall. Den innbetalte avgiften fra de ca. 16 000 som ikke er medlemmer i noe trossamfunn går til Islands Universitet i henhold til grunnlovens § 64. Staten gjør opp for dem som ikke betaler.

## 6.5 Finansieringsbehov

### 6.5.1 Beregningsmetoder

Å vurdere hvilket ressursbehov Den norske kirke har, kan gjøres på flere måter. En innfallsvinkel er å undersøke hva ressursnivået er i dag og hvordan ressursene fordeler seg i forhold til ulike oppgaver. En annen innfallsvinkel er å vurdere hva ressursnivået burde være ut fra nærmere angitte kriterier. De to tilnærmingene utelukker ikke hverandre. En analyse av den faktiske ressurs situasjonen er en av forutsetningene for å kunne si noe om hvilke ressurser det er behov for ut fra gitte kriterier. Både offentlige og kirkelige utredninger har brukt begge tilnærmingene.

Det er også mulig å vurdere ressursbehovet ved å sammenligne Den norske kirke med tilsvarende kirkesamfunn i andre nordiske land. En fjerde tilnærming er å ta utgangspunkt i lovpålagte oppgaver og beregne hva det vil koste å ivareta disse når det gjelder bemanning, drift og vedlikehold.

Alle tilnærmingene har sine metodiske styrker og svakheter, men gir et grunnlag for å vurdere finansieringsbehovet for Den norske kirke. Hvilket ressursnivå Den norske kirke skal ha ut over de lovpålagte oppgavene etter dagens finansieringsordning, vil til syvende og sist være et politisk og strategisk valg.

Utvalget ser det ikke som sin oppgave å gi en konkret vurdering av Den norske kirkes ressursbehov, men finner det hensiktsmessig å gi en fremstilling av ulike utredninger som har vurdert dette.

### 6.5.2 Kriterier i NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning

Kirkelovutvalget foretok inngående analyser av de økonomiske forholdene i kirken og utviklet et sett med kriterier som skulle legge føringer for bevilgningsnivået til den lokale kirke. Disse er gjengitt i boks 6.1.

### 6.5.3 Beskrivelse av ressurs situasjonen: Børs og katedral

Stortingsmeldingen *Børs og katedral* (St.meld. nr 14 2000-2001) er primært en beskrivelse av den

#### Boks 6.1 Kirkelovutvalgets forslag til tilskuddsystem, kriterier og normtall

Lønninger til lokalt ansatte

- Alle sokn får et tilskudd tilsvarende 18 timer per uke. For sokn med flere enn 1 000 medlemmer økes timetallet med 0,018 timer per medlem.
- Alle sokn får i tillegg et tilskudd tilsvarende 15 timer for hver forordnet gudstjeneste.

Kontordrift

- Dette skal være 5 kroner per tilskuddsberettiget time (beløpet indeksreguleres). I beregningsgrunnlaget skal også statslønte stillingers timetall inngå.

Kontorlokaler

- Tilskuddet beregnes ut fra soknenes faktiske utgifter til kontorlokaler og ved overenskomst mellom vedkommende kommune og sokn, etter retningslinjer fastsatt av departementet

Andre utgiftsformål

- Det beregnes et generelt tilskudd på 3 kroner per kirkemedlem, dette øker med avtagende grad av tettbebyggelse inntil fire ganger grunntilskuddet.
- En viss andel avsettes til fellesrådenes administrasjon.
- Protesetene skal få særskilt lønns- og kontorholdstilskudd.
- Utgifter til bygging og vedlikehold av kirker og kirkegårder dekkes gjennom bevilgninger utenom det særskilte tilskuddssystemet.

faktiske ressurs situasjonen og utviklingen etter at den nye kirkelovgivningen tok til å gjelde fra 1. januar 1997. Mens NOU 1989:7 begrenset seg til den lokale kirkes økonomi, omfatter *Børs og katedral* hele Den norske kirkes virksomhet. Den bygger på data for perioden 1991 – 99, med vekt på de kirkelige fellesrådene og de kommunale utgiftene til kirken. Den påviser at utviklingen i den kirkelige økonomien gjennomgående har vært positiv, men at det er store lokale forskjeller. Det er også store variasjoner i de kommunale tilskuddene. De minste og de største kommunene kommer dårligst ut. Meldingen foretar en grenseoppgang mellom statlig og kommunalt finansieringsansvar, men foreslår ingen systemendringer.

Standarder eller kriterier for å bestemme ressursnivået blir drøftet flere steder. Blant annet drøftes behovet for en egen forskrift som kan presisere kommunens utgiftsforpliktelser i forhold til lokalkirken. Departementet var opptatt av problematikken knyttet til hvor detaljert kommunene skulle styres og anbefalte å ikke fastsette en slik forskrift, uten å avvise at det kunne bli aktuelt i fremtiden. Departementet viste til at fylkesmenene har ansvar for å se til at kommunene oppfyller sine forpliktelser i forhold til kirkeloven § 15. Departementet mente det kunne vurderes om det bør legges til grunn særskilte normer for antall prestestillinger i et område, og ville arbeide videre med dette på grunnlag av bemanningsplanen fra Kirkerådet.

Stortingskomiteen tok ikke stilling til disse spørsmålene, men ba om at regjeringen utarbeidet kriterier for statstilskuddet til Sjømannsmisjonen/ Norsk kirke i utlandet. Komitéflertallet mente at tilskuddsordningen bør være forutsigbar og gis etter kriterier som er mest mulig i tråd med gjeldende bestemmelser i Den norske kirke. Flertallet mente at et tilskudd basert på en beregnet kostnadsnorm per stilling som innbefatter alle personal- og administrasjonskostnader, er mer i tråd med budsjettpraksis for Den norske kirke og mer tjenlig enn dagens tilskuddsordning.

#### 6.5.4 Opptappingsplan for kirkelig bemanning

På oppdrag fra departementet la Kirkerådet i 2001 frem en oversikt over det fremtidige bemanningsbehovet i Den norske kirke: *Opptappingsplan for kirkelig bemanning*, ofte kalt bemanningsplanen eller opptappingsplanen. Den redegjorde først for hvilke oppgaver Den norske kirke skal ivareta lokalt, regionalt og sentralt i henhold til det kirkelige lovverket. Deretter ble det beregnet hvilke personellressurser dette krevde. Som vist i boks 6.2, tok beregningene utgangspunkt i en modellmenighet på 5 000 medlemmer, demografisk fordelt i henhold til den statistiske gjennomsnittsbefolkningen i Norge. Planen konkluderer med at det er behov for mellom 8 og 9 årsverk i en slik menighet. Spesielle menigheters behov, som for eksempel Svalbard kirke og kirketolker i samiske miljøer m.m., er ikke tatt med i beregningene.

Ut fra denne modellen ble det beregnet at Den norske kirke hadde behov for 2 659 nye årsverk innen de stillingskategoriene som var tatt med i rapporten. Dessuten påpekte rapporten behov for 108 nye årsverk innen de regionale og sentrale organene. Bemanningsøkningen ble kostnadsbe-

#### Boks 6.2 Opptappingsplanens beregninger av stillingsbehov i en modellmenighet på 5 000 medlemmer.

##### Oppgaver

- 70 forordnede gudstjenester
- 61 dåpshandlinger
- 18 vigsler
- 53 gravferder
- 48 konfirmanter

##### Årsverkene fordeles slik:

- 2 årsverk for prestatjeneste
- 1 årsverk innenfor diakoni
- 1 årsverk innenfor kirkelig undervisning
- 1 årsverk innenfor kirkemusikk
- 1/3 årsverk innenfor klokkertjeneste
- 1/2 årsverk innenfor de arbeidsoppgaver som utføres av kirketjener
- 1 1/2 årsverk til administrative funksjoner, beregnet særskilt i forhold til medlemstall.
- 1 årsverk innen gravferdsforvaltning.

regnet til omkring 1,11 mrd. 2001-kroner. Med grunnlag i oppgavebeskrivelser og ressursvurderinger gir altså opptappingsplanen noen normative retningslinjer for hvilken bemanning kirken trenger. Tilsvarende metodikk ligger til grunn for ressursbetenkningen som Kirkerådet har utarbeidet for utvalget.

#### 6.5.5 Dagens ressursbehov

Utvalget ba høsten 2003 Kirkerådet vurdere «hvilket ressursnivå som er nødvendig for at Den norske kirke skal kunne ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte, samt hvilke kriterier som skal legges til grunn for å bestemme dette ressursnivået.» Kirkerådets reformgruppe la frem dokumentet *Ressursnivået i Den norske kirke* (heretter ressursbetenkning) på Kirkemøtet 2004. Utvalget har også fått en oversikt fra Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon om ressurs situasjonen for menigheter og fellesråd.

Ressursbetenkningen fra Kirkerådet tar utgangspunkt i hvilke oppgaver som skal utføres lokalt, regionalt og sentralt innenfor dagens ordning. Den norske kirkes ressurser omfatter frivillige medarbeidere, ansatte, bygg og eiendommer. Utredningen konsentrerer seg om kirkens arbeidstakere og bygninger fordi disse lar seg tallfeste innenfor utredningens rammer. Det under-



Tabell 6.2 Den norske kirkes samlede utgifter i 2002 (i tusen kroner)

Utgifter	Kostnader totalt	Lønn	Drift
Lokalt	3 426 595	1 965 708	1 460 887
Regionalt	77 907	44 189	33 718
Sentralt	226 001	79 686	146 315
Den norske kirke totalt	3 730 503	2 089 583	1 640 920

strekas at dette ikke må forstås som en nedvurdering av det frivillige arbeidet som gjøres i Den norske kirke. Beregningen av ressursbehovet tar utgangspunkt i regnskapstall for 2002 fra instanser på alle nivåer: menighetsråd, kirkelige fellesråd, bispedømmerråd, departementet, Opplysningsvesenets fond og andre sentrale instanser. Hensikten er å få frem et helhetlig bilde av den kirkelige økonomien. Regnskapstallene for lokalt nivå er fordelt på bispedømmer og ulike oppgaver og formål. Dette muliggjør ulike analyser av tallmaterialet<sup>2</sup>.

Som vist i tabell 6.2, utgjør de samlede utgiftene 3400 mill. kroner på lokalt nivå. På regionalt nivå (bispedømmene) utgjør samlede utgifter ca. 78 mill. kroner. På sentralt nivå (Kirkerådet, Feltprest-korpset og Sjømannskirken) utgjør samlede utgifter 226 mill. kroner. Driftskostnadene til kirkeavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet er ikke inkludert. Beregningene viser at det i 2002 kostet totalt 3,73 mrd. kroner å drive Den norske kirke. Det tilsvarer en kostnad på 956 kroner per medlem<sup>3</sup>. Den norske kirkes ressursbruk er betydelig lavere enn de fleste andre nordiske land. Til sammenligning brukte Sverige 1 710 kroner og Finland 1 480 kroner per medlem i 2002.

Med basis i *Opptrappingsplan for kirkelig bemanning* fra 2001, presenterer dokumentet en modell for kostnadsvurdering av den kirkelige virksomheten. Lønnskostnadene er beregnet ut fra gjennomsnittlig lønnsnivå i 2003 for de aktuelle stillingsgruppene. Når det gjelder andre utgifter er det dels benyttet regnskapstall for 2002 og dels tall fra Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon. På dette grunnlaget anslås ressursbehovet for Den norske kirke til 5,15 mrd. kroner. Dette er en økning på 1,42 mrd. kroner i forhold til 2002. Det tilsvarer en total ressursbruk på ca. 1 320 kroner per medlem per år.

<sup>2</sup> Utredningen korrigerer for føring av samme utgifter i forskjellige organer.

<sup>3</sup> Lønnsutgifter mv. til institusjonsprester tilsatt av andre organer er ikke med i denne oversikten, men er senere beregnet til 65 mill. kroner.

Det blir understreket at beregningene ikke er et nøyaktig svar på spørsmålet om hva som er et forsvarlig ressursnivå, men et realistisk anslag av behovet ut fra dagens organisering og driftssituasjon. Ressursbehovet er størst lokalt, og det er et betydelig etterslep når det gjelder vedlikehold av kirkelige bygg. Hvis den planlagte opptrappingen av midler til trosopplæringsreformen blir gjennomført, minskes gapet mellom faktisk og beregnet ressursnivå med 250 mill. kroner.

#### 6.5.6 Nøkkeltall og normer

Gjennomgangen ovenfor viser at det har vært gjort flere forsøk på å utvikle kriterier for å definere Den norske kirkes ressursbehov og fastsette nivået på offentlige støtteordninger. Ingen av forslagene har fått tilslutning i departementet eller i Stortinget. I stedet er lovverket videreført som det sentrale styringsinstrumentet uten å fastsette sentrale normer for hvordan utgiftene til det enkelte formål skal beregnes. For eksempel er det ikke noen vedtatt norm for hvor mye det koster å avholde en forordnet gudstjeneste eller gjennomføre en gravferd. Det enkelte fellesråd avtaler med sin kommune hvordan dette skal beregnes. Dette er en konsekvens av prinsippet om lokalt selvstyre, der partene skal komme frem til enighet basert på lokale forutsetninger og erfaringer.

Kirkelovens § 15 er retningsgivende for hvilke oppgave- og innsatsområder de kommunale tilskuddene skal dekke. Den inneholder også en forskriftshjemmel som så langt ikke er benyttet. Departementet har gjennom flere rundskriv de senere årene presisert hva kommunene er forpliktet til.

Utvalget ser det ikke som sin oppgave å foreslå normer eller kriterier for beregning av ressursnivået. Dette vil blant annet avhenge av den fremtidige ordningen for forholdet mellom Den norske kirke og staten. Det kan vurderes om det er hensiktsmessig å gjøre dette i forlengelsen av utvalgets arbeid og for eksempel benytte forskriftshjemmelen som allerede ligger i kirkelovens § 15.

## 6.6 Alternative finansieringsordninger

Utvalget har innhentet betenkningsrapporter fra tre norske fagmiljøer: NTNU, BI og UiO. De understreker at det prinsipielle skillet går mellom medlemsfinansiering og offentlig finansiering og vurderer fordele og ulemper ved begge alternativene. Alle tre fagmiljøene argumenterer for at offentlige bevilgninger til kirken kan begrunnes på samme måte som finansiering av andre fellesoppgaver i samfunnet. Betenkningsrapporten fra BI går lengst i retning av å anbefale en fortsatt offentlig finansiering, ut fra en vurdering av at store deler av den kirkelige virksomheten har karakter av å være et fellesgode eller kollektivt gode. Utredningene presenterer ulike varianter og kombinasjoner av offentlig finansiering og medlemsfinansiering. Fondsavkastning som delfinansiering er også drøftet som en mulighet.

Det blir påpekt at en medlemsbasert finansiering vil gi kirkens organer betydelig økonomisk selvstendighet, samtidig som kirkens økonomi vil være avhengig av medlemsoppslutningen. Ved offentlig finansiering vil politiske myndigheter i større grad ha kontroll med økonomien, bevilgningenes størrelse og mulighet for å legge premisser for bevilgningenes bruk. En obligatorisk livssynsavgift, innkrevd over skatteseddelen og hvor størrelsen er fastsatt av myndighetene etter forhandlinger med tros- og livssynssamfunnene, vil i større grad ivareta kirkens økonomiske selvstendighet.

I det følgende beskriver utvalget ulike offentlige og medlemsbaserte finansieringsordninger. Det kan også etableres ordninger som kombinerer offentlig finansiering og ulike former for medlemsbidrag.

De alternative finansieringsordningene blir først og fremst beskrevet i forhold til Den norske kirkes virksomhet. Utvalget forutsetter imidlertid at offentlige myndigheter på det økonomiske området skal likebehandle alle tros- og livssynssamfunn. Vurderingen av hvorvidt de ulike alternativene ivaretar prinsippet om likebehandling, blir drøftet i kapittel 6.9 sammen med andre vurderingskriterier som utvalget mener det er viktig å ta hensyn til ved valg av fremtidig finansieringsordning.

### 6.6.1 Alternativ 1: Offentlig finansiering

I dag finansieres Den norske kirke hovedsaklig gjennom bevilgninger både fra stat og kommune. Det er mulig å videreføre denne ordningen. Alternativt kan ansvarsfordelingen endres, blant annet for å minimalisere forskjellene mellom kommu-

nene, og for å sikre at nasjonale verdier blir forsvarlig ivaretatt ved at staten tar et større finansieringsansvar enn i dag. En mulighet er å overføre finansieringen av alle stillinger og personalrettede utgifter til statlige budsjetter, men la kommunene fortsatt ha ansvar for kirkebygg og vedlikehold.

I dag er kommunens ansvar definert i kirkeloven. Det er mulig å tydeliggjøre og ytterligere konkretisere kriteriene for hvilke økonomiske forpliktelser kommunen har på det kirkelige området. Kirkelovens § 15 har som tidligere nevnt en forskriftshjemmel som kan benyttes dersom det fra politisk hold er ønskelig å konkretisere og styre kommunenes prioriteringer. Det er også mulig å definere et minimumsnivå på den kommunale bevilgningen ut fra fastsatte kriterier eller kostnadsdrivere. Utvalget viser i denne sammenheng til behandlingen av stortingsmeldingen *Børs og Katedral*.

Den statlige andelen av de offentlige bevilgningene til Den norske kirke har gradvis økt og står nå for omkring en tredel av de samlede bevilgningene. Det er mulig å la staten overta hele finansieringsansvaret, med unntak av den lokale gravferdsforvaltningen.

Utvalget har vurdert om en ren kommunal finansiering eller en fylkeskommunal finansiering kan være et alternativ, men har kommet til at det ikke er aktuelt å foreslå slike løsninger. Presset på kommuneøkonomien er allerede stort, og en fylkeskommunal finansiering bryter med innarbeidet tradisjon når det gjelder kirkeøkonomien. Det er dessuten debatt om det fylkeskommunale nivået skal videreføres eller få endrete oppgaver.

### 6.6.2 Alternativ 2: Obligatorisk livssynsavgift

Ordningen består i at alle innbyggerne betaler en øremerket avgift til tros- og livssynssamfunn som staten innkrever og formidler, tilsvarende ordningen i Island. Livssynsavgiften kan enten være et fast kronebeløp eller avhengig av inntekt. Den kan kreves inn fra den enkelte borger som annen personskatt og synliggjøres på skatteseddelen, eller kreves inn som en særskilt avgift. Den innbetalte avgiften fra de som ikke er medlemmer i noe tros- eller livssynssamfunn kan for eksempel gå til et kulturelt eller veldedig formål. Den direkte personbeskatningen reduseres tilsvarende.

En slik innkrevd obligatorisk livssynsavgift kan fastsettes av Stortinget for ett år av gangen etter forutgående forhandlinger med representanter for tros- og livssynssamfunnene. Et annet alternativ er at Stortinget fastsetter et grunnbeløp som

blir jevnlig justert i henhold til årlig pris- og lønnsutvikling. En tredje mulighet er å fastsette avgiften i lov, med en forhåndsdefinert årlig økning ut fra fastlagte kriterier.

I og med at staten har gitt kommunene rett til å fastsette størrelsen på visse avgifter lokalt, er det mulig å tenke seg at livssynsavgiften fastsettes og innkreves i henhold til lokale vedtak i kommunale organer, eventuelt innenfor minimums- og maksimumsrammer fastsatt av Stortinget.

Midlene kan fordeles til det enkelte tros- og livssynssamfunn sentralt eller bli fordelt og utbetalt lokalt til Den norske kirkes menigheter eller fellestråd, og tilsvarende til lokale enheter innenfor andre tros- og livssynssamfunn.

### 6.6.3 Alternativ 3: Medlemskontingent

Kontingent knyttet til medlemskap er kjent fra det alminnelige organisasjonsliv. Enhver organisasjon med frivillig medlemskap kan bruke en slik finansieringskilde. Finansiering av kirkelig virksomhet gjennom medlemskontingent er ikke forankret i norsk kirkelig tradisjon, men er en vanlig finansieringsform som nordmenn kjenner godt fra annet organisasjonsliv. I kirker over hele verden er dette den mest vanlige finansieringsformen.

Kontingenten er ikke frivillig i den forstand at medlemmene selv kan avgjøre om de vil betale den eller ikke. Medlemskap innebærer en forpliktelse for alle dømte medlemmer av kirken til å betale det som blir fastsatt som kontingent. Frivilligheten består i at det er frihet til å melde seg ut. Kontingenten kan betraktes som et minimumsbidrag fra kirkens medlemmer. En slik direkte medlemskontingent vil da avløse den «indirekte» medlemskontingent som i dag betales gjennom beskatningen og danner grunnlag for den offentlige finansieringen av Den norske kirke. Personbeskatningen kan reduseres tilsvarende.

Et system med medlemskontingent kan utformes på flere måter. En variant er at medlemmene betaler en kontingent som er differensiert i henhold til den enkeltes inntektsnivå. En annen variant er at alle medlemmene betaler en medlemskontingent som i utgangspunktet er fast, med eventuelle særskilte satser eller ordninger for bestemte grupper av medlemmer, som husstandsmedlemmer, studenter, pensjonister osv.

Medlemskontingenten kan være nasjonal eller lokal. Innenfor en nasjonal løsning er beløpet det samme for alle medlemmene. Medlemskontingenten kan alternativt bestemmes på lokalt nivå og dermed variere utover landet. En slik ordning vil kreve en omfordeling av ressursene slik at store

menigheter med mange medlemmer må overføre noen av sine inntekter til mindre menigheter. Slike utjevningsordninger må utredes nærmere.

Det er også mulig å ha en flerdelt medlemskontingent slik enkelte frivillige organisasjoner har. For eksempel kan det etableres en tredeling der kontingenten består av et nasjonalt fastsatt beløp som går til sentralkirkelige organer og aktiviteter, en del fastsettes og øremerkes til et mellomnivå og et beløp betales til det lokale nivået. På nasjonalt nivå kan det bestemmes en maksimumsgrense for beløpene på de øvrige nivåene, slik at det fastsettes en øvre grense for det totale kontingentbeløpet.

Valg av organisasjonsmodell har betydning for hvordan kontingentstørrelsen skal fastsettes. Dersom Den norske kirke fremstår som et rettslig selvstendig trossamfunn, kan kirkens organer i prinsippet bestemme nivået på kontingenten. Under dagens statskirkeordning vil kontingenten måtte fastsettes i forståelse med offentlige myndigheter.

Den beregnede størrelsen på en fullfinansierende medlemskontingent vil variere med hvilke forutsetninger som legges til grunn. Som vist i pkt. 6.5.5 tilsvarende dagens ressursnivå for Den norske kirke en årlig kostnad på 956 kroner per medlem. Dette tilsvarende om lag 1 300 kroner om kostnaden skulle fordeles likt på de medlemmer som er personlige skattytere (om lag 78 % av medlemsmassen). Hvis ressursnivået heves til det nivået Kirkerådet mener er nødvendig, jf. pkt 6.5.5, vil kostnaden per skattebetalende kirkemedlem i gjennomsnitt utgjøre om lag 1 700 kroner årlig.

En medlemskontingent reiser spørsmål om bruken av kirken for ikke-medlemmer. Dette vil ha relativt liten betydning for finansieringen, men kan ha stor betydning for medlemskapet. Det er rimelig å forutsette at ikke-medlemmer må underlegges en form for brukerbetaling for kirkelige tjenester dersom hovedfinansieringen ikke skjer gjennom offentlige bevilgninger.

Et annet viktig spørsmål gjelder innkrevingen. Medlemskontingenten kan enten innsamles av det offentlige eller av kirken. Det enkleste for Den norske kirke vil være å inngå avtaler med offentlige myndigheter om å hente inn kontingenten sammen med den ordinære skatteinnbetalingen og deretter overføre midlene tilbake til Den norske kirke, slik det er gjort i Sverige. Offentlig innkreving er mulig selv om størrelsen på kontingenten blir fastsatt av Den norske kirke. Tilsvarende ordning kan etableres også for andre tros- og livssynssamfunn dersom de skulle ønske det.

## 6.7 Økonomistyring og fordeling

Uansett om finansieringen er basert på offentlige bevilgninger eller på medlemsbidrag, må det lages ordninger for den interne ressursfordelingen i Den norske kirke. Bevilgninger som er knyttet til kommunen gir automatisk en geografisk fordeling. Det samme vil gjelde en eventuell lokal medlemskontingent. De statlige bevilgningene kan også i stor grad være geografisk fordelt og kan utformes slik at de bidrar til å utjevne skjevheter mellom lokale menigheter og kommuner. Eventuelle fordelingsordninger må også kompensere for merutgifter ved bruk av samisk og kvensk språk i de menigheter der dette er aktuelt.

Ressurser fordeles med andre ord både til målgrupper og formål, og det kan være ulike beslutningstagere og systemer for fordeling og utjevning. Et ytterpunkt er en statlig sentralisert modell hvor staten bestemmer hvordan finansieringen fordeles geografisk og etter formål. Det andre ytterpunktet er at kirken forvalter lokalt fastlagt medlemskontingent fritt, men bidrar med et beløp til sentrale kirkelige organer.

Det er også mulig å tildele midler i forhold til aktivitetsnivå. Det må i så fall avklares hvilke aktiviteter som berettiger tilskudd og hvor stor del av de totale midlene som skal fordeles i henhold til aktivitetsnivå. Dersom et aktivitetsbasert tilskudd skal fordeles før gjennomføringen, må det også etableres en eller annen form for etterprøving. En slik ordning vil kunne styre kirkens prioriteringer og aktiviteter i en ønsket retning, men krever mer administrering enn et system basert på medlemstall.

Ansvar for fordelingen kan være statlig, kommunal eller kirkelig, avhengig av finansieringsordning. De tildelte midlene kan kanaliseres til ett eller flere aktuelle nivå innenfor Den norske kirke: soknenivået, fellesrådsnivået (som eventuelt kan endres og omfatte et prosti), bispedømmenivået og det sentrale nivået.

Dersom kirkens virksomhet skal finansieres gjennom en medlemskontingent, vil denne kunne innkreves lokalt eller sentralt, enten ved en kirkelig opprettet medlemsadministrasjon eller ved å benytte skattesystemet.

Ved en kombinert inntektsmodell, vil man også få en kombinert fordelingsmodell. De sentrale inntektene må fordeles sentralt til de oppgaver som skal finansieres derfra, og de kommunale inntektene må fordeles til fellesråd med eventuell viderefordeling til sokn for å løse oppgavene de er pålagt.

Valg av sted for fordeling og økonomistyring må også sees i sammenheng med mulige endringer i soknestørrelser, fellesrådsområder, prostier

og endringer i arbeidsgiverlinjen for kirkelige ansatte.

## 6.8 Finansiering av andre tros- og livssynssamfunn

Forløperen til dagens ordning med kompensatoriske tilskudd til tros- og livssynssamfunn kom i 1891 da dissenter fikk adgang til individuelt fritak fra kirkeskatten. *Lov om trdomssamfunn og ymistanna* av 1969 erstattet tidligere lovgivning om dissenter og fjernet begrepet «dissenter» fra norsk lovverk. Loven hjemlet rett til å drive religiøs virksomhet alene eller sammen med andre og til å danne trossamfunn, så lenge dette ikke krenket «rett og sømd».

Registrerte trossamfunn kan kreve årlige offentlige tilskudd fra staten og fra kommuner der de har medlemmer. Statstilskuddet skal være så stort at det tilsvarer det staten har budsjettert til Den norske kirke, utregnet per medlem. Kommunale tilskudd skal tilsvare budsjetterte utlegg til Den norske kirke. Offentlige utlegg som gjelder alle, trekkes fra før tilskuddet regnes ut. Dette spesifiseres i særskilt rundskriv fra departementet og kan variere noe fra år til år, men gjelder som hovedregel utgifter til alminnelige kulturformål, kirkegårder, krematorier, gravkapell og sosialt hjelpearbeid. Departementet har fastsatt nærmere regler og forskrifter for beregningen. Trossamfunnene må levere årsmelding og årsregnskap som dokumenterer at tilskuddene går til religiøs virksomhet.

Uregistrerte trossamfunn kan også motta tilskudd basert på antall medlemmer, men slike samfunn får f. eks. ikke vigselfrett. Første gang et slikt trossamfunn fremmer krav, plikter det å levere opplysninger om bekjennelse og lære, organisasjonens virke og utbredelse, hvordan medlemsregisteret føres og bekreftelse fra revisor eller advokat på at medlemstallet stemmer. Fra 2005 er det innført krav om å levere personnummer på samtlige medlemmer for å motta offentlig støtte, slik at det blir mulig med elektronisk kontroll av medlemslistene.

For livssynssamfunn gjelder de samme reglene som for trossamfunn når det gjelder utregning og tildeling av offentlige tilskudd, samt krav til regnskap, årsmelding og kontroll av medlemstall. I motsetning til for trossamfunn, stilles det i tillegg krav om at et livssynssamfunn må ha minst 500 medlemmer for å motta offentlig støtte. Fra 1985 har det vært adgang til å søke støtte også for barn av medlemmer, så fremt dette på en eller annen måte er attestert.

Dagens ordning gir økonomiske tilskudd til tros- og livssynssamfunn, basert på de årlig budsjetterte driftsutgiftene til Den norske kirke fordelt per medlem. Fra tros- og livssynssamfunnene side er det pekt på flere forhold som kan sies å hindre lovens intensjon om en tilnærmet økonomisk likebehandling. Ved at det er budsjetterte utgifter som legges til grunn, vil ekstrabevilgninger gitt i løpet av året ikke danne grunnlag for utbetaling av tilskudd til tros- og livssynssamfunnene. Videre har man pekt på at Den norske kirke vederlagsfritt får tomtegrunn til disposisjon for nye kirkebygg, uten at verdien av denne blir tatt inn i beregningsgrunnlaget for tilskudd. De andre tros- og livssynssamfunnene må som regel konkurrere i markedet og anskaffe tomter etter budrunder. Utgifter til institusjons- og feltprester er heller ikke tatt med i beregningsgrunnlaget.

Det er en grunnleggende skepsis i mange trosamfunn mot registrering av trostilhørighet i et offentlig register med fullt personnummer. Kravet om å oppgi personnummer er særlig følsomt for samfunn som har negative erfaringer med myndighetene. Denne nyordningen som er etablert, er motstrøbbende akseptert ut fra tanken om at metoden bidrar til økt anonymisering i forhold til tidligere praksis. Da kunne enkeltmedlemmer identifiseres ved navn av ansatte på kommunekontoret.

## 6.9 Utvalgets vurderinger

### 6.9.1 Fremtidig finansieringsordning

#### *Forutsetninger*

Finansieringsordningene skal sikre at Den norske kirke fortsatt kan være landsdekkende. De skal også bidra til å realisere retten til fri tros- og livssynsutøvelse og sikre likebehandling. Etter utvalgets mening har Den norske kirke sammen med mangfoldet av de øvrige tros- og livssynssamfunnene karakter av å være viktige felles goder for innbyggerne. Det er derfor nærliggende at det offentlige også i fremtiden bevilger midler til Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn.

Finansieringsordningene bør utformes slik at de i størst mulig grad er ubyråkratiske og fremmer samordning og stabilitet.

#### *Offentlige bevilgninger*

Offentlig finansiering av kirkelig virksomhet kan begrunnes i samfunnets anerkjennelse av verdien i virksomheten til tros- og livssynssamfunnene. På samme måte som annen kulturell virksomhet finansieres ved offentlige midler, kan de samme

argumenter brukes til støtte for denne type virksomhet.

En bred offentlig finansiering kan sikre Den norske kirkes forståelse av dåpen som den eneste betingelse for medlemskap, og hindre at økonomi vil kunne bli avgjørende for folks valg av tilhørighet. Derimot gir offentlige bevilgninger få insentiver til ansvar og engasjement. Dette gjelder ikke minst en statlig finansiering. Dagens delte offentlige finansieringsordning kombinerer dette med en kommunal finansiering som kan bidra til lokal involvering. På den annen side sikrer statlig bevilgning et mer likt kirkelig tilbud landet over.

Offentlig finansiering kan øke avhengigheten av myndighetene og det rådende politiske skjønn. Myndighetene vil i enkelte situasjoner kunne påvirke kirkens virksomhet gjennom å legge politiske premisser for tilskuddet. Dette kan til en viss grad begrenses av internasjonale traktater om tros- og livssynsfrihet, norsk lovgivning og avtaler med kirkelige organer.

Dersom de finansielle ordningene for Den norske kirke og tros- og livssynssamfunnene for øvrig også i fremtiden skal bestå av offentlige bevilgninger, vil utvalget peke på muligheten for å tildele bevilgninger etter et kriteriebasert bevilgningssystem. Dersom en ønsker å utvikle et slikt kriteriesystem, må dette utredes nærmere.

#### *Kommunalt finansieringsansvar*

Kommunalt finansieringsansvar i form av større eller mindre deler av de totale kirkelige bevilgningene, kan styrke det lokale selvstyret, øke medlemmenes engasjement og desentralisere beslutninger. Denne finansieringen blir forankret der kirke-medlemmene også får utført andre tjenester. Kommunene kan utnytte lokalkunnskap og prioritere ut fra lokalsamfunnets behov og preferanser.

Den enkelte kommune kan velge å prioritere kirkelige formål høyere enn loven pålegger, gitt at kommunen har økonomisk evne og politisk vilje til dette. Kirken på sin side vil stimuleres til nær kontakt og samarbeid med kommunen og andre lokale aktører. Kirkens rolle i lokalsamfunnet kan styrkes. Dette er i samsvar med soknet som den grunnleggende enheten i kirken.

I det ordinære kommunale økonomisystemet, vil bevilgninger normalt gis til virksomheter som den selv har forvaltningsansvaret for. På det kirkelige området er dette ansvaret i medhold av lov lagt til kirkelige fellesråd. At kirkelig fellesråd som et ikke-kommunalt organ har forvaltningsansvaret for midler som kommunen bevilger, kan føre til at bevilgningene til kirkelig virksomhet blir en salde-

ringspost. Kommunal finansiering kan også medføre at regionale og nasjonale hensyn i forbindelse med Den norske kirkes virksomhet ikke blir tilstrekkelig tilgodesett.

Kommunale bevilgninger kan bidra til å binde den kirkelige forvaltningsstrukturen til kommunenivået. Det kan være en ulempe i og med at kommunestrukturen er så ulik. Kirkelige fellesråd i små kommuner kan bli for små til å etablere en tilstrekkelig kompetent administrasjon, mens fellesrådene i de største bykommunene kan bli for store til at den lokale kontakten blir tilstrekkelig ivare tatt.

Kommunal finansiering kan gjøre den kirkelige økonomien sårbar fordi den vil variere etter lokale ressurs- og inntektsforhold. Den politiske gjennomslagskraften vil avhenge av at lokalt ansatte og tillitsvalgte har kompetanse, vilje og kraft til å hevde seg i kampen om kommunale prioriteringer. Dette er imidlertid ikke særegne utfordringer for den kirkelige virksomheten, men en utfordring også for andre sektorer i samfunnet.

Kommunal finansiering er vanskelig av flere grunner. Det sterke presset på kommuneøkonomien er en hovedårsak til dette. Kommunal finansiering vil dessuten kunne vedlikeholde og kanskje forsterke de økonomiske forskjellene mellom sokn og fellesråd i de ulike kommunene. Det er store variasjoner fra sokn til sokn utover i landet i forhold til hvilken aktivitet som kan gjennomføres med det tilskuddet soknet mottar fra kommunen. Beregninger viser at de årlige kommunale bevilgningene til kirken per innbygger varierer fra vel 110 kroner til 2 000 kroner (Winsnes 2003). Dette skyldes ulike politiske prioriteringer, ulike økonomiske betingelser, ulik kirkelig aktivitet og forskjeller knyttet til kostnader for kirkebygg. En ordning med et sentralt kirkelig utjevningsfond kan motvirke en del av disse forskjellene.

### *Statlige bevilgninger*

Statlige bevilgninger gjør det lettere å ivareta helhetlige og nasjonale behov og å sikre en fortsatt landsdekkende, kirkelig virksomhet uavhengig av lokale forhold. Kommuner unngår å bli belastet med et ekstra stort ansvar for konkrete oppgaver. For eksempel kan kommuner med mange eldre kirker med stort vedlikeholdsbehov oppleve det urimelig å skulle bære alle kostnadene ved vedlikeholdet. I den grad kommunen har myndighet til selv å bestemme omfanget av vedlikeholdet, vil den kunne sette omfanget lavere enn det som er tilfredsstillende etter nasjonal standard.

Statlig ansvar vil i større grad sikre goder eller verdier som har betydning for større områder enn det enkelte sokn eller den enkelte kommune. At befolkningen i nabokommuner, utflyttede personer osv. kan dra nytte av den kirkelige infrastrukturen og virksomheten, kan tale for å legge finansieringsansvaret på et høyere nivå enn det kommunale.

Hvis staten får som oppgave å finansiere lokal kirken, kan dette redusere kommunens ansvar for innbyggernes tros- og livssynsmessige behov. Alternativet kan medføre en standardisering som ikke tar tilstrekkelig hensyn til lokale behov for differensiering og fleksibilitet. Dessuten svarer det dårlig til de forvaltningspolitiske ambisjonene om desentralisering innenfor det offentlige, når avstanden mellom bevilgende myndighet og brukerne blir stor.

Alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, vil få bevilgning på samme nivå og fra samme kilde. Det er mulig å endre tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn fra nåværende statlige og kommunale ordning til en todelt statlig stønadsordning, der det bevilges et beløp til sentralt nivå og et til lokale menigheter og samfunn. Dette kan øke mulighetene for å realisere prinsippet om likestilling sett i et nasjonalt perspektiv.

Statlig hovedfinansiering kan gi stordrifts- og samdriftsfordeler. Totaloversikten over ressursbruken for Den norske kirke kan bli bedre. Kirken kan etablere en hensiktsmessig struktur og organisering uavhengig av kommunegrenser. En ren statlig finansiering er bra sett fra en samordningsvinkel og er rimelig forutsigbar. Kirken har også mulighet til å påvirke ansvarlige politiske myndigheter.

### *Livssynsavgift*

En livssynsavgift markerer tros- og livssynssamfunnenes egenart og særlige stilling i det norske samfunnet ut fra et tros- og livssynsfrihetsperspektiv. Dette alternativet ivaretar likestillingen og sikrer at Den norske kirke fortsatt er landsdekkende. At alle er med på å betale, understreker at tro og livssyn er viktig og har legitimitet i det offentlige rom. Alternativet kan utformes enkelt og gjøre samordning lettere ved at ressursene kommer fra en og samme kilde.

En livssynsavgift fastsatt av statlige myndigheter, innkrevd over skatteseddelen og gjort gjeldende for alle, gir fortsatt myndighetene innflytelse over nivået på den kirkelige finansieringen. Men den vil i mindre grad gi mulighet for annen

politisk styring. I så måte skiller den seg ut fra vanlige offentlige bevilgninger.

En livssynsavgift forutsettes å føre til tilsvarende reduksjon i skattenivået. Hvis avgiften differensieres i forhold til inntektsnivå og må innkreves av myndighetene, kan det på den annen side bli en mer komplisert ordning enn en ren bevilgningsløsning.

En livssynsavgift vil synliggjøre kostnadene ved tros- og livssynssamfunnenes virksomhet i Norge. Trolig vil ikke en slik avgift ha avgjørende virkning på folks ansvar og engasjement. Medlemmene kan oppfatte dette som tilstrekkelig og vil derfor ikke bidra med noe ekstra på frivillig basis. Hvis det lykkes å skape forståelse for at avgiften bare dekker det aller nødvendigste for å holde en basisvirksomhet i gang, kan en slik ordning utløse et utvidet engasjement.

Statlige myndigheter kan oppleve at en slik særskilt ordning begrenser mulighetene til å disponere de offentlige ressursene effektivt. Det kan også bli vanskeligere å få politisk gjennomslag for endringer i ressursnivået. Denne varianten er dessuten med på å skyve finansieringen av tros- og livssynssamfunn over fra statens generelle inntekter til statens inntekter gjennom personbeskatning som utgjør en relativt liten del av de totale skatteinntektene. Bedrifter og annen virksomhet blir unntatt. I Finland er dette kompensert med en egen kirkeskatt også for bedrifter, noe som anses lite aktuelt i Norge.

Finansieringsformen kan føre til svekkede relasjoner og samarbeid mellom kommune og lokal kirke, særlig hvis avgiften går direkte fra staten til kirkelige instanser. Det kan bli mindre interessant å drive lokal kirkepolitikk. Ordningen utelukker imidlertid ikke at kommunene kan vedta å bruke egne midler til støtte for kirkelig og tilsvarende virksomhet.

Flere forhold må avklares i forbindelse med en livssynsavgift, blant annet form og nivå, fordelingsystem, forhold knyttet til medlemsregistrering, hensynet til personvernet og hvordan Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal involveres i beslutningsprosessen.

### *Medlemskontingent*

Finansiering av kirkelig virksomhet gjennom medlemskontingent kan bevisstgjøre medlemmene på deres tilhørighet og ansvar, og kan fremme engasjement, ansvarsfølelse og kirkebevissthet blant medlemmene.

Medlemskontingenten kan legge grunnlag for en enhetlig og oversiktlig økonomi. Den vil styrke

kirkens muligheter til å foreta selvstendige prioriteringer og øke den strategiske bevisstheten på ressursbruken. At medlemmene må betale, kan motivere til bedre kvalitet og mer fleksibilitet i organisering og arbeidsformer.

Så lenge Den norske kirke har samme juridiske status som i dag, må nivået på medlemskontingenten fastsettes sammen med myndighetene. Når myndighetene skal forestå innkrevingen, vil deres innflytelse over nivået trolig være stor. Kirken vil likevel gjennom forhandlinger kunne ha innflytelse på størrelsen på sitt inntektsgrunnlag. Dersom kommunene skal fastsette størrelsen sammen med det lokale fellesråd, kan vi få en differensiert størrelse på kontingenten. Det kan oppfattes urimelig at bosted skal avgjøre hvor mye en må betale til kirken. På den annen side kan en høy lokalt fastsatt kontingent oppveies av tilsvarende større og bredere lokalt tilbud, noe det finnes eksempler på både i Sverige og Finland

Noen vil mene at en medlemskontingent står i motsetning til ønsket om en åpen folkekirke og dåpen som basis for kirkemedlemskap. Hvis privatøkonomiske forhold er bestemmende for medlemskapet, kommer dette i konflikt med dåpen og den åpne og tjenende folkekirken. Ordningen vil også kunne føre til praktiske og sjelesørgiske problemer i tilfeller der ikke-medlemmer søker tjenester fra Den norske kirke. Dette vil ha mindre betydning dersom en medlemskontingent er et supplement til en offentlig hovedfinansiering.

Som vist i pkt. 6.6.3, vil en årlig medlemskontingent som skal finansiere hele kirkens virksomhet kunne komme til å ligge et sted mellom 1 300 og 1 700 kroner i gjennomsnitt per skattebetalende kirkemedlem. Utmelding av økonomiske grunner vil trolig forsterkes etter hvor høy medlemskontingenten blir. Dette kan motvirkes gjennom en ordning med skattefradrag tilsvarende dagens fradragordning for gaver og fagforeningskontingent.

En fast medlemskontingent vil ramme medlemmer med lav inntekt hardere enn de med høy inntekt. Slike privatøkonomiske hensyn kan tale for en medlemskontingent som er differensiert i forhold til inntekt.

Uansett løsning er det nødvendig med pålitelige ordninger for medlemsregistrering dersom finansiering gjennom medlemskontingent skal fungere tilfredsstillende. Medlemsregistre må kvalitetssikres og hensynet til personvernet må også ivaretas, jf. beskrivelsen av ordningen med livssynsavgift.

### *Kombinasjon av offentlige tilskudd og medlemsbidrag*

Kombinasjonsløsninger kan utformes på ulike måter. Her beskrives en kombinasjon av statlig bevilgning, kommunal bevilgning og obligatorisk medlemsbidrag. De statlige tilskuddene kan dekke lønninger og tilknyttede personalkostnader, mens kommunale tilskudd dekker bygging, forvaltning og drift av kirkebygg. Dette kombineres med et medlemsbidrag som skal dekke menighetens øvrige virksomhet.

Statlige tilskudd vil sikre finansieringen av alle kirkelige medarbeidere og den sentrale kirkelige virksomhet. Det vil gi en forutsigbar økonomi og mulighet til å utforme en helhetlig strategi for kirkens virksomhet, særlig dersom statens bevilgninger overføres til kirkelige organer som en samlet sum til forvaltning. De nasjonale behovene blir ivaretatt og den landsdekkende kirkelige virksomheten sikres.

Det kommunale finansieringsansvaret vil bekrefte kirkens tilhørighet i lokalsamfunnet. Samtidig knyttes de kommunale bevilgningene til oppgaver som det vanligvis er enklest å få forståelse for i lokalsamfunnet; bygg og arealbehov. Lokale hensyn kan bli ivaretatt. Ordningen forutsetter imidlertid at den kommunale økonomien er tilstrekkelig til å yte de tilskudd som er nødvendig, og at det legges opp til statlige insentivordninger og finansieringsordninger som forplikter og muliggjør kommunens innsats.

Samtidig som kirken sikres kontinuitet i finansieringen gjennom den statlige og kommunale finansieringen, åpner denne ordningen for en videreutvikling av kirkens økonomi gjennom medlemsbidrag. Et obligatorisk, lokalt medlemsbidrag vil gi kirken et mer direkte økonomisk egenansvar, og medlemmene delansvar for kirkens totale økonomi. Størrelsen på medlemsbidraget vil kunne fastsettes så lavt at det i liten grad er avgjørende for fortsatt medlemskap. Over en lengre tidsperiode kan det gjøres erfaringer med ordningen, slik at den om ønskelig kan endres eller bygges ut.

Kombinasjonsløsningen tar på den ene siden med seg viktige fordeler ved de enkelte finansieringsordningene, og reduserer enkelte negative virkninger. På den annen side vil en slik kombinert ordning være noe mer kostbar enn dagens ordning fordi det må etableres et nytt inntektssystem og en administrasjon av medlemskontingenten. Dersom medlemsbidraget innkreves over skatteseddelen, vil det virke mindre byråkratiserende enn med et nytt kirkelig apparat. En egen kirkelig innkrevningsordning kan imidlertid virke mer bevisstgjø-

rende overfor medlemmene enn en tilleggsavgift på skatteseddelen. Innkrevningen vil trolig måtte foregå sentralt med tilbakeføring til lokalnivået i henhold til medlemstall.

En slik kombinasjonsordning forutsetter at bevilgningene til tros- og livssynssamfunnene for øvrig tar utgangspunkt i de totale statlige og kommunale bevilgningene, men at disse også i tillegg finansieres med medlemsbidrag. Medlemsbidrag/medlemskontingent er allerede i bruk som finansieringskilde i mange tros- og livssynssamfunn i Norge.

### *Bruk av fondsmidler*

I forbindelse med gjennomgangen av statskirkeordningen uttrykker utvalgets mandat at det vil være naturlig med en vurdering av eierskapet til Opplysningsvesenets fond. Særlig vil det være nødvendig om en velger en modell der tilknytningen mellom kirke og stat endres eller oppløses. Dersom fondet går over i kirkelig eie, kan staten enten legge føringer for fondets fremtidige bruk eller la kirkens organer stå fritt til å forvalte fondet. Utvalget drøfter dette i kapittel 9.

## **6.9.2 Økonomistyring og fordeling**

### *Sentralt nivå*

En sentralisert modell der økonomien forvaltes sentralt for kirken som helhet, bidrar til å sikre at ressursene blir fordelt i henhold til en samlet kirkelig strategi. Det gir mulighet for samordning og samarbeid på tvers av menigheter og bispedømmer. Det er lettere å utforme og styre utjevningsordninger som tar hensyn til ulikheter i finansieringsgrunnlaget for menigheter og bispedømmer. En statlig finansiering og/eller sentral kirkelig finansiering vil mest naturlig kombineres med en tilsvarende sentral fordelingsordning. Høringen etter Kirkerådets utredning i 2002 viser at et stort flertall av de kirkelige rådsorganene ønsker en sentralisering av økonomien.

De samlede ressursene kan kanaliseres fra bevilgende eller innkrevende myndighet til det sentrale nivået i Den norske kirke, som så fordeler ressurser videre til bispedømme, fellestråd og sokn. En slik fordeling kan bidra til å styrke kirken som nasjonal størrelse og sikre at ressursene blir fordelt i henhold til overordnede nasjonale strategier. Det blir lettere å styre ressurser mot utfordringer som ikke er avgrenset til lokalplanet. Det er også mulig å involvere de lavere nivåene i budsjetterings- og fordelingsprosessene, noe som kan



stimulere til samhörighet og samarbeid både vertikalt og horisontalt. Avstanden til lokalplanet kan være en ulempe og føre til at lokalt ansvar, interesse og engasjement svekkes. Dersom den sentrale tilskuddsordningen er basert på bevilgninger gjennom statlige organ, øker muligheten for politisk påtrykk for å fremme bestemte mål for kirkens virksomhet

En annen løsning er at sentralnivået bare fordele ressursene lokalt til fellesrådet, og at det er opp til fellesrådet å fordele videre til soknene og bispedømmet. En tredje løsning er at midler kanaliseres fra sentralt nivå til bispedømme og sokn, og at soknene avgjør hvilke midler som skal stilles til disposisjon for fellesrådet. Det er også mulig å tenke seg at bispedømmerådet får et ansvar for ressursfordeling til fellesrådene og stiller særskilte midler til disposisjon for fellesrådene, for eksempel til ivaretagelse av fredede og verneverdige kirker, organisatoriske forsøksordninger og ulike strategiske tiltak.

#### *Regionalt nivå*

En regional modell legger beslutningene nærmere lokalplanet og gir biskop og bispedømmeråd en sterkere stilling. Ressursene kanaliseres til det regionale nivået i Den norske kirke. De 11 bispedømmerådene må fordele ressursene dels til den lokale virksomheten i fellesråd og sokn og dels til sentral- og felleskirkelige oppgaver. Dermed blir beslutningsansvaret nærmere lokalplanet, og det blir lettere å kanalisere ressursene til særlige utfordringer i de enkelte bispedømmene eller i større distrikter innenfor bispedømmet. Bispedømmerådets medlemmer sitter i Kirkemøtet og har derfor mulighet til å ta helhetlige hensyn, samtidig som de regionale forholdene blir tilgodesett.

Fordelingsmyndighet lagt til bispedømmet kan føre til at nasjonale oppgaver blir nedprioritert, men kan også hindre at sentralnivået eser ut. Det kan også føre til større ulikhet i prioriteringer og profil i de 11 bispedømmene. Det kan vurderes både som en styrke og en svakhet. Sett fra lokalkirken er bispedømmet nærmere enn sentralnivået. Kommunikasjonen mellom bispedømmet og lokalmenighetene vil være avgjørende for å hindre opplevelse av overstyring og pulverisering av det lokale økonomiske ansvaret.

Regionale utfordringer og strategier blir enklere å ivareta. Bispedømmerådets medlemmer vil som medlemmer av Kirkemøtet også være forpliktet på de helhetlige kirkelige strategier. På den annen side kan Den norske kirke utvikle seg i retning av 11 bispedømmekirker på bekostning av

helheten i kirken. Avstanden mellom lokalkirken og det regionale nivået kan også være for stor til at de nødvendige lokale hensyn ivaretas i tilstrekkelig grad.

#### *Lokalt nivå*

Den tredje muligheten er å fordele alle ressursene til soknet eller fellesrådet. Fellesrådet har ansvaret for å fordele ressursene både til sentralt og lokalt nivå. Med et fortsatt sterkt innslag av kommunal bevilgningsfinansiering, kan denne modellen være aktuell. Den kan også brukes ved en form for avgiftsfinansiering, hvor innkrevende myndighet fordele midlene til fellesrådet i henhold til medlemstall.

Fordelingen skjer i nærkontakt med soknet og de lokale utfordringene. Nåværende lovverk kan legges til grunn og erfaringene fra den økonomiske ansvarsfordelingen og samarbeidet mellom sokn og fellesråd kan utnyttes. For å sikre at regionale og nasjonale behov blir tilstrekkelig ivaretatt, kan det innføres tilskuddsregler som sikrer begge nivåene tilstrekkelig med midler.

Fellesrådenes størrelse må vurderes i en slik modell. I dagens situasjon vil noen være for små til å kunne ha tilstrekkelig kompetanse til å forvalte en slik ordning, mens andre vil være for store til å ha tilstrekkelig nærhet til den enkelte menighet. Med en slik modell kan det derfor være ønskelig å utvide fellesrådsområdet, tilsvarende dagens prosjomsområde.

Modellen gir menighetsrådet/ fellesrådet sterk innflytelse på ressursfordelingen i kirken. Lokale behov og strategier kan ivaretas. Modellen kan bidra til økt interesse for kirkelige valg og gjøre oppgaven i menighetsråd mer engasjerende enn i dag. På den annen side vil en slik lokal forankring av økonomien svekke styringsmulighetene for en samlet kirkelig strategi. Menighetsrådene/fellesrådene må fordele store deler av sin inntekt videre til den kirkelige organisasjon for å finansiere de regionale og felleskirkelige oppgaver og sikre nødvendig utjevning mellom menighetene. Dette vil kreve et større og mer kostbart administrativt apparat ved hver menighet eller hvert fellesråd.

De sentralt innkrevde ressursene kan også kanaliseres direkte til soknene, selv om dette antakelig er lite aktuelt i praksis. Det vil styrke oppfatningen av soknet som den grunnleggende enheten, men bryte med kirkelovens oppgavefordeling mellom fellesråd og menighetsråd. I henhold til kirkeloven skal kirkelig fellesråd ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknet. Dersom fellesrådsområdet blir gjort betydelig

større og dermed fjerner seg noe fra soknet, kan muligens fordeling av midler gjennom soknenivået bli mer aktuelt. Det samme gjelder ved et fortsatt sterkt innslag av kommunal finansiering og lokal innkreving av medlemskontingent.

## **6.10 Utvalgets standpunkt**

### **6.10.1 Finansieringsbehov**

Utvalget har forholdt seg spesielt til ressursbetenkingen som utvalget har bestilt fra Kirkerådet og som Kirkemøtet behandlet i 2004, og vil påpeke at betenkingens kriterier for å bestemme ressursnivået kan ha relevans når størrelsen på et eventuelt medlemsbidrag skal fastsettes.

Utvalget mener betenkingen gir en nyttig oversikt over den kirkelige økonomien og viser hva Den norske kirke selv mener er nødvendige ressurser for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte. Utvalget tolker ikke dette som en absolutt eller eksakt bestemmelse av ressursnivået. Den norske kirke må, i likhet med andre instanser i samfunnet, markere sitt ressursbehov ut fra egen forståelse av gjeldende lov- og regelverk og sine strategiske målsettinger.

Utvalgets flertall på 14 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad mener det er behov for økt ressurstilgang til Den norske kirke og viser til ressursutredningen og Kirkemøtets behandling av denne, og til at Den norske kirke har en langt dårligere økonomisk situasjon enn sine nordiske søsterkirker.

Utvalgets mindretall, medlemmene L. Larsen, Limi, Løwe, Nygård, Sandvig og Sejersted, mener det ligger utenfor utvalgets mandat å uttale seg om hvilket ressursnivå Den norske kirke har behov for.

Dersom det vedtas å endre relasjonen mellom staten og Den norske kirke, anbefaler utvalget at Den norske kirke i en overgangsperiode tildeles særskilte ressurser til omstilling.

### **6.10.2 Finansieringsordning**

#### *Modelluavhengige tema*

Utvalgets flertall på 18 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Løwe, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, forutsetter at staten fortsatt yter tilskudd til Sjømannsmisjonen/Norsk

kirke i utlandet, Døvekirken, den kirkelige virksomheten på Svalbard og kontingenter til internasjonalt kirkelig samarbeid. Dette går da inn i beregningsgrunnlaget for offentlige tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Utvalgets mindretall, medlemmene Nygård og Sandvig, forutsetter ved en endret kirkeordning at denne aktiviteten ikke lenger vil organiseres eller finansieres særskilt, men inngå i Den norske kirkes ordinære aktiviteter.

Flertallet på 18 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at ordningen med skattefradrag for gaver videreføres for å stimulere til økt medlemsengasjement og ansvar. Medlemmene Løwe og Sandvig ønsker ikke skattefradrag på gaver til religiøse og livssynsmessige formål, all den tid det offentlige tar ansvar for grunnfinansiering av denne type virksomhet.

Medlemmene Nygård og Sandvig anbefaler at det uavhengig av fremtidig relasjon mellom staten og Den norske kirke, utvikles finansieringsordninger som er mer likeverdige enn dagens bevilgninger til statskirken og kompensatoriske tilskudd til de øvrige tros- og livssynssamfunn. Et slikt arbeid kan være en naturlig del av arbeidet med å utrede statens tros- og livssynspolitik.

#### *Finansiering av en grunnlovsforankret folkekirke*

Utvalget anbefaler at offentlige bevilgninger fortsatt skal stå for hovedfinansieringen av Den norske kirkes virksomhet.

Utvalgets flertall på 17 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Lønning, Løwe, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at dagens finansieringsordning videreføres. Et flertallet på 15 av disse 17, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland, anbefaler at finansieringen av alle stillinger og tilhørende personalkostnader overføres til staten, mens den øvrige ansvarsfordelingen mellom stat og kommune videreføres som i dag. Et mindretall på 2 av disse 17, medlemmene Løwe og Tingelstad, anbefaler at dagens ansvarsfordeling videreføres.

Mindretallet, medlemmene Limi, Nygård og Sandvig, anbefaler at kommunenes finansieringsansvar faller bort og at de offentlige bevilgningene overføres samlet fra staten.

Utvalget anbefaler at den statlige bevilgningen overføres til Den norske kirke ved Kirkemøtet, som disponerer og fordeler midlene.

#### *Finansiering av en lovforankret folkekirke*

Flertallet på 15 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølaas, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at offentlige bevilgninger står for hovedfinansieringen, med statlige tilskudd som dekker lønninger og tilknyttede personalkostnader og kommunale tilskudd som dekker bygging, forvaltning, vedlikehold og drift av kirkebygg. Dette kombineres med et medlemsbidrag som skal dekke menighetens øvrige virksomhet.

Et mindretall, medlemmene Limi, Løwe, Nygård og Sandvig, anbefaler en statlig grunnfinansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn som kan finansiere et nærmere definert minimumstilbud for medlemmene. Utover dette er det opp til Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunn å fastsette ordninger for å sikre egne inntekter.

Et annet mindretall, medlemmet Sejersted, anbefaler en hovedfinansiering gjennom medlems-

kontingent, supplert med offentlige tilskudd til særskilte formål. Dette må innføres gradvis og over tid, og slik at staten i en mellomperiode garanterer offentlig grunnfinansiering. I den grad kirke-loven pålegger Den norske kirke oppgaver, er det også naturlig at dette helt eller delvis dekkes av det offentlige.

#### *Finansiering av en selvstendig folkekirke*

Flertallet på 11 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Johnsen, Kolstad, L. Larsen, Limi, Løwe, Nygård, Sandvig, Skaaheim og Steinsland anbefaler at det gis en statlig bevilgning til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn som kan finansiere et nærmere definert minimumstilbud for medlemmene. Utover dette mener flertallet at det må være opp til Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunn å fastsette ordninger for å sikre egne inntekter.

Mindretallet på 9 av 20, medlemmene Gullaksen, Kjølaas, H. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted og Tingelstad anbefaler en hovedfinansiering gjennom medlemskontingent, supplert med offentlige tilskudd til særskilte formål.

## Kapittel 7

# Gravferdsforvaltningen

### 7.1 Innledning

Gravferdsforvaltningen omfatter praktiske og juridiske forhold knyttet til forvaltning og drift av kirkegård/gravplass og krematorium. Forvaltning av den enkelte grav, utforming av gravminner, behandling av askeurner og krav til kister faller også inn under gravferdsforvaltningen.

Selve gravferdsseremonien er ikke en del av gravferdsforvaltningen og faller derfor utenfor utvalgets mandat. Utvalget vil likevel påpeke behovet for at det offentlige sørger for livssynsneutrale eller fleksible seremonirom for de som ikke vil eller kan benytte seg av Den norske kirkes lokaler.

I tillegg til det juridiske og administrative, berører gravferdsforvaltningen viktige kulturelle, religiøse og livssynsmessige forhold. Disse forholdene må også tas i betraktning når gravferdsforvaltningen skal beskrives og vurderes.

Kapittel 7.2 gir en historisk oversikt over gravferdsforvaltningen og beskriver prosessen frem til dagens gravferdslov, mens dagens ordning er beskrevet i kapittel 7.3. Kirkegården er et viktig kulturminne, regelverk og andre relevante forhold er beskrevet i kapittel 7.4.

I kapittel 7.5 peker utvalget på noen av utfordringene i gravferdsforvaltningen. Utvalget har også innhentet noen synspunkter og vurderinger av dagens ordning, samt referert hva Kirkerådets utredning fra 2002 mente om dette. Forholdene i de andre nordiske landene er kort beskrevet i kapittel 7.6.

Utvalgets vurderinger er samlet i kapittel 7.7, mens utvalgets standpunkt fremgår av kapittel 7.8.

### 7.2 Historikk<sup>1</sup>

Både likbrenning og gravlegging foregikk i førkristen tid. Fra kristningen av Norge, rundt år 1000, ble gravlegging uten brenning normen. Det ble også slutt på å gravlegge ulike gjenstander sammen med de døde. De kristne kongene ga kirken eiendommer i tilknytning til kirkene. Gravste-

dene ble samlet omkring kirkene og kalt kirkegård, og det ble ansett som stor ulykke å ikke få hvile i «innvidd jord».

Den lokale befolkningen måtte ta ansvar for bygging og vedlikehold av kirkebygg og tilhørende kirkegård. Fra 1200-tallet ble det vanlig å velge egne kirkeverger/kirkeombud som fikk ansvar for kirkens bygninger og eiendom. Vervet gikk på omgang blant bygdas velstående menn. Bygdefolket for øvrig utførte nødvendig praktisk arbeid og bidro med materialer, utstyr m.m.

Grunnloven av 1814 videreførte i hovedsak kirkeordningene fra dansketida. Lokalbefolkningen som tilhørte soknet hadde omfattende ansvar for kirkegården. Det var bl.a. anledning til å skrive ut pliktarbeid og innkreve materialer til anlegg, utvidelser og drift av kirkegårdene. I løpet av 1800-tallet ble det mer vanlig å tilsette kirketjenere. De ble lønnet av inntekter både fra kirkene og kommunen og hadde ansvar for kirkebygg og kirkegård. Etter hvert ble det også vanlig å tilsette egne gravere. Fra 1837 ble kirkevergen et kommunalt verv. En av kirkevergens oppgaver var å føre tilsyn med kirkegården.

*Lov om Kirker og Kirkegårder* av 1897 ble retningsgivende for kirkegårdsvirksomheten frem til 1997. Formålet med loven var dels å samle alle sentrale bestemmelser om kirker og kirkegårder, dels å avklare kirkenes eiendomsforhold og andre økonomiske forhold. Hvert sokn skulle ha en kirkegård, fortrinnsvis ved en kirke. I byene kunne det være felles kirkegård for flere sokn, avsidesliggende områder kunne ha hjelpekirkegård uten kirke. Utgifter til kirkegården skulle dekkes av kommunen, og kirkegårdsansatte ble lønnet av kommunen. Det skulle være ansatt graver ved hver kirkegård. Kommunestyret skulle sørge for kirkeverge, enten denne ble oppnevnt i ulønnet verv eller tilsatt i lønnet stilling.

*Lov om menighetsråd* av 1920 ga de lokalt valgte menighetsrådene en del tilsynsoppgaver for kirkegården. De fikk også tilsettingsansvar for kirketjenere og eventuelle kirkegårdsarbeidere. Kirketjernerstillingen var ofte en kombinasjonsstilling med ansvar for både kirkebygget og kirkegården. I

<sup>1</sup> Hovedkilde: KA 2003.

større kommuner ble det etter hvert mer vanlig å skille disse ansvarsområdene fra hverandre.

*Lov om Den norske kirkes ordning* av 1953 medførte at kirkeverge som utførte arbeidet på frivillig og ulønnet basis ble oppnevnt av menighetsrådet. Når kirkevergen var en lønnet stilling, ble vedkommende ansatt av kommunestyret. Driften av kirkegårder var en del av det kommunale ansvaret frem til 1997. Kirketjenere og kirkegårdsarbeidere var kommunalt tilsatt, men i enkeltsaker var det ofte menighetsrådet som fungerte som arbeidsgiver. Den daglige ledelsen kunne ivaretas av prest, kommunegartner, parksjef, menighetsrådsleder, kirkeverge m.fl. Ordningen medførte uklare arbeidsforhold.

Kirketjenere og kirkegårdsarbeidere som manglet fast tilsatt leder, fikk et forholdsvis selvstendig ansvar for arbeidet. I flere store kommuner ble det imidlertid opprettet egen kirkegårdsforvaltning som omfattet alle kirkegårder og kirkegårdsarbeidere i kommunen. Noen steder ble driften av kirkegården kommunal, for eksempel organisert som en del av kommunens parkvesen.

Etter Stortingets behandling av St. meld. nr. 40 (1980-81) *Om stat og kirke*, oppnevnte regjeringen i 1982 et offentlig utvalg til å utrede bl.a. spørsmål om endringer i kirkeloven. Det såkalte Kirkelovutvalget avga sin innstilling i 1989. Utvalget ble først ledet av fylkesmann Bue Fjermeros, som senere ble avløst av biskop Georg Hille. Kirkelovutvalgets innstilling er gjengitt i NOU 1989:7 *Den lokale kirkes ordning*. Forslagene ble i 1989-90 sendt på høring til samtlige av landets menighetsråd og kommuner. I tillegg ble bl.a. biskopene, fylkesmenene, bispedømmerådene, Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund, flere departementer og tjenestemannsorganisasjoner bedt om å uttale seg.

Høringen viste bred enighet om de fleste enkeltspørsmålene i forslaget til gravferdslov, mens det var stor uenighet om forvaltningsansvaret for kirkegårdene som var et av hovedspørsmålene. Kirkelovutvalgets forslag var at ansvaret ble kommunalt. Et flertall på 60 % av menighetsrådene som uttalte seg, gikk inn for at ansvaret ble lagt til et kirkelig organ. I kommunene gikk et flertall på 60 % inn for at ansvaret ble kommunalt. Det var først og fremst de store kommunene som gikk inn for en kommunal løsning. Det samme gjorde Human-Etisk Forbund og Norges Frikirkeråd. Totalt sett ønsket et flertall på 55 % at forvaltningen ble lagt til Den norske kirke, mens 45 % ville at kommunen tok ansvaret.

Kirkelovutvalgets innstilling og høringsresultatet dannet grunnlaget for lovforslagene som ble

lagt frem for Stortinget i Ot. prp. nr. 64 (1994-95). Stortinget fulgte departementets anbefaling og vedtok å legge ansvaret for gravferdsforvaltningen til kirkelig fellesråd. Begrunnelsen var den århundrelange tradisjonen med nære bånd mellom forvaltning av kirkegården og kirken for øvrig. Mindretallet ville ha kommunalt ansvar og foreslo dessuten at begrepet «gravlund» ble benyttet i lovteksten i stedet for «kirkegård». Det ble understreket at hensynet til personer som ikke var medlemmer av Den norske kirke måtte ivaretas på en tilfredsstillende måte.

### 7.3 Dagens ordning

Nåværende gravferdslov trådte i kraft 1. januar 1997. Den nye gravferdsloven er en systematisering og modernisering av tidligere lovverk som omfattet en rekke ulike lover av til dels svært gammel opprinnelse.

De viktigste prinsippene som ligger til grunn for nåværende lov er:

- Alle statsborgere har rett til fri grav på kirkegård i kommunen.
- Soknet eier kirkegårdene. Disse skal vanligvis legges i nærheten av en kirke.
- Kirkelig fellesråd har ansvar for bygging, drift og vedlikehold av kirkegårder og kirkebygg.
- Kommunene har det økonomiske ansvaret og skal stille tilstrekkelige arealer til rådighet.
- Kirkelig fellesråd har arbeidsgiveransvar for de tilsatte.
- Andre trossamfunn kan gis egne områder innenfor offentlig kirkegård.
- Private urnegraver kan tillates, mens private kistegraver ikke er tillatt.
- Begrepet kirkegård er beholdt, men forhindrer ikke at andre betegnelser som gravlund kan brukes.

Gravferdslovens hovedregel er at kirkelig fellesråd har ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirkegårder og kirkebygg. Kirkelig fellesråd gjør dette på vegne av det offentlige. Hvis kommunen bare har et sokn, er det menighetsrådet som har ansvaret. Bispedømmerådet godkjenner større endringer av kirkegårder, som for eksempel nedleggelse. Menighetsmøtet har uttalerett i slike saker.

Kirkelig fellesråd og kommunen kan inngå avtale om at ansvaret overføres til kommunen. En slik ordning er etablert i Oslo og i enkelte andre kommuner. Når kommunen overtar kirkelig fellesråds ansvar og myndighet, overtar Fylkesmannen

bispedømmerådets myndighet. En annen mulig løsning er at kirkelig fellesråd avtaler at kommunalt tilsatte utfører enkeltoppgaver, men at kirkelig fellesråd fortsatt beholder drifts- og vedlikeholdsansvaret. Arbeidsoppgaver knyttet til kirkegård, gravkapell og krematorium kan utføres av tjenestemenn som ikke er medlemmer i Den norske kirke, men bruk av kombinasjonsstillinger kan i noen tilfeller medføre medlemsplikt.

I Norge er det ca. 40 krematorier og 2 000 kirkegårder på til sammen 15 000 dekar. Rundt 45 000 mennesker dør og gravlegges hvert år. Omtrent 30 % blir kremert. Gravkapeller og krematorier er åpne for alle. Det samme gjelder offentlige gravlunder og kirkegårder. Den norske kirke og andre registrerte trossamfunn som er virksomme på stedet, kan vigsle kirkegården eller deler av den. Registrerte trossamfunn har i henhold til *Lov om trdomssamfunn og ymist anna* anledning til å eie og drive egne gravplasser i stedet for å få avsatt deler av en offentlig gravlund eller kirkegård. En slik løsning forutsetter at eieren bekoster anlegg og drift.

Brutto utgifter til kirkegårdsdriften var om lag 520 mill. kroner i år 2003 (St. meld. nr. 41 2004-2005). Utgifter til investeringer i bygg og anlegg er ikke inkludert i dette beløpet.

## 7.4 Kirkegården som kulturminne

Kirkegården er det eldste offentlige utearealet de fleste steder i Norge. Alle ble gravlagt her. Kirkegården representerer ofte stedets kultur og historie og er derfor et sentralt kulturminne. Den gjenspeiler forestillinger om tro, liv og død.

Fredningstid for en grav er vanligvis 20 år. Når en kirkegård nedlegges er den fredet i minst 40 år etter siste gravlegging. Etter initiativ fra kirkelig fellesråd kan kommunen, etter plan- og bygningsloven, regulere kirkegården til spesialområde med vern som formål. Kulturminneloven gir myndigheter, fylkeskommunen og Riksantikvaren mulighet til å frede hele eller deler av kirkegården. Alle graver fra middelalderen og samiske kirkegårder eller enkeltgraver eldre enn 100 år er fredet. Kirkelig fellesråd kan vedta at områder av kirkegården eller enkeltgraver med gravminner og annet utstyr skal bevares.

I Norge har vi også særskilte gravplasser. Krigskirkegårder er underlagt *Genevekonvensjonen* av 12. august 1949 og administreres av Krigsgravtjenesten i Kultur- og kirke departementet. De fleste kolerakirkegårder er borte, men det finnes noen få i Sunnhordland. Av de tidligere hospitalkirke-

kegårdene finnes det én ved Valen sjukehus i Sunnhordland.

Fra 1800-tallet ga kongen bare unntaksvis tillatelse til gravlegging utenfor kirkegårder. Noen få av de private gravstedene som ble anlagt på 1800-tallet er bevart og enkelte er fortsatt i bruk. Et av dem er gravstedet på Jarlsberg hovedgård i Tønsberg. Store kulturpersonligheter har i enkelte tilfeller fått egne gravplasser. For eksempel er Edvard Grieg gravlagt på Trollhaugen i Bergen og Gustav Vigeland i Vigelandsanlegget i Oslo.

## 7.5 Fremtidige utfordringer

### 7.5.1 Tros- og livssynsmessig mangfold

Norge blir i stadig større grad et flerkulturelt samfunn, og å ivareta det tros- og livssynsmessige mangfoldet på en god måte, er et økende behov. Særlig er det knyttet en del utfordringer til andre trossamfunns gravskikker. Det er også en økende tendens til at enkeltpersoner ønsker individuelle ordninger ut fra egne interesser og familieforhold. I situasjoner knyttet til død, sorg og gravferd er det ekstra viktig å være sensitiv og imøtekommende overfor ulike behov.

### 7.5.2 Ressursbehov

Utvalget mener det faller utenfor mandatet å foreta en grundig analyse av dagens situasjon og fremtidige utfordringer når det gjelder ressursbruk og -behov, men vil påpeke at forskjeller mellom kommunene fører til store ulikheter i gravferdsforvaltningens rammebetingelser og organisering. Sektoren preges av mange små enheter og mange deltidsansatte. Rundt halvparten av fellesrådene har bare en ansatt kirkegårdsarbeider, som regel i deltidsstilling. Det er også vanlig at kirkegårdsarbeideren har ansvar for flere små kirkegårder. Bare de største kommunene har mer enn 10 tilsatte i kirkegårdsvirksomheten. Disse momentene aktualiserer spørsmålet om hvor store ressurser som skal brukes på gravferdsforvaltningen og hvordan ressursene kan utnyttes best mulig.

### 7.5.3 Vurdering av dagens ordning

#### *Vurdering fra fagforeninger*

Synspunkter fra de ansatte er innhentet fra de to fagforeningene som organiserer de fleste innen gravferdsforvaltningen. Fagforeningen Kirkeansatte (YS) uttaler at den nye kirke-loven har ført til at arbeidet på kirkegården er blitt en stor og viktig

sektor innenfor en liten virksomhet. Dermed er den også blitt mer synlig. Det er mer fokus på kompetanseutvikling, og fellesrådene er mer opptatte av kirkegårdsdrift enn det kommunestyrene var. Fellesrådene er stort sett gode arbeidsgivere. Unntaket er de som er for små til å ha en profesjonell administrasjon.

Fagforbundet (LO) mener at det overordnede målet for gravferdssektoren er å sikre alle borgere likeverdig behandling og lik tilgang til nødvendige tjenester. Uavhengig av fremtidig kirkeordning går Fagforbundet inn for at gravferdsloven blir endret, slik at forvaltningsansvaret for sektoren legges til kommunen. Lokalt kan det inngås avtale med kirkelig fellesråd om driftsansvar m.v., blant annet for å finne gode løsninger for mange av dagens kombinasjonsstillinger.

#### *Spørreundersøkelser*

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) gjennomførte høsten 2003 en spørreundersøkelse om gravferd blant 188 fellesråd, dvs. omkring 1/5 av alle kirkelige fellesråd/gravferdsetater i Norge (STL 2004). Resultatene viser at mange kirkelige fellesråd ikke er godt nok forberedt på å bistå ved begravelser av personer som ikke er medlemmer av Den norske kirke.

Samarbeidsrådet påpeker at det uavhengig av hvordan gravferdsforvaltningen ordnes, er et kontinuerlig behov for bevisstgjøring om minoritetenes behov og rettigheter blant dem som har ansvar på området. Dette er problemer som eksisterer i større eller mindre grad uansett hvem som har ansvaret for å forvalte gravferdsområdet. Noen mener dette er en indikasjon på at forvaltning av sentrale oppgaver som gravferd ikke bør ligge til et trossamfunn, men forvaltes av en allmenn, offentlig instans. Det er neppe realistisk å forvente at samtlige kommuner, uansett størrelse, skal kunne betjene alle minoritetsgrupper like godt. Desto viktigere er det å etablere interkommunalt og regionalt samarbeid for å få til gode løsninger.

I 2004 gjennomførte TNS Gallup en undersøkelse om den brukeropplevde kvaliteten på de kommunale gravferdstjenestene på oppdrag fra Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon (KA). Undersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervju. Målgruppen for undersøkelsen var et tilfeldig utvalg pårørende som har vært ansvarlig for gravferd og/eller gravfestere de siste 3 - 4 årene. Det ble trukket ut et representativt utvalg kommuner. De største bykommunene inngikk i utvalget for at det skulle være mulig å nå personer fra andre trossam-

funn. Det var også et tilleggsutvalg festere til muslimske gravfelt i Oslo.

Undersøkelsen (KA 2004) viser at flertallet mener dagens gravferdsordning dekker deres ønsker og tradisjoner, dvs. 20 % opplever at den gjør det i noen grad og 64 % i ganske stor grad eller svært stor grad. Det var flest misfornøyde i Oslo og Akershus. Litt mer enn halvparten er uenige i at det er problematisk at Den norske kirke har hovedansvar for kirkegårder og gravlunder. Flertallet mener at dagens gravferdsordning gir mulighet til å utforme gravstedet etter eget ønske. Flertallet var enige i påstanden om at alle har likeverdige muligheter til en verdig gravferd, uavhengig av tradisjon og livssyn. De yngste var mest uenige i dette. Meningene var mer delte når det gjaldt ønsket om større valgfrihet og individuelle løsninger i forbindelse med gravferd, 19 % sa seg helt enige i at det er nødvendig med større valgfrihet og flere muligheter for individuelle løsninger, mens 12 % var helt uenige i dette.

På bakgrunn av dette konstaterer utvalget at det er ulike meninger om hvorvidt gravferdsforvaltningen skal ivaretas av kirkelig fellesråd. De ulike meningene avhenger dels av egen tros- og livssynsmessig tilhørighet, dels av hvilket prinsipielt syn den enkelte har på saken.

#### **7.5.4 Innstillingen fra Kirkerådets kirke/stat-utvalg**

Kirkerådets kirke/stat-utvalg (Kirkerådet 2002) foretok ingen grundig utredning om gravferdsforvaltningen, men tok prinsipielt standpunkt i saken. Flertallet mente det er et offentlig ansvar å sørge for at alle innbyggere får en verdig gravplass og at gravferd skjer i ordnede former og på en måte som tilfredsstillter den enkeltes religion eller livssyn. Utvalget gikk inn for at gravferdsforvaltningen ble et kommunalt ansvar. Begrunnelsen var at dette ville sikre større likestilling mellom de ulike tros- og livssynssamfunnene. Ordningen skulle ikke hindre kommunen i å sette ut arbeidet til Den norske kirke dersom det var formålstjenlig, siden Den norske kirke har lang erfaring med gravferdsforvaltning.

Innstillingen ble sendt på høring til Den norske kirkes organer, ulike teologiske og religionsfaglige utdanningsinstitusjoner og til arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner med medlemmer innenfor Den norske kirke. Det totale antallet høringsinstanser var 1 780. Rundt en tredel av høringsinstansene kommenterte forslaget, 80 % av disse gikk inn for at dagens ordning ble videreført. Av de resterende, mente 15 % at ansvaret burde

overføres til kommunene. Av de 5 % som ikke tok stilling til spørsmålet, mente noen at saken ikke var godt nok utredet.

Høringsinstansene som gikk inn for å videreføre dagens ordning, begrunnet dette i hovedsak med at:

- Det er gode erfaringer med nåværende ordning.
- Den norske kirke er profesjonell nok til å behandle alle likt.
- Det er ikke registrert noe ønske i flertallet av befolkningen om å flytte ansvaret over på kommunene.
- Saken ble for få år tilbake grundig vurdert i forbindelse med ny kirkelov og gravferdslov.
- Det er praktisk fordi kirkebygg og kirkegårder de fleste steder utgjør en integrert helhet.
- Kirkegårdsadministrasjonen utgjør en viktig del av fellerådernes oppgaver og bidrar til generell kompetanseoppbygging innen økonomi, administrasjon og personalforvaltning.

## **7.6 Ordningene i andre land**

I alle de nordiske landene har majoritetskirken ansvaret for gravferdsforvaltningen, også etter nyere lovgivning. Da utvalget var på studietur til Sverige, Danmark og Finland, var det et gjennomgående trekk at minoritetene opplever det som problematisk både i prinsipp og i praksis at majoritetskirken ivaretar gravferdsforvaltningen for alle innbyggere.

### **7.6.1 Sverige**

Gravferdsforvaltningen var et av nøkkelspørsmålene da Svenska kyrkan endret sin relasjon til staten i år 2000. For kirken var det avgjørende at den fikk beholde ansvaret for gravferdsforvaltningen fordi det er et viktig kontaktpunkt i forhold til majoriteten av medlemmene. Det var også et praktisk spørsmål fordi de fleste gravplasser ligger i tilknytning til kirkene. Vurderingen var også at ordningen fungerte godt. Resultatet ble at Svenska kyrkan beholdt ansvaret også etter nyordningen mellom stat og kirke.

Nåværende ordning innebærer at Svenska kyrkan skal holde egne gravplasser for ikke-kristne. Egne begravellesombud skal ivareta ikke-medlemmers behov. Begravellesavgiften fastsettes av et statlig organ. Avgiften dekker selve begravelen, dvs. transport, lokale og gravplass i 25 år. Seremonien dekkes av det enkelte trossamfunn. For medlemmer av Svenska kyrkan er avgiften inkludert i

den totale avgiften, men spesifisert på skatteseddelen. Det har vært reaksjoner på at ikke-medlemmer betaler en avgift til Svenska kyrkan, men myndighetene hevder at dette er en generell avgift for en oppgave som staten har satt bort til kirken.

### **7.6.2 Danmark**

Den danske folkekirken har ansvar for gravferdsforvaltningen. Begrunnelsen er i hovedsak historisk. De fleste kirkegårdene forvaltes av menighetsrådene, bare i 11 av Danmarks 275 kommuner forvaltes kirkegårdene av kommunen. Kirkegårdene er åpne for begravelse uansett religiøs tilhørighet. Lovgivningen pålegger menighetsrådene å sørge for at det er tilstrekkelig begravellesplass for alle i soknet. Kommunen har dette ansvaret når den driver kirkegårdene. Kommuner kan anlegge kommunale begravellesplasser som ikke blir kirkelig innviet, og trossamfunn utenfor folkekirken kan anlegge egen kirkegård eller begravellesplass dersom kirkeministeren gir tillatelse til det. Denne muligheten er lite benyttet de siste årene.

Kirkegårdene som menighetsrådene driver, finansieres med en kombinasjon av brukerbetaling og deler av kirkeskatten som medlemmene av folkekirken betaler. Medlemmer av folkekirken bidrar gjennom kirkeskatten til generelt vedlikehold av kirkegårdene. Derfor er det vanlig at ikke-medlemmer betaler mer enn folkekirkens medlemmer for selve gravstedet og for arbeidet som utføres i forbindelse med begravelen. Medlemmer av folkekirken får bruksrett til gravsteder gratis eller til en meget lav pris.

I forbindelse med dødsfall, har sogneprester i folkekirken sivil myndighetsoppgave som begravellesmyndighet. Det innebærer å ta stilling til om forutsetningene for begravelse eller likbrenning er oppfylt, om det skal skje kistebegravelse eller kremering og om det skal være kirkelig begravelse.

### **7.6.3 Finland**

En ny gravferdslov trådte i kraft 1. januar 2004 og erstattet bestemmelsene om gravferdsforvaltning i den tidligere religionsfrihetsloven. Målet med loven er tydelige og enhetlige regler som trykker religionsfriheten og tar pietetshensyn.

Gravplassene er allmenne. De opprettholdes av den evangelisk-lutherske kirkes menigheter. Disse plikter å skaffe gravplass til alle, uavhengig av kirkemedlemskap. Gravferdsavgiften er den samme for alle. Innbyggerne har rett til en egen gravplass eller en nøytral del av en annen gravplass. Gravferdsloven inneholder ellers fredningsbestemmel-



ser, regler for håndtering av aske og bestemmelser om begravelsesarrangementet.

#### 7.6.4 Island

Kirkegårdene driftes av et eget gravferdsutvalg. Dette utvalget er nært knyttet til Den evangelisk-lutherske kirkens menigheter eller prosti. Det innkreves en egen gravferdsavgift over skatteseddelen for alle over 16 år, som i 2005 er på ca. 25 norske kroner per mnd. Det er kirkegårdsutvalget i de enkelte menigheter (prosti) som forvalter disse. Det er avsatt egne områder for gravplasser til de som tilhører andre tros- eller livssynssamfunn.

### 7.7 Utvalgets vurderinger

#### 7.7.1 Forvaltning

Uavhengig av hvem som skal ivareta ansvaret for gravferdsforvaltningen, bør følgende retningslinjer gjelde:

- Det er et offentlig ansvar å sørge for gravplasser og å etablere ordninger som sikrer at gravferd og jordfesting skjer i faste, ordnede og verdige former.
- Det offentlige må ta ansvar for å skaffe til veie verdige livssynsflexible seremonilokaler for innbyggere som ikke benytter kirkelige bygg.
- Alle skal gravlegges med verdighet og respekt for personlig tro/livssyn.
- Gravferd skal så langt som mulig skje i overensstemmelse med de regler den enkelte religion eller tradisjon krever. Dersom dette ikke lar seg oppfylle i den enkelte kommune, må man finne løsninger regionalt uten at dette fører til merkostnader for pårørende.
- Gravsteder som omfattes av kulturminneloven behandles i henhold til denne.
- Gravferdssektoren skal ha ordnete tilsettingsforhold med klare rapporteringsveier og tydelig arbeidsgiveransvar.

Uavhengig av kirkeordning, er det etter utvalgets mening to alternative steder å plassere ansvaret for gravferdsforvaltningen: hos kirkelig fellesråd eller kommunen. Utvalget ser fordeler og ulemper med begge alternativene. Nedenfor er fordelene listet opp og de utgjør samlet sett hovedbegrunnelsene for utvalgsmedlemmenes standpunkt.

*Fordeler ved at kirkelig fellesråd beholder forvaltningsansvaret:*

- Den ivaretar den store majoriteten som velger begravelse i regi av Den norske kirke (94 % i 2003).
- De fleste gravplasser ligger i nærheten av lokale kirker.
- Aktuelle aktører samarbeider i de fleste tilfeller med Den norske kirke.
- Kirkelig fellesråd har god kompetanse på området.
- Ingen signaler tyder på annet enn at kirkelig fellesråd ivaretar oppgaven på en tilfredsstillende måte på vegne av det offentlige.
- Kirkelig fellesråd har sannsynligvis større innsikt i behovene til ulike religioner og livssyn enn det en kommunal etat har.

*Fordeler ved at kommunen overtar forvaltningsansvaret:*

- Det tydeliggjør at det er et offentlig ansvar å sørge for at alle innbyggere får en verdig gravplass og at gravferd skjer i ordnede og faste former.
- Brukere som ikke er medlemmer av Den norske kirke kan oppleve det mindre problematisk å bli møtt av en nøytral instans ved gravferd.
- Skillet mellom de juridiske og praktiske sidene ved gravferd og de religiøse og seremonielle blir tydeligere.
- Kompetanse og ressurser kan utnyttes bedre, da de som har praktisk arbeid med gravstedene også kan ha andre arbeidsoppgaver i kommunen.
- Den norske kirke blir frigjort fra en stor og ressurskrevende oppgave.
- Et ikke-kirkelig organ blir klageinstans.

#### 7.7.2 Faglig forum

Uavhengig av om kommunen eller kirkelig fellesråd skal ha forvaltningsansvaret, kan det være behov for et gravferdsfaglig forum der involverte instanser kan samarbeide og drøfte ulike problemstillinger knyttet til gravferd, gravferdsskikker og forvaltning på tvers av menighets- og kommunegrensene. Et slikt forum kan styrke kompetansen i gravferdsfaglige spørsmål og ha en rådgivende funksjon overfor fellesråd og kommune.

## 7.8 Utvalgets standpunkt

### 7.8.1 Forvaltningsansvaret

Utvalgets flertall på 17 av 20, medlemmene Andersen, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Løwe, Nordstokke, Nygård, Samset, Sandvig, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland, mener forvaltning av gravferd er en allmenn oppgave som må ivaretas av det offentlige og anbefaler at gravferdsloven endres slik at hovedprinsippet er at kommunen har ansvaret for gravferdsforvaltningen. Alle, unntatt medlemmene Løwe og Sandvig, vil understreke at dette ikke bør hindre kommunen i å inngå avtale med Den norske kirke om å overføre ansvaret til kirkelig fellesråd når det er hensiktsmessig.

Utvalgets mindretall, medlemmene Gjønnes, Lønning og Tingelstad, anbefaler at kirkelig fellesråd beholder ansvaret, både fordi langt de fleste gravferder skjer etter Den norske kirkes ritualer og fordi kirkebygg og kirkegårder utgjør en integrert helhet de fleste steder. Mindretallet mener at det heller ikke er registrert noe ønske i flertallet av befolkningen om å flytte ansvaret over på kommunene, og at de fleste er fornøyde med måten kirkelig fellesråd ivaretar ansvaret på. Mindretallet viser for øvrig til siste stortingsbehandling av kirke-loven og gravferdsloven av 1996, høringen etter Kirkerådets utredning og til at dette er i tråd med ordningen i alle de andre nordiske landene.

### 7.8.2 Andre spørsmål

#### *Begrepsbruk*

Utvalget anbefaler at begrepet kirkegård erstattes av den nøytrale betegnelsen gravlund eller gravplass i lovverket.

#### *Vigsling*

Utvalget anbefaler at det ved nyanlegg bør vurderes å erstatte vigsling av hele gravlundene med vigsling av felt for å tydeliggjøre at deler av gravlundene benyttes av flere tros- og livssynssamfunn.

#### *Faglig forum*

Utvalget anbefaler at det uavhengig av hvem som skal ha det fremtidige forvaltningsansvaret, legges til rette for at det i hvert bispedømme/fylke etableres et faglig forum som kan ha en rådgivende funksjon i forhold til fellesråd/kommune. Forumet bør ha særlig fokus på samarbeid mellom de ansvarlige for gravferds-seremoni og gravferdsforvaltning, ulike behov når det gjelder gravferdsskikker og gravlundene som kulturminner.

#### *Gravferdskontakt*

Dersom kirkelig fellesråd skal være gravferdsforvalter også for fremtiden, anbefaler utvalgsmedlem Sandvig og Steinsland at det opprettes en ordning med en kommunal gravferdskontakt. Denne personen må holde seg oppdatert på gravferdsforvaltning og være et bindeledd mellom kirkelig fellesråd og pårørende som står utenfor Den norske kirke.

#### *Eiendomsforhold og finansiering*

Utvalget legger til grunn at flertallets anbefaling ikke får konsekvenser for eierforholdene til gravlundene. Selv om forvaltningsansvaret legges til kommunen, kan soknet fortsatt eie arealet. Dette er også omtalt i kapittel 9 om eiendomsrett.

Utvalget anser en særskilt gravferdsavgift for lite ønskelig, og anbefaler at kommunen fortsatt skal finansiere gravferdsforvaltningen, uavhengig av hvem som får forvaltningsansvaret

## Kapittel 8

# Fredede og verneverdige kirker

### 8.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere ordninger for fredede og verneverdige kirker som Den norske kirke forvalter. Utvalgets utgangspunkt er at kirkene representerer en felles nasjonal kulturarv. Derfor kan forslagene i prinsippet også anvendes for tilsvarende bygninger som tilhører andre tros- og livssynssamfunn, og til en viss grad for andre lokaler som forsamlingshus, kapeller og lignende.

Spørsmålet om nedlegging av kirker har vært debattert i den senere tid. Dette er kommentert i kapittel 9 om eiendomsrett, mens dette kapitlet konsentrerer seg om ordninger for ivaretagelse av fredede og verneverdige kirker.

Kapittel 8.2 gir en historisk oversikt over kirkebyggingen i Norge. Mange oppfatter kirkebygget som et sentralt symbol på lokalt fellesskap og forankring, blant annet på grunn av båndene mellom statsmakt og kirke gjennom tidene. Kapitlet viser hvordan kirkebyggingen er knyttet sammen med nasjonens historie.

Kapittel 8.3 beskriver dagens lovverk, eierforhold og finansiering. De mest sentrale vernebestemmelsene og en kort situasjonsbeskrivelse er tatt med.

Flere tidligere utredninger har vurdert ordninger for fredede og verneverdige kirker. En kort oppsummering av hovedpunktene i disse blir referert i kapittel 8.4. Her gjengis også vurderinger fra rapporter som utvalget har bestilt fra norske fagmiljøer.

Kapittel 8.5 beskriver ordningene i andre nordiske land, med hovedvekt på ordningen som ble etablert i Sverige da Svenska kyrkan ble fristilt fra staten i år 2000.

I kapittel 8.6 presenteres utvalgets vurderinger, mens dets standpunkt fremgår av kapittel 8.7.

### 8.2 Historikk<sup>1</sup>

I motsetning til de andre nordiske landene, hadde ikke Norge adelskap, herregårder og kongebor-

ger. Nesten alle fellesressurser ble samlet i kirkene. De er derfor våre viktigste historiske kilder og bygninger i forhold til arkitektur, kunst og bygningsteknisk utvikling.

Sannsynligvis ble de første norske kirkene bygd rundt år 950. Mostertinget i 1024 bestemte at bøndene skulle finansiere kirkebygget, og kirkene var den viktigste fellesoppgaven for lokalsamfunnet frem til slutten av 1800-tallet. Den mest aktive kirkebyggingen foregikk i perioden 1100-1150. Etter hvert avtok byggeaktiviteten og med svartedauden i 1349 stanset den nærmest opp. Den kom først i gang igjen på 1600-tallet. Fra da av og frem til 1850 måtte nybyggingen forsøke å kompensere for alle de eldre kirkene som var utrangert på grunn av alder og naturødeleggelser.

Med eneveldet tok kongen myndighet og eiendomsrett over kirkene. På slutten av 1600-tallet begynte kongen å selge enkelte kirker til privatpersoner mot at de tok ansvaret for vedlikehold og drift. Pga. pengenød etter den store nordiske krig, skjøt kirkesalget fart og fra 1721 ble ca. 620 norske kirker solgt i løpet av få år. Mens kirkens jord og gods kunne skaffe eieren store inntekter, var selve kirkebygget en praktisk og økonomisk belastning. Det førte til at kirkene ble dårlig vedlikeholdt og gjerne skiftet eier flere ganger i årene etter kirkesalget. Lovverket fra 1818 ga menighetene rett til å overta kirkene hvis eierne ikke oppfylte forpliktelsene sine, men forfallet kunne ha kommet langt før dette skjedde. Frem til 1839 ble rundt 100 kirker kjøpt tilbake. I enkelte tilfeller ble kirken kjøpt tilbake for å rives og bygge nytt.

En av de viktigste oppgavene for det lokale selvstyret som ble etablert ved formannskapslovene i 1837, var å ordne opp i forfallet som preget mange kirker. Formannskapene fikk rett til å kjøpe tilbake kirker og kunne innkreve skatt for å finansiere bygging og drift av kirker. I løpet av få år var antall kirker i privat eie redusert til 55.

Perioden 1850-1900 er den største kirkebyggeperioden etter middelalderen, men også den verste kirkeraseringsperioden. Uerstattelige middelalderkirker med verdifulle utsmykninger ble revet. Forfalne eller små kirker ble erstattet av nye for å oppfylle kravet om at kirken skulle romme en tre-

<sup>1</sup> Hovedkilde: Mørk 2003

del av folketallet i soknet. Fra 1850 økte antall kirker fra rundt 900 til de ca. 1 600 vi har i dag. En tredel av dagens kirker er fra denne perioden.

I 1897 ble det vedtatt et nytt lovverk: *Lov om Kirker og Kirkegaarder*. Loven ga soknet eiendomsrett til kirkene og forbød salg av kirker. Hensikten med loven var å sikre at kirker i privat eie ble tilbakeført til den lokale menigheten. Utgiftene til kirkebygningene skulle primært dekkes av kirkens inntekter, men kunne suppleres med bidrag fra kommunens skatteinntekter. Tilsynet med kirkene besto av fire nivåer med Kirkedepartementet som øverste forvaltningsmyndighet som bl.a. behandlet bygging av nye kirker. Kirkens overtilsyn eller Stiftsdireksjonen besto av stiftsamtmannen og biskopen og hadde godkjenningsmyndighet i saker som bl.a. endringer av kirker og kirkegårder og utleiereglement. Kirkens tilsyn var det lokale nivået som opprinnelig besto av sokneprest og kommunale representanter.

Dette tilsynet ble overført til menighetsrådene ved menighetsrådsloven av 1920. Kirkeordningsloven av 1953 innførte et eget bygningsutvalg for løpende tilsyn og åpnet for at alle kirker og kirkegårder i kommunen kunne stilles under samme tilsyn. Kirkevergen var det nederste nivået og var enten valgt ombud eller kommunalt ansatt.

Frem til 1912 var Fortidsminneforeningen rådgiver for Kirkedepartementet i antikvariske spørsmål som vedrørte kirkene. Da Riksantikvaren ble opprettet som instans i 1912, ble ansvaret overført dit. Riksantikvaren var til å begynne med en del av Kirkedepartementet, men har fra 1972 vært en del av Miljøverndepartementet.

## 8.3 Dagens situasjon

### 8.3.1 Status<sup>2</sup>

I Norge finnes det vel 1600 kirker. Avhengig av alder og verdi, kan kirkene være omfattet av ulike typer vern med tilhørende praktiske og økonomiske forpliktelser. I dag er 219 fredet og 761 har status som verneverdige. Riksantikvarens begrunnelse for dette er at kirkene er en sentral del av den nasjonale kulturarven.

Kirker som er fredet etter Kulturminneloven, omfatter tre kategorier:

- De 194 middelalderkirkene fra før 1537 er automatisk fredet etter kulturminnelovens § 4, 1. ledd.

<sup>2</sup> Eksakt datering kan i noen tilfeller være vanskelig, slik at antall kirker i de ulike kategoriene blir justert med ujevne mellomrom.

- De 22 kirkene fra perioden 1537-1649 er fredet etter kulturminnelovens § 4, 3. ledd.
- Av kirker nyere enn 1649 er 3 fredet ved enkeltvedtak etter kulturminnelovens § 15. To av disse er ikke i bruk som menighetskirker.

Endringer på fredede kirker krever vedtak både etter kulturminneloven og kirkeloven. Enhver endring i disse byggene må godkjennes av både Riksantikvaren og biskopen. Vedlikehold skjer etter retningslinjer gitt av Riksantikvaren.

De 301 kirkene fra perioden 1650-1850 anses å ha en særlig verdi som kulturminner og er derfor også underlagt antikvarisk rådgivning av Riksantikvaren. Ved behov for endringer, skal de antikvariske interessene tas med i vurderingene. Riksantikvaren skal derfor rådspørres før kirkelige myndigheter fatter vedtak om endringer.

En del av kirkene bygd etter 1850 (460 kirker) er gitt et spesielt vern som særlig interessante arkitektoniske eller kulturhistorisk verdifulle representanter for sin tid. Dette er kirker som er listeført etter vedtak av Riksantikvaren. Disse kirkene skal forvaltes på samme måte som kirkene fra 1650-1850.

Et mindre antall kirker er i privat eie. Fortidsminneforeningen eier 17 av de eldste kirkene, de fleste er stavkirker<sup>3</sup>. De får offentlig støtte fra Miljøverndepartementet til bevaring.

### 8.3.2 Eierforhold og forvaltning

Forvaltningen av kirker omfattes av flere lovverk. Foruten mer generelt lovverk om arbeidsmiljø, brannsikring og offentlighet i forvaltningen, er de mest sentrale i denne sammenhengen følgende:

- *Lov om kulturminner* av 9. juni 1978 nr. 50 (kulturminneloven) med forskrifter
- *Lov om Den norske kirke* av 7. juni 1996 nr. 31 (kirkeloven)
- *Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd* av 7. juni 1996 nr. 32 (gravferdsloven)
- *Plan- og bygningslov* av 14. juni 1985 nr. 77

Kirkeloven regulerer den kirkelige organisasjonen og eiendoms- og driftsforhold knyttet til kirkene. Hvert sokn skal ha en kirke, og kirken er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene innen en kommune kan eie kirker i fellesskap. Kirkelig fellesråd kan betraktes som den strategiske eieren av kirkebygningene med ansvar for bygging, drift, vedlikehold og bruk,

<sup>3</sup> I likhet med enkelte privateide kirker er disse inkludert i Riksantikvarens oversikt over middelalderkirker.

mens kommunen skal sørge for finansieringen. Ny kirke skal bygges når en kirke er tilintetgjort, er ubrukt og ikke kan utbedres, ikke gir tilstrekkelig plass for de kirkebesøkende eller når det dannes et nytt sokn der det ikke er kirke fra før. Kirkene kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. Departementet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det.

Forvaltning av kirken og kirkens omgivelser skal samordnes med kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Oppføring, ombygging, utvidelse eller nedleggelse av kirker skal godkjennes av departementet. Innenfor departementets myndighet etter kirkeloven § 21, har biskopene fullmakt til å godkjenne ombygging og utvidelse. Biskopens vedtak om å godkjenne ombygging og utvidelse av kirker og om å tillate bebyggelse nærmere enn 60 meter, kan påklages til departementet av kirkelig fellesråd og andre med rettslig klageinteresse.

Menighetene har etter kirkeloven § 20 en begrenset rett til å ta betaling for bruk av kirkene til andre formål enn kirkelige handlinger, for eksempel ved konserter.

Etter kirkeloven kan en kirke nedlegges dersom:

- Soknet er nedlagt, og det er kirke i det nye soknet.
- Det er oppstått plikt til å bygge ny kirke.
- Behovet for kirken er bortfalt, og soknet har en annen tilstrekkelig kirke.

Dersom en kirke nedlegges, opphører kommunens økonomiske ansvar. Hvis bygget er fredet som kulturminne, kan det ikke rives eller flyttes. Menigheten har som eier vedlikeholdsansvar og kan søke Kulturminnefondet om tilskudd.

### 8.3.3 Verne- og fredningsbestemmelser

Kulturminneforvaltning hører inn under Miljøverndepartementet og består av Riksantikvaren som sentralt direktorat og fylkeskommunene/Samisk kulturminneråd på regionalt nivå.

Fredede kirker pålegges de strengeste krav ved bygningsmessige forandringer. Det krever vedtak både etter kulturminneloven og kirkeloven. Ethvert inngrep i disse byggene må godkjennes av Riksantikvaren, og vedlikehold skjer etter rådgivning fra Riksantikvaren.

Verneverdige kirker som er underlagt antikvarisk tilsyn medfører også forpliktelser for eierne. Ved behov for endringer skal Riksantikvaren rådspørres før kirkelig myndighet fatter vedtak om dette.

Riksantikvaren kan frede kirker eller kirkegårder, deler av dem eller områder rundt en fredet

kirke eller kirkegård. Kongen kan frede et kulturmiljø for å bevare området kulturhistoriske verdi. Kommunene kan, med hjemmel i plan- og bygningsloven, sikre og bevare verneverdige kulturminner ved å regulere særskilte områder eller enkeltbygninger for bevaringsformål. Fredningsvedtakene forbyr eller regulerer tiltak som kan motvirke formålet med fredningen.

Kirke- og kulturdepartementet og Miljøverndepartementet har utarbeidet et rundskriv (T-3/2000) med regler og veiledning for hvordan Den norske kirkes kulturminner skal forvaltes. I innledningen står det blant annet:

«Vern om kirkebygg og kirkegårder er motiver ut fra målet om at kristen tro og kristent verdigrunnlag skal holdes levende i det enkelte lokalsamfunn og i samfunnet som helhet. [...] Kirkene med deres omgivelser innehar dokumentasjon og kunnskapspotensial som vi ikke finner andre steder. De representerer en kontinuitet, og de var, er og vil fortsatt være av våre mest verdifulle kulturminner. [...] Kirkelig myndighet har ansvar for å forvalte kirkens kulturminner slik at menighetenes behov blir ivaretatt, men også slik at fremtidige generasjoner får mulighet til å oppleve disse verdier.»

### 8.3.4 Økonomiske ordninger

#### *Særskilte tilskudd*

Det kan søkes om statlig tilskudd for kirker som er definert som verneverdige eller fredede. Riksantikvaren kan gi tilskudd til konservering og restaurering av kirkeinventar, kirkekunst og gravminner. I enkelte tilfeller kan Riksantikvaren også gi støtte til merkostnader ved restaurering av kirkebygg. Det gis ikke støtte til ordinært løpende vedlikehold.

#### *Nidarosdomen*

For Nidarosdomen er det etablert en særskilt finansierings- og forvaltningsordning. Utgiftene til restaurering og antikvarisk vedlikehold, og driftsutgifter som gjelder bruk av Nidarosdomen som kulturminne, bevilges over statsbudsjettet og forvaltes av Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider (NDR). Kommunen er økonomisk ansvarlig for driftsutgifter som gjelder menighetslivet. Det er ikke umiddelbart enkelt å skille ut utgiftene som gjelder menighetens virksomhet og det som gjelder annen bruk av kirken. Det er inngått en driftsavtale mellom NDR og kirkelig fellesråd om en prosentvis fordeling av driftsutgiftene.

Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider (NDR) ble opprettet i 1869. NDR er underlagt Kul-

tur- og kirke departementet og har som formål å bevare og utvikle Nidaros Domkirke og Erkebisppegården som kulturminner, samt andre kirkelige byggverk. Den tidligere tilsynskomiteen ble fra 2004 erstattet av et eget styre der biskopen har fast plass sammen med en ansattrepresentant fra NDR og 3 styremedlemmer oppnevnt av departementet.

#### Store kirker av nasjonal verdi

Enkelte middelalderkirker byr på ekstra store vedlikeholdsmessige utfordringer på grunn av sin nasjonale karakter, kulturhistoriske verdi og størrelse. Riksantikvaren betegner disse som «store kirker av nasjonal verdi» og har definert en gruppe på 12 kirker i kategorien. Blant disse er Oslo domkirke, Stavanger domkirke, Bergen domkirke, Røros kirke og Trondenes kirke. Flere av disse kirkeene er i svært dårlig bygningsmessig stand og mye verdifull kirkekunst behøver restaurering.

### 8.3.5 Tilstandsvurdering

Utvalget har ikke tatt stilling til hvilket ressursnivå som er nødvendig for å ivareta fredede og verneverdige kirker, men har i henhold til mandatet konsentrert seg om å beskrive ordninger for å besørge

dette. For å gi et bilde av situasjonen, har utvalget likevel bedt om en oversikt fra Riksantikvaren jf. tabell 8.1.

Beregninger fra Riksantikvaren viser at en stor del av kirkene blir for dårlig vedlikeholdt. Riksantikvaren påpeker at det ofte er liten sammenheng mellom lokaliseringen av økonomisk krevende kirkebygg og lokalsamfunnets evne til å yte tilstrekkelige tilskudd.

Disse kostnadene kommer i tillegg til det som brukes på området i dag. Riksantikvaren har foreslått at kostnadene fordeles mellom to statlige departement og eier/kommune. Den statlige andelen er foreslått større for istandsetting enn for vedlikehold, og staten bidrar med størst andel for de eldste kirkene. Ut fra Riksantikvarens beregninger bevilges det i dag vel 3 mrd. kroner for lite til istandsetting, og vel 100 mill. kroner mangler til årlig vedlikehold.

## 8.4 Andre utredninger og forslag

### 8.4.1 Stat – kirke-utvalget av 1970

Stat – kirke-utvalget som ble oppnevnt i 1970, foreslo i sin utredning *Stat og kirke* (NOU 1975:30) at

Tabell 8.1 Istandsettings- og vedlikeholdsbehov for kirker med ulik vernestatus.

Istandsetting	Totalbehov	Stat/MD <sup>1</sup>	Stat/KKD <sup>2</sup>	Kommune/eier
Stavkirker	57 750 000	57 750 000	0	0
Automatisk fredete kirker	667 500 000	66 750 000	333 750 000	267 000 000
Store kirker av nasjonal verdi	105 000 000	10 500 000	52 500 000	42 000 000
Kirker 1650-1850	920 100 000	36 804 000	147 216 000	736 080 000
Listeførte kirker 1850-2000	1 325 250 000	26 505 000	106 020 000	1 192 725 000
Brannsikring, kirker før 1850	124 500 000	12 450 000	62 250 000	49 800 000
Brannsikring, kirker etter 1850	150 000 000	10 500 000	49 500 000	90 000 000
<b>Totalt</b>	<b>3 350 100 000</b>	<b>221 259 000</b>	<b>751 236 000</b>	<b>2 377 605 000</b>

Årlig vedlikehold	Årlig behov	Stat/MD	Stat/KKD	Kommune/eier
Stavkirker	10 000 000	8 000 000		2 000 000
Stavkirker, brannsikring	7 000 000	7 000 000		
Automatisk fredete kirker	21 500 000	1 505 000	7 095 000	12 900 000
Store kirker av nasjonal verdi	5 000 000	350 000	1 650 000	3 000 000
Kirker 1650-1850	26 250 000	210 000	1 102 500	24 937 500
Listeførte kirker 1850-2000	38 000 000	304 000	1 596 000	36 100 000
Brannsikring, kirker før 1850	12 100 000			12 100 000
Brannsikring, kirker etter 1850	15 000 000			15 000 000
<b>Totalt</b>	<b>134 850 000</b>	<b>17 369 000</b>	<b>11 443 500</b>	<b>106 037 500</b>

<sup>1</sup> Miljøverndepartementet

<sup>2</sup> Kultur- og kirke departementet

et visst antall kirker av særlig kulturhistorisk verdi bør betraktes som offentlig eiendom under statlig ansvar. Et begrenset antall kirker burde fredes og bli vedlikeholdt av staten. Forslaget innebar en mindre restriktiv linje når det gjaldt bygningsmessige eller andre endringer for menighetskirker. Fra antikvarisk hold ble det uttrykt bekymring for hvilke konsekvenser dette ville få. Forslagene ble for øvrig ikke fulgt opp.

#### 8.4.2 Kirkelovutvalget

Utvalget som utredet *Den lokale kirkes ordning* (NOU 1989:7), mente det ville være uforsvarlig å stille soknene fritt med hensyn til forvaltning av kirkene, samtidig som utvalget holdt fast på prinsippet om at soknene skulle eie kirkene. Utvalget anså det som en nasjonal oppgave å ivareta middelalderkirkene og foreslo at staten skulle bære utgiftene til restaurering og utbedring mens alminnelig vedlikehold og drift skulle dekkes over kommunale budsjett. I tillegg foreslo utvalget at det ble plukket ut et begrenset antall kirker fra andre perioder som kunne få statlig støtte. Utvalget pekte også på nødvendigheten av å ha retningslinjer som ivaretok både kulturhistoriske behov og menighetenes bruksbehov.

#### 8.4.3 Kulturminneutvalget

Kulturminneutvalget avleverte sin rapport *Fortid former framtid* (NOU 2002:1) 21. desember 2001. De beskrev kirkene som de mest brukte kulturminnene og et sted der lokalsamfunnet kan møte viktige sider av historien. Utvalget mente derfor at kirkens kulturminner må forvaltes med tanke på etterslekten og slik at lokalsamfunnets behov blir ivaretatt.

Rapporten påpekte det store ressursbehovet for å utbedre og vedlikeholde kirkene. De henviste til Riksantikvarens behovsanalyser som viste at kirkenes behov utgjør nærmere 40 % av det samlede behovet på kulturminnefeltet. Utvalget mente dette viste nødvendigheten av å vurdere om dagens finansieringsordninger er tilstrekkelige.

Kulturminneutvalget trakk frem flere utfordringer i forhold til fredede og verneverdige kirker:

- Antikvariske hensyn kan stå i motsetning til menighetens bruksbehov. Satt på spissen kan valget oppleves som et valg mellom behovet for å ha en levende brukskirke og en kirke i form av et museum eller en kulturskatt.
- Kulturvernet legger en stor økonomisk belastning på kommuner og menigheter.

- Befolkningsutvikling og endret bosettingsmønster kan føre til overtallige kirker som kirkelige fellesråd ikke har noen egenmotivasjon for å ivareta.

Forslagene fra utvalget var blant annet at:

- Den offentlige kulturminneforvaltningen må legge opp til prosesser som i større grad enn i dag gjør det meningsfylt for lokale aktører å delta når beslutning om kulturminner og kulturmiljøer skal fattes.
- Det må lages planer for hvordan et lokalsamfunns kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes i fremtiden.
- Kulturminneforvaltningen, i samarbeid med Statistisk sentralbyrå og andre relevante aktører, må legge til rette for innhenting og systematisering av data som gjør det mulig å foreta en reell analyse av de samfunnsøkonomiske ringvirkninger et kulturminne kan ha.

#### 8.4.4 Kirkerådets kirke/stat-utvalg

Kirkerådets kirke/stat-utvalg foreslo i *Samme kirke – ny ordning* (Kirkerådet 2002) at staten bør dekke utgifter til verneverdige kirker som krever kostbart vedlikehold. Utvalget mente at det offentliges tilskudd til trossamfunnene på sikt burde differensieres ut fra utgifter til vedlikehold og drift av kulturhistoriske bygg.

Høringsinstanser etter Kirkerådets kirke/stat-utvalg mente det er behov for særskilte statlige bevilgninger for å kunne sikre og vedlikeholde kirkelige bygg med kulturell betydning og som eventuelt er vernet. Det ble vist til at mange gamle kirker befinner seg i distrikter hvor folketallet er lavt og kanskje synkende. Dette må reflekteres i tilskuddsordningene for vedlikehold. Et forslag var å opprette et eget statlig vedlikeholdsfond for historisk og kulturelt verdifulle kirkebygg, da slike bygg har større vedlikeholdskostnader enn ordinære finansieringsordninger kan ta høyde for.

#### 8.4.5 Eiendomsforvaltningsutvalget

Høsten 2003 ble det oppnevnt et utvalg for å evaluere den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen. Forvaltningen av kirkebygg inngikk i evalueringen. Utvalget avleverte sin rapport *Velholdte bygninger gir mer til alle* (NOU 2004:22) 5. november 2004. Utvalgets hovedkonklusjon er at en betydelig andel av den kommunale og fylkeskommunale eiendomsmassen, inklusive kirkebygningene, blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. Dette må rettes opp, men samtidig

er det like viktig å ikke havne i samme situasjon i fremtiden.

Eiendomsforvaltningen har en klar langsiktig karakter, men det synes som om dagens system ikke sikrer at de langsiktige tiltakene blir prioritert i tilstrekkelig grad, fordi politikerne må prioritere mellom kortsiktige driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak ved den årlige budsjettbehandlingen. Utvalget setter opp kriterier for god eiendomsforvaltning og foreslår flere konkrete endringer for å sikre en systematisk og langsiktig eiendomsforvaltning gjennom hele bygningens livsløp.

Det foreslås å øke statens tilskudd til kommunene og fylkeskommunene med 5 mrd. kroner over en femårsperiode. Midlene skal gå til en målrettet innsats for å bringe bygningsmassen i tilfredsstillende stand, videre systematisk forebyggende vedlikehold for å opprettholde bygningenes tekniske og bruksmessige kvaliteter, samt å utvikle eiendomsforvaltningen slik at den legger til rette for en god og effektiv forvaltning av eiendommene.

Når det gjelder kirkebygg, foreslår utvalget at det utredes nærmere om staten skal finansiere eiendomsforvaltningen direkte og at kommunenes ansvar for dette faller bort. Statens ansvar i forhold til middelalderkirkene og de kulturhistoriske verdier de representerer, bør vurderes spesielt.

#### 8.4.6 Eksterne betenkninger for utvalget

Dag Morten Dalen, Espen R. Moen og Christian Riis fra Handelshøyskolen BI, har på oppdrag fra utvalget utredet ulike fremtidige finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. I rapporten blir det pekt på to utfordringer knyttet til verneverdige kirker. Den ene er at verneverdige kirker ofte krever et mer omfattende og kostbart vedlikehold enn andre kirker og generelt er dyrere å drifte. I prinsippet kan dette bygges inn i en ordinær tilskuddsordning. Den andre utfordringen er at den lokale enheten vil ha begrenset motivasjon til å vedlikeholde verneverdige kirker, ettersom verdien av verneverdige kirker til dels tilfaller personer som bor utenfor den administrative enheten. Rapporten konkluderer med at midler til vedlikehold av verneverdige kirker bør øremerkes.

I en rapport utarbeidet for utvalget av Aanund Hylland ved Frischsenteret, blir ansvaret for ordinært vedlikehold av bygninger plassert hos eier og bruker. Dette er en del av de ordinære utgiftene ved å drive et trossamfunn og skal dekkes gjennom den ordinære finansieringsordningen. Restaureering av verneverdige bygninger står i en særstil-

ling siden det dreier seg om samfunnets felles kulturarv. Samfunnet må finansiere denne virksomheten ved tilskudd som fordeles av ansvarlige myndigheter, det vil si Riksantikvaren. Rett til særegne offentlige tilskudd oppstår når kulturvernmyndighetene har funnet bygningen verneverdig. Grensen mellom ordinært vedlikehold og restaurering må bestemmes av kulturvernmyndighetene, i forbindelse med at eier søker om støtte.

Et problem for alle eiere av verneverdige bygninger er at det ikke bevilges tilstrekkelige midler til å bevare kulturarven på en forsvarlig måte. Derfor er det ikke noen prinsipiell grunn til at trossamfunn skal få særbehandling. Derimot eier og bruker Den norske kirke et stort antall verneverdige bygninger. Det betydelige omfanget er et argument for å etablere en særskilt ordning, mens hensynet til likebehandling taler mot et slikt system. En løsning kan være å ha en egen ordning for alle tros- og livssynssamfunn. Hylland konkluderer med at utilstrekkelige bevilgninger til kulturvern er et problem som må løses på sine egne premisser, uavhengig av diskusjonen om fremtidig finansieringsordning for tros- og livssynssamfunn.

Jørn Rattsø ved NTNU har i sin rapport til utvalget ikke omtalt fredede og verneverdige kirker spesielt. Noen av hans generelle kommentarer knyttet til finansieringsordninger er likevel verdt å nevne i denne sammenhengen. Rattsø påpeker at det er en konflikt mellom ønsket om lokalpolitisk forankring og likhet i betingelser. Kommunenes økonomiske situasjon varierer betydelig, både på grunn av utformingen av skatte- og overføringssystemet og på grunn av kommunenes ulike historiske disposisjoner. I tillegg varierer lokalpolitisk syn og interessegrupper i forhold til de kommunale oppgaver, noe som gjør at kommunene prioriterer forskjellig. Ulikhet i økonomiske rammebetingelser og prioriteringer kan gi store forskjeller mellom kommunene.

Skjevhetene er også klart synlige på kirkens område. Kommunale bevilgninger til kirken varierer i dag fra vel 100 til over 2 000 kroner per innbygger. Det store spennet avspeiler ulike prioriteringer og store forskjeller i økonomiske betingelser, men også historiske forskjeller i kirkebygg og kirkelig aktivitet.

#### 8.4.7 Nye forslag og tiltak

##### *Låneordning for kommunene*

I 2005 ble det opprettet en statlig rentekompensasjonsordning for kommunene til vedlikehold av kirker. Stortinget satte av 500 mill. kroner til ordningen i 2005. Kommunene vil motta et årlig til-



skudd som tilsvarende rentekostnaden for et lån som nedbetales over 20 år med 5 års avdragsfrihet. Rentesaften er gjeldende rentesaft i Husbanken. Kommunene må selv ta opp lån eller sørge for annen finansiering. Det gis ikke tilskudd til tiltak som er å regne som løpende vedlikehold. Kirker som er fredet eller verneverdige blir prioritert, og ordningen skal gjennomføres i nært samarbeid med bl.a. antikvariske myndigheter og kirkelige organ.

#### *Stortingsmelding nr 16: Leve med kulturminner*

Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* understreker de eldre kirkene og kirkegårdenes betydning for forståelsen av norsk kulturhistorie. Kirkebygg og kirkekunst er ikke bare en kilde til kunnskap om den kristne kulturarv, tro og trosliv, men også om håndverkstradisjoner og byggeskikk. Kirkeutsmykningene er blant landets viktigste kunstsatter. Kirkene og kirkegårdene har en sentral plassering i kulturlandskapet.

Det mangelfulle vedlikeholdet blir understreket. For de fredede og verneverdige kirkene har Riksantikvaren beregnet at etterslepet i vedlikehold utgjør over 3 mrd. kroner. I tillegg påpekes mangelfull kunnskap og kompetanse som er nødvendig ved istandsetting og vedlikehold. Meldingen understreker særpreget ved at kirkebyggene både er kulturminner og menighetskirker. Dette anses som viktig og nødvendig å videreføre, men det krever ekstra ressurser for å gjøre dem tjenlige i praktisk bruk samtidig som verneinteressene ivaretas.

Det foreslås ingen endringer i ansvarsforholdene for vedlikehold av de fredede og verneverdige kirkene. Kommunene skal fortsatt ha ansvaret for det normale vedlikeholdet. Staten vil ta et medansvar for at de fredede og verneverdige kirkene bevares og sikres for fremtiden. Kulturminnefondet skal styrkes for å bidra til dette. Riksantikvaren har satt i gang et program for å få satt landets 28 stavkirker i stand. Videre vises det til ordningen med rentekompensasjon som er iverksatt fra 2005 og som særlig skal prioritere kulturhistorisk verdifulle kirker. I tillegg vil det bli opprettet et nasjonalt kunnskapsnettverk for kulturhistoriske eiendommer og etablert en nasjonal database over kirker i Norge.

#### *Kunsten å være kirke - en kirkelig kulturmelding.*

Kirkerådet presenterte våren 2005 en kirkelig kulturmelding, *Kunsten å være kirke*, der også kirkebyggene behandles. Det understrekes at kirkene er blant de viktigste kulturminnene i landet fordi kirken i perioder har vært enerådende som bestil-

ler av større bygge- og utsmykningsoppgaver i Norge. Viktige deler av den materielle kunst- og kulturhistorien har sitt opphav i kirkelige oppdrag. Samtidig bærer bygningene spor av kirkens egen historie og virkelighetsoppfatning. For kirken er det viktig at de bygningsmessige sporene av dens trosforståelser blir bevart.

Meldingen understreker det store spriket mellom kirkenes betydning i lokalsamfunnene, både som kulturminner og sted for tilbedelse, og de økonomiske bevilgningene fra ansvarlige myndigheter.

## 8.5 Ordninger i andre nordiske land<sup>4</sup>

### 8.5.1 Danmark

I Danmark er kirkene såkalt selveiende. Menighetsrådene i folkekirken har ansvaret for bygging og vedlikehold. Utgiftene dekkes av den lokale kirkekassen. Menighetene kan få statstilskudd til større vedlikeholds- og restaureringsarbeider, men det er bare unntaksvis at en begrenset del av det statlige tilskuddet benyttes til å finansiere omfattende istandsetting av kirker.

Danmark har ca. 9 000 fredede bygninger. Ingen av disse er kirker i bruk. Fredningsvernet er fastslått i *Lov om bygningsfredning og bevaring av bygninger*. Et eget fagutvalg på 12 medlemmer avgjør om et bygg skal fredes. Med unntak av noen særlig bevaringsverdige kirkebygg, er kirkene unntatt fra det generelle lovverket om bygningsvern. Siden de fleste kirkene som omfattes av den nasjonale kulturarven fortsatt er i bruk som menighetskirker, har den danske folkekirken en egeninteresse i å ivareta disse. Menighetens behov og kirkelig selvbestemmelse er sterkt vektlagt, men det understrekes at ulike faginstanser skal gi folkekirken faglig bistand når det gjelder vern. Samarbeidet mellom verneinstansene og kirken beskrives som godt.

### 8.5.2 Finland

Den evangelisk-lutherske kirke har over 800 kirkebygg, flere kapeller og andre bygninger. Drift, vedlikehold og større utbedringer er menighetenes ansvar. Mange kirker og kapeller regnes som kulturhistorisk verdifulle bygg. Vern av kirkene er sikret gjennom kirkeloven av 1994. Kirkelige bygg som er oppført før 1917 er direkte vernet med hjemmel i loven. Kirken har så langt ikke fått gjennomslag for at staten bør bidra til ivaretagelse av kirker som regnes som del av den nasjonale kulturarven.

<sup>4</sup> Hovedkilde: Mørk 2003

### 8.5.3 Island

Den evangelisk-lutherske kirke defineres som et selvstendig trossamfunn og er en egen juridisk enhet med eiendomsrett. Menighetsrådet har ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirker.

Kulturminnevernet er en del av Departementet for utdanning, vitenskap og kultur og ledes av et nasjonalt kulturminneråd. Det har ansvaret for å utforme kulturminnepolitikken og utarbeide langtidspaner for blant annet Nasjonalmuseet. Riksantikvaren er direktør for rådet og Nasjonalmuseet.

Konstruksjoner eldre enn 100 år regnes som kulturminner og kan ikke skades, fjernes eller endres uten tillatelse fra statlige myndigheter. Bygninger eldre enn 1850 og kirker fra før 1918 skal vernes. Reparasjon, vedlikehold og endringer må godkjennes av myndighetene. Vernede bygg kan få tilskudd fra et sentralt arkitekturvernfond. Fondet er finansiert av staten, lokale myndigheter og private bidrag. Riksantikvaren og kulturminnerådet avgjør hvordan inventar av kulturhistorisk betydning skal beskyttes og konserveres. Det er opprettet et nasjonalt register over slike objekter, og hver kirke har sitt lokale inventarregister.

### 8.5.4 Sverige

Alle kirkebygg i Svenska kyrkan bygd før 1940 er automatisk fredet. Det samme gjelder et større antall kirker bygd senere. Den lokale menigheten har ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirkene. De skal sørge for langsiktig og helhetlig eiendomsforvaltning som både tar hensyn til kulturhistorien og menighetens virksomhet.

Da Svenska kyrkan skulle fristilles fra staten, var et av spørsmålene hvordan de kirkelige kulturminnene skulle forvaltes og finansieres. En egen utredning (SOU 1997:43) beregnet at kirken hadde en ekstrakostnad på 460 mill. svenske 1996-kroner per år på å ivareta de kirkelige kulturminnene. Utredningen foreslo at kirken skulle få en årlig erstatning fra staten for ivaretagelsen av de kirkelige kulturminnene i form av en særskilt kirkeantikvarisk skatt.

I henhold til forslaget i den endelige proposisjonen (1998/99:38) vedtok Riksdagen at Svenska kyrkan skal få en særskilt bevilgning, en såkalt «kyrkoantikvarisk ersättning» for de merkostnadene det medfører å ta vare på kulturminnene. Dette ble også nedfelt i den svenske kulturminne-

Tabell 8.2 Oversikt over «kyrkoantikvarisk ersättning» for årene 2002 – 2009.

År	Beløp
2002	50 mill. SEK
2003	100 mill. SEK
2004	150 mill. SEK
2005	200 mill. SEK
2006	250 mill. SEK
2007	300 mill. SEK
2008	390 mill. SEK
2009	460 mill. SEK

loven som understreker at det er en nasjonal oppgave å sikre og bevare kulturminnene. Erstatningen skal gjennomføres innenfor det ordinære statsbudsjettet, men regjeringen har mulighet til eventuelt å foreslå en særskilt skatt eller avgift på et senere tidspunkt. Ordningen skal evalueres i 2009, deretter hvert femte år. Erstatningsbeløpet økes gradvis, slik at fullt tilskudd først blir utbetalt i 2009.

«Kyrkoantikvarisk ersättning» gis til bevaring av kirkebygg, kirketomter, kirkeinventar og gravplasser. Det kan også gis tilskudd til nødvendig kompetanseutvikling. Kirker bygd før 1940 eller som har fått bevaringsverdig status er prioritert. Dersom bevaring av kirkebygget utelukkende har et kulturhistorisk formål, kan det gis tilskudd til driftskostnader. Ordningen omfatter kun kirkebygg som før 1. januar 2000 var innviet til gudstjenestebruk og som ble eid eller forvaltet av Svenska kyrkan.

Den «kyrkoantikvariske ersætningen» forvaltes av kirkefondets styre. Dette organet har dels ansvar for kirkens inntekter, dels for utjevningssystemet som er etablert for å sikre de lokale forsamlingene en mer lik økonomi. Midlene til kirkeantikvariske formål skal benyttes til kulturvern, og kan ikke benyttes til å utjevne økonomiske forskjeller innenfor kirken. Stiftsstyret sender søknad om godtgjørelse til Kyrkofondets styre. Riksantikvaren skal uttale seg før midlene fordeles. Vanligvis tilsvares tilskuddet 30-70 % av kostnadene for vernetiltak, unntaksvis gis det tilskudd på 100 % av totalkostnadene.

Kirkefondets styre rapporterer årlig til regjeringen om status for de kirkelige kulturverdiene og om bruken av den «kyrkoantikvariske ersætningen».

## 8.6 Utvalgets vurdering

### 8.6.1 Et samfunnsansvar

Landets eldre kirker og kirkegårder er en vesentlig kilde til forståelse av norsk kulturhistorie. Kirkebygg og kirkekunst er ikke bare en kilde til kunnskap om kristen kulturarv, trosliv og trosuttrykk gjennom århundrene. Like mye er det et uttrykk for byggeskikk, håndverkstradisjoner, materialbruk og stilarter. Kirkenes utsmykning er blant landets viktigste kunstsatter. Kirkene og kirkegårdene har en sentral plassering i kulturlandskapet og bidrar til å skape identitet og tilhørighet i et lokalsamfunn.

På ulik måte, men med samstemmighet, har alle offentlige og kirkelige utredninger og instanser de senere tiår understreket det offentliges ansvar for å ivareta denne kulturarven. Vern av kirkebygg kan begrunnes i at kristen tro og kristent verdigrunnlag skal holdes levende i samfunnet. Fra samfunnets side vil begrunnelsen først og fremst være behovet for å ta vare på landets kulturhistoriske arv som de kirkelige bygg er en viktig og omfattende del av. Denne begrunnelsen vil ikke være avhengig av eventuelle endringer i kirkeordningen.

### 8.6.2 Eierforhold og ansvarsfordeling

De fleste kirker er i dag soknets eiendom, også de som er fredet og vernet. Kommunen er etter kirke-loven økonomisk ansvarlig for vedlikehold. Oppgavefordelingen mellom de antikvariske og kirkelige myndigheter synes i hovedsak å fungere tilfredsstillende. Dersom en ser bort i fra vedlikeholdsetterslepet og den kommunale finansieringen, foreligger det få forslag til endringer av eierforhold og ansvarsfordeling. Det foreligger imidlertid forslag om at eierskapet for fredede og verneverdige kirker som tas ut av ordinær kirkelig bruk, overdras til staten.

Uavhengig av kirkeordningsmodell antar utvalget at eierskapet for øvrig vil bli opprettholdt som i dag, og at de antikvariske forhold ivaretas som i dag og på samme måte som andre bygg og eiendommer av historisk interesse og verdi.

### 8.6.3 Istandsetting, vedlikehold og finansiering

Det offentlige har en stor og variert bygningsmasse som de enten eier eller har vedlikeholdsansvar for. Dette omfatter et betydelig antall kulturhistoriske bygninger og kulturminner. Mange av byggene som kommuner og fylkeskommuner har

ansvar for, har et betydelig vedlikeholdsetterslep. De kirkelige bygninger er intet unntak. I særlig grad gjelder dette de fredede og verneverdige kirkene som også krever et kostbart vedlikehold. I tillegg har Riksantikvaren definert en gruppe på 12 store kirker av særlig nasjonal verdi med ekstraordinært behov for ivaretagelse. Riksantikvaren har beregnet at det er et behov for 3 mrd. kroner til istandsetting av de eldste kirkene, og at det mangler mer enn 100 millioner til årlig vedlikehold.

I stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) uttaler regjeringen at den vil ta et medansvar for kirkene som er vernet etter kulturminneloven slik at de kan bevares og sikres for fremtiden. Riksantikvaren har også igangsatt et program for istandsetting av landets 28 stavkirker i løpet av en tiårsperiode.

Den statlige rentekompensasjonsordningen som ble opprettet i 2005 er et viktig bidrag til kommunenes finansiering av istandsetting av kirkebygg. Etterslepet er imidlertid så stort at det er behov for ytterligere finansielle ordninger for å dekke behovet både på lang og kort sikt. En slik ordning bør ikke diskriminere kommuner som selv prioriterer midler til istandsetting av kirker.

Noen kommuner har gamle middelalderkirker som det er kostbart å vedlikeholde og bevare. Det økonomiske ansvaret vil slå svært forskjellig ut fra kommune til kommune. Både ulikheter i kommunenes økonomiske evne og de totale kostnadene ved å finansiere istandsetting og vedlikehold av de gamle kirkene, tilsier et sterkere statlig økonomisk engasjement. Staten må inn med en rask og kortsiktig finansiering av den nødvendigste istandsettingen og etablere ordninger for kontinuerlig finansiering ut over normalt vedlikehold.

Uavhengig av kirkeordning, vil istandsetting og vedlikehold av fredede og verneverdige kirker måtte forbli et offentlig ansvar. Kirkeordningen vil imidlertid kreve en vurdering av hvilke instanser som skal motta støtte og ha fordelings- og gjennomføringsansvaret. I nåværende kirkeordning kanaliseres midlene normalt gjennom kommunene til kirkelige fellesråd/menighetsråd. Uavhengig av fremtidig kirkeordningsmodell, kan imidlertid midlene bli overført til et sentralt, regionalt eller lokalt kirkelig organ.

### 8.6.4 Kompetansebehov

Kommuner og menigheter har ofte begrenset kunnskap og kompetanse om de bygningsmessige forhold ved de eldste kirkebyggene. Kunnskap og dokumentasjon om den enkelte kirke er i liten grad systematisert og registrert. Over lang tid har det manglet kompetanse til å vurdere og dokumentere

kirkebyggets tilstand, samt å utvikle og iverksette systematiske tiltaksplaner for vedlikehold og utbedring.

Det er behov for en systematisk og målrettet kompetanseutvikling og vedlikeholdsstrategi for å forebygge fremtidig forfall av kirkene. Den norske kirke må delta aktivt i utarbeidelse av verneplaner. Dette krever en styrking av den kulturminnefaglige kompetansen i kirken, og et tett samarbeid med vernemyndighetene. Slik kan både brukerbehov og verneinteresser ivaretas. De lokale og regionale nivåer i samfunn og kirke kan neppe inneha denne spesialkompetansen. Det er trolig nødvendig å utvikle sentrale miljøer som kan ivareta dette. Uavhengig av fremtidig kirkeordningsmodell, må slik kompetanse samles og dokumenteres.

### **8.6.5 Vernehensyn og bruksbehov**

Menighetsrådets oppgave er etter kirkeloven «å vekke og nære det kristelige liv i soknet». Kirkebygget er et av midlene for å nå dette målet. Kulturminneloven har som oppgave å sikre at kulturminner blir vernet for ettertiden. Her er kirkebygget selve målet for virksomheten. Dette skaper ofte motstridende interesser knyttet til kirkebygget.

Mange menigheter opplever at vernehensyn gjør den kirkelige virksomheten vanskelig. Uttrykksformene i gudstjeneste og kirkelige handlinger er ikke statiske, slik at bruksbehovet endrer seg og varierer. Et levende og rikt gudstjenesteliv i dag omfatter mange uttrykksformer som de gamle kirkebyggene ikke var skapt for. Hele to tredeler av alle kirker figurerer på Riksantikvarens liste, og de fleste av dem tjener fortsatt sitt formål som menighetskirker. Det er også interessant ut i fra vernehensyn at den kulturhistoriske arven lever. Derfor er det viktig at kirkene både utbedres og bevares som kulturhistoriske bygninger, og at de oppgraderes for praktisk bruk på en måte som imøtekommer nye liturgiske og trosmessige uttrykk. Valg av fremtidig kirkeordning vil ikke ha innflytelse på slike vurderinger.

## **8.7 Utvalgets standpunkt**

### *Generelt*

Utvalget mener det må etableres særskilte finansierungsordninger for fredede og verneverdige kirker, uavhengig av den fremtidige relasjonen mellom staten og Den norske kirke.

Utvalget mener at de ordningene som etableres for kirkebygg også må gjelde fredede og verneverdige bygg for andre tros- og livssynssamfunn.

Medlemmet Sandvig mener det bør vurderes å ta dette med i beregningsgrunnlaget for bevilningene til tros- og livssynssamfunnene.

### *Formålet med vern*

Slik det fremgår av kapittel 8.3.3, er hovedbegrunnelsen for vern av kirker i dag at kristen tro og kristent verdigrunnlag skal holdes levende i det enkelte lokalsamfunn og i samfunnet som helhet. Utvalgets flertall på 15 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, Limi, Lønning, Samsset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at dette endres til at hovedbegrunnelsen for vern er motivert av samfunnets kulturhistoriske behov.

Utvalgets mindretall på 5, medlemmene L. Larsen, Løwe, Nordstokke, Nygård og Sandvig, anbefaler at dette endres til at samfunnets kulturhistoriske behov er eneste begrunnelse for vern av kirker.

### *Nøktern vurdering*

Utvalget anbefaler at det foretas en nøktern og kritisk gjennomgang av hvilke kirker som skal vernes og ivaretas av det offentlige, hvilke kirker Den norske kirke skal ivareta til ordinært bruk og når det er behov for en kombinasjon av de ulike interessene.

### *Eierskap*

Utvalget mener det bør vurderes om staten skal overta eierskapet for særskilt verneverdige kirker, først og fremst de stavkirkene som ikke er i privat eie, et representativt utvalg steinkirker og tidstypiske kirkebygg.

Utvalget anbefaler at staten overtar eierskapet til fredede og verneverdige kirker som tas ut av kirkelig bruk.

### *Særskilt tilskuddsordning*

Utvalget anbefaler at det i tillegg til de ordninger som i dag finnes for støtte til kulturhistoriske bygg, opprettes en særskilt statlig kirkeantikvarisk tilskuddsordning tilsvarende den svenske ordningen. Tilskuddsordningen skal automatisk tre i kraft når et kirkebygg er fredet eller vernet. Størrelsen på tilskuddet må utredes nærmere av Riksantikvaren i samarbeid med Den norske kirke. Utvalgets flertall på 19 av 20 medlemmer, alle unntatt Sandvig, anbefaler at tilskuddsordningen også

omfatter den kategorien som Riksantikvaren har definert som «store kirker av nasjonal verdi».

Utvalget anbefaler at en slik tilskuddsordning, uavhengig av fremtidig kirkeordning, forvaltes av sentrale kirkelige myndigheter som fordeler tilskuddet etter søknader fra menigheter og/eller fellesråd. Riksantikvaren skal uttale seg om den enkelte søknad.

Utvalgets flertall på 17 av 20 medlemmer, alle unntatt medlemmene Limi, Løwe og Sandvig, anbefaler at de nye tilskuddsordningene kommer i tillegg til de finansielle ordninger som i dag gjelder for vanlig vedlikehold av kirker. Utvalgets flertall vil også understreke behovet for ekstra økonomiske strakstiltak innenfor dagens bevilgningsordninger for å hindre ytterligere forfall og ødeleggelse av kirkebygg.

#### *Kulturminnefaglig kompetansesenter*

Utvalget anbefaler at det etableres et kulturminnefaglig kompetansesenter innenfor Den norske kirke. Senteret bør etableres i tilknytning til eksisterende kulturminnefagmiljøer.

#### *Hensynet til bruksbehov*

Utvalget mener at alle kirker må kunne tjene sitt bruksformål som menighetskirke, uavhengig av vernestatus. Det må kunne gjøres investeringer og oppgraderinger som gjør dette mulig. Utvalget anbefaler at det vurderes å innføre en lignende ordning som i Danmark, der kirker som fortsatt er i bruk til kirkelige formål har et mindre restriktivt vern av hensyn til bruksbehovene.

## Kapittel 9

# Eiendomsrett

### 9.1 Innledning

---

Etter mandatet skal utvalget vurdere «eiendomsretten til kirker og kirkegårder, andre aktuelle eiendommer, Opplysningsvesenets fond m.v. ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen». I dette kapitlet redegjør utvalget for hvordan eiendomsrettslige spørsmål i dag er regulert under statskirkeordningen, hvordan de alternativt kan løses ved en eventuelt endret relasjon mellom staten og Den norske kirke og hvilke vurderinger og standpunkt utvalgets medlemmer har til disse spørsmålene.

Eierforholdene må sees atskilt fra spørsmålet om kirkens løpende finansiering som er vurdert i kapittel 6. I den grad eiendommene genererer inntekt er det en viss sammenheng, men i praksis gjelder dette bare avkastningen fra Opplysningsvesenets fond (OVF), som er særskilt regulert og kun utgjør en beskjeden del av kirkens inntekter.

Ved siden av eiendommene som tilhører Den norske kirke lokalt og sentralt, kommer eiendommene til foreninger, stiftelser, organisasjoner, selskaper m.m. som er tilknyttet Den norske kirke. Dette har ikke direkte med statskirkeordningen å gjøre, og vil derfor neppe bli påvirket av en eventuell endring av kirkeordningen og er dermed ikke behandlet her.

Kapittel 9.2 gir en historisk oversikt over eierforholdene under statskirkeordningen, mens dagens situasjon er beskrevet i 9.3. En vurdering av eierforholdene ved en endret kirkeordning utdypes i kapittel 9.4. Utvalgets standpunkt presenteres i 9.5.

### 9.2 Historikk

---

Før statskirkeordningen ble etablert, var kirken i Norge en stor eiendomsbesitter. Ved utgangen av middelalderen er det beregnet at kirken hadde råderett over omtrent halvparten av all fast eiendom i landet. Mye av dette lå etter gammel tradisjon under den enkelte menighet, men store eien-

dommer lå også under kirken regionalt og sentralt. Dette ble ansett som kirkens egen eiendom, atskilt fra statens (Kongens).

Under statskirkeordningen som gradvis ble utviklet etter reformasjonen i 1536-37 ble dette endret. Kirken ble en del av staten, og kirkens eiendommer ble underlagt Kongen. I noen grad ble kirkens eiendomsmasse fortsatt behandlet som en separat del av statens eiendom som kom kirken og presteskaper til gode, men i hovedsak anvendte staten eiendommene og avkastningen også til ikke-kirkelige formål. Et eksempel er at kongemakten på 1720-tallet solgte en stor del av kirkene til private for å finansiere krigføringen mot Sverige.

Grunnloven av 1814 innebar heller ikke på dette punktet noen endring av statskirkeordningen. Kirken fortsatte å være en integrert del av statsforvaltningen, uten status som eget rettssubjekt og uten at eiendommer ble tilbakeført fra staten til kirken. Samtidig har det alltid vært antatt at en rekke eiendommer etter sin karakter naturlig tilhører kirken, og etter 1814 ble det slutt på den tidligere mer vilkårlige bruken av disse til verdslige formål.

Dette har gjennom årene ført til uklarhet og uenighet om hvordan eierforholdene rettslig sett skal forstås. Fra kirkelig hold har det vært viktig å markere at de kirkelige eiendommer hører under kirken både i moralsk og i rettslig forstand, slik at staten ikke er berettiget til å anvende dem til andre formål. Fra et mer rendyrket rettslig perspektiv har dette vært vanskeligere å hevde. Formelt sett er det juridisk vanskelig å si at kirken kan eie eiendommer så lenge den ikke er anerkjent som et eget rettssubjekt. Det er heller ikke noe rettslig bærende argument at kongemakten «tilranet» seg eiendommene på 1500-tallet, siden ny eiendomsrett for lengst vil være stiftet etter den tid. Dessuten har statsmyndighetene i stor grad både før og etter 1814 i praksis utøvd eierrådigheten, ved å forvalte de kirkelige eiendommene og i betydelig omfang også anvendt dem til ikke-kirkelige formål. De lokale kirkelige eiendommene har imidlertid alltid stått i en særstilling.

## 9.3 Dagens eierforhold

### 9.3.1 Eierforholdene under statskirkeordningen

Et viktig spørsmål under statskirkeordningen er hvordan eiendomsforholdene er løst, og i hvilken grad Den norske kirke sentralt og lokalt har en egen eiendomsmasse, atskilt fra statens eiendom. Mange av de eiendomsrettslige spørsmålene er i dag avklart, men noen gjenstår. Her må det skilles mellom lokale og sentrale kirkelige eiendomsforhold. De lokale eiendommene har som nevnt alltid stått i en særstilling, og er i dag løst ved at soknene etter kirkeloven har fått avklart sin status som egne rettssubjekter, med full eiendomsrett over kirker, kirkefond, kirkegårder m.m.

De fleste sentrale kirkelige eiendommene er samlet i Opplysningsvesenets fond (OVF). Her er de fleste viktige forhold rettslig avklart gjennom Grunnloven, lov og fast praksis som regulerer forvaltningen av fondet og bruken av dets avkastning. Det gjenstår imidlertid fortsatt et rettslig omstridt spørsmål om eiendomsretten til selve fondet. Ved siden av Opplysningsvesenets fond er det også noen andre sentrale kirkelige eiendommer, kirker m.m., som ikke er eid av soknene og som tradisjonelt har vært ansett som statens eiendom.

Det følgende må leses med forbehold om at begrepet «eiendomsrett» rettslig sett er mer sammensatt enn det gjerne oppfattes i dagligtale. Eiendomsrett, særlig til fast eiendom, vil ofte omfatte et kompleks av eierrådigheter. Selv om eiendomsretten går over fra et rettssubjekt til et annet, vil enkeltrettigheter fortsatt kunne ligge igjen hos tidligere eier eller hos tredjemenn. Praktiske eksempler på dette er festeavtaler eller bruksrettigheter av forskjellige slag. Lovfestete eller avtalte særlige regler for forvaltning og bruk av eiendommen vil bestå selv om eiendomsretten skifter. Dette er det viktig å være klar over når man diskuterer eiendomsretten til kirker, kirkegårder, OVF eller annet.

### 9.3.2 Soknenes eiendomsrett

Spørsmålet om eiendomsretten til kirker og kirkegårder ble grundig utredet av kirkelovutvalget (NOU 1989:7), og deretter behandlet av departementet og Stortinget i forbindelse med vedtaket av ny kirkelov og gravferdslov i 1996.

Bakgrunnen var at lokale kirker og kirkegårder allerede fra gammelt av var knyttet til soknene. Av kirkeloven fra 1897 fremgikk det at kirkene var å anse som menighetenes eiendom og ikke kunne

avhendes. Det gjensto riktignok en rekke rettslige spørsmål, men disse ble avklart gjennom kirkelovutvalgets utredning og vedtaket av den nye kirkeloven. Kirkelovutvalget understreket den fundamentale betydning av soknets eiendomsrett. En rekke forslag som gjorde rettsforholdene enklere og mer oversiktlige, ble vedtatt.

Etter kirkeloven § 17 tredje ledd heter det nå at «Kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie kirker». Forvaltningen av kirkene (under kirkelig fellesråd) er regulert i § 18, og forvaltningen av kapitalen som er knyttet til en kirke i egne lokale kirkefond er regulert i § 19. Av § 18 fremgår det at kirkene ikke kan avhendes, pantsettes eller påheftes bruksrettigheter. Departementet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det. Formuesrettigheter knyttet til en kirke kan ikke skilles fra denne, men bispedømerådet kan samtykke til avhending av fast eiendom som ikke er nødvendig for kirken.

Av gravferdsloven § 1 annet ledd, fremgår det at kirkegårdene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie kirkegårder. Soknets eiendomsrett til kirkene, kirkegårder og de lokale kirkefond er et grunnprinsipp ved dagens organisering av Den norske kirke.

### 9.3.3 Kirker som ikke er eid av soknene

Selv om hovedregelen er at kirkene i Norge er eid av soknene, kan andre løsninger etter kirkeloven § 17 følge «av særskilt rettsgrunnlag». Kirker kan være eid av stiftelser, foreninger eller andre selvstendige rettssubjekter, uavhengig av statskirkeordningen. Enkelte av dem er imidlertid i dag ansett som eid av staten. Her vil det fremtidige eierforholdet måtte avklares dersom kirkeordningen endres.

En viktig kategori er de gamle kirkene som eies av Fortidsminneforeningen. De fleste er stavkirker, men det finnes også enkelte gamle steinkirker, blant dem Moster gamle kirke på Bømlo. Fortidsminneforeningen ble stiftet i 1844, som en privat medlemsorganisasjon. Foreningens kirker ble ervervet på 1800-tallet, i hovedsak ved kjøp eller gave fra private, og den har ikke overtatt noe kirkebygg siden 1902. Kirkene drives som museer, men kan fortsatt brukes til kirkelige handlinger ved særskilte anledninger. Dette skjer i varierende grad og da normalt i samarbeid med den lokale sokneprest.

En rekke soknekirker eies av stiftelser, foreninger, virksomheter eller andre former for sammen-

slutninger. Eksempler på slike er Gamlebyen kirke i Oslo (Oslo hospital eller Den rifbjergske stiftelse), Lovisenberg kirke (Diakonissehuset), Utstein Kloster med kirke (egen stiftelse) og Løkken kapell i Meldal (Orkla).

I tillegg er det flere mindre kirker og kapeller som ikke har status som soknekirke, og som eies av private stiftelser eller institusjoner. De fleste sportskapellene faller i denne kategorien. Noen eies også av privatpersoner, som for eksempel Rostbølls kapell i Røn i Valdres.

Kirker som i dag anses som eid eller forvaltet av staten er Akershus Slottskirke og Horten garnisonskirke på Karljohansvern, Hove steinkirke i Vik og Svalbard kirke. Staten eier også en del annen kirkelig eiendom, blant annet Oslo Bispegård og Erkebisppegården i Trondheim.

Nidarosdomen står i en særstilling i kirkelig og rettslig henseende og i nasjonal og kulturell forstand. I kirkelig henseende har den vært soknekirke siden 1585. I nasjonal og kulturell forstand har den siden 1869 vært en egen post på statsbudsjettet og opp gjennom årene blitt tilført betydelige midler. Formodentlig kan den betraktes som en egen offentlig stiftelse (Taranger 1910, s. 181, note 1), men den omfattende og meget langvarige restaureringen som gjennom årene blitt bekostet over statsbudsjettet kan tale for å anse den som statlig eiendom.

### 9.3.4 Opplysningsvesenets fond (OVF)

#### *Organisering og forvaltning*

Opplysningsvesenets fond (OVF) er hjemlet i grunnloven § 106 som omhandler det såkalte benefiserte gods, dvs. eiendommer som før reformasjonen tilhørte det enkelte presteembete og fungerte som underhold for presten. I § 106 heter det at «Saavel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistlighedens beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme».

OVF er et selvstendig rettssubjekt som eier eiendommene og finanskapitalen som fondet består av. Fondet ble dannet ved lov i 1821 og er i dag regulert i lov av 7. juni 1996 om Opplysningsvesenets fond. Etter loven skal Kongen ha forvalteransvaret, men dette er delegert til departementet, som også tidligere forvaltet fondet. I 2001 ble det opprettet et nytt organ med eget styre for fondsforvaltningen, organisert som en egen virksomhet under departementet.

I tillegg til fondets finanskapital, er det en av landets største grunneiere med bl.a. prestegårder,

presteboliger, jordbrukseiendommer, store skogarealer og ca. 11 000 festetomter. Bygningsmassen består av 440 presteboliger og ca. 1 050 bygninger som utgjør gårdsbebyggelsen på prestegårdene. Ca. 350 av bygningene er fredet, av disse er det 115 presteboliger. I St.meld. nr. 41 (2004-2005) *Om økonomien i Den norske kirke* er markedsverdien av eiendommene beregnet til om lag 3 mrd. kroner. I tillegg til beregnet salgsverdi, kommer verdien av kapitalfondet som er plassert i norske og utenlandske verdipapirer, i hovedsak aksjer og obligasjoner, og utlånt til kirkelige formål. Markedsverdien av fondets finanskapital var på ca. 1,4 mrd. kroner ved årsskiftet 2004/2005.

Det er kun anvendelsen av OVF som er direkte regulert i GrL § 106. Eiendomsretten til fondet er ikke direkte regulert. Av § 106 fremgår det at avkastningen ikke bare skal kunne brukes til kirkelige formål, «Geistlighedens Bedste», men også til «Oplysningens Fremme», som i tillegg til kristen opplysning omfatter verdslige opplysningsformål. Tidligere ble det også praktisert slik. Gjennom hele 1800-tallet og langt inn på 1900-tallet ble betydelige midler fra fondet utdelt til Universitetet i Oslo og til skoleverket. Bestemmelsen kan likevel ikke forstås som en plikt til å gi midler til verdslige opplysningsformål. I nyere tid har fondsmidlene i all hovedsak gått til kirkelige formål, og i loven av 1996 heter det nå i § 2 at «Lova skal sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode». Det samme følger av § 6. På denne måten er Grunnlovens rammer for tildeling av fondsmidler nå innsnevret ved lov, slik at de kun kommer kirkelige formål til gode.

Reglene for hvilke kirkelige formål som kan nyte godt av fondet er gradvis blitt snevret inn, blant annet som følge av at avkastningen har blitt mindre. I 1985 besluttet Stortinget at avkastningen ikke lenger skulle gå til den vanlige driften av Den norske kirke, men kun til særskilte formål. I dag brukes avkastningen først og fremst til drift og vedlikehold av presteboliger, særlige tiltak i menighetene og felleskirkelige tiltak.

I fondsloven § 4 heter det at «Fondet blir forvalta av Kongen», og i § 6 at det er Kongen som avgjør hvordan midlene skal fordeles. Fordelingen er delegert til Kirkemøtet som i 2000 vedtok gjeldende retningslinjer. Forvaltningen ligger under et eget styre og administrasjon, som er regulert gjennom vedtekter og instruks gitt av departementet. Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dagens praksis for forvaltning og tildeling av midler fra OVF, som anses avklart gjennom lov og retningslinjer. Ved en eventuell endring av kirkeordningen må dette tas opp til ny vurdering.



### *Eiendomsretten*

OVF som eget rettssubjekt og eier av både eiendommer og kapital, løser ikke spørsmålet om det er staten eller kirken som eier fondet. Dette er heller ikke regulert i Grl. § 106. Under dagens statskirkeordning er spørsmålet mest av teoretisk interesse, siden bruken av avkastningen uansett er regulert, og fondet er et eget rettssubjekt.

Eiendomsretten til OVF har likevel i en årrekke vært et omstridt og kontroversielt tema. Grunnen er i første rekke at dette har vært sett som et prinsippspørsmål av betydning for Den norske kirkes forhold til staten. Dessuten kunne nok svaret i tidligere tider ha en viss betydning for hvor stor frihet de statlige myndigheter hadde til å bruke avkastningen til verdslige opplysningsformål. Svaret kan også ha en viss praktisk betydning i andre sammenhenger, for eksempel om fondets eiendommer skal anses som statsgrunn med de konsekvenser det får for allmennhetens rettigheter til jakt og fiske.

Ettersom spørsmålet om eiendomsretten til OVF har hatt beskjedne interesse for de fleste praktiske formål, har det ikke vært tatt endelig stilling til dette i de mange offentlige utredninger om kirkelig lovgivning og statskirkeordningen. Utvalget som i 1975 avga innstillingen om *Stat og kirke* (NOU 1975:30) tok ikke stilling til spørsmålet. Det ble heller ikke gjort i St.meld. nr 40 (1980-81) *Om stat og kirke*, i St.meld. nr 64 (1984-85) *Om forvaltning av Opplysningsvesenets fonds eiendommer*, av kirkelovutvalget i NOU 1989:7, i forarbeidene til fondsloven av 1996, eller i St.meld. nr. 14 (2000-2001) *Børs og katedral*.

I rettslig og kirkelig litteratur er det derimot mange som har hatt oppfatninger om spørsmålet, og her er det to hovedstandpunkt. Det ene hovedstandpunktet er at OVF må anses som kirkens eiendom, fordi verdiene i fondet før reformasjonen tilhørte kirken. Den statlige overtakelsen betraktes da som en annektering eller konfiskasjon av kirkens rettmessige eiendom og må tilbakeføres. Dette grunnsynet bygger på at kirken riktignok har hatt en uklar rettslig status, men at den likevel hele tiden har bestått som et selvstendig trossamfunn som prinsipielt er atskilt fra de statlige myndigheter, og med samfunnet av kirkens dømte medlemmer som en annen enhet enn statens borgere. Dette trossamfunnet må fortsatt kunne ha eiendomsrett til sine eiendommer, selv om det er rettslig integrert i staten.

Det andre hovedstandpunktet er at OVF etter gjeldende rett er statens eiendom, selv om det er skilt ut som et eget rettssubjekt, med særskilte

regler for forvaltning og anvendelse. Dette er i dag den rådende tolkningen i juridiske kretser, og er bekreftet i en omfattende utredning som Justisdepartementets lovavdeling avga i november 2000. Bakgrunnen var et konkret spørsmål om hvorvidt allmennhetens adgang til å fiske på statsgrunn etter laksefiskelovens § 22, også gjelder på eiendommer som tilhører OVF. For å kunne besvare dette, fant lovavdelingen det nødvendig å ta stilling til om staten er eier av fondet.

I sin gjennomgang la lovavdelingen for det første vekt på at Den norske kirke ikke er et eget rettssubjekt, og derfor vanskelig kan sies å ha noen eiendomsrett. For det andre fant man det klart at de kirkelige eiendommer under eneveldet, rettslig og faktisk, var å betrakte som Kongens eiendom og at dette ikke ble endret ved Grunnloven av 1814. Tvert imot støtter Grl. § 106 opp under synet på at eiendommene ikke tilhører kirken, siden avkastningen også kan brukes til verdslige formål. For det tredje la man vekt på at forvaltningen av fondet hele tiden har vært styrt av myndighetene. På denne bakgrunn kom lovavdelingen til at det etter «en gjennomgåelse av de aktuelle rettskilder og den historiske bakgrunnen [...] må anses som sikkert at staten er eier av fondet».

### *Festetomter*

Opplysningsvesenets fond har i dag ca. 11 000 festekontrakter, vesentlig til bolig- og fritidsformål. Samlede festeinntekter i 2004 var ca. 36 mill. kroner. Dersom fondet skal tilby festere innløsning og forlengelse, gjelder tomtefestelovens regler. Dette gjelder selv om tomtefestelovens regler har til formål å fremme andre hensyn enn de som fondet skal tilgodese. Grunnloven § 106 innebærer ikke at fondet er hevet over den alminnelige lovgivning, men setter bare begrensninger med hensyn til hvordan fondet kan forvaltes og disponeres innenfor rammen av gjeldende lov.

Fondsloven av 1996 fastslår at fondets eiendommer som utgangspunkt skal selges til markedspris eller høyeste lovlige pris, og at unntak fra dette bare kan gjøres når det er begrunnet i hensynet til fondet selv, dvs. de formål som fondet skal fremme i henhold til § 2. Det vil dermed være i strid med loven å selge fondets eiendommer til underpris for å fremme andre formål enn hensynet til Den norske kirke. Det er derfor diskutabelt om fondet kan tilby tomtefestere innløsning eller forlengelse på gunstigere vilkår enn det som følger av gjeldende tomtefestelov. Tilsvarende gjelder øvrige disposisjoner som vil kunne svekke fondets økonomi til

skade for de interesser det etter loven skal tilgodese.

## 9.4 Vurdering av eierforholdene ved en endret kirkeordning

### 9.4.1 Den norske kirke som eiendomsbesitter

Dersom kirkeordningen endres slik at Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, vil den kunne utøve eierrådighet i vanlig juridisk forstand. Dette reiser særlig to spørsmål. Det første er hvilke eiendommer og fond Den norske kirke kan eller bør få overført fra staten. Dette gjelder i første rekke Opplysningsvesenets fond (OVF), men også andre eiendommer.

Det andre spørsmålet er hvilke eierforhold som skal etableres internt i Den norske kirke, mellom kirkens ulike sentrale, regionale og lokale nivåer. I dag er det soknene som eier kirkene og de lokale kirkefondene. Disse forvaltes i hovedsak av de kirkelige fellesrådene, men enkelte særskilte disposisjoner krever samtykke enten fra bispedømmerrådet eller fra departementet. Dersom Den norske kirke etableres som eget rettssubjekt, vil det bli selvstendige rettssubjekter på to nivåer i kirken. Da må styrings- og eierforholdene gjennomtenkes på nytt.

### 9.4.2 Eiendomsretten til soknenes kirker og fond

Grunnprinsippet om soknenes (menighetenes) eiendomsrett til lokale kirkebygg m.m. er meget gammelt. Utvalget anser det som lite aktuelt å vurdere noe radikalt brudd med dette. Det betyr at de enkelte sokn fortsatt vil ha samme eiendomsrett som i dag, også dersom Den norske kirke etableres som eget rettssubjekt. Hovedmassen av Den norske kirkes eiendom vil fortsatt være eid lokalt og ikke av kirken sentralt.

Imidlertid kan det være naturlig å diskutere om det skal gjøres justeringer og tilpasninger på dette området. Etter dagens kirkelov er ikke soknenes eiendomsrett ubeskåret – visse disposisjoner krever samtykke. Salg av kirker må godkjennes av departementet, salg av annen fast eiendom eller særskilt bruk av avkastning fra kirkefondene må aksepteres av bispedømmerrådet, og biskopene har myndighet til å avgjøre kjøp og salg av inventar og utstyr.

Ved en endret kirkeordning er det antakelig mest nærliggende at Den norske kirke sentralt (ved Kirkemøtet) overtar den myndigheten som

departementet i dag har etter kirkeloven § 18 til å avgjøre salg av kirker. Utover dette vil det være diskusjon om hvorvidt kirken sentralt bør gis større muligheter til å styre og kontrollere soknenes eierforhold enn det departementet har i dag. Dette kan forsvares ved at slik sentral kirkelig styring er mindre problematisk enn statlig styring, og at dette derfor kan være hensiktsmessig. På den annen side vil det innebære en sentralisering av myndighet på bekostning av det lokale kirkelige selvstyre. Utvalget antar at dette spørsmålet må inngå i en bredere diskusjon innad i Den norske kirke om forholdet mellom sentrale, regionale og lokale organer.

I en lovforankret folkekirke kan dagens kirkelov som vist i kapittel 5.4 enten tenkes videreført omtrent som i dag eller i en langt kortere form, mer som en rammelov. Dersom dagens omfang opprettholdes, vil bestemmelsene om soknenes eiendomsrett kun behøve mindre justeringer. Dersom det i stedet vedtas en kort rammelov, kan man fortsatt ha en kort bestemmelse som fastslår grunnprinsippet om lokalt eierskap. I så fall kan det meste av det som i dag er nedfelt i §§ 17 til 21 i stedet vedtas som interne regler i Den norske kirke, i en kirkeordning vedtatt av Kirkemøtet

I en selvstendig folkekirke vil det ikke være noen egen kirkelov, og alle dagens bestemmelser om soknenes eiendomsforhold oppheves. Det betyr selvsagt ikke at soknene dermed mister sine eiendommer. Kirkeloven av 1996 innebar en anerkjennelse av soknenes eiendomsrett til kirkene m.m., men eiendomsretten eksisterer uavhengig av dette og vil ikke bortfalle dersom loven oppheves. Det vil være opp til Den norske kirke å avgjøre hvordan eierforholdene skal reguleres.

### 9.4.3 Eiendomsretten til andre kirkebygg

Utvalget legger til grunn at en endret kirkeordning ikke vil endre eierforholdene til kirkebygg og andre kirkelige eiendommer som i dag eies av ulike foreninger, stiftelser, organisasjoner m.m. Det er uansett uaktuelt å ekspropriere eller på annen måte frata eiendommer fra private rettssubjekter for å overføre disse til Den norske kirke. Dersom Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, kan det tenkes at enkelte stiftelser og foreninger vil ønske å overføre bygninger til kirken, men det må i så fall skje på frivillig grunnlag.

Det kan tenkes ulike løsninger for det fåtallet kirkebygninger som i dag anses eid eller forvaltet av staten, herunder Akershus Slottskirke, Horten garnisonskirke, Hove steinkirke i Vik, Svalbard kirke og Nidarosdomen. En mulighet er at staten

overtar eiendomsretten. En annen mulighet er å overføre eiendomsretten for noen av bygningene til Den norske kirke, sentralt eller lokalt. En tredje mulighet er å opprette egne selveiende stiftelser for det enkelte kirkebygg. Utvalget legger til grunn at Stortinget ved en eventuell endret kirkeordning står rettslig fritt til å velge hvordan dette skal gjøres, og at det bør skje etter en konkret vurdering av hva som er mest naturlig i det enkelte tilfellet. Siden dette i hovedsak gjelder gamle bygninger, vil det viktigste spørsmålet i praksis ikke være eiendomsretten, men hvem som skal ha det økonomiske ansvaret for løpende drift og vedlikehold.

Utvalget mener at kirken på Svalbard bør overføres til Den norske kirke, da dette er et kirkebygg som brukes til gudstjenester og andre kirkelige handlinger. Virksomheten bør organiseres som en del av Den norske kirke, på samme måte som andre menigheter. Alternativet vil være at dette blir en selvstendig menighet utenfor Den norske kirke, noe som anses uaktuelt og neppe ønskelig.

Som vist i kapittel 8 legger utvalget til grunn at statens særskilte tilskudd til Nidarosdomen bør videreføres. Endringer i relasjonene mellom stat og kirke medfører ikke nødvendigvis at eierforholdet må endres, men kan innebære at man ønsker å fastslå eierskapet nærmere. En mulighet er at enten staten eller Den norske kirke sentralt eller lokalt står som eier, eller at Nidarosdomen og eventuelt Erkebispegården skilles ut som et eget rettssubjekt og organiseres som en særskilt stiftelse. Dersom andre eierforhold skal vurderes for Nidarosdomen, sett i sammenheng med for eksempel enkelte andre domkirker, anbefaler utvalget at dette gjøres til gjenstand for særskilt utredning.

#### **9.4.4 Eiendomsretten til kirkegårder/gravplasser**

Gravferdsloven § 1 tredje ledd, fastslår at «kirkegårdene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag». Kirkegårdenes eiendomsforhold er av minimal betydning så lenge de er i drift som kirkegårder/gravplasser, fordi bruken av disse arealene er så gjennomregulert at de ikke har noen markedsverdi. Området kan bare brukes som gravplass i samsvar med lov- og regelverk. En kirkegård/gravplass kan nedlegges ved at den som har forvaltningsansvaret tar initiativ til det. Etter et vedtak om nedleggelse må det gå 40 år etter siste gravlegging før området kan brukes til andre formål fordi arealet er fredet, jf. gravferdsloven § 8 tredje ledd.

Stortinget vil formodentlig fortsatt regulere bruken av kirkegård/gravplass ved lov. Det er derfor ingenting til hinder for at forvaltningsansvaret ved lov legges til kommunen, selv om soknet fortsatt eier arealet. Dersom kommunen blir gravplassforvalter, vil den ha full rådighet til å nedlegge kirkegårder/gravplasser. Nyanlagte gravplasser vil i fremtiden da normalt måtte bli kommunal eiendom.

Eiendomsretten til krematoriebygg og tilhørende allmenne gravkapeller er ikke lovregulert. Eiendomsretten er fastlagt som for alle andre arealer og bygninger (skjøte etc.). De aller fleste krematorier er i dag eid av kommunene, også de som ligger på kirkegårdsareal eid av soknet.

#### **9.4.5 Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond (OVF)**

Utvalget har merket seg lovavdelingens argumentasjon om at fondet er å betrakte som statens eiendom. Fra et rettslig perspektiv er dette den rådende tolkningen. Samtidig er dette et standpunkt som kan støte an mot rettsfølelsen i kirkelige miljøer. Dagens eierforhold behøver likevel ikke være avgjørende for hvordan dette løses ved en ny organisering av forholdet mellom stat og kirke. Dersom man legger til grunn at Den norske kirke i dag «eier» fondet, kan den ved et skille hevdes å ha et rettskrav på det. Hvis man skulle komme til at fondet i dag formelt sett er statens eiendom, kan det likevel anses som eiendom som kirken brakte med seg inn da statskirkeordningen ble etablert. Hvis denne ordningen oppheves, må det skje et oppgjør (et skifte). Uansett hvordan eierforholdene til Opplysningsvesenets fond (OVF) vurderes, vil Stortinget stå rettslig fritt til å fatte en beslutning. Det vil være et politisk spørsmål som Stortinget fritt kan ta stilling til.

Dersom Stortinget skulle vedta å overføre OVF til Den norske kirke, vil et sentralt spørsmål være om OVF dermed skal overføres i sin helhet, eller om staten skal beholde visse eiendommer eller overskjøte dem til andre rettssubjekter enn Den norske kirke sentralt. Her kan det tenkes ulike varianter i ulikt omfang. Et annet spørsmål kan være om det ved en eventuell overføring skal gis noen form for kompensasjon til andre tros- og livssynssamfunn. Dette kan henge sammen med Stortingets begrunnelse for å overføre verdiene til Den norske kirke.

Hvis eiendomsretten helt eller delvis overføres til Den norske kirke, kan det skje på flere måter. Et grunnleggende spørsmål er hvor stor frihet Den norske kirke i så fall skal ha til å forvalte og

anvende fondet. Et spørsmål er om Grl. § 106 fortsatt skal gjelde. Et annet spørsmål er om fondsloven av 1996 skal videreføres, og om den i så fall skal endres. Alternativet er å oppheve både § 106, fondsloven og den stiftelsesform som fondet i dag er bundet til, og overføre kapitalen og eiendommene til Den norske kirke på nye vilkår som mer eller mindre bundet egenkapital.

Gr. § 106 første ledd, om at bruk av inntekter fra «det Geistligheden beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysnings Fremme», kan historisk sies å ha en viss sammenheng med statskirkeordningen. Noen nødvendig sammenheng er det ikke, og bestemmelsen kan i og for seg bli stående selv om de andre grunnlovparagrafene om statskirkeordningen oppheves.

Et argument for å oppheve Grl. § 106 første ledd, er at det vil være unaturlig å beholde en henvisning til «Geistligheden» i Grunnloven når alle de andre bestemmelsene om statskirkeordningen fjernes. I dag har heller ikke § 106 noen rettslig eller praktisk funksjon, og ordlyden er dessuten misvisende, siden midler ikke lenger gis til verdslige opplysningsformål. Dersom man ønsker å liberalisere regelverket for OVF, kan det også være naturlig å begynne med å oppheve grunnlovparagrafen. På den annen side kan det hevdes at § 106 heller ikke gjør noen skade, og at Grunnloven er full av paragrafer som ikke lenger har noe reelt innhold, uten at de er fjernet av den grunn.

Et viktigere spørsmål er om reglene for forvaltning og tildeling som er nedfelt i fondsloven av 1996, skal videreføres eller ikke. Her er det to ytterpunkter, men det kan også tenkes mellomløsninger. En mulighet er å videreføre fondet tilnærmet som i dag, med noen endringer, herunder at Den norske kirke trer inn i de funksjoner som etter lov og forskrift i dag tilligger departementet. En annen mulighet er at loven og forskriftene oppheves, og fondets kapital og eiendeler overføres til Den norske kirke på mer eller mindre frie vilkår.

De mest nærliggende rettslige modellene er:

- Dagens lov beholdes. OVF er da et rettssubjekt stiftet ved særlov.
- OVF beholdes mer eller mindre som i dag, men gjøres til egen stiftelse. Den norske kirke får kontroll over styreutnevnelser o.l.
- OVF gis en annen status, og hele eller deler av fondet overføres til Den norske kirke som kirkens egen eiendom, på mer eller mindre frie vilkår.

Dersom det i forbindelse med en endret kirkeordning skal gjøres mer omfattende endringer i

dagens ordning for forvaltning av OVF og tildeling midler, antar utvalget at dette bør utredes særskilt.

#### 9.4.6 Eiendomsretten til andre fond

I tillegg til et ukjent antall lokale fond av ulikt omfang, finnes det tre sentralkirkelige fond. Her er det neppe tvil om eiendomsretten. De omtales likevel kort her fordi det ved en eventuell endret relasjon mellom staten og Den norske kirke kan være aktuelt å endre forvaltningsreglene for noen av dem.

*Den norske kirkes landsfond* ble i sin tid vedtatt opprettet av Stortinget som også vedtok retningslinjene for fondet. Et eget styre forvalter fondet. Departementet, Bispemøtet og Kirkemøtet oppnevner en styrerepresentant hver. Det har vært vurdert å avvike dette fondet og overføre kapitalen til OVF.

*Tilleggsgavefondet* er bygd opp av midler fra gaver til kirkelig gjenreisning i Finnmark og Nord-Troms. Kapitalen er nå reservert «åndelig gjenreisning i Den norske kirke» generelt, uten henvisning til spesifikke geografiske områder.

*Fondet for samisk kirkelig utdanning* er bygd opp av midler bevilget fra Samisk kirkeråd og offer fra menighetene. Formålet er å støtte samisk ungdom som utdanner seg til tjeneste i Den norske kirke. Fondet er organisert som en stiftelse med Samisk kirkeråd som stiftelsens styre.

## 9.5 Utvalgets standpunkt

### 9.5.1 Kirker og kirkefond

Utvalget legger til grunn at Den norske kirke ved en endret kirkeordning blir et eget rettssubjekt, slik at kirken sentralt kan tilføres faste eiendommer og kapital.

Utvalgets flertall på 18 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølaas, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at eierforholdene mellom Den norske kirke sentralt og lokalt, fortsatt bør bygge på en videreføring av grunnprinsippet om soknenes eiendomsrett til soknekirker og lokale kirkefond. Utvalgets mindretall, medlemmene Løwe og Sandvig, mener eierforholdene mellom sentralt og lokalt nivå i Den norske kirke er et spørsmål som kirkens egne organer får avgjøre.

Utvalgets flertall på 17 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølaas,

Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at eiendommer og kirkefond som ikke er eid av private eller av soknene i sin helhet overføres til Den norske kirke.

Utvalgets mindretall, medlemmene Limi, Løwe og Sandvig, anbefaler at det ved endring av kirkeordningen foretas et samlet bo-oppgjør. Kirkebygg, kirkelig infrastruktur og eiendomsmasse er bygd opp av fellesskapet gjennom århundrer, bl.a. gjennom beskatning. Ved en fremtidig bodeling må det tas hensyn til dette.

Utvalget antar at det er naturlig at Den norske kirke sentralt, ved Kirkemøtet, trer inn i de rettslige posisjoner som departementet i dag har etter kirkeoven i forhold til soknenes eiendomsrett.

Utvalget anbefaler at eiendomsretten til Svalbard kirke overføres til Den norske kirke. Eiendomsretten til øvrige kirkebygg m.m. som i dag anses som statlige bør vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle.

Utvalget legger til grunn at eiendomsretten til Nidarosdomen i dag reelt sett ligger hos staten.

Utvalget har merket seg debatten om nedlegging av kirker. Uavhengig av fremtidig kirkeordningen, anbefaler utvalget at Den norske kirke vurderer om sentrale organer i en tidsavgrenset periode bør få myndighet til å styre en endringsprosess i den forbindelse. Det bør i så fall skje i tett samarbeid med lokalnivået og etter kriterier fastsatt av Kirkemøtet.

### 9.5.2 Opplysningsvesenets fond (OVF)

#### *Flertallet om eierskapet*

Ved en endret kirkeordning anbefaler flertallet på 18 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, at OVF overføres til Den norske kirke. Flertallet legger til grunn at en overføring av OVF til Den norske kirke ikke gir andre tros- og livssynsamfunn noe juridisk krav på tilsvarende økonomisk kompensasjon fordi den eiendom og kapital som i dag ligger under OVF fra gammelt av er kirkelig eiendom som har vært gitt eller er ervervet av kirken, og ikke staten eller samfunnet som helhet. Ved en endret kirkeordning er det derfor naturlig at fondet tilbakeføres til kirken. I den grad OVF's eiendommer historisk kunne sies å være generert av samfunnet som helhet, er dette etter flertallets oppfatning kompensert ved at midler og avkastning fra fondet opp gjennom historien i bety-

delig grad har vært overført til verdslige formål. I forhold til fondets opprinnelige størrelse er de verdier som fortsatt gjenstår relativt beskjedne og bør anses som kirkelig eiendom.

Et flertall på 14 av disse 18, medlemmene Gjønnnes, Gullaksen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at Grl. § 106 og fondsloven av 1996 i hovedsak fortsatt skal gjelde hvis OVF overføres til Den norske kirke, med noen nødvendige endringer slik at Den norske kirke oppnevner medlemmene av stiftelsens styre etc., men at forvaltning og bruk av avkastning fortsatt er strengt lovbundet. Mindretallet av disse 18, medlemmene Andersen, Johnsen, Nygård og Skaaheim, anbefaler at Grl. § 106 (første ledd) og fondsloven oppheves, og at fondet overføres til Den norske kirke sentralt.

OVF eier blant annet grunn som benyttes til kirkegårder/gravplasser og tomter for menighetshus m.v., der menigheten betaler festeavgift. Utvalgets flertall på 18 medlemmer anbefaler at slike eiendommer skjøtes over til vedkommende kirkelige organ. Dette kan skje uavhengig av arbeidet med en eventuell endring av kirkeordningen.

Av flertallet på 18 anbefaler et mindretall på 5, medlemmene L. Larsen, Limi, Kolstad, Nygård og Tingelstad, at eiendom som i dag benyttes til offentlige eller allmenne formål (skoletomter, avgrensede friluftsområder o.l.) vederlagsfritt bør skjøtes over til vedkommende virksomhet i forbindelse med overgangen til en ny kirkeordning. Av disse 5, anbefaler medlemmene Kolstad og Limi at de som fester tomter på OVF's eiendommer bør få alminnelig innløsningsrett.

#### *Mindretallet om eierskapet*

Mindretallet, medlemmene Løwe og Sandvig, anser OVF som statens eiendom og fellesskapets verdier. Dette mindretallet anbefaler at bygg og eiendommer i kirkelig bruk ved endring i kirkeordningen overføres til Den norske kirke, mens eiendommer som skoletomter, lakseelver og områder til rekreasjonsformål beholdes av staten eller avhendes. De 11 000 festetomtene OVF besitter, gjennomgås med tanke på innløsning der det er aktuelt. Verdier ved salg av tomter, jord/skogeieendommer, samt prestegårder/-boliger som kirken ikke ønsker å overta, tas inn i bo-oppgjøret og fordeles som beskrevet av mindretallet i 9.5.1. De deler av fondet som overføres til Den norske kirke, får kirken full råderett over. Mindretallet mener at man gjennom oppgjøret må ta hensyn til at kirken gjennom tidene vederlagsfritt har fått tomter til sin

virksomhet av kommunene. Gjennom et make-skifte kan disse arealene gjøres om til kirkelig eiendom ved at det offentlige tilsvarende vederlagsfritt overtar arealer OVF eier og som i dag er i bruk til allmenne formål, som skoletomter eller arealer til rekreasjonsformål.

*Allmennhetens adgang til jakt og fiske*

Utvalget har merket seg at de faste eiendommer som tilhører OVF i dag anses som statsgrunn i for-

hold til regler om allmennhetens adgang til jakt og fiske. Utvalget anser det som uheldig dersom en endret kirkeordning fører til at allmennhetens interesser blir skadelidende, og anbefaler at det ved en eventuell overføring av OVF til Den norske kirke, lages ordninger som sikrer at dette ikke skjer.

## Kapittel 10

# Utvalgets forslag og konklusjoner

### 10.1 Innledning

---

Utvalget legger i dette kapitlet frem sin endelige anbefaling og konklusjon vedrørende de spørsmålene som utvalget er bedt om å utrede.

Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutning om statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. I kapittel 5 beskriver utvalget tre ulike alternativer for det fremtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke. Det ene alternativet er en videreføring av dagens statskirkeordning, mens de to andre endrer relasjonen mellom stat og kirke, etablerer Den norske kirke som et selvstendig rettssubjekt og forutsetter at dagens grunnlovsbestemmelser om statskirkeordningen oppheves.

Utvalgets flertall på 18 medlemmer anbefaler at dagens statskirkeordning oppheves, og at det etableres en ny kirkeordning for Den norske kirke. Et flertall av disse, 14 medlemmer, anbefaler at Den norske kirke organiseres som en lovforankret folkekirke, slik dette er beskrevet i kapittel 5.4. Flertallets begrunnelse for sin anbefaling fremgår i kapittel 10.2.1.

Et mindretall av disse, 4 medlemmer, anbefaler at Den norske kirke organiseres som en selvstendig folkekirke, slik dette er beskrevet i kapittel 5.5. Dette mindretallets begrunnelse fremgår i kapittel 10.2.2.

To medlemmer anbefaler at dagens statskirkeordning videreføres innenfor dagens grunnlovsbestemmelser, slik dette er beskrevet i kapittel 5.3. Dette mindretallets begrunnelse fremgår i kapittel 10.2.3.

Utvalget er bedt om å vurdere hvilke konsekvenser foreslåtte endringer i kirkeordningen antas å ha for blant annet oppslutningen om Den norske kirke, det åndelige liv, kirkelig undervisning og diakoni, vår kultur og verdigrunnlaget i vårt folk. Utvalget mener det er vanskelig å forutsi hvordan en endret kirkeordning vil påvirke dette, da det ikke er gitt at dette henger sammen med kirkeordningen. Andre forhold kan tenkes å ha vel så stor betydning. Utvalget vurderer og konkluderer ulikt i forhold til dette, og kommer nærmere til

bake til sine ulike synspunkter i forbindelse med sin anbefaling og begrunnelse i kapittel 10.2.

I kapittel 6 har utvalget utredet alternative finansieringsordninger for Den norske kirke, og vurdert hvilke av disse som er mest aktuelle for de ulike kirkeordningene. I kapittel 10.3 gjengis utvalgets anbefalinger. Her uttaler hele utvalget seg, uavhengig av hvilken fremtidig kirkeordning den enkelte går inn for.

Finansiering, gravferdsforvaltningen, ordninger for ivaretagelse av fredede og verneverdige kirker og eierforholdet til kirker, kirkegårder og andre eiendommer og fond er vurdert i kapitlene 7 – 9. Utvalgets tilråding på disse spørsmålene er gjentatt i kapittel 10.4 – 10.6.

Særmerknader og stemmeforklaringer fra medlemmer i utvalget er referert i 10.7.

### 10.2 Fremtidig kirkeordning

---

#### 10.2.1 Flertallets forslag: En lovforankret folkekirke

##### *Modellvalg*

Flertallet på 14 av 20 i stat – kirke-utvalget, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland, legger avgjørende vekt på at Den norske kirke skal opprettholde sin rolle som folkekirke ved fortsatt å være en landsdekkende kirke med bred kontaktflate og rom for ulike grader av trosengasjement og aktivitet blant sine medlemmer. Dens kirkelige selvforståelse som trossamfunn må ivaretas. Samtidig er det behov for å legge større vekt på likebehandling av trossamfunnene og på Den norske kirkes selvstyre gjennom valgte kirkelige organer enn det nåværende ordning av forholdet mellom kirke og stat gir rom for.

Flertallet anbefaler på denne bakgrunn at Den norske kirke i fremtiden organiseres som en lovforankret folkekirke. Det innebærer at Grunnlovens nåværende regler om statskirkeordningen oppheves og Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt. Den norske kirke gis en særlig status

i forhold til andre tros- og livssynssamfunn gjennom en egen kirkelov, vedtatt av Stortinget. Flertallet mener en lovforankret folkekirke ivaretar den spesielle stillingen som Den norske kirke har i landets historie, samtidig som det klargjøres at den i likhet med andre tros- og livssynssamfunn er et trossamfunn med en egenart forskjellig fra statens. Flertallet mener at dette forslaget dermed gir rom for å videreføre Den norske kirke i tråd med dens grunnlag og tradisjoner.

Statskirkeordningen ble til i en annen tid og i et mer homogent samfunn. Flertallet mener at det i møte med samtidens krav er nødvendig stadig å tilpasse kirkens ordninger til nye utfordringer. I reformprosessen som har pågått i Den norske kirke de siste hundre år, har dette til nå kunnet skje innenfor statskirkens ramme. Spillerrommet for dette er snart fullt utnyttet, slik at det nå er nødvendig å utvide rammene for å kunne videreføre reformarbeidet. Flertallet finner tiden inne til å ta et nytt og viktig skritt i denne hundre år lange prosessen med kirkelige reformer, og anbefaler derfor en lovforankret folkekirke som ny kirkeordning. Det innebærer at Grunnlovens begrensninger av det kirkelige selvstyret må fjernes.

Store organisatoriske reformer i samfunnet bør gjennomføres over tid, da gradvise endringsprosesser gir større muligheter for korrigerende og tilpassing underveis. Den foreslåtte ordningen beholder derfor en særlig relasjon mellom stat og kirke i form av en kirkelov. Slik vil flertallet understreke kontinuiteten mellom nåværende og ny kirkeordning.

#### *Den norske kirke som trossamfunn*

Flertallet legger til grunn at Den norske kirke er et trossamfunn som andre kristne trossamfunn, med basis i Bibelen og bekjennelsen. Kirkeordningen skal legge til rette for at kirken kan ivareta sin egenart og oppfylle sin oppgave som kirke. Kirkeordningen må derfor til enhver tid vurderes ut fra om dette ivaretas og om de kirkelige funksjoner og oppgaver har gode livsvilkår. Flertallet mener at den foreslåtte kirkeordningen ivaretar kirkens selvforståelse som trossamfunn på en bedre måte enn dagens statskirkeordning. Den norske kirke blir ansvarlig for sitt læregrunnlag, utnevner sine ledere og styrer selv i saker som har med tro og kirkens liv å gjøre.

#### *Den norske kirke som folkekirke*

Flertallet legger til grunn at Den norske kirke gjennom århundrene har vært organisert på ulikt

vis i forholdet til offentlige myndigheter. Kirken har ikke alltid vært en statskirke, men store deler av folket har sluttet opp om kirken og slik har den vært en folkekirke. Det er viktig for flertallet at Den norske kirke forblir en kirke med bred kontakt og beholder sin posisjon som folkekirke. Derfor er det viktig at kirken oppfattes som åpen og inkluderende, der den enkelte føler seg omsluttet i et trygt trosfellesskap uansett trosengasjement. Flertallet legger til grunn at folkekirkens identitet ligger i at den ønsker å være en kirke for folket og tilgjengelig for alle som søker dåp, konfirmasjon og trosopplæring for sine barn, og at dåpen er eneste kriterium for medlemskap.

Flertallet vil understreke at selv om spørsmålet om ny kirkeordning er viktig, må ikke betydningen av dette for Den norske kirkes fremtid overdrives. Hvilken posisjon kirken vil ha i samfunnet i fremtiden er i hovedsak uavhengig av spørsmålet om formelle rammer og statlig tilknytning. Forholdet mellom kirke og folk er langt viktigere enn forholdet mellom kirke og stat, og avhenger først og fremst av om kirken fortsatt vil klare å fremme sitt budskap på en måte som vekker engasjement i befolkningen. Det er folks tilhørighet i menighetene som vil være avgjørende for kirkens fremtid, ikke ordningen av forholdet mellom kirke og stat. Flertallet mener at en lovforankret folkekirke gir Den norske kirke det beste grunnlaget for nærhet mellom kirke og folk, fordi den kombinerer økt selvstendighet for kirken med en fortsatt markering av dens faktiske og historiske særstilling. En lovforankret kirke kan føre til sterkere bånd mellom Den norske kirke og det brede lag av befolkningen som føler tilhørighet til den.

#### *Den norske kirke som samfunnsinstitusjon*

Flertallet viser til de grunnleggende samfunnsendringene som har skjedd i Norge de siste generasjoner. Det har gitt større plass for mangfold, ikke minst på tros- og livssynsområdet. Denne utviklingen kan tolkes som en fragmentering av enheten i samfunnet, men den kan også tolkes som en mulighet for større bredde i formingen av et godt samfunn. Flertallet legger vekt på at Den norske kirke også i fremtiden kan spille en betydningsfull rolle både som trossamfunn og som samfunnsinstitusjon. En lovforankret folkekirke styrker og tydeliggjør begge disse rollene.

Flertallet mener at Den norske kirke som selvstendig trossamfunn uavhengig av statsforvaltningen vil kunne styrke sitt samfunnsengasjement. Med en selvstendig stilling vil kirken være en friere aktør i den offentlige debatt om viktige etiske



og politiske spørsmål. Den vil fortsatt kunne ta ansvar for viktige diakonale oppgaver og medansvar for samfunnsoppgaver av sosial og utdanningsmessig karakter. Den kan fortsatt delta ved viktige nasjonale begivenheter. Flertallet mener at en lovforankret folkekirke medfører at Den norske kirke kan tydeliggjøre sin egenart og rolle i samfunnet.

Flertallet mener at en lovforankret folkekirke har en klar fordel ved at den innebærer full tros- og livssynsfrihet, og ivaretar retten til å uttrykke sin tro og sitt livssyn i det offentlige rom. På den måten kan en slik ordning hindre at tro og livssyn blir redusert til et rent privat anliggende.

### *Tros- og livssynsfrihet*

Flertallet legger til grunn at friheten til å velge og å utøve sin tro eller sitt livssyn er et av menneskerettighetenes grunnleggende prinsipper. Dette må danne basis for hvordan staten forholder seg til tros- og livssynssamfunnene. Staten må ifølge konvensjonene ikke krenke eller gripe inn overfor trosutøvelse, verken overfor enkeltpersoner eller trosfellesskap.

Flertallet mener at statskirkeordningen slik den er utformet i dag, i utgangspunktet ikke bryter med en juridisk forståelse av menneskerettighetskonvensjonene. Likevel vil den i praksis kunne oppfattes å komme i konflikt med en mer generell forståelse av tros- og livssynsfriheten i samfunnet og for kirken. Eksempler på dette er kravene til regjeringsmedlemmenes kirkemedlemskap, og at et politisk, og ikke kirkelig, valgt organ som regjeringen er kirkens øverste myndighet med rett til å ta avgjørelser i lærespørsmål og utnevne kirkens ledere. Flertallet ønsker å lytte til dem som føler ubehag ved slike ordninger.

Samtidig mener flertallet at det er legitimt å videreføre tradisjoner med at kirken er en sentral aktør i forbindelse med ulike begivenheter lokalt og nasjonalt, selv om ikke alle har del i dem.

Flertallet legger vekt på at en lovforankret folkekirke ikke vil være en del av statsforvaltningen, og at kirken etableres tydeligere som et selvstendig trossamfunn. Dermed får kirken, rettslig vurdert, full religionsfrihet og mulighet til å påberope seg denne friheten. Den blir et eget rettssubjekt som kan hevde sine juridiske rettigheter dersom staten krenker dens religionsfrihet.

Flertallet legger til grunn at det norske samfunnet er et pluralistisk og flerkulturelt samfunn med en vekst både i de tradisjonelle frikirkesamfunnene utenfor Den norske kirke og et økende mangfold

av andre trossamfunn og ulike livssyn. Flertallet mener den anbefalte kirkeordningen innebærer en større grad av likestilling med andre tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke enn dagens kirkeordning. Den tar konsekvensen av et samfunn med mangfold og mange aktører og bevegelser av tros- og livssynsmessig karakter innenfor det offentlige rom. Ordningen åpner for en religionspolitikk der statens ansvar og oppgaver ikke atskilles fullstendig fra det religiøse liv, og der det religiøse uttrykk har en naturlig plass i samfunnets liv. Flertallet mener det er viktig at samfunnet legger til rette for at tros- og livssynssamfunnene får gode ordninger slik at de sikres rett og frihet til å utøve sin religion og sitt livssyn.

Norge har relativt gode ordninger når det gjelder å finansiere virksomheten til andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Dette har vært betraktet som en kompensasjon for at Den norske kirke hovedsakelig har vært finansiert av stat og kommune. Med flertallets forslag til ny kirkeordning kan dette føres videre, men det vil også være mulig å innføre nye prinsipper for offentlig støtte som stiller alle tros- og livssynssamfunn likt.

### *Den norske kirke som kultur- og verdibærer*

Flertallet legger til grunn at kirken, foruten å være et trossamfunn, også er en viktig bærer av kulturelle og religiøse tradisjoner og riter som samler mennesker i livets ulike faser uavhengig av kirkelig engasjement og aktivitet. Størstedelen av befolkningen er medlemmer av Den norske kirke. En bred og vidtfavnende kirke bidrar til stabilitet og tilhørighet, virker samlende og gir trygghet i mange lokalsamfunn. Kristen tro og moral bidrar fortsatt vesentlig til felles verdigrunnlag i samfunnet. For at kirken skal kunne fornye sin rolle som bærer av tradisjoner og verdier, trengs en hensiktsmessig ordning som både bekrefter en bred folkelig forståelse av hva kirken er og står for, og som samtidig gir et reelt handlingsrom for å utføre de oppgaver kirken er satt til å løse. Flertallet mener at en lovforankret folkekirke styrker Den norske kirkes muligheter til å fylle en slik rolle i samfunnet. Ved den anbefalte kirkeordningen markerer samfunnet at det fortsatt ønsker å støtte og ta vare på både de tradisjoner og de verdier Den norske kirke er bærer av, og setter den i stand til fortsatt å gjøre dette. Samtidig innebærer flertallets forslag en erkjennelse av at det er viktig å ivareta også de tradisjoner og verdier andre tros- og livssynssamfunn bidrar med.

### *Engasjement og medvirkning*

Flertallet ser det som en fordel at den anbefalte kirkeordningen kan utfordre kirkemedlemmene til deltakelse og medvirkning. Som selvstendig kirke vil medlemmenes direkte engasjement være avgjørende for dens utforming og fremtid. Kirken består av et mangfold av medlemmer med ulik grad av engasjement. De har viktige bidrag å gi til kirkens liv. En lovforankret folkekirke sikrer en fortsatt landsdekkende virksomhet med et kirkelig nærvær i alle lokalsamfunn i hele landet. Medlemmene skal fortsatt kunne oppfatte kirken som «sin», fordi de i større grad enn før vil inviteres til medengasjement i kirken.

### *Organisasjon*

Reformene av den kirkelige lovgivning gjennom de siste hundre år har gitt Den norske kirke en organisasjon med folkevalgte organer på alle nivåer. Flertallet legger vekt på at denne kirkeorganisasjonen i all hovedsak vil kunne føres videre og videreutvikles innenfor rammen av en lovfestet folkekirke med Kirkemøtet som øverste kirkelige beslutningsorgan.

En lovforankret kirkeordning innebærer at det direkte kirkestyret gjennom Kongen i kirkelig statsråd avvikles. Dette medfører at utnevnelse av biskoper og proster overføres til kirkelige organer. Flertallet vil understreke behovet for at kirken fastsetter klare prosedyrer for nominasjon og utvelgelse av biskop med bred deltakelse av de demokratiske valgte organene i kirken.

Flertallet mener det er behov for å styrke demokratiet i kirken, blant annet gjennom økt valgdeltakelse og større representativitet i de kirkelige organene. Demokratiseringen av kirken er både en forutsetning for og et resultat av økt kirkelig selvstyre. Samtidig må en økt demokratisering skje på en måte som ivaretar at kirken er forpliktet på sitt bekvinnelsesgrunnlag.

Flertallet vil påpeke at kirkens ledelse og det brede lag av kirkemedlemmer har et felles engasjement og ansvar for å unngå at kirken utvikler seg i en retning som kan oppleves som mindre åpen.

Flertallet legger til grunn at de lokale geografisk avgrensede soknene er grunnstrukturen i kirken. Flertallet vil understreke at det er svært viktig at det ikke foretas endringer i kirkeordningen som skaper usikkerhet eller vansker for virksomheten i den lokale menighet. Organiseringen av kirken skal legge forholdene best mulig til rette for kirkens virksomhet og medlemmenes aktive deltakelse i den enkelte menighet. Dette må også

avspeiles i de ordninger som fastsettes for ansettelser, oppbygning av øvrig kirkelig struktur og valgordninger. Det er først og fremst som lokal kirke at Den norske kirke er folkets kirke. Flertallet mener at en lovforankret folkekirke ivaretar dette behovet. Flertallet vil også understreke at grunnlaget for fortsatt å tilrettelegge og utvikle kirkens tilbud til samiske og kvenske medlemmer og menigheter ikke må svekkes. Det må også være mulig å videreføre de ordninger som gjelder for Svalbard kirke, feltpresttjenesten, døvekirken og Sjømannskirken/Norsk kirke i utlandet. Dette gjelder også for prestetjenesten knyttet til fengsler og sykehus. Flertallet understreker i den forbindelse viktigheten av likebehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Den lokale menighet er i dag organisert i to ulike virksomhetsområder: prestetjenestens og menighetsrådets virksomhet. Til dette svarer det to arbeidsgivere: staten og soknet gjennom kirkelig fellesråd. Samtidig er finansieringen organisert gjennom en tilsvarende deling: den statlige finansieringen for prestetjenesten og den kommunale finansieringen for de øvrige ansatte. Flertallet vil peke på at den anbefalte kirkeordningen gir et annet og større rom for bedre samordning, eventuelt fullstendig sammenslåing, av denne todelt organiserte virksomheten. Flertallet har ingen konkret oppfatning av hvordan dette bør organiseres i fremtiden, men vil påpeke at todelingen kan skape utydelig ledelse og uklare ansvarsforhold som kan gi grunnlag for kompetansestrid og dårlig strategisk samordning av den samlede virksomheten. Flertallet mener at de særlige rammene som det av teologiske og andre grunner måtte være ønskelig å legge rundt prestetjenesten, kan etableres på en annen måte enn ved en todelt virksomhetsorganisering.

### *Lovgivning*

Flertallets anbefaling gir Den norske kirke en fortsatt særstilling i kraft av sin historie, utbredelse og oppslutning. Denne særstillingen markeres gjennom en kirkelov for Den norske kirke gitt av Stortinget. Flertallet mener at denne kirkeloven bør være en kortfattet rammelov som henviser til Den norske kirkes selvforståelse når det gjelder dens egenart og øvrige grunnleggende forhold.

Ved avvikling av Grunnlovens nåværende statskirkeordning og de kongelige prerogativer på det kirkelige området, kan det reises spørsmål både ved grunnlaget og grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet på det kirkelige området.

Medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, L. Larsen, Lønning, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland mener derfor at kirkeloven bør forankres i en grunnlovsbestemmelse. Bestemmelsen bør ha som formål å klargjøre at Stortinget ikke kan lovgi på områder som må betraktes som indre forhold i Den norske kirke, så som kirkens lære, liturgier og utnevning av kirkens ledere. Lovgivningen forutsettes avgrenset til å gjelde overordnede organisatoriske og rettslige forhold. Flertallet anbefaler følgende formulering:

*Nærmere Bestemmelser om Den norske kirkes Ordning fastsettes ved Lov.*

Medlemmene Kolstad, Nordstokke og Samset finner ikke dette nødvendig.

Som det fremgår av 5.4.3, har utvalget ikke funnet grunnlag for å fremme et ferdig formulert forslag til kirkelov, men viser til at det er nødvendig med et videre lovforberedende arbeid. Flertallet anbefaler at en slik lov blir så kortfattet som mulig.

For å sikre kontinuiteten i en overgangsfase kan det være hensiktsmessig at loven bekrefter Den norske kirkes og de enkelte sokns rettslige status.

Flertallet mener at de grunnleggende bestemmelser som fastsettes i en kirkeordning bør beskyttes av strenge prosedyrekrav ved forslag om endring. Den må først kunne endres etter grundig utredning, saksbehandling og flere gangers behandling over tid i det vedtaksføre organet. Slike prosedyreregler kan dels tas inn i kirkeloven, dels utfylles nærmere i kirkeordningen.

Følgende formuleringer er ikke et ferdig forslag til kirkelov, men fremsettes her for å gi et inntrykk av hva kirkeloven i hovedsak kan inneholde:

- Lovens formål er å legge forholdene til rette for at Den norske kirke forblir et landsdekkende evangelisk-luthersk trossamfunn, som i samsvar med sin lære og selvforståelse er en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen kirke.
- Den norske kirke har selv rettigheter og plikter, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.
- Kirkemøtet treffer avgjørelser og opptrer på vegne av Den norske kirke når det ikke er fastsatt i kirkelov, kirkeordning eller i medhold av disse at myndigheten er lagt til annet kirkelig organ.
- Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne. Soknet har selv rettigheter og plikter, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har

partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.

- Menighetsrådet treffer avgjørelser og opptrer på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i kirkelov, kirkeordning eller i medhold av disse at myndigheten er lagt til annet kirkelig organ.
- Nærmere bestemmelser om kirkens læregrunnlag, kirkelig inndeling, medlemskap, valg og om lokale, regionale og sentrale organer fastsettes i en kirkeordning. Forslag til endringer i kirkeordningen må fremsettes i Kirkemøtet og kan deretter først vedtas i et nytt valgt Kirkemøte og da med 2/3 flertall.
- Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer.

Dersom kommunen fortsatt skal ha et ansvar for finansiering av den lokale kirke, bør dette lovreguleres, jf. gjeldende kirkelovs § 15.

Flertallets forslag om en lovforankret folkekirke gir kirkens interne organer ansvar og frihet til å fastsette sin egen lovgivning i form av en kirkeordning. Denne kirkeordningen korresponderer med og utfyller kirkeloven gitt av Stortinget. Som det fremgår av 5.4.4, forutsetter utvalget at arbeidet med å etablere en slik kirkeordning koordineres med utarbeidelsen av ny kirkelov, slik at de samlede forutsetninger er klargjort når vedtak fattes. Utredningen og lovarbeidet må legges opp med åpne og forutsigbare prosesser både fra statens og kirkens side. I kirkeordningen må kirkens egenart og organisasjon beskrives og forankringen i den evangelisk-lutherske bekjennelse formuleres. Flertallet legger til grunn at bekjennelsesgrunnlaget som gjelder for Den norske kirke i dag videreføres i denne kirkeordning. Videre må de kirkelige organenes oppgaver og relasjonen mellom organene på ulike nivåer beskrives i kirkeordningen. Kirkeordningen vil om ønskelig i all hovedsak kunne videreføre de bestemmelser som nå er fastsatt i kirkeloven, men må utfylles med bestemmelser blant annet om kirkens lære og liturgi.

Det kirkelige forskriftsverket som i dag er fastsatt av Kongen, departementet eller Kirkemøtet i medhold av Grunnloven § 16 eller kirkeloven, bør kunne fornyes som bestemmelser gitt av Kirkemøtet i medhold av kirkeordningen.

Det kirkelige regelverket vil etter dette bestå av følgende elementer: En grunnlovsbestemmelse som forankrer og begrenser Stortingets kirkelovsmyndighet, en kortfattet rammelov for Den norske kirke, en mer utfyllende kirkeordning som fastsettes av Kirkemøtet etter særskilte prosedyrer og et

mer detaljert regelverk gitt av Kirkemøtet i medhold av kirkeordningen.

#### *Kongens rolle*

Medlemmene Andersen, Johnsen, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland mener at dersom dagens statskirkeordning oppheves, bør også bekjennelseskravet til Kongen i § 4 oppheves, da den har sin basis i bestemmelsen om statens offentlige religion i § 2 annet ledd og er knyttet til Kongens rolle som kirkestyre. Det må da være opp til Kongen personlig å fritt bestemme hvilke relasjoner han ønsker å ha både til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Medlemmene Gjønnnes, Gullaksen, Kjølås og Kolstad viser til at Kongens bekjennelsesplikt ble videreført i den svenske lovgivningen da relasjonene mellom stat og kirke ble endret. Disse medlemmene forutsetter at spørsmålet om Grunnloven § 4 skal videreføres med en ny begrunnelse, må avklares i den videre politiske prosessen.

Uavhengig av om Grunnlovens § 4 blir tatt ut eller ikke, vil noen oppfatte en videreføring av tradisjonen med signingshøytidelighet i Nidarosdomen i forbindelse med tronskifte som viktig, likeledes at Kongen også i fremtiden er til stede ved viktige markeringer i det lokale, regionale og nasjonale kirkelivet.

Flertallet anbefaler ikke endringer i § 5 om at Kongens person er «Hellig», og begrunner dette med at «hellig» må forstås som «ukrenkelig». Flertallet anbefaler heller ikke endringer i §§ 9 og 44 med henvisningen til Gud i Kongens ed. Edsformuleringen har ingen direkte sammenheng med dagens statskirkeordning.

#### *Samfunnets verdigrunnlag*

Med en lovforankret folkekirke vil Grunnlovens nåværende bestemmelser om Den norske kirke fjernes, herunder § 2 annet ledd om den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion.

Medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, L. Larsen, Nordstokke, Samset, Sarre, Skaaheim og Steinsland anbefaler at det tas inn en bestemmelse som motvirker en mulig oppfatning av at den nye ordningen av forholdet mellom kirke og stat skulle innebære at samfunnets verdigrunnlag svekkes.

Medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, Samset, Sarre, Skaaheim og Steinsland mener dette bør ivaretas ved en

paragraf om statens verdigrunnlag som inneholder en særskilt henvisning til kristne verdier og anbefaler på denne bakgrunn følgende formulering:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Medlemmet Lønning finner det mest nærliggende å beholde religionsfrihetsbestemmelsen fra 1964 og nøye seg med å erstatte den nedarvede bestemmelse om statens offentlige religion med formuleringen «*Den norske kirke forbliver en evangelisk-luthersk folkekirke*». Paragraf 2 vil etter dette ha følgende ordlyd:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke forbliver en evangelisk-luthersk Folkekirke.*

*Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsettes ved Lov.*

Dette medlem kan ikke se at overgangen til en ordning med lovforankret folkekirke gjør det nødvendig å bygge ut § 2 med ytterligere bestemmelser.

Medlemmene L. Larsen, Nordstokke og Sejersted mener at dersom § 2 skal omgjøres til en «verdiparagraf», så bør det være en paragraf som gir uttrykk for de grunnleggende politiske idealer som statsformen bygger på (demos), snarere enn en henvisning til nedarvede samfunnsverdier (etnos). Tre sentrale elementer er her demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Herunder kan det for eksempel fastslås at all makt utgår av folket og må utøves i henhold til lov og under respekt for menneskets iboende verdighet og rettigheter. Disse medlemmene anbefaler derfor at Stortinget i forbindelse med en eventuell reform av statskirkeordningen benytter anledningen til å få nedfelt Norges statsform i en ny bestemmelse i Grl. § 2, på en konsis, verdig og dekkende måte. Den nærmere utforming av dette faller utenfor utvalgets mandat. Forslaget forutsetter at bestemmelsen i dagens § 2 første ledd om religionsfriheten flyttes til en ny § 110d, der dette prinsippet grunnlovsteknisk hører mer naturlig hjemme, og der det kan nedfelles sammen med en bestemmelse om lovregulering av Den norske kirke, samt eventuelt andre regler om tros- og livssynssamfunn.

#### *Tros- og livssynspolitik*

Flertallet mener at staten bør ha et ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik, og at dette bør tydeliggjøres med en egen paragraf i Grunnloven. Bestemmelsens formål er å markere at tros- og livssynssamfunnenes virksomhet er særlig viktig for samfunnet. Den utvider ikke det

rettsvernet som lovgivningen allerede tilkjenner tros- og livssynssamfunnene, men innebærer at statlig lovgivning og offentlige økonomiske bevilgninger aktivt bør understøtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet. Bestemmelsen regulerer ikke volumet på offentlige bevilgninger til tros- og livssynssamfunn.

Medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølåas, L. Larsen, Sarre, Skaaheim og Steinsland anbefaler følgende formulering:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Den norske Kirke og andre Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

*Nærmere Bestemmelser om Den norske Kirkes Ordning fastsættes ved Lov.*

Medlemmene Kolstad, Lønning, Nordstokke, Samset og Sejersted mener at det ikke er behov for en slik grunnlovsbestemmelse, og at dette heller ikke er ønskelig. Hensynet til å beskytte religionsfriheten for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er allerede ivaretatt både i Grunnloven og av internasjonale menneskerettigheter, og noe ytterligere rettslig vern som går ut over dette er det ikke behov for. Dernest mener disse medlemmer at i den grad det skal føres en «aktivt støttende» religionspolitikk, så bør det være opp til den vanlige demokratiske prosess, og ikke bundet opp i Grunnloven. Det gjelder også spørsmålet om staten fortsatt skal finansiere Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, og i så fall på hvilket nivå. Etter disse medlemmers syn vil en slik paragraf som foreslått kunne medføre en uønsket rettsliggjøring av tros- og livssynspolitikken, og føre til unødige tvister og uklarhet i fremtiden.

#### *Finansiering*

Medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølåas, Kolstad, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Skaaheim og Steinsland vil understreke at hovedfinansieringen av kirken fortsatt bør være et ansvar for det offentlige. Dette vil i seg selv innebære et betydelig element av kontinuitet i forhold til gjeldende relasjon mellom kirke og stat. Fortsatte offentlige bevilgninger som hovedfinansiering for kirken er også en forutsetning for at Den norske kirke kan videreføres som en landsdekkende folkekirke.

Disse medlemmene anbefaler at offentlige bevilgninger står for hovedfinansieringen, med statlige tilskudd som dekker lønninger og tilknyttede personalkostnader og kommunale tilskudd som dekker bygging, forvaltning, vedlikehold og drift av kirkebygg. Dette kombineres med et med-

lemsbidrag som skal dekke menighetens øvrige virksomhet.

Medlemmene Andersen, Johnsen, Kjølåas, Kolstad, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Skaaheim og Steinsland anbefaler at medlemsbidraget utformes som en medlemskontingent fastsatt av kirkelige organer.

Medlemmene Gjønnnes, Gullaksen og L. Larsen anbefaler at medlemsbidraget utformes som en obligatorisk livssynsavgift for alle borgere, fastsatt av Stortinget. Bidraget fordeles til alle tros- og livssynssamfunn i henhold til medlemstall. Den innbetalte avgiften fra de som ikke er medlemmer i noe tros- eller livssynssamfunn kan for eksempel gå til et kulturelt eller veldedig formål.

Medlemmet Sejersted anbefaler en hovedfinansiering gjennom medlemskontingent, supplert med offentlige tilskudd til særskilte formål. Dette må innføres gradvis og over tid, og slik at staten i en mellomperiode garanterer offentlig grunnfinansiering. I den grad kirkeloven pålegger Den norske kirke oppgaver, er det også naturlig at dette helt eller delvis dekkes av det offentlige.

#### **10.2.2 Mindretall Is forslag: En selvstendig folkekirke**

##### *Modellvalg*

Utvalgets ene mindretall på 4, medlemmene Limi, Løwe, Nygård og Sandvig, anbefaler at Den norske kirke organiseres som en selvstendig folkekirke. Dette mindretallet legger avgjørende vekt på at Den norske kirke fullt ut må betraktes og behandles som et trossamfunn. Av det følger at politiske organer ikke kan bestemme noe i kirken som går på dens grunnlag, oppdrag og måte å fremtre på ut fra sin egenart. Denne kirkeordningen synliggjør dette klart, samtidig som den best ivaretar kravet om likeverdig behandling.

Dette mindretall erkjenner at Den norske kirke i kraft av historie, tradisjon, oppslutning og utbredelse har vært og fortsatt vil være en betydningsfull aktør i det norske samfunn. Dette mindretall forventer at Den norske kirke i tråd med egen selvforståelse fortsatt gir en landsdekkende betjening, har en bred kontaktflate og tilhørighet i alle lokalsamfunn over hele landet, slik at Den norske kirkes medlemmer beholder kirken der de bor. Kirken skal ha mulighet til å virkeliggjøre sin uttalte målsetting om å være en «bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke» slik medlemmene kjenner den i dag.

En organisering av Den norske kirke som selvstendig folkekirke innebærer et tydelig skille mellom politisk makt og kirkestyre. Den norske kirke

vil ikke lenger være en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn. Virksomheten reguleres gjennom en felles lovgivning for alle tros- og livssynssamfunn i Norge. Kirken kan dermed forholde seg til statlige myndigheter på fritt grunnlag. Som selvstendig folkekirke blir Den norske kirke likestilt med andre tros- og livssynssamfunn når det gjelder rettigheter og plikter og grad av frihet i forhold til staten.

#### *Den norske kirke som samfunnsaktør*

En selvstendig kirke vil etter dette mindretallets mening være mer fri til å markere seg i samfunns spørsmål. Distansen til de politiske bindingene vil kunne gi kirken større armslag og større rom for å stå frem med sine verdier, særlig der man har behov for å kritisere politiske holdninger eller handlinger. Tilsvarende vil Den norske kirke bli en mer likeverdig partner i økumenisk sammenheng og som dialog- og samarbeidspartner overfor øvrige tros- og livssynssamfunn.

#### *Tros- og livssynsfrihet*

Dette mindretall viser til flertallets merknader om forholdet til tros- og livssynsfriheten.

Dette mindretall oppfatter en moderne stat som et organisert uttrykk for et folkefelleskap som omfatter alle landets statsborgere. Dette fellesskapet består av mennesker med ulike tros- og livssynsoppfatninger. Derfor er det viktig at en stat er upartisk i forhold til tro og livssyn for best å kunne realisere og ivareta tros- og livssynsfriheten på en likeverdig måte. Statens oppgave er å ivareta fellesskapets og enkeltindividenes interesser uavhengig av politisk, ideologisk og religiøst ståsted og sikre borgernes rettigheter slik disse kommer til uttrykk både i menneskerettighetskonvensjoner og nasjonal lovgivning.

Den enkeltes valg av tros- eller livssyn er et personlig anliggende. Men dette mindretall ser det som viktig at det offentlige legger til rette for utøvelse av tro og livssyn. Utgangspunktet må være statens respekt for den enkelte borgers rett til fri tros- og livssynsutøvelse. Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn må sikres vilkår som gjør retten reell. Tros- og livssynsfrihet innebærer også rett til frihet fra religion.

Slik dette mindretall ser det, har tro og livssyn en legitim plass i det offentlige rom og anses ikke utelukkende som en privatsak. Tros- og livssynssamfunn vil dermed kunne ha positiv verdi både for den enkelte og ved å bidra til fellesskapet.

Når det gjelder Den norske kirkes religionsfrihet, er dette mindretallet enige om at denne ikke er tilstrekkelig ivaretatt under dagens statskirkeordning. Prinsipielt sett er det største problemet at Den norske kirke som trossamfunn har et verdslig politisk organ som øverste myndighet. Dette mindretallet mener at dette på en fundamental måte strider mot kirkens egenart som trossamfunn. I tillegg til at dette er problematisk når det gjelder kirkens grad av religionsfrihet, er det problematisk i forhold til organisasjons- og ytringsfriheten. Dette mindretallet mener at det også er prinsipielt viktig at ikke verdslige myndigheter verken direkte eller indirekte kan styre kirken gjennom støtteordninger der det formelt eller uformelt legges inn vilkår for støtte som setter kirken under press eller krever motytelser.

Dette mindretallet mener at ordningen med kirkelig statsråd er problematisk fordi de som utnevner lederne i den offisielle kirken er valgt på politisk grunnlag, ikke på grunn av sitt kirkemedlemskap for å utføre et kirkelig oppdrag. Dernest er det prinsipielt problematisk at det politisk valgte Stortinget der det også sitter representanter som ikke er medlemmer av kirken, kan gi lover og økonomiske rammebetingelser som kan gripe inn i kirkens utøvelse av sitt oppdrag og overstyre vedtak i kirkelige organer. En selvstendig kirke vil svekke legitimiteten til det politiske miljøet i å gripe inn i indrekirkelige forhold.

Dette mindretallet mener en lovforankret folkekirke ikke løser problemet med at politisk valgte ledere tar beslutninger på vegne av et trossamfunn, ved at Stortinget fortsatt vil ha lovgivningsmyndighet på det kirkelige området. Den norske kirke kommer slik sett dårligere ut enn andre kirkesamfunn som har full frihet til å ordne seg organisatorisk og har anledning til å hevde sin rett på selvstendig grunnlag. I dette ligger på den ene side en privilegert stilling for Den norske kirke, men på den annen en problematisk binding som ikke er prinsipielt forskjellig fra dagens situasjon.

Det er ulike oppfatninger blant dette mindretallet om tros- og livssynsfriheten for andre tros- og livssynssamfunn i Norge og for borgere som ikke er medlemmer i Den norske kirke, er tilfredsstillende ivaretatt under dagens statskirkeordning.

Medlemmene Løwe, Nygård og Sandvig mener tros- og livssynsfriheten ikke er godt nok ivaretatt under dagens statskirkeordning fordi sammenblandingen og den gjensidige legitimering av religiøs og verdslig makt, historisk og i dagens situasjon er og blir problematisk. Koblingen mellom stat og kirke fører blant annet til at en del allmenne, sivile oppgaver ivaretas av Den norske kirke uten

reelle alternativer for innbyggere som ikke er statskirke-medlemmer. Tilsvarende signaliserer koblingen at det er en sammenheng mellom det å være norsk borger og medlem av Den norske kirke. Medlemmet Limi mener at nødvendig hensyntaken er tilfredsstillende ivaretatt også under dagens ordning.

I tillegg vil medlemmene Løwe, Nygård og Sandvig peke på at det siden Sivertsen-utvalget i 1975 anbefalte skille mellom stat og kirke blant annet begrunnet ut fra krav til religionsfrihet, har skjedd en viktig utvikling på det menneskerettslige området både nasjonalt og internasjonalt. Paragraf 110c er kommet til i Grunnloven og gjennom Menneskerettsloven av 21. mai 1999 er de sentrale menneskerettskonvensjonene blitt inkorporert i norsk lov med forrang dersom det oppstår motstrid med intern rett for øvrig. Tilsvarende tolkes konvensjonsbestemmelsene mer dynamisk og det stilles generelt strengere krav til likebehandling og ikke-diskriminering i staters forhold til sine innbyggere. Denne utviklingen gjør at skillet mellom krav til tros- og livssynsfrihet og ikke-diskriminering i strikt juridisk og mer prinsipiell forstand, ikke i samme grad er en formålstjenlig distinksjon. Dette mindretall mener at dette er sentrale premisser for en diskusjon om nyordning av forholdet mellom en statspart og de ulike tros- og livssynssamfunn innbyggerne er organisert i.

#### *Engasjement og medvirkning*

En selvstendig kirke vil i større grad kunne utfordre medlemmene til personlig ansvar og engasjement. Et skille mellom kirke og stat vil kunne virke vitaliserende på kirken ved at eierskapet til egen kirke blir mer tydelig, slik vi ser i andre selvstendige trossamfunn. Det er viktig å presisere at Den norske kirke ikke lenger er statens eiendom, men eies fullt og helt av Den norske kirkes medlemmer.

Det har vært uttrykt bekymring for at kirkens medlemstall vil bli redusert dersom kirke og stat skiller lag. Slik dette mindretall ser det, er det positivt med bevissthet og mulighet til aktiv stillingstaken om man ønsker å være medlem eller ei; reduksjon i medlemstall kan være en sunn avskalling av et «kunstig» høyt medlemstall.

#### *Kongens rolle*

Dette mindretallet mener at dersom dagens statskirkeordning oppheves, så bør også bekjennelseskravet til Kongen i § 4 oppheves, da dette har sin basis i bestemmelsen om statens offentlige religion i § 2 annet ledd og er knyttet til Kongens rolle

som kirkestyre. Det må da være opp til Kongen personlig å fritt bestemme hvilke relasjoner han ønsker å ha både til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

#### *Samfunnets verdigrunnlag*

Dette mindretall mener at spørsmålet om samfunnets verdigrunnlag ikke er knyttet til valg av fremtidig kirkeordning.

Medlemmene Løwe og Nygård mener at det ikke er behov for noen ny bestemmelse i Grl. § 2 som viser til samfunnets historisk baserte verdier og anbefaler at § 2 viser til de politiske prinsipper som statsskikken bygger på. Dernest bør det utformes en ny § 110d om tros- og livssynsfrihet og andre forhold knyttet til tro og livssyn.

Medlemmet Sandvig mener en verdiparagraf bør være forankret i menneskerettighetstenknningen og være nøytral i forhold til religion, og anbefaler at dagens Grl. § 2.2 erstattes med følgende verdigrunnlag:

*Staten og dens Myndigheter skal sikre Menneskenes grunnleggende Rettigheter og Friheter etter indgaaede Traktater, og bidrage til at udvikle og fremme disse høie Principer.*

Medlemmet Limi anbefaler at det inntas en ny verdiparagraf som inneholder en særskilt henvisning til kristne verdier og utformes slik:

*Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Rettsstat og Menneskenes iboende og ukrænkelige Rettigheder.*

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

#### *Statens tros- og livssynspolitik*

Medlemmene Limi og Sandvig anbefaler at statens ansvar for å tilrettelegge for borgernes tro- og livssynsutøvelse grunnlovsfestes og anbefaler følgende formulering:

*Det paahviler Statens Myndigheder at legge Forholdene til rette for at Tros- og Livssynssamfund gives adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

Medlemmene Løwe og Nygård mener at det verken er nødvendig eller ønskelig å vedta en slik grunnlovsbestemmelse fordi hensynet til tros- og livssynsfriheten er ivaretatt gjennom andre grunnlovsbestemmelser.

#### *Organisasjon*

Dette mindretallet mener at Den norske kirke uavhengig av sin relasjon til staten kan videreføres

med samme trosgrunnlag og demokratiske oppbygning, jf. målsettingen i mandatet om at «kirkens medlemmer opplever å ha sin kirke i behold». Kirkens særskilt valgte organer, i første rekke Kirke-møtet, overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret.

### *Lovgivning*

Den norske kirke vil i første omgang komme under gjeldende trossamfunnslov. Det vil etter dette mindretallets mening være behov for overgangsordninger over flere år, samtidig som dagens trossamfunnslov og lov om tilskudd til livssynssamfunn på sikt bør samles i en felles lov. Båndene både til styrende organer og befolkningen ellers er så mange og omfattende at en slik modell må tegnes ut med beskrivelse av en prosess over lang tid. Både stat og kirke trenger tid til den omstillingen dette medfører. Dette mindretall vil peke på to mulige veier å gå:

- Stortinget fatter et prinsippvedtak om skille. Deretter legges det opp til en 5 – 10 års periode der man forbereder skillet fra statens og kirkens side. Her trengs det en kortfattet lovgivning om overgangsperioden og særlig prosedyrer for avviklingen av det statlige kirkestyret. For øvrig overlates utforming av nødvendig internt «rettsgrunnlag»/regelverk, organer og ordninger til Den norske kirke selv. For statens del må tiden benyttes til å få på plass et nytt felles lovverk som regulerer forholdet til tros- og livssynssamfunn på generelt grunnlag.
- En detaljert lov om overgangsperioden der man i større grad legger føringer for uttegning av den nye kirkeordningen.

Dette mindretallet anbefaler at man forbereder et skille mellom stat og kirke i tråd med den første skissen.

### *Finansiering*

Dette mindretallet anser at finansiering av tros- og livssynssamfunn kan vurderes uavhengig av fremtidig kirkeordning, og henviser til drøftingen i kapittel 6. Dette mindretallet foreslår en grunnfinansiering av alle tros- og livssynssamfunn, forankret i tanken om en statlig religionspolitikk der argumentasjonen går på at utøvelse av tro og livssyn er en grunnleggende menneskerettighet.

Forpliktelser staten påtar seg for særskilte oppgaver må gjøres allmenne. Særlig aktuelt vil det være at staten får et spesielt ansvar for å sørge for lokaler til religiøs og livssynsmessig aktivitet.

### *Overgangsordning*

En selvstendigjøring av Den norske kirke forutsetter at det i en overgangsperiode gis mulighet for å videreutvikle en selvstendig kirkelig organisasjon og økonomi. Dette mindretallet mener at:

- Det må etableres en selvstendig kirkelig organisasjon og forvaltning som kan fungere uavhengig av offentlige organer. Dette kan gjennomføres ved en forsatt overføring av myndighet til kirkens organer.
- Det må utformes et indrekirkelig inntektsfordelingssystem.
- Det må klargjøres hvilken rolle staten skal spille i drift og vedlikehold av fredede og verneverdige kirkebygg. En utredning av dette må omfatte både volum og forvaltningsform, jf. kapittel 8.
- Spørsmålene rundt Opplysningsvesenets fond må ha funnet sin avklaring, jf. kapittel 9.
- Det må foretas en vurdering av hvilke av dagens kirkebygg som skal benyttes av den fristilte kirke, og det må foretas et samlet bo-oppgjør, jf. kapittel 9.
- Lovverket som angår tros- og livssynssamfunn må gjennomgås og samordnes.

Dette mindretallet har ikke tatt stilling til varigheten av en overgangsordning, men vil i likhet med det øvrige utvalg peke på at det i en overgangsperiode vil kreves en ekstra ressursinnsats for å kunne gjennomføre endringen.

### *Andre tema*

Medlemmene Løwe, Nygård og Sandvig mener at navnet «Den norske kirke» ikke er uproblematisk i et samfunn der borgerne har religionsfrihet og er organisert i ulike tros- og livssynssamfunn. Videre viser dette mindretall til Kirkerådets utredning fra 2002, der dette saksforholdet ble drøftet, og anmoder Den norske kirke å vurdere navn i lys av dette når relasjonen mellom stat og kirke endres.

Medlemmene Limi og Nygård vil peke på at Den norske kirke i kraft av historie, tradisjon, oppslutning og utbredelse fortsatt vil være en majoritetskirke. Selv om den prinsipielt blir likestilt med andre tros- og livssynssamfunn, vil den i kraft av sin utbredelse og størrelse spille en rolle som vil arte seg annerledes enn for andre tros- og livssynssamfunn. Det vises til den praksis som er etablert i en rekke europeiske land med majoritetskirker hvor det ut fra ulike hensyn er utformet avtaler som søker å videreføre samarbeidsforhold skapt av historiske tradisjoner og politiske og sosiale



omstendigheter. Den norske kirkes selvstendighet utelukker ikke at det kan etableres en slik avtale mellom staten og Den norske kirke. En slik avtale kan for eksempel innebære at kirken gir en landsdekkende betjening som ivaretar en fortsatt bred kontaktflate med nærvær og tjenesteyting i alle lokalsamfunn over hele landet. Avtalen må definere ytelser og motytelser og omfatte forhold staten ønsker skal videreføres innenfor Den norske kirkes nye karakter som selvstendig trossamfunn.

Fordelen med en slik løsning er at den fanger opp i seg både statens behov og forventninger til Den norske kirke og kirkens behov for å ivareta sin egenart og selvforståelse innenfor en ramme av prinsipielt likeverd.

En slik avtalemulighet bør i prinsippet også foreligge for andre tros- og livssynssamfunn. Slike avtaler må forhandles med stat og trossamfunn som selvstendige forhandlingsparter.

### 10.2.3 Mindretall IIs forslag: En grunnlovsforankret folkekirke

#### *Modellvalg*

Dette mindretallet, medlemmene H. Larsen og Tingelstad, går inn for en videreføring av dagens statskirkeordning slik at Grunnlovens bestemmelser om Den norske kirke opprettholdes, men med forslag til reformer innenfor gjeldende kirkeordning. Grunnlovens § 2 fastslår at Den evangelisk lutherske lære skal være det religiøse fundamentet for nasjonen, samtidig som det skal være religionsfrihet for den enkelte. Disse medlemmer mener det er av stor betydning at Grunnlovens bestemmelser som angår kirken videreføres, og har stor respekt for Grunnlovens bestemmelser i likhet med det store flertall av befolkningen, kalt grunnlovs-konservatisme. Disse medlemmer frykter at fjerning av paragrafene som omtaler den lutherske lære og de tilhørende ordninger vil skape et konstitusjonelt tomrom som vi ikke skuer rekkevidden av.

Dette mindretallets forslag innebærer at Kongen som øverste kirkestyre videreføres, med læreansvar og utnevning av biskoper. Staten sikres fortsatt innflytelse ved at Kongen (regjeringen) er øverste kirkestyre og Stortinget lovgivende myndighet. Dette mindretallet vil understreke at det øverste kirkestyret er en del av Den norske kirke gjennom grunnlovsbestemmelsene om bekjennelsesplikt for Kongen og medlemskapskrav for de statsrådene som deltar i behandlingen av kirkesaker.

#### *Den norske kirke som trossamfunn*

Etter dette mindretallets syn må valg av ledere i kirken foretas ut fra en slik vinkling som beskrevet over. Motstandere av statskirkeordningen kritiserer ut fra et prinsipielt perspektiv at utnevning av øverste ledere (biskoper og proster) ikke gjøres av kirken alene. Dagens praksis er etter dette mindretallets mening forsvarlig ut fra det grunnsyn som er beskrevet foran. Det er en kirkelig prosess som i slutfasen avgjøres ut fra en helhetlig vurdering med forankring i lovverket. For et trossamfunn som folkekirken Den norske kirke, er det viktig med bredde i teologisk syn representert på alle nivå. Det tjener Norge til ære at statskirken var tidlig ute med å utnevne kvinnelige prester og biskoper. Norge er et lite land og alle miljøer blir små. Det kirkelige miljøet blir også lite. Derfor kan det være en fordel at departementet er inne som en instans med mer avstand og en friere rolle, men samtidig med innflytelse. Denne innflytelsen må utøves med klokskap og kjennskap til kirkens indre liv dersom den skal tjene til det gode og være et argument for fortsatt statskirke. At kirken blir utfordret av for eksempel kontroversielle bispeutnevnelser er ikke nødvendigvis negativt. Det kan tvert i mot bringe kirken fremover ved å utfordre, skape debatt og diskusjon og gi dette «lille» miljøet noe å bryne seg på.

Dette mindretallet mener at statskirkeordningen gjennom årene har gitt romslige rammer for selvstendighet i trossamfunnet Den norske kirke ved at mange saksområder er delegert til Kirkemøtet som er kirkens høyeste representative organ. En styrke ved dagens ordning er at det vises evne og vilje på ulike nivå innad i kirken til å arbeide videre med utfordringer og motsetningsforhold innen Den norske kirke. Videre har statskirkeordningen sikret gode og ryddige tilsetningsforhold for prester og andre kirkelig ansatte.

#### *Den norske kirke som folkekirke*

For dette mindretallet er det viktig at Den norske kirke beholder sin posisjon som folkekirke. En forutsetning for dette er at medlemmene oppfatter kirken som åpen, romslig og inkluderende der den enkelte føler seg omsluttet i et trygt trosfelleskap. Etter dette mindretallets mening er det dagens statskirkeordning som best sikrer en tilstrekkelig lav terskel til at alle skal kunne føle seg hjemme i kirkesamfunnet uansett trosengasjement.

Dette mindretallet frykter at det i en fristilt folkekirke lettere kan danne seg grupperinger som kan virke ekskluderende på enkelte medlemmer,

og det er en fare for at medlemsgrupper som i dag ikke er svært kirkeaktive kan føle seg hjemløse i en fristilt kirke. Dette mindretallet mener at båndene mellom kirke, stat og folk er med på å sikre et mangfold og hindre at Den norske kirke blir en «elitekirke» og at de formelle bindingene til staten sikrer en åpen, inkluderende folkekirke med større takhøyde og toleranse som er mer inkluderende og favner videre enn en fullt fristilt kirke. Statskirkeordningen gjør det mulig å sikre balansen mellom behovene til de sterkt troende og de behov folkekirken dekker for det brede lag av folket. Det må være en lav terskel der menneskers lengsler og behov tas på alvor og hvor mennesker føler tilhørighet og får hjelp til livstolkning. Kirken skal være et samfunn der mennesker opplever frihet og glede gjennom evangeliet og der det fokuseres på livets og kjærlighetens Gud.

#### *Den norske kirke som samfunnsinstitusjon*

Dette mindretallet viser til at statskirkeordningen sikrer at Den norske kirke gir en landsdekkende kirkelig betjening, har en bred kontaktflate og tilhørighet i alle lokalsamfunn landet over. At fellesskapet ved staten og kommunene har det økonomiske hovedansvaret, sikrer et visst minimumstilbud i hele landet slik at det store flertallet i folket som er medlemmer av kirken har sin kirke der de bor.

Etter dette mindretallets mening er det dagens statskirkeordning som best sikrer at Den norske kirke er der for alle som ønsker det. Ved at den er til stede i alle kommuner, verdsettes den som en selvfølgelighet og oppfattes som et velferdsgode. I et samfunn med tendenser til verdioppløsning, er det viktig å ta vare på denne blandingen av selvfølgelighet og trygghet.

#### *Tros- og livssynsfrihet*

Dette mindretallet konstaterer at statskirkeordningen stadig blir angrepet ut fra menneskeretts- og religionsfrihetsperspektivet, men mener at statskirkeordningen har tilpasset seg disse utfordringene i takt med samfunnets endringer i mer pluralistisk retning, jf. kapittel 4.7 om tros- og livssynsfrihet.

Det må ikke nødvendigvis være noen motsetning mellom den spesielle stilling for Den norske kirke og menneskerettighetenes bestemmelser om tros- og livssynsfrihet. Disse medlemmer mener at prinsippene om tros- og livssynsfrihet for alle innbyggere og stor grad av likebehandling av andre tros- og livssynssamfunn har fått utvikle seg

i vårt rettssystem, samtidig med at statskirkeordningen har bestått. Dette er ikke i samme grad tilfelle i andre land med store majoritetskirker.

Dette mindretallet mener at toleranse i dypeste forstand forutsetter en forankring i egen tradisjon og verdier som begrunner at en tåler, støtter og ønsker velkommen andre tradisjoners mulighet til å utfolde seg, herunder religioner og livssyn. Slik toleranse er dels begrunnet i tanken om likeverd og dels i det nært tilknyttede prinsippet om like menneskerettigheter. Selv om dette er verdier og menneskesyn som også andre kristne og ikke-kristne trossamfunn deler, er det etter dette mindretallets mening historisk sett innenfor den kristne kulturtradisjon under statskirkesystemet at prinsippet har fått rotfeste både i rettssystem, politikk og i det sivile samfunn. Statskirkeordningen gir et institusjonelt uttrykk for en forankring som gir grunnlag for toleranse og stor grad av likebehandling. Disse medlemmer vil fremheve at statskirkeordningen forplikter staten til en aktiv religionspolitikk, samtidig som det utvikles gode økonomiske rammebetingelser for andre tros- og livssynssamfunn i tråd med menneskerettighetene.

#### *Den norske kirke som kultur- og verdibærer*

Dette mindretallet vektlegger at Den norske kirke foruten å være et trossamfunn også er en viktig kulturbærer av religiøse tradisjoner og riter som samler folk i livets ulike faser, uavhengig av kirkelig engasjement og aktivitet. En bred og vidtfavnende kirke bidrar til stabilitet og tilhørighet, virker samlende, gir trygghet og er en viktig del av den norske identitet. I høringen etter Bakkeviginnstillingen *Samme kirke - ny ordning* (2002), uttrykte flertallet av høringsinstansene frykt for å miste denne tryggheten gjennom uttalelser som: «Nå vil de ta fra oss kirka også». Dette kan være et uttrykk for en usikkerhet som folk føler når selve grunnlaget for verdifundamentet i samfunnet røres ved. Etter disse medlemmers mening er det viktig å lytte til slike signaler når en skal vurdere om kirke og stat skal skille lag.

#### *Engasjement og medvirkning*

Dette mindretallet legger vekt på at majoriteten av befolkningen har et forhold til Den norske kirke i det ca. 85 % er medlemmer. Oppslutningen og deltagelsen i de kirkelige handlingene er i seg selv et viktig argument for å la statskirkeordningen fortsette. Hvis mange av medlemmene ønsker å videreføre dagens ordning, kan det være et godt nok

argument for å gjøre det. Det er en stabil oppslutning om dåpen (vel 81 %) på landsbasis. Ca. 70 % av de døpte lar seg konfirmere i kirken og nær 94 % har kirkelig begravelse. En løsrivelse fra staten kan føre til at mange vil «skli» vekk fra kirken. Flere bispedømmer og mange lokalsamfunn har en medlemsprosent på over 95 %.

### Organisasjon

Dette mindretallet vil poengtere at Den norske kirke og statskirkeordningen ikke er en statisk størrelse. Som ledd i samfunnsutviklingen og moderniseringen av offentlig virksomhet er også Den norske kirke i stadig endring, uavhengig av om større reformer vedtas. Etter dette mindretallets syn viser erfaringer at Den norske kirke har tilpasset seg nye tider på en god måte, mens læregrunnlaget har ligget fast.

Det kirkelige demokrati har gradvis blitt utviklet innenfor statskirkeordningen ved at kirkemedlemmer, ikke-geistlig tilsatte og representanter fra embetet er med i de ulike styrende organer. Det er imidlertid nødvendig å videreutvikle det leke kirkelige engasjementet ytterligere for å sikre folkekirkaspektet og skape større engasjement.

Disse medlemmer viser til at ulike forsøksordninger som er satt i gang for å øke deltakelsen ved menighetsrådsvalg (for eksempel valg på samme dag som stortingsvalg), har gitt svært gode resultater, noe som viser at informasjon og praktisk tilrettelegging er viktig.

Dette mindretallet anbefaler følgende reformer:

- Fjerne Grunnlovens § 2.2 om oppdragerplikten.
- Vurdere å endre prosedyrene for bispeutnevnelser slik at Kongen (regjeringen) utnevner en av de tre som har fått flest stemmer.
- Endre prostestillingene fra embetsmenn til statlige tjenestemenn, slik at de ikke lenger utnevnes av Kongen (regjeringen). Dette mindretallet mener det er ønskelig at Kongen (regjeringen) vedtar en slik prosedyre i tråd med målet om å gå til ytterpunktene for selvstendigjøring av Den norske kirke.
- Gjøre kirkeloven enklere, mer som en rammelov, med tilsvarende delegasjon til Kirkemøtet.
- Vurdere å legge prestetjenesten inn under soknene/fellesråd/prostiråd og dermed få samme tilsettingsmyndighet og arbeidsgiver i lokalkirken.
- Endre valgordningene for å styrke demokratiet og skape større engasjement gjennom en kombinasjon av direkte valg og indirekte valg til bispedømmeråd/prostiråd og Kirkemøte, jf. ka-

pittel 5.9.5. Kirkelige valg bør legges til samme dag som Stortings- og kommunevalg.

Medlemmet Tingelstad anbefaler i tillegg at Den norske kirke organiseres som et nettobudsjettert forvaltningsorgan.

### Lovgivning

Kirkeloven, som Stortinget reviderte og nyformulerte for mindre enn 10 år siden, gir etter dette mindretallets mening rammen for ryddige organisasjonsformer, demokratisk styring og god forvaltning av ressursene innen kirken. Kirkeloven sikrer videre at det er kirkelig betjening over hele landet uavhengig av kommunestørrelse, befolknings tetthet, personlig økonomi mm.

### Kongens rolle

Etter dette mindretallets mening oppfattes Kongen som institusjon som en viktig symbolverdi for majoriteten av befolkningen. Disse medlemmer vektlegger dette som et tegn på den posisjon monarkiet har, og at dette er en viktig faktor innen statskirkeordningen.

## 10.3 Finansiering

### 10.3.1 Finansieringsbehov

Utvalget har forholdt seg spesielt til ressursbetenkingen som utvalget har bestilt fra Kirkerådet og som Kirkemøtet behandlet i 2004, og vil påpeke at betenkningens kriterier for å bestemme ressursnivået kan ha relevans når størrelsen på et eventuelt medlemsbidrag skal fastsettes.

Utvalget mener betenkningen gir en nyttig oversikt over den kirkelige økonomien og viser hva Den norske kirke selv mener er nødvendige ressurser for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte. Utvalget tolker ikke dette som en absolutt eller eksakt bestemmelse av ressursnivået. Den norske kirke må, i likhet med andre instanser i samfunnet, markere sitt ressursbehov ut fra egen forståelse av gjeldende lov- og regelverk og sine strategiske målsettinger.

Utvalgets flertall på 14 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad mener det er behov for økt ressurstilgang til Den norske kirke og viser til ressursutredningen og Kirkemøtets behandling av denne, og til at Den norske kirke har en langt dårligere økonomisk situasjon enn sine nordiske søsterkirker.

Utvalgets mindretall, medlemmene L. Larsen, Limi, Løwe, Nygård, Sandvig og Sejersted, mener det ligger utenfor utvalgets mandat å uttale seg om hvilket ressursnivå Den norske kirke har behov for.

Dersom det vedtas å endre relasjonen mellom staten og Den norske kirke, anbefaler utvalget at Den norske kirke i en overgangsperiode tildeles særskilte ressurser til omstilling.

### 10.3.2 Finansieringsordning

#### *Modelluavhengige tema*

Utvalgets flertall på 18 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Løwe, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, forutsetter at staten fortsatt yter tilskudd til Sjømannsmisjonen/Norsk kirke i utlandet, Døvekirken, den kirkelige virksomheten på Svalbard og kontingenter til internasjonalt kirkelig samarbeid. Dette går da inn i beregningsgrunnlaget for offentlige tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Utvalgets mindretall, medlemmene Nygård og Sandvig, forutsetter ved en endret kirkeordning at denne aktiviteten ikke lenger vil organiseres eller finansieres særskilt, men inngå i Den norske kirkes ordinære aktiviteter.

Flertallet på 18 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at ordningen med skattefradrag for gaver videreføres for å stimulere til økt medlemsengasjement og ansvar. Medlemmene Løwe og Sandvig ønsker ikke skattefradrag på gaver til religiøse og livssynsmessige formål, all den tid det offentlige tar ansvar for grunnfinansiering av denne type virksomhet.

Medlemmene Nygård og Sandvig anbefaler at det uavhengig av fremtidig relasjon mellom staten og Den norske kirke, utvikles finansieringsordninger som er mer likeverdige enn dagens bevilgninger til statskirken og kompensatoriske tilskudd til de øvrige tros- og livssynssamfunn. Et slikt arbeid kan være en naturlig del av arbeidet med å utrede statens tros- og livssynspolitik.

#### *Finansiering av en grunnlovsforankret folkekirke*

Utvalget anbefaler at offentlige bevilgninger fortsatt skal stå for hovedfinansieringen av Den norske kirkes virksomhet.

Utvalgets flertall på 17 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Lønning, Løwe, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at dagens finansieringsordning videreføres. Et flertallet på 15 av disse 17, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland, anbefaler at finansieringen av alle stillinger og tilhørende personalkostnader overføres til staten, mens den øvrige ansvarsfordelingen mellom stat og kommune videreføres som i dag. Et mindretall på 2 av disse 17, medlemmene Løwe og Tingelstad anbefaler at dagens ansvarsfordeling videreføres.

Mindretallet, medlemmene Limi, Nygård og Sandvig anbefaler at de offentlige bevilgningene overføres fra staten. Dette innebærer at kommunens økonomiske ansvar faller bort.

Utvalget anbefaler at den statlige bevilgningen overføres til Den norske kirke ved Kirkemøtet, som disponerer og fordeler midlene.

#### *Finansiering av en lovforankret folkekirke*

Flertallet på 15 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at offentlige bevilgninger står for hovedfinansieringen, med statlige tilskudd som dekker lønninger og tilknyttede personalkostnader og kommunale tilskudd som dekker bygging, forvaltning, vedlikehold og drift av kirkebygg. Dette kombineres med et medlemsbidrag som skal dekke menighetens øvrige virksomhet.

Et mindretall, medlemmene Limi, Løwe, Nygård og Sandvig anbefaler en statlig grunnfinansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn som kan finansiere et nærmere definert minimumstilbud for medlemmene. Utover dette er det opp til Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunn å fastsette ordninger for å sikre egne inntekter.

Et annet mindretall, medlemmet Sejersted anbefaler en hovedfinansiering gjennom medlemskontingent, supplert med offentlige tilskudd til særskilte formål. Dette må innføres gradvis og over tid, og slik at staten i en mellomperiode garanterer offentlig grunnfinansiering. I den grad kirke-loven pålegger Den norske kirke oppgaver, er det også naturlig at dette helt eller delvis dekkes av det offentlige.

### *Finansiering av en selvstendig folkekirke*

Flertallet på 11 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnes, Johnsen, Kolstad, L. Larsen, Limi, Løwe, Nygård, Sandvig, Skaaheim og Steinsland, anbefaler at det gis en statlig bevilgning til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn som kan finansiere et nærmere definert minimumstilbud for medlemmene. Utover dette mener flertallet at det må være opp til Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunn å fastsette ordninger for å sikre egne inntekter.

Mindretallet på 9 av 20, medlemmene Gullaksen, Kjølås, H. Larsen, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted og Tingelstad, anbefaler en hovedfinansiering gjennom medlemskontingent, supplert med offentlige tilskudd til særskilte formål.

## **10.4 Gravferdsforvaltning**

### **10.4.1 Forvaltningsansvaret**

Utvalgets flertall på 17 av 20, medlemmene Andersen, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Løwe, Nordstokke, Nygård, Samset, Sandvig, Sarre, Sejersted, Skaaheim og Steinsland, mener forvaltning av gravferd er en allmenn oppgave som må ivaretas av det offentlige og anbefaler at gravferdsloven endres slik at hovedprinsippet er at kommunen har ansvaret for gravferdsforvaltningen. Alle, unntatt medlemmene Løwe og Sandvig, vil understreke at dette ikke bør hindre kommunen i å inngå avtale med Den norske kirke om å overføre ansvaret til kirkelig fellesråd når det er hensiktsmessig.

Utvalgets mindretall, medlemmene Gjønnes, Lønning og Tingelstad, anbefaler at kirkelig fellesråd beholder ansvaret, både fordi langt de fleste gravferder skjer etter Den norske kirkes ritualer og fordi kirkebygg og kirkegårder utgjør en integrert helhet de fleste steder. Mindretallet mener at det heller ikke er registrert noe ønske i flertallet av befolkningen om å flytte ansvaret over på kommunene, og at de fleste er fornøyde med måten kirkelig fellesråd ivaretar ansvaret på. Mindretallet viser for øvrig til siste stortingsbehandling av kirkeloven og gravferdsloven av 1996, høringen etter Kirkerådets utredning og til at dette er i tråd med ordningen i alle de andre nordiske landene.

### **10.4.2 Andre spørsmål**

#### *Begrepsbruk*

Utvalget anbefaler at begrepet kirkegård erstattes av den nøytrale betegnelsen gravlund eller gravplass i lovverket.

### *Vigsling*

Utvalget anbefaler at det ved nyanlegg bør vurderes å erstatte vigsling av hele gravlundene med vigsling av felt for å tydeliggjøre at deler av gravlundene benyttes av flere tros- og livssynssamfunn.

### *Faglig forum*

Utvalget anbefaler at det uavhengig av hvem som skal ha det fremtidige forvaltningsansvaret, legges til rette for at det i hvert bispedømme/fylke etableres et faglig forum som kan ha en rådgivende funksjon i forhold til fellesråd/kommune. Forumet bør ha særlig fokus på samarbeid mellom de ansvarlige for gravferdsseremoni og gravferdsforvaltning, ulike behov når det gjelder gravferdsskikker og gravlundene som kulturminner.

### *Gravferdskontakt*

Dersom kirkelig fellesråd skal være gravferdsforvalter også for fremtiden, anbefaler utvalgsmedlem Sandvig og Steinsland at det opprettes en ordning med en kommunal gravferdskontakt. Denne personen må holde seg oppdatert på gravferdsforvaltning og være et bindeledd mellom kirkelig fellesråd og pårørende som står utenfor Den norske kirke.

### *Eiendomsforhold og finansiering*

Utvalget legger til grunn at flertallets anbefaling ikke får konsekvenser for eierforholdene til gravlundene. Selv om forvaltningsansvaret legges til kommunen, kan soknet fortsatt eie arealet. Dette er også omtalt i kapittel 9 om eiendomsrett.

Utvalget anser en særskilt gravferdsavgift for lite ønskelig, og anbefaler at kommunen fortsatt skal finansiere gravferdsforvaltningen, uavhengig av hvem som får forvaltningsansvaret.

## **10.5 Fredede og verneverdige kirker**

### *Generelt*

Utvalget mener det må etableres særskilte finansieringsordninger for fredede og verneverdige kirker, uavhengig av den fremtidige relasjonen mellom staten og Den norske kirke.

Utvalget mener at de ordningene som etableres for kirkebygg også må gjelde fredede og verneverdige bygg for andre tros- og livssynssamfunn. Medlemmet Sandvig mener det bør vurderes å ta dette med i beregningsgrunnlaget for bevilgningene til tros- og livssynssamfunnene.

### *Formålet med vern*

Slik det fremgår av kapittel 8.3.3, er hovedbegrunnelsen for vern av kirker i dag at kristen tro og kristent verdigrunnlag skal holdes levende i det enkelte lokalsamfunn og i samfunnet som helhet. Utvalgets flertall på 15 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, Limi, Lønning, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at dette endres til at hovedbegrunnelsen for vern er motivert av samfunnets kulturhistoriske behov.

Utvalgets mindretall på 5, medlemmene L. Larsen, Løwe, Nordstokke, Nygård og Sandvig, anbefaler at dette endres til at samfunnets kulturhistoriske behov er eneste begrunnelse for vern av kirker.

### *Nøktern vurdering*

Utvalget anbefaler at det foretas en nøktern og kritisk gjennomgang av hvilke kirker som skal vernes og ivaretas av det offentlige, hvilke kirker Den norske kirke skal ivareta til ordinært bruk og når det er behov for en kombinasjon av de ulike interessene.

### *Eierskap*

Utvalget mener det bør vurderes om staten skal overta eierskapet for særskilt verneverdige kirker, først og fremst de stavkirkene som ikke er i privat eie, et representativt utvalg steinkirker og tidstypiske kirkebygg.

Utvalget anbefaler at staten overtar eierskapet til fredede og verneverdige kirker som tas ut av kirkelig bruk.

### *Særskilt tilskuddsordning*

Utvalget anbefaler at det i tillegg til de ordninger som i dag finnes for støtte til kulturhistoriske bygg, opprettes en særskilt statlig kirkeantikvarisk tilskuddsordning tilsvarende den svenske ordningen. Tilskuddsordningen skal automatisk tre i kraft når et kirkebygg er fredet eller vernet. Størrelsen på tilskuddet må utredes nærmere av Riksantikvaren i samarbeid med Den norske kirke. Utvalgets flertall på 19 av 20 medlemmer, alle unntatt Sandvig, anbefaler at tilskuddsordningen også omfatter den kategorien som Riksantikvaren har definert som «store kirker av nasjonal verdi».

Utvalget anbefaler at en slik tilskuddsordning, uavhengig av fremtidig kirkeordning, forvaltes av

sentrale kirkelige myndigheter som fordeler tilskuddet etter søknader fra menigheter og/eller fellesråd. Riksantikvaren skal uttale seg om den enkelte søknad.

Utvalgets flertall på 17 av 20 medlemmer, alle unntatt medlemmene Limi, Løwe og Sandvig, anbefaler at de nye tilskuddsordningene kommer i tillegg til de finansielle ordninger som i dag gjelder for vanlig vedlikehold av kirker. Utvalgets flertall vil også understreke behovet for ekstra økonomiske strakstiltak innenfor dagens bevilgningsordninger for å hindre ytterligere forfall og ødeleggelse av kirkebygg.

### *Kulturminnefaglig kompetansesenter*

Utvalget anbefaler at det etableres et kulturminnefaglig kompetansesenter innenfor Den norske kirke. Senteret bør etableres i tilknytning til eksisterende kulturminnefaglige miljøer.

### *Hensynet til bruksbehov*

Utvalget mener at alle kirker må kunne tjene til sitt bruksformål som menighetskirke uavhengig av vernestatus. Det må kunne gjøres investeringer og oppgraderinger som gjør dette mulig. Utvalget anbefaler at det vurderes å innføre en lignende ordning som i Danmark, der kirker som fortsatt er i bruk til kirkelige formål, har et mindre restriktivt vern av hensyn til bruksbehovene.

## **10.6 Eiendomsrett**

### **10.6.1 Kirker og kirkefond**

Utvalget legger til grunn at Den norske kirke ved en endret kirkeordning blir et eget rettssubjekt, slik at kirken sentralt kan tilføres faste eiendommer og kapital.

Utvalgets flertall på 18 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at eierforholdene mellom Den norske kirke sentralt og lokalt, fortsatt bør bygge på en videreføring av grunnprinsippet om soknenes eiendomsrett til soknekirker og lokale kirkefond.

Utvalgets mindretall, medlemmene Løwe og Sandvig, mener eierforholdene mellom sentralt og lokalt nivå i Den norske kirke er et spørsmål som kirkens egne organer får avgjøre.

Utvalgets flertall på 17 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås,

Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at eiendommer og kirkefond som ikke er eid av private eller av soknene i sin helhet overføres til Den norske kirke.

Utvalgets mindretall, medlemmene Limi, Løwe og Sandvig, anbefaler at det ved endring av kirkeordningen foretas et samlet bo-oppgjør. Kirkebygg, kirkelig infrastruktur og eiendomsmasse er bygd opp av fellesskapet gjennom århundrer, bl.a. gjennom beskatning. Ved en fremtidig bodeling må det tas hensyn til dette.

Utvalget antar at det er naturlig at Den norske kirke sentralt, ved Kirkemøtet, trer inn i de rettslige posisjoner som departementet i dag har etter kirkeoven i forhold til soknenes eiendomsrett.

Utvalget anbefaler at eiendomsretten til Svalbard kirke overføres til Den norske kirke. Eiendomsretten til øvrige kirkebygg m.m. som i dag anses som statlige bør vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle.

Utvalget legger til grunn at eiendomsretten til Nidarosdomen i dag reelt sett ligger hos staten.

Utvalget har merket seg debatten om nedlegging av kirker. Uavhengig av fremtidig kirkeordningen, anbefaler utvalget at Den norske kirke vurderer om sentrale organer i en tidsavgrenset periode bør få myndighet til å styre en endringsprosess i den forbindelse. Det bør i så fall skje i tett samarbeid med lokalnivået og etter kriterier fastsatt av Kirkemøtet.

### 10.6.2 Opplysningsvesenets fond (OVF)

#### *Flertallet om eierskapet*

Ved en endret kirkeordning anbefaler flertallet på 18 av 20, medlemmene Andersen, Gjønnnes, Gullaksen, Johnsen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Nygård, Samset, Sarre, Sejersted, Skaaheim, Steinsland og Tingelstad, at OVF overføres til Den norske kirke. Flertallet legger til grunn at en overføring av OVF til Den norske kirke ikke gir andre tros- og livssynssamfunn noe juridisk krav på tilsvarende økonomisk kompensasjon fordi den eiendom og kapital som i dag ligger under OVF fra gammelt av er kirkelig eiendom som har vært gitt eller er ervervet av kirken, og ikke staten eller samfunnet som helhet. Ved en endret kirkeordning er det derfor naturlig at fondet tilbakeføres til kirken. I den grad OVFs eiendommer historisk kunne sies å være generert av samfunnet som helhet, er dette etter flertallets oppfatning kompensert ved at midler og

avkastning fra fondet opp gjennom historien i betydelig grad har vært overført til verdslige formål. I forhold til fondets opprinnelige størrelse er de verdier som fortsatt gjenstår relativt beskjedne og bør anses som kirkelig eiendom.

Et flertall på 14 av disse 18, medlemmene Gjønnnes, Gullaksen, Kjølås, Kolstad, H. Larsen, L. Larsen, Limi, Lønning, Nordstokke, Samset, Sarre, Sejersted, Steinsland og Tingelstad, anbefaler at Grl. § 106 og fondsloven av 1996 i hovedsak fortsatt skal gjelde hvis OVF overføres til Den norske kirke, med noen nødvendige endringer slik at Den norske kirke oppnevner medlemmene av stiftelsens styre etc., men at forvaltning og bruk av avkastning fortsatt er strengt lovbundet. Mindretallet av disse 18, medlemmene Andersen, Johnsen, Nygård og Skaaheim, anbefaler at Grl. § 106 (første ledd) og fondsloven oppheves, og at fondet overføres til Den norske kirke sentralt.

OVF eier blant annet grunn som benyttes til kirkegårder/gravplasser og tomter for menighetshus m.v., der menigheten betaler festeavgift. Utvalgets flertall på 18 medlemmer anbefaler at slike eiendommer skjøtes over til vedkommende kirkelige organ. Dette kan skje uavhengig av arbeidet med en eventuell endring av kirkeordningen.

Av flertallet på 18 anbefaler et mindretall på 5, medlemmene L. Larsen, Limi, Kolstad, Nygård og Tingelstad, at eiendom som i dag benyttes til offentlige eller allmenne formål (skoletomter, avgrensede friluftsområder o.l.) vederlagsfritt bør skjøtes over til vedkommende virksomhet i forbindelse med overgangen til en ny kirkeordning. Av disse 5, anbefaler medlemmene Kolstad og Limi at de som fester tomter på OVFs eiendommer bør få alminnelig innløsningsrett.

#### *Mindretallet om eierskapet*

Mindretallet, medlemmene Løwe og Sandvig, anser OVF som statens eiendom og fellesskapets verdier. Dette mindretallet anbefaler at bygg og eiendommer i kirkelig bruk ved endring i kirkeordningen overføres til Den norske kirke, mens eiendommer som skoletomter, lakseelver og områder til rekreasjonsformål beholdes av staten eller avhendes. De 11 000 festetomtene OVF besitter, gjennomgås med tanke på innløsning der det er aktuelt. Verdier ved salg av tomter, jord/skogeieendommer, samt prestegårder/-boliger som kirken ikke ønsker å overta, tas inn i bo-oppgjøret og fordeles som beskrevet av mindretallet i 9.5.1. De deler av fondet som overføres til Den norske kirke, får kirken full råderett over. Mindretallet mener at man gjennom oppgjøret må ta hensyn til at kirken

gjennom tidene vederlagsfritt har fått tomter til sin virksomhet av kommunene. Gjennom et make-skifte kan disse arealene gjøres om til kirkelig eiendom ved at det offentlige tilsvarende vederlagsfritt overtar arealer OVF eier og som i dag er i bruk til allmenne formål, som skoletomter eller arealer til rekreasjonsformål.

#### *Allmennhetens adgang til jakt og fiske*

Utvalget har merket seg at de faste eiendommer som tilhører OVF i dag anses som statsgrunn i forhold til regler om allmennhetens adgang til jakt og fiske. Utvalget anser det som uheldig dersom en endret kirkeordning fører til at allmennhetens interesser blir skadelidende, og anbefaler at det ved en eventuell overføring av OVF til Den norske kirke, lages ordninger som sikrer at dette ikke skjer.

### **10.7 Særmerknader**

Særmerknadene er referert alfabetisk etter medlemmenes etternavn.

#### *1. Merknad fra Gjønnnes, H. Larsen og Tingelstad*

Medlemmene Gjønnnes, H. Larsen og Tingelstad anbefaler at Trondheim videreutvikles som kirkelig tyngdepunkt. De religiøse tradisjonene og kirkehistoriske hendelsene som er knyttet til Domkirken og Nidaros med Erkebispegården gjør Trondheim til en sentral møteplass i kirke-Norge.

#### *2. Merknad fra Kolstad, H. Larsen, Samset, Steinsland og Tingelstad*

Medlemmene Kolstad, H. Larsen, Samset, Steinsland og Tingelstad slutter seg til drøftingen av religionsfriheten i kapittel 4.7, men vil få legge til at en uttømmende debatt om dette tema også må ta opp andre aspekter. I forhold til vår drøfting av religionsfrihet i forhold til statskirkeordningen tillegger disse medlemmer den økonomiske støtten til tros- og livssynssamfunn i Norge stor betydning. Så vidt vi kjenner til har de såkalte kompensatoriske ordningene ikke vært trukket fram i saker som har vært prøvd for noe menneskerettighetsorgan. Det er disse medlemmers oppfatning at den generøse statsstøtten er minst like tungtveiende som de mer juridiske argumentene som kan anføres. Norge gir antakelig bedre reelle muligheter for å utøve religiøs tro enn noe annet land, ved at alle registrerte tros- og livssynssamfunn får statstøtte i forhold til

deres medlemstall. Dette er koplet til statskirkeordningen, men bidrar i realiteten til økt religionsfrihet. Disse medlemmer mener at den økonomiske kompensasjon som gis til tros- og livssynssamfunn i Norge stiller Den norske kirkes ordninger i et vesentlig heldigere lys enn det som reflekteres i en rent juridisk drøfting.

Disse medlemmer synes at det også er relevant å trekke fram andre deler av religionsfrihetsdebatten som har med forholdet til statsmakten å gjøre, selv om de ikke direkte dreier seg om statskirkeordningen. Særlig viktig er spørsmålet om hva rettsstaten bør gjøre for å beskytte individer i forhold til religiøse kollektiver. Kapittel 4.7 viser til de sentrale traktatene om religionsfriheten. Disse fastlegger først og fremst den individuelle religionsfriheten, og særlig retten til å skifte tro uten sanksjoner. Det må være rettsstatens oppgave å sørge for denne friheten; først ved at ikke staten selv utøver press eller på annen måte gjør det vanskelig å skifte religiøs tilknytning, men dernest ved å sikre at det heller ikke øves utilbørlig press innenfor det sosiale miljø som omgir menigheten. Mange holder ut konformitetspress som i alvorlige tilfeller kan legitimere forhold som tvangsgifte, omskjæring, store økonomiske forpliktelser og strenge sosiale konvensjoner. I mange slike tilfeller må rettsstaten kunne intervensere. Men det er ikke klart når og i hvilken utstrekning. Etter disse medlemmenes oppfatning er dette meget vanskelige spørsmål. Vi nøyer oss med å fastslå at religionsfriheten aldri må kunne brukes for å legitimere overgrep. Religionsfrihet må også avveies i forhold til like viktige menneskerettigheter som likestilling og demokratisk innflytelse.

Utvalgets drøfting av religionsfriheten har bl.a. dreid seg om hvorvidt politikken kan eller bør gripe inn i indre forhold i trossamfunn. Disse medlemmer vil imidlertid også peke på det omvendte forhold, nemlig der religiøse argumenter og religiøs tilknytning benyttes til politiske formål. Langt på vei må religiøse forestillinger ses som en normal del av den politiske debatten. Men det fins også tilfeller der religiøse eller filosofiske forestillinger benyttes til å legitimere politiske handlinger som krenker menneskerettigheter og internasjonal lov. Politisk aktivitet med religiøs begrunnelse foregår somme tider i det skjulte. Det er helt nødvendig at debatten om religionsfrihet avgrenses tydelig i forhold til dette, slik at man aldri tolererer overgrep uansett begrunnelse. Når religionsfriheten er sikret, bør religionsutøvelse foregå i full åpenhet. Slik forebygges best den mistenkeliggjøring som nye eller ukjente religiøse grupper lett kan bli utsatt for.



### 3: Merknad fra Kolstad og Sejersted

Medlemmene Kolstad og Sejersted vil påpeke at et hovedargument for modellen med lovforankret folkekirke er at denne kan videreføre en del av fordelene ved dagens statskirkeordning, samtidig som Den norske kirke får økt selvstendighet og religionsfrihet.

Under denne modellen får Den norske kirke på den ene side en særskilt anerkjent status, sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn. Dette er en naturlig og legitim videreføring av en lang nasjonal tradisjon. På den annen side vil Den norske kirke fortsatt være underlagt visse samfunnsmessige forpliktelser som ikke gjelder på samme måte for andre tros- og livssynssamfunn. Videre beholder Stortinget som demokratisk lovgivende organ en rett og mulighet til å fastsette de rettslige rammene for Den norske kirkes ordning.

Disse medlemmer vil påpeke at en av fordelene ved dagens statskirkeordning er at den har bidratt til å sikre åpenhet og bredde i kirken, både ved bispeutnevnelser og mer generelt. Under en modell med lovforankret folkekirke er det viktig at Den norske kirke selv viser ansvar for å videreføre dette. Men dertil kommer at Stortinget både som lovgivende og bevilgende organ under denne modellen fortsatt vil ha mulighet til å kunne påvirke de rammevilkår som er nødvendig for å oppnå en slik åpenhet og bredde.

### 4: Merknad fra Kolstad

Medlemmet Kolstad har valgt å slutte seg til flertallet som går inn for en lovforankret folkekirke. Dette gjør jeg selv om jeg egentlig er ganske fornøyd med statskirkeordningen, og ikke ser tvungende grunner for en endring. Jeg deler i hovedsak de synspunkter som tilhengerne av en fortsatt statskirke har anført. Når jeg likevel går inn for en vesentlig endring i relasjonen mellom stat og kirke, er det fordi jeg ønsker en fortsatt utvikling av kirkens selvbygd og stilling i samfunnet i pakt med tiden. Spillerommet for fortsatte endringer innenfor statskirkeordningen er blitt for lite. Vi må gjøre et sprang. Det er min overbevisning at kirkens budskap svært godt tåler å bli satt inn i en ny tid, og jeg ønsker å tilhøre et trossamfunn som klarer å gjøre dette.

Som utvalgsmedlem har jeg en dobbeltrolle: På den ene side skal jeg på vegne av rettsstaten gjøre en vurdering av om en historisk betinget kirkeordning står seg i forhold til menneskerettigheter og demokratiske prinsipper. På den andre siden skal jeg finne en kirkeordning som jeg, og det store flertall av det norske folk som er medlemmer, kan

være fortrolig med. I den første rollen ønsker jeg å være lydhør for minoriteter som føler seg ubekvemme med dagens ordning. Det ønsker jeg å markere ved å gå inn for omfattende grunnlovsendringer som fjerner bestemmelser som knytter staten til en bestemt konfesjon. Men ut fra mitt historiesyn og oppfatning av demokrati er det fortsatt grunnlag for spesielle relasjoner mellom det norske samfunnets institusjoner og Den norske kirke. Etter mitt skjønn er det helt legitimt å gi Den norske kirke en særstilling, og også å fortsette de tradisjoner vi har med å trekke kirken aktivt med ved nasjonale og lokale begivenheter. Selvfølgelig må alle slike markeringer skje på en inkluderende måte. Det er ikke urimelig å vente at minoritetene tåler dette, selv om de selv ikke har del i tradisjonen.

I min rolle som kirkemedlem er jeg opptatt av hvem som skal ha makt og innflytelse i kirken min. I dag er det faktisk en vesentlig del av kirkeordningen at staten har avgjørende innflytelse på viktige forhold. Dette har jeg og det store flertall av kirkemedlemmer vært bekvem med. Mange av oss har nok sett kirkelig statsråd som mer representativ for våre meninger enn de organene innen kirken som direkte og indirekte springer ut av menighetsrådsvalgene. Det er etter mitt syn fullstendig misvisende å henvise til Kirkerådet og andre indre kirkelige organer som «kirken selv». Hva da med det store flertall som ikke deltar i menighetsrådsvalg, men som likevel har et sterkt forhold til Den norske kirke?

For meg er en styrking av det kirkelige demokrati en forutsetning for å endre kirkeordningen. Det må gjøres kraftige tiltak for å få større oppslutning om kirkelige valg, og forståelsen for betydningen av en representativ sammensetning av rådsorganene må skjerpes blant alle som nominerer. I mine øyne er det liten prinsipiell forskjell på kirkelige og andre demokratiske valg. I en rettsstat må alle valgte organer forholde seg til lovverket, omtrent på samme måten som kirkelige organer må forholde seg til bibel og bekjennelse. Jeg hadde ønsket en bredere drøfting av disse spørsmålene i utvalgets arbeid.

Likevel ser jeg positivt på utviklingen innenfor kirkens beslutningsorganer. De er genuint opptatt av folkekirken. De forstår at holdningene blant den majoritet som ikke deltar aktivt må tas på alvor. De fleste prester og andre ansatte forstår dette, og det er oppmuntrende at liberale bispekandidater når opp i kirkelige nominasjonsprosesser. Ettersom utnevning av biskoper snart er den eneste direkte maktutøvelse kirkelig statsråd gjør, vil det ha små konsekvenser dersom dette avvikes. Vi som fort-

satt kan være urolige for at en helt selvstyrt kirke skal bli smalere og mindre inkluderende, kan finne en viss trøst i at den likevel blir lovregulert, og at finansieringen hovedsakelig forblir offentlig, med de styringsmuligheter dette gir.

Når jeg har opplevd kirkelig statsråd som et organ som har ivaretatt mine interesser som kirke-medlem, er det fordi denne makten har vært utøvd av folk som står meg nær. Det håper jeg kan være tilfelle i lang tid framover. Men det ligger i demokratiet at regjeringsmakten også kan erobres av helt andre krefter. Da er det ingen ting i dagens kirkeordning som hindrer en dramatisk omlegging på kort tid. Derfor er jeg kommet til den konklusjon at tida er kommet for en avvikling av det direkte kirkestyret. Så får den historiske utvikling videre vise om det blir behov for enda en kirkereform i framtida.

De endringene jeg går inn for kan gjennomføres temmelig udramatisk. Den enkelte menighet trenger ikke bli synlig berørt, og de ordninger som angår den enkelte kan videreføres. Hvis det skal gjøres reformer, bør det være de samme som man ville gjort innenfor statskirken i alle fall. Jeg syns både kirken og staten skal legge stor vekt på kontinuitet. Særlig er det viktig å fortsette finansieringen av kirkelig virksomhet. Hvis stat og kommune til og med kunne øke de offentlige tilskuddene til kirken, og dermed også til andre tros- og livssynsamfunn, ville vi kunne få en reform som går glatt.

Jeg viser ellers til de merknadene jeg har sammen med andre.

#### *5: Merknad fra Limi*

Medlemmet Limi vil fremheve at Den norske kirke har en særstilling i det norske samfunn. Den skal fortsatt fremstå som en vidtfavnende kirke som bidrar til stabilitet og tilhørighet, og er derfor ikke fullt og helt på lik linje med øvrige tros- og livssynsamfunn. Det er også meget vesentlig at Den norske kirke får frihet og mulighet til å bygge på de samme demokratiske verdier slik den har gjort i nyere tid.

Den norske kirke er i en særstilling fordi den foruten å være et trossamfunn også er en viktig kulturbærer som samler så mye som 85 % av folket i livets ulike faser. Dette må sikres gjennom et betydelig statlig ansvar.

Det offentlige eierskapet har medført et betydelig vedlikeholdsetterslep, mangel på modernisering og ikke minst midler til bevaring og istandsetting av denne kulturarven. Staten må vedkjenne

seg sitt ansvar og sikre kulturarven gjennom egen tilskuddsordning til spesielt fredede og enkelte (listeførte) verneverdige kirker.

#### *6: Merknad fra Limi*

Medlemmet Limi viser til at kirkelig statsråd er problematisk, fordi de i egenskap av utnevning av lederne i kirken ikke gjør det med bakgrunn i sitt kirkemedlemskap men på politisk grunnlag. Med en fristilt kirke vil ikke lengre politiske statsråder kunne overstyre vedtak i kirkelige organer. En selvstendig folkekirke vil også svekke legitimiteten til det politiske miljø i å utnytte og påvirke kirken i indrekirkelige saker og å slå mynt på kirkesaker i partipolitisk øyemed.

Medlemmet Limi vil påpeke nødvendigheten av og viktigheten i at medlemmene selv bidrar til finansieringen av sitt eget tros- og livssynsamfunn. Det enkelte medlem får vite hva man betaler i medlemskontingent og man vet også at disse pengene går direkte til sitt trossamfunn. Dermed blir ansvaret for eget trossamfunn og finansiering av dette understreket.

Medlemmet Limi vil også presisere at det normativt sett må kunne forventes at Den norske kirke som majoritetskirke tilsvarende 85 % av den norske befolkning og derav mye større enn alle andre til sammen, prosedyremessig – men ikke substansielt – må settes i en særstilling.

En fristilt folkekirke vil fortsatt være så stor at det ikke er urimelig å forvente at den vil spille den samme rolle som statskirken gjør i dag. Derfor må staten inn med et nødvendig ansvar gjennom en fortsatt grunnfinansiering. Dersom Stortinget insisterer på prosedyremessig likebehandling kan dette enklest gjøres ved at Stortinget vedtar hvor stort tilskuddet per medlem skal være, eller vedta den samlede bevilgning til alle tros- og livssynsamfunn, som så blir fordelt proporsjonalt på grunnlag av medlemstall.

Medlemmet Limi påpeker det faktum at statskirken ikke har evnet å skape en kirkelig arena som tilfredsstillende medlemmenes religiøse behov. Dette har resultert i at den kirkelige aktiviteten er lav. Medlemmene er i liten grad representert etter som de i svært liten grad deltar i menigheten. Samtidig er finansieringen sikret, fordi den i sin helhet er knyttet opp mot passive medlemmer. En frikobling mellom stat og kirke med en medlemskontingent kan føre til et større mangfold i kirken. Dels vil det være naturlig at medlemmene stiller strengere krav til Den norske kirke.

### 7: Merknad fra Lønning

Medlemmet Lønning viser til at utvalgets flertall foreslår å avvikle det kongelige kirkestyre som historisk er knyttet til begrepet «Statens Offentlige Religion» i Grunnlovens § 2. Forslaget innebærer at alle de grunnlovsbestemmelser som gjelder den nærmere utforming av det kongelige kirkestyre (§§ 4, 12, 16, 21 og 27) faller bort som overflødige. Utover dette har, slik dette medlem ser det, forslaget ingen nødvendige konsekvenser for Grunnlovens struktur eller innhold. Forslaget skaper ikke noe behov for å skrive inn i Grunnloven nye bestemmelser om statsform, religionspolitikk eller andre forhold.

Etter dette medlems oppfatning er betegnelsen «verdiparagraf» lite klargjørende. Det gjelder både når betegnelsen benyttes om dagens § 2, og når den benyttes om aktuelle forslag til ny formulering av paragrafen. Dersom grunnlovshjemmelen for det kongelige kirkestyre («Statens Offentlige Religion») erstattes med en motsvarende hjemmel for en lovforankret folkekirke, oppstår det i Grunnlovens § 2 ikke noe tomrom som trenger å fylles med nye bestemmelser som ikke angår forholdet mellom Den norske kirke og staten.

Dersom man legger til grunn at det ikke er dette utvalgs oppgave å fremme andre forslag til endringer av Grunnloven enn de som er en nødvendig konsekvens av utvalgets forslag til endring av forholdet mellom stat og kirke, finnes det etter dette medlems syn heller ikke noe som tilsier at bestemmelsen om Kongens kirkestyre i § 16 bør erstattes med nye bestemmelser om andre forhold. At det er naturlig og ønskelig at staten også for fremtiden fører en politikk som sikrer gode rammevilkår for tros- og livssynssamfunns virksomhet, tilsier etter dette medlems oppfatning ikke at det også er naturlig eller ønskelig å skrive dette inn i Grunnloven og dermed gi det rang på linje med statens forpliktelse til å respektere tros- og livssynsfriheten.

### 8: Merknad fra Sandvig

Medlemmet Sandvig viser til gjennomgangen i kapittel 1 der begrepet «folkekirke» drøftes og reserverer seg på denne bakgrunn mot å gi sin tilslutning til begrepsbruken både i navn på de ulike modellene for fremtidig kirkeordning og for øvrig i utredningen.

### 9: Merknad fra Sandvig

Medlemmet Sandvig anbefaler en samlet gjennomgang av Grunnloven med tanke på å få samordnet

og modernisert den ettersom ulike aspekter ved de enkelte paragrafer endres eller fjernes.

### 10: Merknad fra Sejersted

Medlemmet Sejersted viser til at utvalgsflertallets forslag innebærer opphevelse eller endring av inntil 7 av dagens grunnlovsparagrafer, samtidig som flere nye bestemmelser foreslås inntatt. Dersom dette vedtas, vil det til sammen utgjøre en grunnlovsmessig delreform, som krever et helhetlig og gjennomtenkt grunnlovsteknisk grep.

Dette medlem mener at dersom dagens statskirkeordning oppheves, og herunder § 2 annet ledd om statens offentlige religion og oppdragerplikten fjernes, så vil det ikke være naturlig å beholde plasseringen av bestemmelsen om religionsfrihet i Grl. § 2. Vernet av religionsfriheten hører etter sin karakter hjemme i Grunnlovens kapittel E, sammen med de andre rettighetsbestemmelsene, og den eneste grunnen til at man i 1964 plasserte dette i § 2 var at det hørte hjemme sammen med statens «offentlige religion». Dersom statskirkeordningen oppheves, vil det videre være helt unaturlig at grunnlovens kapittel A fortsatt skal hete «Om Statsformen og Religionen».

Dette medlem vil påpeke at det er svært uvanlig at grunnlover av en slik type som den norske innleder med «verdiparagrafer», som søker å si noe om samfunnets «verdier». Derimot er det meget vanlig, og langt klokere, at de innledningsvis uttrykker de grunnprinsipper som statsformen bygger på, herunder demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Slik er det for eksempel i de andre nordiske landene, herunder i den vellykkete teksten i den nye finske grunnloven.

Slik «statsformen» er regulert i den norske grunnloven i dag, er den kun nedfelt i § 1 annen setning, der det heter at den er «indskrænket og arvelig monarkisk». Dette er en utdatert og uleselig formulering, som er helt misvisende for vår faktiske statsskikk.

Dette medlem mener derfor at dersom statskirkeordningen skal endres, så vil det oppstå et tomrom i § 2, og da bør Stortinget samtidig benytte anledningen til å gi Grunnloven en innledning som gir en mer dekkende formulering av grunnprinsippene i vår konstitusjon, og som uttrykker «statsformen» på en korrekt og verdig måte. Det naturlige grep vil være å endre overskriften i kapittel A slik at det kun heter «Om Statsformen». Videre oppheves § 1 annen setning, slik at kun første setning om kongeriket Norges selvstendighet og suverenitet gjenstår. Og så utformes det en ny § 2 om statsformen, som på en dertil egnet måte fastslår grunn-

prinsippene om demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Den nærmere utforming av dette vil måtte utredes videre, og faller utenfor dette utvalgets mandat.

Et slikt forslag innebærer at dagens bestemmelse om vern av religionsfriheten flyttes fra § 2 første ledd til en dertil egnet plass i Grunnloven kapittel E. Dette medlem mener at det vil være naturlig med én samlet bestemmelse om alle forhold som har med religion og livssyn å gjøre, og at den i mangel av «ledige» grunnlovsparagrafer kan inntas som en ny § 110d. Som påpekt i kapittel 5.6.2 er det i hvert fall inntil fire elementer som kan tenkes tatt med her; religionsfrihet, verdigrunnlag (kristen kulturarv), religionspolitikk og kirkelovshjemmel. Alt dette er forhold som utvalgets flertall i en eller annen form ønsker grunnlovsfestet. Dette medlem ser som tidligere angitt ikke behov for en grunnlovsfesting av verdigrunnlag og aktiv religionspolitikk, og vil derfor kunne nøye seg med en langt kortere § 110d:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.  
Nærmere Bestemmelser om Den norske Kirkes  
Ordning fastsættes ved Lov.*

#### *11: Merknad fra Skaaheim*

Medlemmet Skaaheim vil, med henvisning til kapittel 10.2.1 om organisasjon, uttrykke at det er

viktig å styrke demokratiet i kirken og sørge for god representasjon i de kirkelige organer. Samtidig er det viktig å understreke forskjellen på statlig og kirkelig demokrati. I kirken er det ikke folkeflertallet som er øverste myndighet, men Skrift og bekjennelse. Dette innebærer at kirkelige organer må være forpliktet på kirkens bekjennelsesgrunnlag, og at medlemmene i disse organer utfører sitt oppdrag i tråd med dette. Demokratiseringen i kirken må skje på en måte som ikke svekker kirken i forhold til dens læremessige basis og formidling av det bibelske budskapet. Se for øvrig kapittel 5.6.5, første avsnitt, der dette beskrives.

#### *12: Merknad fra Steinsland*

Medlemmet Steinsland vil påpeke det manglende samsvaret mellom eierskap og forvaltningsansvar som oppstår dersom kommunen overtar ansvaret for gravferdsforvaltningen. Det er sider av dette som må gjennomtenkes og der det må gjøres tjenlige avtaler. Dette gjelder bl.a. retten til innkreving av festeavgift. Denne retten ligger naturlig til eier, men det vil trolig være naturlig å overføre retten til forvaltningen.

## Kapittel 11

# Forslag til lov- og grunnlovsendringer

### 11.1 Innledning

---

Som det fremgår av kapittel 10, foreslår utvalgets flertall at dagens statskirkeordning oppheves og at Den norske kirke etableres som en lovforankret folkekirke. Dette medfører at alle paragrafene i Grunnloven som gjelder Kongens (regjeringens) kirkestyre oppheves eller endres. Dette får også konsekvenser for kirkelovgivningen.

Utvalgets ene mindretall foreslår at dagens statskirkeordning oppheves og at Den norske kirke etableres som en selvstendig folkekirke. Dette medfører at alle paragrafene i Grunnloven som gjelder Kongens (regjeringens) kirkestyre oppheves eller endres Lov om *Den norske kirke* oppheves og trossamfunnsloven endres.

Utvalgets andre mindretall foreslår at dagens statskirkeordning videreføres innenfor rammene av nåværende grunnlovsbestemmelser. Dette mindretallet foreslår imidlertid noen mindre endringer i grunnlovsbestemmelser som ikke røkkes ved rammene for dagens statskirkeordning, og også endringer i *Lov om Den norske kirke*.

Lovforslagene nedenfor tar utgangspunkt i de tre alternativene til fremtidig kirkeordning. Hele utvalget forholder seg i dette kapitlet til hvert av de tre alternativene, uavhengig av eget standpunkt til fremtidig kirkeordning.

Uavhengig av fremtidig kirkeordning foreslår utvalgets flertall endringer i gravferdsforvaltningen. Forslagene medfører endringer i *Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd* (gravferdsloven). Dette er beskrevet i kapittel 11.5.

I kapittel 11.6 foreslår utvalget endringer i retningslinjene for vern av kirkebygg.

Utvalgets standpunkt i forhold til forvaltningen av Opplysningsvesenets fond ved en endret kirkeordning er gjengitt i kapittel 11.7.

### 11.2 Flertallets forslag: Lovforankret folkekirke

---

#### 11.2.1 Grunnlovsendringer

Forslaget innebærer at dagens statskirkeordning oppheves. Dette medfører at følgende paragrafer i

Grunnloven oppheves eller endres: §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27. Ulike mindretall foreslår også å endre §§ 5, 9, 44 og 106.

#### Grl. § 2

Utvalgets flertall på 11 av 20 medlemmer anbefaler at denne erstattes av følgende formulering:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Et mindretall på 5 medlemmer mener det ikke er behov for noen ny bestemmelse i Grl. § 2 som viser til samfunnets historisk baserte verdier (kristne og andre). De anbefaler at § 2 viser til de politiske prinsipper som statsskikken bygger på, og dernest at det bør utformes en ny § 110d om tros- og livssynsfrihet og andre forhold knyttet til tro og livssyn.

Et mindretall på 2 medlemmer anbefaler at en ny verdiparagraf utformes slik:

*Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskenes iboende og ukrænkelige Rettigheder.*

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Et mindretall på ett medlem anbefaler at endringen av § 2 begrenses til det som følger av overgangen fra statsreligion til lovforankret folkekirke, og at paragrafen gis følgende ordlyd:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse.*

*Den norske Kirke forbliver en evangelisk-luthersk Folkekirke. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsettes ved Lov.*

Et mindretall på ett medlem anbefaler at en ny verdiparagraf er konfesjonsuavhengig og henviser til anerkjente fellesverdier eller til menneskerettighetene. Den anbefales utformet slik:

*Staten og dens Myndigheter skal sikre Menneskenes grundlæggende Rettigheder og Friheder efter indgaaede Traktater, og bidrage til at udvikle og fremme disse høie Principer. Alle Indvaanere af Riget have paa lige Betingelser Frihed til udøvelse af Religion og Livsanskuelse.*

#### **Grl. § 4**

Utvalgets flertall på 14 av 20 medlemmer anbefaler at paragrafen oppheves.

Utvalgets mindretall på 6 medlemmer forutsetter at spørsmålet om Grunnloven § 4 skal videreføres med en ny begrunnelse, må avklares i den videre politiske prosessen.

#### **Grl. § 5**

Utvalgets flertall på 18 av 20 medlemmer anbefaler at paragrafen beholdes uendret.

Utvalgets mindretall på 2 medlemmer anbefaler at henvisningene til at Kongen er hellig tas ut, slik at paragrafen blir lydende slik:

*Kongen kan ikke lastes, eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad.*

#### **Grl. § 9**

Utvalgets flertall på 17 av 20 medlemmer anbefaler at paragrafen beholdes uendret.

Utvalgets mindretall på 3 medlemmer anbefaler at henvisningene til Gud tas ut, slik at paragrafen blir lydende slik:

*Saasnaert Kongen, som myndig, tiltraeder Regjeringen, aflægger han for Storthinget følgende Forsikring: Jeg lover og forsikrer, at ville regjere Kongeriget Norge i Overensstemmelse med dets Konstitution og Love! Er intet Storthing paa den Tid, samlet, nedlægges Eden skriftlig i Statsraadet, og gjentages høitideligen af Kongen paa første Storthing.*

#### **Grl. § 12 andre ledd**

Utvalget anbefaler at paragrafens andre ledd oppheves.

#### **Grl. § 16**

Utvalget anbefaler at paragrafen oppheves.

#### **Grl. § 21 første punktum**

Utvalget anbefaler at paragrafens første punktum endres slik at den lyder:

*Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit Statsraad, alle civile og militære Embedsmænd. [...]*

#### **Grl. § 22 første og andre punktum**

Utvalget anbefaler at paragrafens første og andre punktum endres slik at den lyder:

*Statsministeren og de øvrige Statsraadets Medlemmer samt Statssekretærene kunne, uden foregaaende Dom, afskediges af Kongen, efterat han derom har hørt Statsraadets Betænkning. Det samme gjælder for [...] civile Overøvrigheds-Personer [...].*

#### **Grl. § 27**

Utvalget anbefaler at paragrafens andre ledd oppheves.

#### **Grl. § 44**

Utvalgets flertall på 17 av 20 medlemmer anbefaler at paragrafen beholdes uendret.

Utvalgets mindretall på 3 medlemmer anbefaler at henvisningene til Gud tas ut, slik at paragrafen blir lydende slik:

*Den Prinsesse eller Prins, som i de udi § 41 anførte Tilfælde forestaar Regjeringen, skal for Storthinget skriftlig aflægge følgende Forsikring: Jeg lover og forsikrer at ville forestaa Regjeringen i Overensstemmelse med Konstitutionen og Lovene! Holdes ei Storthinget paa den Tid, nedlægges forsikringen i Statsraadet, og tilstilles siden næste Storthing. Den Prinsesse eller Prins, som een Gang har aflagt Forsikringen, gjentager den ikke senere.*

#### **Grl. § 106**

Utvalgets flertall på 18 av 20 medlemmer anbefaler at Opplysningsvesenets fond overføres til Den norske kirke. Av disse anbefaler et flertall på 14 av 18 medlemmer at paragrafen videreføres som i dag.

Et mindretall på 4 av de 18 medlemmene anbefaler at paragrafen oppheves i sin helhet.

Utvalgets mindretall på 2 medlemmer anbefaler en omfordeling av eierskapet til OVF. Hvilke konsekvenser dette får for grunnlovsformuleringen, må utredes nærmere.

#### **Ny grunnlovsparagraf**

Utvalgets flertall på 13 av 20 medlemmer anbefaler at statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk grunnlovsfestes. Utvalgets mindretall på 7 medlemmer mener at det verken er nødvendig eller ønskelig å vedta en slik grunnlovsbestemmelse.

12 medlemmer av flertallet på 13, anbefaler følgende formulering:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Den norske Kirke og andre Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart. Nær-*

*mere Bestemmelser om Den norske Kirkes Ordning fastsættes ved Lov.*

Ett medlem av flertallet på 13 anbefaler følgende formulering:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

### 11.2.2 Endringer i kirkelovgivningen

Utvalget anbefaler at dagens lov utgår i sin helhet, og erstattes av en kortfattet rammelov, slik denne er beskrevet i kapittel 5.4.3.

## 11.3 Mindretall Is forslag: Selvstendig folkekirke

### 11.3.1 Grunnlovsendringer

Forslaget innebærer at dagens statskirkeordning oppheves. Dette medfører at følgende paragrafer i Grunnloven oppheves eller endres: §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27.

#### GrI. § 2

Utvalgets flertall på 11 av 20 medlemmer anbefaler at paragrafen erstattes av følgende formulering:

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Et mindretall på 6 medlemmer anbefaler at paragrafen viser til de politiske prinsipper som statskirkens bygger på.

Et mindretall på 2 medlemmer anbefaler at paragrafen erstattes av følgende formulering:

*Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskenes iboende og ukrænkelige Rettigheder.*

*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.*

Ett medlem anbefaler at denne erstattes av følgende formulering:

*Staten og dens Myndigheter skulle sikre Menneskenes grundlæggende Rettigheder og Friheder efter indgaaede Traktater, og bidrage til at udvikle og fremme disse høie Principer. Alle Indvaanere af Riget have paa lige Betingelser Frihed til udøvelse af Religion og Livsanskuelse.*

#### GrI. § 4

Utvalget anbefaler at paragrafen oppheves.

#### GrI. § 5

Utvalgets flertall på 18 av 20 medlemmer anbefaler at paragrafen beholdes uendret.

Utvalgets mindretall på 2 medlemmer anbefaler at henvisningene til at Kongen er hellig tas ut, slik at paragrafen blir lydende slik:

*Kongen kan ikke lastes, eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad.*

#### GrI. § 9

Utvalgets flertall på 17 av 20 medlemmer anbefaler at paragrafen beholdes uendret.

Utvalgets mindretall på 3 medlemmer anbefaler at henvisningene til Gud tas ut, slik at paragrafen blir lydende slik:

*Saasnart Kongen, som myndig, tiltræder Regjeringen, aflægger han for Stortinget følgende Forsikring: Jeg lover og forsikrer, at ville regjere Kongeriget Norge i Overensstemmelse med dets Konstitution og Love! Er intet Storting paa den Tid, samlet, nedlægges Eden skriftlig i Statsraadet, og gjentages høitideligen af Kongen paa første Storting.*

#### GrI. § 12

Utvalget anbefaler at paragrafen oppheves.

#### GrI. § 16

Utvalget anbefaler at paragrafen oppheves.

#### GrI. § 21 første punktum

Utvalget anbefaler at paragrafens første punktum endres slik at den lyder:

*Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit Statsraad, alle civile og militære Embedsmænd. [...]*

#### GrI. § 22 første og andre punktum

Utvalget anbefaler at paragrafens første og andre punktum endres slik at den lyder:

*Statsministeren og de øvrige Statsraadets Medlemmer samt Statssekretærene kunne, uden foregaaende Dom, afskediges af Kongen, efterat han derom har hørt Statsraadets Betænkning. Det samme gjælder for [...] civile Overøvrigheds-Personer [...].*

#### GrI. § 27 andre ledd

Utvalget anbefaler at paragrafens andre ledd oppheves.

### **Grl. § 44**

Utvalgets flertall på 17 av 20 medlemmer anbefaler at paragrafen beholdes uendret.

Utvalgets mindretall på 3 medlemmer anbefaler at henvisningene til Gud tas ut, slik at paragrafen blir lydende slik:

*Den Prinsesse eller Prins, som i de udi § 41 anførte Tilfælde forestaar Regjeringen, skal for Stortinget skriftlig aflægge følgende Forsikring: Jeg lover og forsikrer at ville forestaa Regjeringen i Overensstemmelse med Konstitutionen og Lovene! Holdes ei Stortinget paa den Tid, nedlægges forsikringen i Statsraadet, og tilstilles siden næste Storting. Den Prinsesse eller Prins, som een Gang har aflagt Forsikringen, gjentager den ikke senere.*

### **Grl. § 106**

Utvalgets flertall på 18 medlemmer anbefaler at Opplysningsvesenets fond overføres til Den norske kirke. Av disse anbefaler et flertall på 14 av 18 medlemmer at paragrafen videreføres som i dag.

Et mindretall på 4 av de 18 medlemmene anbefaler at paragrafen oppheves i sin helhet.

### **Ny grunnlovsparagraf**

Utvalgets flertall på 13 av 20 medlemmer anbefaler at statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk grunnlovsfestes. Utvalgets mindretall på 7 medlemmer mener at det verken er nødvendig eller ønskelig å vedta en slik grunnlovsbestemmelse.

Utvalgets flertall på 13 av 20 medlemmer anbefaler følgende formulering:

*Det paahviler Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Tros- og Livssynssamfund gives Adgang til at udøve deres Virksomhed i Henhold til deres Egenart.*

#### **11.3.2 Endringer i kirkelovgivning**

Utvalget anbefaler at *Lov om Den norske kirke* oppheves.

#### **11.3.3 Endringer i Lov om trudemssamfund og ymist anna**

Utvalget anbefaler at loven gjennomgås og tilpasses slik at Den norske kirke blir omtalt og behandlet likt med andre tros- og livssynssamfund.

## **11.4 Mindretall IIs forslag: Grunnlovsforankret folkekirke**

---

### **11.4.1 Grunnlovsendringer**

Forslaget innebærer at dagens statskirkeordning slik den er fastlagt i Grunnloven videreføres. Det gjøres ingen konstitusjonelle eller forfatningsmessige endringer som får følger for statskirkeordningen.

### **Grl. § 2**

Utvalget anbefaler at siste setning, annet ledd om oppdrageransvaret fjernes.

## **11.5 Forslag til endringer i Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd**

---

Utvalget anbefaler at betegnelsen kirkegård endres til gravplass. Det medfører at lovens tittel endres til *Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd*, og at hele loven gjennomgås slik at betegnelsen kirkegård erstattes med gravplass i alle aktuelle lovparagrafer.

Utvalgets flertall på 17 av 20 medlemmer anbefaler at kommunen overtar forvaltningsansvaret for gravplassene. Hele loven gjennomgås og omarbeides i tråd med dette.

Utvalgets mindretall på 3 medlemmer anbefaler at kirkelig fellesråd beholder ansvaret som i dag. Dette medfører ingen endringer i dagens lovverk.

## **11.6 Endringer i retningslinjene for vern av kirkebygg**

---

Utvalgets flertall på 15 medlemmer anbefaler at retningslinjene for vern slik de i dag er formulert av myndighetene tydeligere bør understreke at samfunnets generelle kulturhistoriske behov er *hovedbegrunnelsen* for vern også av kirkelige bygninger og kirkegårder.

Utvalgets mindretall på 5 medlemmer anbefaler at retningslinjene for vern slik de i dag er formulert av myndighetene endres til at samfunnets generelle kulturhistoriske behov er *eneste* begrunnelse for vern også av kirkelige bygninger og kirkegårder.



### 11.7 Forslag til endringer i Lov om Opplysningsvesenets fond

---

Ved en endret kirkeordning anbefaler flertallet på 18 av 20 at OVF overføres til Den norske kirke. Et flertall på 14 av disse 18 anbefaler at *Lov om Opplysningsvesenets fond* i hovedsak videreføres som i dag, men med noen nødvendige endringer slik at Den norske kirke oppnevner medlemmene av stif-

telsens styre etc., men at forvaltning og bruk av avkastning fortsatt er strengt lovbundet.

Et mindretall på 4 av disse 18 anbefaler at fondsloven oppheves, og at fondet overføres til Den norske kirke sentralt.

Et annet mindretall anbefaler en omfordeling av eierskapet til OVF, dette får konsekvenser for lovgivningen som må utredes nærmere.

## Kapittel 12

# Konsekvensvurderinger

### 12.1 Innledning

I henhold til utredningsinstruksen for arbeid med offentlige utredninger, blir administrative, økonomiske og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag kort beskrevet i dette kapitlet.

Utvalget har ikke foretatt en fullstendig analyse av konsekvensene av sine forslag, da disse i hovedsak er av prinsipiell karakter. Det er dessuten mange forhold som må utredes ytterligere før de økonomiske og administrative konsekvensene kan fastslås.

Utvalget viser for øvrig til at kapittel 5 om fremtidig kirkeordning og kapittel 6 om finansiering gir en vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser ved ulike fremtidige kirkeordninger og finansieringsordninger.

Utvalget er bedt om å vurdere hvilke konsekvenser foreslåtte endringer i kirkeordningen antas å ha for blant annet oppslutningen om Den norske kirke, det åndelige liv, kirkelig undervisning og diakoni, vår kultur og for verdigrunnet i vårt folk. Disse spørsmålene er ikke tatt opp her, men er drøftet i forbindelse med utvalgets konklusjoner i kapittel 10.

### 12.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

#### 12.2.1 Endret kirkeordning

##### *Flertallets forslag*

Utvalgets anbefalinger er basert på en prinsipiell drøfting. Utvalget har derfor ikke foretatt detaljerte beregninger av mulige administrative og økonomiske konsekvenser. Det er imidlertid klart at den endringen av kirkeordningen som utvalgets flertall foreslår, vil medføre til dels betydelige administrative og økonomiske konsekvenser både for offentlig forvaltning og for Den norske kirke.

Flertallets anbefaling om en ny kirkeordning innebærer at kirkens særskilt valgte organer, i første rekke Kirkemøtet og Kirkerådet, overtar mye av ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret. Kirkens styringsorganer vil utnevne og ansette

sine egne folk, ha full styring med egen økonomiforvaltning osv. Kirkens ansatte vil ikke lenger være offentlige embets- eller tjenestemenn. Den norske kirke vil få et utvidet arbeidsgiveransvar, da kirkens styringsorganer blir arbeidsgiver for alle arbeidstakere, også embetslinjen. På sikt vil dette bety en reduksjon av oppgaver og mindre ressursbruk for departement og øvrig offentlig forvaltning. For Den norske kirke vil dette medføre økt ressursbruk.

På den annen side vil det også være muligheter for ressursbesparelser for Den norske kirke. I og med at kirkelig tilsatte ikke lenger er statstjenestemenn og underlagt de bestemmelsene som dette krever, blir det lettere å imøtekomme ønsket om, og behovet for, en bedre samordning av arbeidsgiverspørsmålene i kirken uten at lokalmenighetene blir svekket. Det gjør det også mulig for kirkelige organer å få full råderett som arbeidsgiver i forhold til prester, proster og biskoper. Dette må antas å være ressursbesparende.

Hvilke oppgaver som må ivaretas av staten i forhold til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn når det etableres en lovforankret folkekirke, vil avhenge av utviklingen generelt, av statens rolle i forbindelse med finansiering av tros- og livssynssamfunnene, hva som skal være innholdet og konsekvensen av en støttende religionspolitikk, hva som kreves av lov- og regelverk til enhver tid, behovet for kontroll- og tilsynsordninger osv.

I en overgangsfase er det behov for ytterligere utredning, lovarbeid, forhandlinger og kompetanseutvikling. Endringsprosessen vil være betydelig og medfører midlertidig økt ressursbehov i departementet og Den norske kirke, først og fremst i Kirkeråd og Kirkemøte. På lokalt nivå i kirken vil endringene medføre minimale merbelastninger. Utvalget anbefaler at Den norske kirke i en overgangsperiode tildeles særskilte ressurser til omstilling. Utvalget har ikke tallfestet hvor store ressurser det vil være behov for.

##### *Mindretallets forslag*

Utvalgets ene mindretall anbefaler at Den norske kirke etableres som et selvstendig trossamfunn på

lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Virksomheten reguleres gjennom en felles lovgivning for alle tros- og livssynssamfunn. De administrative og økonomiske konsekvensene av dette forslaget antas i stor grad å bli de samme som ved flertallets forslag til ny kirkeordning.

Utvalgets andre mindretall på 2 medlemmer anbefaler en videreføring av dagens statskirkeordning slik at dagens grunnlovsbestemmelser opprettholdes. Dette forslaget medfører dermed ikke administrative eller økonomiske konsekvenser i forhold til dagens situasjon.

Uavhengig av fremtidig kirkeordning anbefaler et mindretall i utvalget at det innføres en kombinasjon av indirekte og direkte valg til fellestråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet. Dette vil medføre økte kostnader og må utredes.

### 12.2.2 Finansiering

#### *Finansieringsordninger*

Ved en lovforankret folkekirke, anbefaler flertallet at offentlige bevilgninger fortsatt står for hovedfinansieringen, men kombinert med et medlemsbidrag. Det anbefales at staten dekker lønninger og tilknyttede personalkostnader, mens kommunale tilskudd dekker bygging, forvaltning, vedlikehold og drift av kirkebygg. Dette vil medføre en merutgift for staten på ca. 2 mrd. kroner i forhold til dagens nivå. I tillegg kommer personalrelaterte utgifter på anslagsvis 3 – 5 mill. kroner. Tilsvarende bevilgning kommer til fradrag for kommunenes forpliktelser overfor den lokale kirke. Medlemsbidraget skal dekke strategiske satsinger lokalt. Dette er beregnet til ca. 300 kroner per skattebetalende medlem, noe som anslagsvis vil gi 900 mill. kroner i inntekter til kirkens lokale virksomhet som i dag ikke er finansiert over offentlige budsjetter. Det må etableres et medlemsregister og en innkrevningsordning. Dette medfører økt ressursbehov for Den norske kirke, alternativt for statlige myndigheter dersom de skal stå for innkrevingen.

Et mindretall anbefaler en statlig grunnfinansiering som kan finansiere et nærmere definert minimumstilbud for medlemmene i tros- og livssynssamfunn. Ut over dette er det opp til organisasjonene selv å fastsette ordninger for å sikre egne inntekter. Et annet mindretall anbefaler en gradvis overgang til finansiering gjennom medlemskontingent. Begge mindretallenes forslag vil medføre en betydelig utgiftslettelse for kommune og stat.

#### *Ressursnivå*

Utvalgets flertall mener det er behov for økt ressurstilgang til Den norske kirke og viser til ressursutredningen og Kirkemøtets behandling av denne, og til at Den norske kirke har en langt dårligere økonomisk situasjon enn sine nordiske søsterkirker. Dersom bevilgningene skal øke til det behovet som er foreslått i nevnte ressursutredning, medfører dette at statens og kommunens årlige bevilgninger til Den norske kirke vil måtte øke dersom dagens finansieringsordning videreføres.

### 12.2.3 Gravferdsforvaltningen

Flertallet foreslår at kommunen overtar ansvaret for gravferdsforvaltningen. Det innebærer at det kan bli behov for omdisponering av enkelte stillinger innen sektoren.

Utvalgets anbefaling om et faglig forum som kan være en rådgivende instans, medfører både administrative og økonomiske konsekvenser som må utredes.

### 12.2.4 Fredede og verneverdige kirker

For fredede og verneverdige kirker anbefaler utvalget flere ordninger i tillegg til en videreføring av de som allerede eksisterer. De nye tiltakene som utvalget foreslår, medfører økt statlig innsats med tilhørende økt ressursbruk. De to tyngste tiltakene i så måte er forslagene om at det bør vurderes å etablere en kirkeantikvarisk tilskuddsordning tilsvarende den svenske ordningen og et kulturminnefaglig kompetansesenter innenfor Den norske kirke. Utvalget har ikke beregnet omfanget av den økte ressursbruken som følge av nye ordninger på dette området, men viser til de beregninger som bl.a. er gjort av Riksantikvaren og Eienomsforvaltningsutvalget (jf. kapittel 8).

For øvrig vil utvalget påpeke at en bedre ivaretagelse av fredede og verneverdige kirker på sikt vil være god samfunnsøkonomi, slik særlig Eienomsforvaltningsutvalget (NOU 2004:22) og Kulturmeldingen (St. meld. Nr 16 2004-2005) har argumentert for.

### 12.2.5 Eiendomsrett

#### *Kirker og kirkefond*

Ved en endret kirkeordning overtar Den norske kirke sentralt de rettslige posisjonene som departementet har i dag i forhold til soknenes eiendomsrett.

Selv om flertallet anbefaler at eierskapet for kirker og fond i hovedsak overføres til Den norske kirke ved en endret kirkeordning, antar utvalget at dette ikke i seg selv medfører administrative og økonomiske konsekvenser av særlig omfang. De fleste kirker er også i dag eid av kirken ved soknene.

#### *Opplysningsvesenets fond*

Utvalgets flertall anbefaler at Opplysningsvesenets fond overføres til Den norske kirke. Utvalget antar

at det vil være aktuelt å organisere fondet som en særskilt stiftelse, og at forvaltningen dekkes av fondets avkastning. Administrativt vil Den norske kirke ved Kirkerådet overta de oppgavene som i dag tilligger departementet.

Utvalgets mindretall foreslår at bare de eiendommene som er i kirkelig bruk overføres til Den norske kirke og at fondsmidlene for øvrig benyttes dels til dialog- og samarbeidsprosjekter, dels fordeles til andre tros- og livssynssamfunn. Dette medfører reduksjon i Den norske kirkes inntekter, særlig til vedlikehold og drift av presteboligene.

---

## Litteraturliste

Litteratur merket \* er foreløpig upubliserte utredninger eller notater utarbeidet på oppdrag av utvalget og benyttet i forbindelse med utvalgsarbeidet.

- Aagedal, O. (2000). Den nasjonale dimensjonen i Den norske kyrkja. I: Sørbye, L. *Norske virkeligheter - diakonale utfordringer: 10 år med Diaforsk.* (s. 109 – 144) Oslo: Tapir.
- \*Aarflot, A. (2005). *Europeisk perspektiv på forholdet stat/kirke.*
- Aarflot, A. (1999). *Trossamfunn og folkekirke: om reformene i Den norske kirke de siste femti år.* Oslo: Verbum.
- Anderson, B. (1996). *Forestilte fellesskap: refleksjoner omkring nasjonalismens opprinnelse og spredning.* Oslo: Spartacus.
- Brekke, T. (2002). *Gud i norsk politikk: religion og politisk makt.* Oslo: Pax.
- Bromander, J. (2005). *Medlem i Svenska kyrkan: en studie kring samtid och framtid.* Stockholm: Verbum.
- \*Dalen, D., Moen E. & Riis, C. (2004). *Finansiering av kirken.*
- Den norske kirke. (2005). *Kunsten å være kirke: Om kirke, kunst og kultur.* Oslo: Verbum.
- Det Frivillige kirkelige landsråd. (1976). *Modeller for ordning av kirkestyret i Den norske kirke.* [Oslo]: Landsrådet.
- Det Frivillige kirkeråd. Reformkommisjonen av 1965 (1969). *Reform av Den norske kirke.* [Stavanger]: Nomi.
- Det Frivillige kirkeråds utredningskommisjon (1973). *Den norske kirke og staten.* Oslo: Nomi.
- Drivenes, E., Hauan, M. & Wold, H. (1994). *Nordnorsk kulturhistorie.* Oslo : Gyldendal.
- European Social Survey (ESS). Lokalisert på: <http://www.europeansocialsurvey.org/>
- Folkekirke 2000, dvs.: Høeg, I, Hegstad, H. & Winsnes, O. (2000). *Folkekirke 2000: En spørreundersøkelse blant medlemmer av Den norske kirke.* Oslo: Stiftelsen kirkeforskning.
- Gullaksen, P. (2000). *Stat og kirke i Norge.* Oslo: Verbum.
- Hegstad, H. (1999). *Kirke i forandring: fellesskap, tilhørighet og mangfold i Den norske kirke.* Oslo: Luther.
- Henriksen, J. (Red.). (2001). *Pluralisme og identitet: kulturanalytiske perspektiver på nordiske nasjonalkirker i møte med religiøs og moralsk pluralisme.* Oslo: Gyldendal akademisk.
- \*Hylland, A. (2004). *Finansiering av tros- og livssynssamfunn.*
- KA 2003 dvs.: Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon. (2003). *Kvalitet og verdighet.* Oslo: Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon.
- \*KA 2004 dvs.: Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon (2004). *Den norske kirkes økonomiske situasjon.*
- KA 2004 dvs.: TNS Gallup (2004) *Brukerundersøkelse av gravferdstjenester.* Rapport. Oslo: Kirkens Arbeidsgiverforening.
- Kirke/stat-utvalget. (2000). *Forankring og forandring.* Delrapport. Oslo: [Den norske kirke], Kirkerådet.
- Kirke/stat-utvalget. (2000). *Hva er kirken? En ekklesiologi.* Delrapport. Oslo: [Den norske kirke], Kirkerådet.
- Kirke/stat-utvalget. (2000). *Kirkens økonomiske rammeordninger – alternative finansieringsformer.* Delrapport. Oslo: [Den norske kirke], Kirkerådet.
- Kirke/stat-utvalget. (2001). *Religionsfrihet og religionspolitikk.* Delrapport. Oslo: [Den norske kirke], Kirkerådet.
- Kirke/stat-utvalget. (2002). *Samme kirke – ny ordning.* Oslo: [Den norske kirke], Kirkerådet.
- Kirkekommissionen av 1908 (1911). *Indstilling angaaende den norske kirkes organisation.* Kristiania: [Kirkekommissjonen].
- Kirkerådet. (2001). *Opptrappingsplan for kirkelig bemanning.* Oslo: [Den norske kirke], Kirkerådet.
- Kirkerådet (2004). *Den norske kirkes identitet og oppdrag.* Kirkemøtedokument 2004.
- Kirkerådet (2004). *Ressursnivået i Den norske kirke.* Kirkemøtedokument 2004.
- Kirkerådet. (2004). *Tilstandsrapport for Den norske kirke 2002-2003.* Kirkemøtedokument 2004.
- \*Kristiansen, R.E. & Ø. Norderval. (2005). *Statskirkeordningen sett fra nordnorsk perspektiv.*
- \*Leirvik, O. (2005): *Tros- og livssynssamfunnene sin holdning til statskirken.*
- Løvlie, B. (1996). *Kirke, stat og folk i en etterkrigstid.* Oslo: Luther.

- Mørk, M. (2003). *Før tårnene faller*. Trondheim: NTNU. Doktor ing.avh. 2003: 7.
- Neegaard, G. (1993) *Religioner, livssyn og gravferd*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Norges kirkevergelag. (1995). *Fra ombud til kirkes rådmann*. Oslo: Verbum.
- NOU 1975:30 dvs.: Det offentlige utvalget til å utrede spørsmål vedrørende stat og kirke. (1975). *Stat og kirke*. Oslo: Universitetsforl. (Norges offentlige utredninger; NOU 1975: 30).
- NOU 1985:21 dvs.: Det kirkelige utvalget til å utrede problemene omkring fremgangsmåten ved behandling av teologiske lærespørsmål (1985). *Den norske kirke og læren*. Oslo : Universitetsforl. (Norges offentlige utredninger NOU 1985:21)
- NOU 1989:7 dvs.: Kirkelovutvalget (1989). *Den lokale kirkes ordning*. Oslo: Forvaltningstjenestene, Statens trykningskontor. (Norges offentlige utredninger; NOU 1989:7).
- NOU 2000:26 dvs.: Trosopplæringsutvalget. (2000). *"- til et åpent liv i tro og tillit"*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. (Norges offentlige utredninger; NOU 2000:26)
- NOU 2002:1 dvs.: Kulturminneutvalget (2001) *Fortid former framtid*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. (Norges offentlige utredninger; NOU 2002:1)
- NOU 2003:19 dvs.: Makt og demokratiutredningen (2003) *Makt og demokrati*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. (Norges offentlige utredninger; NOU 2003:19)
- NOU 2004:22 dvs.: Eiendomsforvaltningsutvalget (2004) *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. (Norges offentlige utredninger; NOU 2004:22)
- Oftestad, B.T. (1998). *Den norske statsreligionen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- \*Oftestad, B.T. (2004). *Statskirken – et system i prosess*.
- Ot. prp. nr 64 (1994-95) dvs. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2000). *Om lov om Den norske kirke*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- RAMP (1999), dvs.: Gustafsson, G. & Pettersson, T. (Red.). (2000). *Folkkyrkor och religiös pluralism – den nordiska religiöse modellen*. Stockholm: Verbum.
- \*Rattsø, J. (2004) *Finansieringsmodeller for kirken*.
- \*Rømming, E. (2004) *Forholdet mellom kirke og stat: En oppsummering av Makt- og demokratiutredningens materiale*.
- \*Smith, E. (2004) "Statskirke".
- St.meld. nr. 14 (2000-2001) dvs.: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2000). *Børs og katedral*. Oslo: Departementet.
- St.meld. nr 16 (2004-2005) dvs.: Miljøverndepartementet (2005). *Leve med kulturminner*. Oslo: Departementet.
- St.meld. nr. 40 (1980-81) dvs.: Kirke- og undervisningsdepartementet (1980). *Om stat og kirke*. Oslo: Departementet.
- St.meld. nr. 41 (2004-2005) dvs.: Kultur- og kirkedepartementet (2005). *Om økonomien i Den norske kirke*. Oslo: Departementet.
- St.meld. nr. 64 (1984-85) dvs.: Kirke- og undervisningsdepartementet (1985). *Om forvaltning av Opplysningsvesenets fonds eiendommer*. Oslo: Departementet.
- \*Stiftelsen Kirkeforskning (2004). *Individ – kirke – samfunn*.
- STL 2004 dvs.: Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (2004). *Spørreundersøkelse gravferd*. [Upublisert]
- Taranger, A. (1910-1917). *Norsk kirkeret*. Kristiania: Cammermeyer.
- \*Thorvik, Bettina (2004). *Religionsnøytral grunnverdi i norsk grunnlov?: En studie av tolv konstitusjoners verdigrunnlag*.
- Ulltveit-Moe, J. (2002). *Sammenfatning av høringsmaterialet*. Oslo: Interaktivum/Kirkerådet for Den norske kirke.
- Verdiundersøkelsen. (1990) dvs.: Listhaug, O. & Huseby, B. (1990). *Values in Norway 1990: study description and codebook*. Trondheim: NTNU.
- Winsnes, O. (2003). *Den norske kirke i tall 2001*. Trondheim: Tapir.
- Årbok for Den norske kirke. (Div. årganger). Oslo: Kirkens informasjonstjeneste.

## Vedlegg 1

# Den norske kirkes identitet og oppdrag

Kirkemøtet 2004 vedtok uttalelsen på bakgrunn av en henvendelse fra regjeringens stat/kirke-utvalg.

Kirkemøtets uttalelse er inndelt i tre hovedkapitler:

- A. Grunnlag og mål
- B. Fellesskap og organisasjon
- C. Folkekirke og samfunn

## A. Grunnlag og mål

### 1. En verdensomspennende kirke

Den norske kirke er en del av den verdensomspennende kristne kirke som har sitt grunnlag i Jesu liv, død og oppstandelse. I den nikenske trosbekjennelse uttrykkes troen på én, hellig, allmenn og apostolisk kirke. Den består av mennesker som ved dåpen er satt inn i fellesskap med Gud og med hverandre.

### 2. Kirke i Norge

Den norske kirke er en videreføring av den kirke som ble etablert i Norge ved slutten av det første årtusen. I dag er Den norske kirke del av et bredt fellesskap av kirkesamfunn i vårt land. Fra sin grunnleggelse har kirken i Norge vært en del av europeisk kirketradisjon. Denne tradisjon har satt varige spor i gudstjenesteliv, kirkeskikker og kirkeordning. Som folkekirke har kirken blitt formet av og satt sitt preg på kultur, historie og samfunnsliv. På ulikt vis har den hatt nære bånd til konge, statsmakt og andre myndigheter. Den norske stat er grunnlagt på territoriet til to folk, det samiske og det norske. Den norske kirke erkjenner at den har bidratt til fornorskning og undertrykkelse av samene som folk. Som folkekirke er Den norske kirke ikke identisk med folkefellesskapet, men er et særegent fellesskap bygd på dåpen og troen. Som trossamfunn har folkekirken en identitet som er forankret i eget trosgrunnlag. Kirkemøtets vedtak om at Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke gir uttrykk for denne identitet.

### 3. En bekjennende kirke

Den norske kirke bekjenner troen på den treenige Gud, Fader, Sønn og Hellig Ånd, som skaper, frelser og livgiver. Denne tro er forankret i de bibelske

skrifter i Det gamle og Det nye testamente. Kirken ser de oldkirkelige bekjennelser som et uttrykk for den felles kristne tro som den deler med andre kirker. De særskilte lutherske bekjennesskrifter er et genuint uttrykk for denne felles tro. Kirken vitner om Guds kjærlighet og gode vilje med verden og det enkelte menneskeliv, og om hvert enkelt menneskes uendelige verdi. Den vitner om nåden og tilgivelsen som frelsen bringer, og om det håp for verden og den enkelte som er gitt i Jesu oppstandelse og i forventningen om at han kommer tilbake og gjør alle ting nye. Det er kirkens oppgave å gi videre sin bekjennelse på en slik måte at den blir rotfestet i nye generasjoner.

### 4. En misjonerende kirke

Den norske kirke er selv et resultat av at kristen tro og gudstjeneste ble brakt til vårt land. Den er kalt av den treenige Gud til å vitne i ord og gjerning om det gode budskap. For kirken er det således en forpliktelse å dele evangeliet om Jesus Kristus med alle mennesker både i vårt eget land og over hele verden, i ulike kulturer og sammenhenger. Kirken har del i Kristi eget oppdrag; å kalle mennesker til å la seg forsone med Gud og med hverandre, og til å bli døpt inn i den kristne kirke. Kirkens misjon skal preges av vilje til å lytte og til å møte alle mennesker og kulturer med respekt.

### 5. En tjenende kirke

Den norske kirke er kalt av Gud til å stå på de svakes og utstøttes side, påpeke urett, lindre og overvinne nød. Den norske kirke skal være en tjenende kirke, et diakonalt fellesskap der mennesker gir omsorg og finner omsorg. Kirken utfordres og utfordrer til forvaltertjeneste i en verden der livsmiljø og ressurser er truet, til kamp for rettferdighet der kløften mellom rike og fattige øker, og til handling for fred der mennesker lever med urett og krig.

### 6. En åpen kirke

Troen på kirken som allmenn kaller Den norske kirke til å være en åpen kirke. Slik følger den sin

Herre som møtte alle mennesker åpent og tydelig. Kirken skal gi rom for menneskelivets mangfold i hverdag og fest. Den skal lytte til menneskers livs-erfaringer og spørsmål, og tilby fellesskap som gir forankring og tilhørighet. Kirken vil la seg utfordre av ulike kunst- og kulturuttrykk, og er beredt til å fornye sin forkynnelse og sine trosuttrykk i møte med samtidens kultur. Som en åpen kirke vil Den norske kirke være i dialog med samfunns- og kulturlivet og med andre religioner og livssyn.

## B. Fellesskap og organisasjon

### 7. Kirkens former

Den norske kirke fremtrer ikke alltid som en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke. Når kirkens formspråk kommer til kort i møte med samtiden, må kirken finne nye former og uttrykk i sin kommunikasjon. Når dens fellesskap oppleves ufullstendige, utfordres kirkens medlemmer til å finne nye former.

### 8. Gudstjenesten

I menighetens samling om evangeliet, om dåpen og om nattverden finner kirkens fellesskap sitt grunnleggende uttrykk. Jf. Den augsburgske bekjennelse, artikkel VII: "Men kirken er forsamlingen av de hellige, der evangeliet blir lært rent og sakramentene forvaltet rett." Dette skjer i høy-messen som menighetens hovedsamling, men også i andre typer gudstjenester, ved gravferd og vigsel, og i forbindelse med friere møteformer. I gudstjenesten har de øvrige sider ved kirkens liv sin basis. I dette fellesskapet møtes mennesker i Guds nærvær, Gud møter oss med sin nåde, og vi ærer Gud. Evangeliet utfordrer oss til å tale sant om livet, til oppgjør, tilgivelse og nytt liv. I gudstjenesten skjer en kontinuerlig fornyelse av kirken i brytningen mellom tradisjon, samtid og kontekst. Den norske kirke arbeider aktivt med å fornye gudstjenesten gjennom en gudstjenestereform som skal fremme fleksibilitet, involvering og lokal forankring.

### 9. Dåp og medlemskap

Den enkelte blir medlem av kirken og i menighetens fellesskap gjennom å bli døpt i den treenige Guds navn, enten det skjer som barn eller voksen. Den norske kirke anerkjenner også dåp som er utført i andre kristne kirker som grunnlag for medlemskap.

### 10. Trosopplæring

Dåp forutsetter at de dømte gis opplæring i den kristne tro. I samarbeid med foreldre og faddere har kirken et ansvar for trosopplæring for barn og unge. Den norske kirke arbeider nå aktivt med å utvikle en trosopplæring som fremmer kristen tro, gir kjennskap til den treenige Gud og gir hjelp til livstolkning og livsmestring for alle dømte i alderen 0-18 år, uansett funksjonsnivå. En trosopplæring med bredt nedslag blant kirkens medlemmer er avgjørende for å opprettholde Den norske kirke som folkekirke. Kirkens trosopplæring samspiller med den kunnskap og de holdninger som formidles gjennom skolens religionsundervisning og med folkelige og kirkelige skikker og tradisjoner. Kirkens opplegg for konfirmanter når allerede brede grupper av tenåringer og er i stadig fornyelse.

### 11. Medlemskap og deltakelse

Den norske kirke vil bekrefte og ivareta alle sine dømte som fullverdige medlemmer. I Den norske kirke er det store variasjoner i kirkemedlemmenes forhold til kristen tro og til deltakelse og engasjement i kirkens liv. Kirken vil legge til rette for at flere kan se gudstjenesten og menighetsfellesskapet som et sted å uttrykke og finne styrke til troen.

### 12. Et mangfoldig fellesskap

Med basis i den samme dåp og den samme tro er Den norske kirke et likeverdig fellesskap av menn og kvinner, gamle og unge, mennesker i ulike familiesituasjoner, med ulik etnisk tilhørighet og språklig bakgrunn, ulik seksuell identitet, ulike politiske standpunkt, ulik økonomisk og sosial posisjon og ulike funksjonsnivåer. Det er en stadig utfordring å virkeliggjøre dette i kirkens liv. Kirkemøtet har prioritert som særlig viktig at barn og unge kan kjenne seg som fullverdige medlemmer av menighetens fellesskap.

### 13. Medansvar og frivillighet

Alle kirkens medlemmer har et kall fra Gud til å tjene sine medmennesker. Dette kall omfatter også et medansvar for sin kirke. Kirken har bruk for de evner og anlegg Gud har gitt den enkelte. Derfor vil Den norske kirke fortsette å legge til rette for frivillig arbeid i menighetene fra flest mulig av kirkens medlemmer. Den vil støtte og utruste dem, slik at alle kan bruke sine gaver og anlegg til glede for fellesskapet i menighet og lokalsamfunn. Samtidig vil kirken oppmuntre sine medlemmer til å



leve ut Guds kall til tjeneste i hverdagslivet i hjem og samfunn.

#### *14. Tjenester og stillinger i kirken*

Til å samle og bygge opp kirken og utruste den til sitt oppdrag har Gud innstiftet en tjeneste med å forkynne evangeliet og forvalte sakramentene. Prestetjenesten har en offentlig, ordnet karakter og overdras gjennom ordinasjon. Biskopen har et særlig ansvar for tilsynstjenesten. Diakoner, kateketer og kantorer er vigslet til andre viktige tjenester i menigheten. Også mange andre behov menighetene har, ivaretas gjennom ordnede tjenester og stillinger, så som kirkeverger og andre praktiske og administrative ledelses- og støttefunksjoner. Som arbeidsgiver utfordres kirken til å ta vare på alle sine ansatte i et godt arbeidsmiljø og til å skape et fruktbart samvirke mellom ansatte og frivillige medarbeidere.

#### *15. Soknet*

Soknet er den grunnleggende organisatoriske enhet i Den norske kirke. Som hovedregel er kirkemedlemmene som bor i soknet medlemmer i menigheten der. Gjennom denne strukturen sikres et kirkelig nærvær i alle lokalsamfunn i landet og menighetene gis en klar tilknytning til lokalmiljøet. Døvemenighetene er kategorialmenigheter for en bestemt gruppe kirkemedlemmer innenfor et distrikt. Som følge av endrede samfunnsforhold diskuterer Den norske kirke behovet for større fleksibilitet i den lokale organisering.

#### *16. Kirkebygget*

I alle sokn skal det finnes en kirke der den lokale menighet regelmessig feirer gudstjeneste. Gamle og nye kirkebygg er uttrykk for kirkens historie og for menneskelig livserfaring fra ulike tider. Kirkene er steder der evangeliet tolkes og forkynnes på nytt, også ved hjelp av ulike kunstarter og kulturelle uttrykk. Kirkebyggene må ivaretas godt for at de skal kunne være hellige rom for dagens mennesker og fungere som tjenlige lokaler for menighetens virksomhet. Dette innebærer at man må tilpasse mange kirker til aktuelle bruksbehov. Kirkene er i seg selv viktige symboler i lokalsamfunnet, som mange føler nær tilknytning til. Mange steder er også kirkegårdene viktige for lokal kirkelig identitet. Kirken ønsker at tilhørigheten til den lokale kirke skal styrkes og videreføres. Det forutsetter blant annet at det legges til rette for bygging av nye kirker når bosettingsmønstrene endres.

#### *17. Kirkelig tjeneste for mennesker i bestemte livssituasjoner*

Mange kirkemedlemmer er i faser av livet ikke i stand til å benytte seg av lokalmenighetens tilbud. For Den norske kirke er det viktig å sørge for kirkelig betjening og fellesskap for mennesker i alle livssituasjoner. Det skjer blant annet gjennom feltprestekorpset og sjømannskirkene, og gjennom kirkelig betjening ved sykehus, sykehjem, i fengsler og for studenter. Den norske kirke støtter den rett medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn har til en tilsvarende betjening, og vil samarbeide om dette der det er naturlig.

#### *18. Kirkens organisasjon og styringsstruktur*

Den norske kirkes organisasjon er et resultat av en historisk utvikling der rådsstrukturen har vokst fram ved siden av en geistlig embetsstruktur. I dagens ordning er disse to linjene i den kirkelige organisasjon på forskjellig måte flettet sammen i et samhandlingsmønster, samtidig som den geistlige struktur i visse saker har en relativ selvstendighet. Rådsstrukturen i kirken er basert på demokratiske valg av og blant kirkens medlemmer. Den norske kirke vil arbeide for at en større del av kirkens medlemmer tar ansvar gjennom å delta i kirkelige valg. Arbeidet i rådene skjer i et nært samvirke mellom valgte representanter og de som gjennom vigsling og ansettelse har fått ansvar for bestemte tjenester i kirken. De kirkelige rådsorganer har derfor representasjon også fra prester, biskoper og andre kirkelig ansatte. Som kirkelige organer skal rådsorganene utføre sin oppgave på basis av den forståelse av kirken og dens oppdrag som er gitt i kirkens trosgrunnlag. Menighetsrådet, valgt av kirkens medlemmer, er soknets basisorgan. Dets grunnleggende oppgave er å vekke og nære det kristelige liv i soknet. I kommuner med flere sokn ivaretas administrative og økonomiske oppgaver av fellelrådet. I kirkeloven er alle kommuner pålagt et klart ansvar for den lokale kirkes økonomi. Alle menigheter hører til i et prosti og i et bispedømme og står under tilsyn av en biskop. Den grunnleggende formålsbestemmelsen for menighetsrådets virksomhet gjenfinnes i bispedømmerådets oppgaver regionalt og i Kirkemøtets nasjonalt. I tillegg har disse organene samordningsansvar i kirken. Kirkemøtet er Den norske kirkes øverste representative organ. Kirkerådet er Kirkemøtets utøvende organ. Gjennom kirkens rådsstruktur har det i senere år vokst fram representative ungdomsråd, ungdomsting og et Ungdommens kirke-møte, som gir vesentlige innspill til saker som behandles i kirkelige organer. I Den norske kirke

har biskopene, hver for seg og som bispemøte, et særlig ansvar for å bevare enheten og samholdet i kirken, ikke minst å verne om kirkens enhet i tro og bekjennelse. Innenfor rammen av statskirkeordningen er det rettslige grunnlaget for kirkens ordninger og styreform, både lokalt, regionalt og nasjonalt, gitt i grunnloven og i kirkeloven. Det innebærer at statlige organer; Kongen (regjeringen/kirkelig statsråd), Stortinget og kirkedepartementet, har styringsoppgaver i kirken. Den norske kirkes ordninger har gjennom historien vært i kontinuerlig forandring og utvikling. I en tid med store endringer i samfunnet må kirkens organisasjon vurderes fortløpende. Kirken har de siste årene påbegynt en omfattende reformprosess. Ut fra en teologisk forståelse kan en kirkeordning utformes på ulike måter. Det er et grunnleggende kriterium for vurderingen av Den norske kirkes ordning at den i dagens situasjon skal ivareta kirkens og menighetenes egenart og oppdrag og være fleksibel nok til å møte skiftende utfordringer.

### 19. Kirke og stat

Mens kirken i grunnloven av 1814 var en integrert del av statsapparatet, har Den norske kirke etter hvert fått en mer selvstendig rettslig og organisatorisk identitet og en stor grad av indre selvstyre. Statskirkeordningen har spilt en viktig rolle for Den norske kirkes plass i det norske samfunn og for forholdet mellom kirke og folk. Også i dag sikrer det nære forhold mellom kirke og stat viktige hensyn både for kirkemedlemmene og for samfunnet. På den annen side har den nære kobling mellom kirke og statsmakt hatt sine problematiske sider, ikke minst for minoritetene. Mange av de opprinnelige forutsetningene for etableringen av statskirkeordningen er i dag betydelig endret. Med flere tros- og livssynssamfunn er det ikke lenger sammenfall mellom kirke og befolkning. Innføringen av et parlamentarisk demokrati innebærer at kongens personlige kirkestyre er erstattet av organer som henter sitt mandat også fra velgere som ikke er medlemmer av kirken. Et viktig kriterium for den fremtidige ordning av forholdet mellom kirke og stat er at den skal sikre religionsfriheten, både for Den norske kirke og for andre tros- og livssynssamfunn. Så lenge statskirkeordningen består, er det avgjørende at statlige organer utøver sitt kirkelige styringsansvar med respekt for kirkens identitet og trosgrunnlag og med sikte på å sette kirken i stand til å utføre sitt oppdrag. Det er også viktig at kommunen oppfyller kirkelovens krav om å sikre den lokale kirkes økonomi.

### 20. Frivillige kirkelige organisasjoner og institusjoner

Ved siden av den lovbestemte kirkestrukturen finnes det i Den norske kirke et omfattende frivillig arbeid. I mange menigheter finnes det en omfattende virksomhet i lokale grupper, foreninger og ved lokale bedehus. Institusjoner og landsomfattende organisasjoner for blant annet barne- og ungdomsarbeid, misjon, utdanning, diakoni, kultur og retreat gjør en stor innsats både i vårt eget land og i andre deler av verden. Det arbeidet disse institusjonene og organisasjonene utfører, tilfører Den norske kirke engasjement og kompetanse og er vesentlig for at kirken skal kunne utføre sitt oppdrag. Det er derfor viktig at dette arbeidet får gode arbeidsbetingelser og at det får spille sammen med menighetene og kirkens offisielle organer på en god måte.

### 21. Mangfold av tradisjoner

Den norske kirke rommer et mangfold av tradisjoner og uttrykksformer innen trosliv og teologi. Dette er en rikdom. Økt internasjonal kontakt og økumenisk samarbeid har i de siste tiår særlig bidratt til å øke mangfoldet. Ulike tradisjoner må gis rom for sitt særpreg og sine særlige anliggender, samtidig som de må kunne berike og utfordre hverandre. Ulike grupper i kirken bør behandle hverandre med respekt og med vilje til å lytte til hverandres anliggender under en gjensidig forpliktelse på Den norske kirkes læregrunnlag. Biskopene har et særlig ansvar for åndelig ledelse og tilsyn, og Den norske kirkes lærenemnd har et særlig ansvar for å avgi uttalelse i læresaker.

### 22. Den norske kirke og andre kirker

Den norske kirke deltar aktivt i arbeidet for kirkens enhet gjennom samtaler, samarbeid og avtaler om fellesskap med andre kirker, både i Norge og i andre land. Dette arbeidet har de siste tiårene ført til store endringer i forholdet mellom kirkesamfunnene. Den norske kirke har inngått avtaler om kirkefellesskap med anglikanske og reformatoriske kirker i Europa, og med Metodistkirken i Norge. Kristne fra alle kirkesamfunn er velkommen til å delta i Den norske kirkes nattverdfeiring. Den norske kirke er medlem blant annet av Norges kristne råd, Det lutherske verdensforbund, Kirkenes verdensråd og Konferansen av europeiske kirker, og vil fortsette sin deltakelse i økumeniske organisasjoner og nettverk, både nasjonalt og internasjonalt.

## C. Folkekirke og samfunn

### 23. Religions- og livssynsfrihet

Den norske kirke anerkjenner og støtter religions- og livssynsfrihet som en grunnleggende menneskerett, både i Norge og i andre land. Den bekrefter enhvers rett til selv å velge sin religiøse og livssynsmessige tilknytning, og til fritt å ytre seg om religiøse og livssynsmessige spørsmål. Den tar avstand fra alle former for diskriminering eller intoleranse på grunnlag av religiøs tilhørighet og overbevisning. Den norske kirke forutsetter at myndighetene behandler alle religiøse og livssynsmessige grupperinger likeverdig og rettferdig, og vil selv arbeide for å fremme gjensidig respekt og forståelse mellom ulike tros- og livssynssamfunn. Som majoritetskirke har Den norske kirke et særlig ansvar for dette, et ansvar kirken ikke alltid har hatt den nødvendige følsomhet for.

### 24. Den norske kirke som majoritetskirke

Det norske samfunn preges i dag av økt religiøs og livssynsmessig pluralisme. Fortsatt er et stort flertall av befolkningen medlemmer av Den norske kirke. Kristen tro og tradisjon preger folks liv i hverdag og fest, noe som bl.a. kommer til uttrykk gjennom den høye oppslutningen om dåp, konfirmasjon, vigsel og begravelse i kirkens regi. Den norske kirke vil fortsette å tilby kirkelige markeringer ved viktige hendelser i lokalsamfunnets eller folkets liv. Uavhengig av hvordan de fremtidige relasjonene mellom kirke og stat blir ordnet, vil Den norske kirke arbeide for fortsatt å kunne være en kirke med bred oppslutning.

### 25. Kirken som forvalter av kultur, verdier og tradisjoner

Med sine lange historiske røtter er Den norske kirke en forvalter av tradisjoner og verdier i kultur og samfunnsliv. Både lokalt og nasjonalt spiller kirkelige tradisjoner og seremonier en viktig rolle i mange sammenhenger. Den norske kirke forvalter en rekke kirkebygg av stor historisk og kulturell betydning. Dette er en oppgave Den norske kirke ønsker å utføre på en ansvarlig måte i samarbeid med offentlige myndigheter. Samtidig vil den være åpen for og bidra til nyskaping og fornyelse av tradisjoner og kulturuttrykk. Kristendommen som kulturarv er det imidlertid ikke Den norske kirke og de andre kirkesamfunnene alene som forvalter i det norske samfunn. Gjennom 1000 år har evangeliet satt dype og varige spor i folk og samfunn, noe som i dag blant annet lar seg gjenfinne i menneskesyn og virkelighets-

forståelse, i ukens og årets rytme i hverdag og helg.

### 26. Kirkens nærvær i folkelivet

Som folkekirke forholder Den norske kirke seg til allmenne livserfaringer i samfunnet, og søker gjennom kirkelige handlinger, i sitt gudstjenesteliv, og i øvrig virksomhet å reflektere menneskelivet i dets mangfold. Som folkekirke ønsker Den norske kirke fortsatt å være til stede i alle lokalsamfunn. Den ønsker med sin virksomhet å være integrert i lokalsamfunnets liv og hendelser, og at kristen tro og livstolkning skal prege både dagligliv og høytid.

### 27. Kirke og etnisitet

Når Den norske kirke omtaler seg som folkekirke, er dette ikke å forstå på en monopoliserende og ekskluderende måte. "Folk" og "kirke" er ikke sammenfallende størrelser. Å tilhøre Den norske kirke er ikke noen betingelse for å være et fullverdig medlem av det norske samfunn. Den norske kirkes rolle som folkekirke må heller ikke oppfattes som en begrensning til det norske i etnisk forstand. Den norske kirke erkjenner gjennom historien å ha vært delaktig i etnisk undertrykkelse og assimilering, særlig overfor samene, kvenene og romanifolket. Den norske kirke vil bekrefte alle etniske gruppers rett til å bevare og utvikle sitt særpreg og gjenvinne det der det har gått tapt både i samfunnet og i kirken. I forhold til samene har dette gitt seg utslag i et arbeid for å styrke samisk kirkeliv, blant annet gjennom opprettelsen av Samisk kirkeråd. I møte med innvandringen til det norske samfunnet ønsker Den norske kirke å være en kirke der mennesker kan finne seg til rette, uansett etnisk og språklig bakgrunn.

### 28. Kirken og samfunnets verdigrunnlag

Uavhengig av hvordan de fremtidige relasjonene mellom kirke og stat blir ordnet, vil Den norske kirke arbeide for at kristne verdier fortsatt skal være en viktig del av samfunnets verdigrunnlag. Gjennom etisk veiledning og diakoni vil kirken særlig hevde menneskelivets ukrenkelighet og verdighet, fremme rettferdighet i økonomi og samfunnsliv, fremme verdier som verner ekteskap og familie, fremme fred og forsoning, og kjempe for vern av skaperverket. Kirkens budskap bærer i seg elementer som både bekrefter og utfordrer samfunnet og dets kultur. I dagens situasjon utfordres blant annet sider ved forbru-

kersamfunnets idealer og livsstil av det kristne budskapet. Kirken vil i så måte representere en motkultur i samfunnet. I arbeidet med etiske og moralske spørsmål er det viktig med dialog internt i kirken og å bygge allianser med andre aktører i kultur- og samfunnsliv. Samtidig som Den norske kirke har en kultur- og samfunnskritisk rolle, ønsker den selv å være lydhør for kritikk og korreksjon i forhold til hvordan den ivaretar sitt oppdrag.

#### *29. Kirkens ansvar i et internasjonalt perspektiv*

Den norske kirke er del av et internasjonalt fellesskap. Kirkens oppdrag og forpliktelser er derfor ikke begrenset til vårt eget land. Gjennom internasjonal misjon, diakoni og arbeid for fred, solidaritet og menneskerettigheter er den i nært samarbeid med partnerkirker og -organisasjoner, med på å ivareta det felles kristne oppdrag også utenfor Norges grenser. På tilsvarende vis mottar kirke og samfunnsliv viktige bidrag og perspektiver fra den verdensvide kirke.

---

## Vedlegg 2

# Lov om Den norske kirke (kirkeloven)

## Innhold

- Kapittel 1. Lovens formål, kirkelig inndeling, medlemskap og stemmerett.
- Kapittel 2. Soknets organer og økonomi.
- Kapittel 3. Kirker.
- Kapittel 4. Regionale og sentrale kirkelige organer.
- Kapittel 5. Forskjellige bestemmelser.

### Lov om Den norske kirke (kirkeloven)

Jf. tidligere lover 11 april 1857 om Stiftskapellaner, 10 juni 1876 om utvidet Adgang til Udførelse av kirkelige Forretninger, 3 aug 1897 nr 1 om Kirker og Kirkegaard, 14 mai 1902 om det praktisk-teologiske Seminar, 15 aug 1911 nr 1 om konfirmantforberedelse og konfirmation, 29 april 1953 nr 1 om Den norske kirkes ordning, 5 april 1957 nr 1 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v., 5 april 1963 nr 1 om klokkere, 16 juni 1967 nr 2 om organister, 19 juni 1969 nr 50 om katekettjeneste, 8 juni 1984 nr 63 om endringer i lov 29. april 1953 nr 1 om Den norske kirkes ordning m.m. og 31 mai 1985 nr 40 om diakontjeneste i Den norske kirke.

### Kapittel 1 Lovens formål, kirkelig inndeling, medlemskap og stemmerett

#### § 1 Lovens formål

Formålet med loven er å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.

#### § 2 Kirkelig inndeling

Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne. Soknet har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Hvert sokn hører til ett prestegjeld. Hvert prestegjeld hører til ett prosti. Hvert prosti hører til ett bispedømme.

Endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prestegjeld, prosti og bispedømme fastsettes av Kongen. Departementet treffer de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer og foretar nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov.

Særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter fastsettes av Kongen.

### § 3 Tilhørighet og medlemskap

1. Bare person som er bosatt i riket og norsk statsborger bosatt i utlandet kan være medlem av Den norske kirke.
2. Barn anses å høre inn under Den norske kirke fra fødselen såfremt en av foreldrene er medlem. Hvis en av foreldrene ikke er medlem av Den norske kirke, kan de melde fra til kirkebokføreren at barnet ikke skal anses å høre inn under denne.  
Blir foreldre som har foreldreansvaret sammen, begge medlemmer av Den norske kirke, skal også deres barn under 15 år anses å høre inn under denne. Tilsvarende gjelder dersom en far eller mor som har foreldreansvaret alene, blir medlem av Den norske kirke.
3. Barn av foreldre som ikke er medlemmer av Den norske kirke, anses å høre inn under denne såfremt foreldrene melder fra om det til kirkebokføreren.
4. Melding etter nr 2 og 3 gis av foreldrene i fellesskap etter at barnet er født. Har en av foreldrene foreldreansvaret alene, gis meldingen av denne. Har ingen foreldreansvaret, kan melding gis av vergen.

Retten for foreldre eller verge til å gi melding etter nr 2 og 3 vedvarer til barnet fyller 15 år. Har barnet fylt 12 år, skal dets mening høres når det er anledning til det.

5. Barn som etter bestemmelsene i nr 2 og 3 anses å høre inn under Den norske kirke, blir medlem av denne når det er døpt. Når barnet har fylt 18 år uten å være døpt, anses det ikke lenger å høre inn under Den norske kirke.
6. Den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av Den norske kirke.

7. Ingen kan bli medlem av Den norske kirke så lenge vedkommende er medlem av et annet trossamfunn i Norge. Den som ikke tidligere er døpt, må la seg døpe etter Den norske kirkes ritual for å kunne bli medlem av kirken.
8. Innmelding i, og utmelding av Den norske kirke skjer ved personlig henvendelse til kirkebokføreren på bostedet. Utmelding kan også skje skriftlig. Er vedkommende bosatt i utlandet, rettes henvendelsen til kirkebokføreren på siste bosted her, eller såfremt vedkommende ikke har hatt bosted her, til den kirkebokfører departementet bestemmer.  
Melding etter nr 2-4 skjer ved personlig eller skriftlig henvendelse til kirkebokføreren på barnets bosted. Er barnet bosatt i utlandet, gjelder regelen i første ledd tredje punktum tilsvarende.  
Den som mottar henvendelse etter reglene foran, skal påse at lovens vilkår er til stede, foreta registrering i kirkeboken og gi attest om det som blir registrert.  
Departementet gir nærmere regler om fremgangsmåten ved innmelding og utmelding og melding etter dette nummer, herunder om hvilke opplysninger som kan kreves.
9. Departementet avgjør i tvilstilfelle om en person skal anses som medlem av Den norske kirke.
10. Personer som anses å høre inn under eller er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister for Den norske kirke.

#### § 4 Stemmerett

Hvert medlem av Den norske kirke som bor i soknet og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år og ikke er fradømt stemmerett i offentlige anliggender, har kirkelig stemmerett.

I særlige tilfelle kan biskopen etter søknad fra vedkommende menighetsråd samtykke i at en person for et begrenset tidsrom gis stemmerett i et annet sokn enn det vedkommende er bosatt i.

Ingen kan ha stemmerett i mer enn ett sokn.

Departementet gir regler om kirkelig manntall og om innføring i dette.

## Kapittel 2 Soknets organer og økonomi

### § 5 Soknets organer

I hvert sokn skal det være et menighetsråd. I kommuner med flere sokn skal det i tillegg være et kirkelig fellesråd.

Menighetsrådet treffer avgjørelser og opptretr på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller annet organ. I kommuner med bare ett sokn utøver menighetsrådet de funksjoner som ellers ligger til kirkelig fellesråd. Departementet avgjør i tvilstilfelle hvilket organ som treffer avgjørelse og opptretr på vegne av soknet.

I prestegjeld hvor ikke alle sokn hører til samme kommune, og i kommuner med særlig mange sokn, kan departementet foreta tilpasninger av bestemmelsene om kirkelig fellesråd.

For å fremme hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling i og mellom soknene, kan departementet godkjenne forsøk som avviker fra denne lovs bestemmelser om organiseringen av soknets organer, oppgavefordelingen mellom disse og deres sammensetning. Departementet kan gi nærmere retningslinjer for forsøk etter denne bestemmelse.

Endret ved lov 15 juni 2001 nr. 68 (i kraft 1 juli 2001 iflg. res. 15 juni 2001 nr. 659).

### § 6 Menighetsrådets sammensetning

Menighetsrådet består av soknepresten og - etter menighetsmøtets bestemmelse - 4, 6, 8 eller 10 andre medlemmer som velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg for 4 år etter regler fastsatt av Kirkemøtet. For de valgte medlemmer velges samtidig minst 5 varamedlemmer. Endring av tallet på de medlemmer som skal velges, må være vedtatt i menighetsmøte før valget kunngjøres.

I kommuner med bare ett sokn, velger kommunen et medlem og varamedlem til menighetsrådet som tiltrer rådet når dette behandler saker som i kommuner med flere sokn tilligger kirkelig fellesråd. Dette medlem kommer i tillegg til de som velges etter første ledd.

Valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg er den som har rett til å stemme ved valget.

Rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år og den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner.

I prestegjeld med flere prester kan biskopen bestemme at en annen prest enn soknepresten skal være medlem av menighetsrådet. I prestegjeld med flere sokn og flere prester, fordeler biskopen disse slik at hvert menighetsråd får en prest til medlem. Biskopen bestemmer også hvordan prestene skal være varamedlemmer for hverandre.

Biskopen og prosten har rett til å ta del i menighetsrådsmøte, men uten stemmerett. Det samme gjelder soknepresten dersom vedkommende ikke er medlem av rådet. Menighetsrådet kan innkalle andre til å ta del i forhandlingene, men uten stemmerett.

### § 7 Uttreden av menighetsrådet i valgperioden

Den som taper valgbarheten til menighetsrådet i valgperioden, trer endelig ut av rådet. Hvis tap av valgbarhet skyldes registrert utflytting fra soknet for to år eller mindre, trer vedkommende ut av vervet for den tid utflyttingen varer.

Menighetsrådet kan etter søknad frita, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessige vanskeligheter eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot et menighetsrådsmedlem for et straffbart forhold, som nevnt i straffeloven kapittel 11 eller 33 og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for menighetsråd eller kirkelig fellestråd, kan menighetsrådet vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Dersom et menighetsrådsmedlem dømmes for et straffbart forhold, kan menighetsrådet vedta at vedkommende skal tre endelig ut av rådet.

Hvis medlemmer av menighetsrådet trer endelig ut eller får varig forfall, trer varamedlemmer inn i deres sted i den nummerorden de er valgt. Er menighetsrådet valgt ved forholdstallsvalg, trer varamedlemmene inn fra vedkommende gruppe.

### § 8 Formene for menighetsrådets virksomhet

Menighetsrådet kan gi lederen eller denne og minst to av rådets medlemmer (arbeidsutvalg) fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.

Menighetsrådet kan bestemme at en av soknets tilsatte skal være daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for menighetsrådets virksomhet gis av Kirkemøtet.

### § 9 Menighetsrådets oppgaver

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli

rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis dåpsopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet.

Menighetsrådet avgjør om det skal tas opp offer eller foretas innsamling i kirken og forvalter de midler som blir samlet inn, bevilget eller gitt som gave til kristelig virksomhet i soknet, med mindre annet er fastsatt. Regler om budsjettdrøring, regnskapsføring og revisjon gis av departementet. Avgjørelse om opprettelse av stillinger skal godkjennes av kirkelig fellestråd.

Menighetsrådet medvirker ved utnevning og tilsetting i kirkelige embeter og stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid.

Før vedkommende myndighet treffer avgjørelse, skal menighetsrådet uttale seg om endring i fordelingen av arbeidet mellom prestene i prestegjeld der det er tilsatt mer enn en prest.

Menighetsrådet innbyr minst en gang i året de tilsatte i soknet til å ta del i rådets drøftinger om menighetsforholdene og de oppgaver som foreligger.

Menighetsrådet forbereder og gir innstilling til avgjørelse i alle saker som legges fram for menighetsmøtet, jf. § 10, eller som menighetsmøtet selv tar opp.

Menighetsrådet gir hvert år menighetsmøtet en orientering om det kristelige arbeidet i soknet.

Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som departementet eller annen kirkelig myndighet ber om og utfører for øvrig de oppgaver som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.

### § 10 Menighetsmøtet

Menighetsmøtet består av de stemmeberettigede i soknet. Bare de som møter fram personlig, kan stemme. Også biskopen, prosten og soknepresten kan ta del i møtet, men bare stemme om de ellers er stemmeberettiget i soknet.

Menighetsmøtet kalles sammen av menighetsrådet så ofte det er påkrevd eller finnes ønskelig eller når minst 20 av soknets stemmeberettigede krever det.

Nærmere regler om formene for menighetsmøtets virksomhet gis av Kirkemøtet.

### § 11 Menighetsmøtets oppgaver

Menighetsmøtet avgjør saker om innføring av ny, godkjent salmebok og liturgi og andre saker som

etter bestemmelse av Kongen eller departementet overlates til menighetsmøtets avgjørelse.

Før vedkommende myndighet treffer avgjørelse, skal menighetsmøtet gis anledning til å uttale seg om:

- a) oppføring eller nedlegging av kirke eller annen kirkelig bygning, oppføring av krematorium og anlegg eller nedlegging av kirkegård,
- b) i hvilket distrikt av et prestegjeld en ny prestebolig bør ligge,
- c) økning eller redusering av prestatjenesten i soknet,
- d) økning eller redusering av tallet på gudstjenester,
- e) deling, sammenslåing eller andre endringer i grensene for sokn og prestegjeld.

For øvrig gir menighetsmøtet uttalelse når departementet eller annen kirkelig myndighet ber om det eller når menighetsmøtet av eget tiltak ønsker å uttale seg.

### § 12 Sammensetningen av kirkelig fellesråd

Kirkelig fellesråd består av:

- a) to menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen, valgt av det enkelte menighetsråd,
- b) en representant valgt av kommunen, og
- c) en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen. Biskopen kan unnlate oppnevning dersom det er valgt inn en prest etter bokstav a.

Er det fem eller flere sokn i kommunen, velges bare ett menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd.

Representantene velges sammen med et tilsvarende antall vararepresentanter for 4 år.

Nærmere regler om valg av kirkelig fellesråd gis av Kirkemøtet.

Biskopen har rett til å ta del i fellesrådsmøte, men uten stemmerett. Fellesrådet kan innkalle andre til å ta del i forhandlingene, men uten stemmerett.

### § 13 Formene for kirkelig fellesråds virksomhet

Kirkelig fellesråd kan gi lederen eller denne og minst to av rådets medlemmer (arbeidsutvalg) fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik

fullmakt skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.

Kirkelig fellesråd skal ha en daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for kirkelig fellesråds virksomhet gis av Kirkemøtet.

### § 14 Kirkelig fellesråds oppgaver

Kirkelig fellesråd skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen.

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for:

- a) bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) anlegg, drift og forvaltning av kirkegårder,
- c) opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett,
- d) anskaffelse og drift av menighets- og preste-kontor,
- e) administrativ hjelp for prosten når staten yter tilskudd til det,
- f) ---
- g) anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetning av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetning og fastsettelse av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsetningsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet. Kirkelig fellesråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 35 første ledd myndighet til å foreta tilsetning og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, midler som utredes av kommunen eller staten og midler menighetsråd stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av departementet.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet, eller som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

Endret ved lov 30 aug 2002 nr. 68 (i kraft 1 jan 2003 iflg. res. 30 aug 2002 nr. 942.



**§ 15 Kommunens økonomiske ansvar**

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd:

- a) utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) utgifter til anlegg og drift av kirkegårder,
- c) utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd,
- d) driftsutgifter for fellesråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,
- e) utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,
- f) utgifter til kontorhold for prester.

Fellesrådets budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelig tilsatte er tilfredsstillende og at menighetsråd og fellesråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes forpliktelser etter denne paragraf.

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a) og b). De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av kommunelovens § 50.

Representant for kirkelig fellesråd kan gis møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som direkte berører fellesrådets virksomhet.

Endret ved lov 30 aug 2002 nr. 68 (i kraft 1 jan 2003 iflg. res. 30 aug 2002 nr. 942).

**§ 16 Opptak av lån på soknets vegne m.v.**

På soknets vegne kan det bare opptas lån når dette er godkjent av bispedømmerrådet.

På soknets vegne er det ikke tillatt å garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld.

Et sokn kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven.

Når et sokn på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kirkelig fellesråd å treffe vedtak om betalingsinnstilling. Melding om slikt vedtak skal

straks sendes bispedømmerrådet som iverksetter de tiltak som anses nødvendig.

**Kapittel 3 Kirker****§ 17 Definisjon av og eiendomsrett til kirke**

Med kirke menes i dette kapittel soknekirke eller kapell som er godkjent av Kongen eller departementet, eller som er kirke fra gammelt av.

Det skal være kirke i hvert sokn.

Kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie kirker.

**§ 18 Forvaltning av kirkene og begrensning i rådighet**

Forvaltningen av kirkene hører under kirkelig fellesråd, med mindre annet er bestemt av departementet.

Kirker kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. Departementet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det.

Formuesrettigheter som er knyttet til en kirke, kan ikke skilles fra den. Fast eiendom som ikke er nødvendig for kirken, kan likevel avhendes med samtykke av bispedømmerrådet.

Menighetsrådet fører fortegnelse over inventar og utstyr i soknets kirker. Anskaffelse og avhendelse av kirkens inventar og utstyr skal godkjennes av biskopen.

**§ 19 Kirkefond**

Kapital som er knyttet til en kirke, samles i et kirkefond. Fondet forvaltes av kirkelig fellesråd etter regler gitt av departementet. Avkastningen skal benyttes til kirkens drift og vedlikehold. Med bispedømmerrådets samtykke kan avkastningen benyttes til andre kirkelige formål i soknet eller i andre sokn i kommunen.

Fondets kapital kan med bispedømmerrådets samtykke benyttes til kirkelige formål i soknet eller i andre sokn innen kommunen.

Reglene i første og annet ledd gjelder ikke dersom noe annet følger av testamentariske eller andre særlige bestemmelser.

**§ 20 Betaling for bruk av kirken m.v.**

For benyttelse av kirken til gudstjeneste eller annen oppbyggelse tas det ikke betaling. Det samme gjelder kirkelige handlinger som utføres i forbindelse med en gudstjeneste.

For benyttelse til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste kan kirkelig fellesråd kreve betaling etter nærmere regler godkjent av bispedømmerådet.

Kongen gir nærmere bestemmelser om bruk av kirkene.

### § 21 Oppføring av ny kirke m.v.

Ny kirke skal bygges når en kirke er tilintetgjort eller på grunn av vesentlige mangler er ubrukbar og ikke kan utbedres, når den under vanlige gudstjenester ikke gir tilstrekkelig plass for de kirkesøkende og ikke hensiktsmessig kan utvides, eller når det dannes et nytt sokn der det fra før ikke er kirke.

Ny kirke skal i kirkerommet ha sitteplass til en tidel av Den norske kirkes medlemmer i soknet. Det kreves likevel minst 200 og ikke mer enn 500 sitteplasser.

Når særlige grunner tilsier det, kan departementet gjøre unntak fra reglene i første og annet ledd.

Oppføring, ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirke skal godkjennes av departementet. Det samme gjelder tomt til oppføring av kirke, tegninger, kostnadsoverslag og finansieringsplan.

I spredtbygd område er bebyggelse ikke tillatt nærmere kirke enn 60 meter uten tillatelse av departementet.

## Kapittel 4 Regionale og sentrale kirkelige organer

### § 22 Prostiråd

Etter bestemmelse i et flertall av menighetsrådene i prostiet kan det dannes et prostiråd til behandling av saker felles for prostiet. Prostirådet sammensettes, velges og virker etter regler fastsatt av Kirkemøtet. Prostirådet kan avholde kirkelige møter for prostiet (prostimøter). Prostiråd og prostimøte kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer.

### § 23 Bispedømmeråd

Bispedømmerådet består av:

- a) biskopen,
- b) en prest valgt av prestene i bispedømmet,
- c) en lek kirkelig tilsatt valgt av de leke kirkelig tilsatte i bispedømmet og
- d) fire andre leke valgt av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet.
- e) en nord-samisk representant i Nord-Hålogaland bispedømmeråd, en lule-samisk represen-

tant i Sør-Hålogaland bispedømmeråd, og en sør-samisk representant i Nidaros bispedømmeråd.

Presten og de fem leke medlemmene velges sammen med et tilsvarende antall varamedlemmer for 4 år. Kirkemøtet gir nærmere regler om valget, herunder regler som presiserer hvem som er stemmeberettiget og valgbar etter første ledd bokstavene b, c, d, e og f.

Bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet.

Bispedømmerådet kan avholde kirkelige møter for bispedømmet (bispedømmemøter). Bispedømmemøtet kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for bispedømmerådet eller andre organer.

Bispedømmerådet fordeler statlig tilskudd til særskilte stillinger innen kirkelig undervisning og diakoni etter nærmere regler gitt av departementet.

Bispedømmerådet tilsetter menighetsprester og andre tjenestemenn når det er bestemt av Kongen. Det samme gjelder vedtak om oppsigelse, illeggelse av ordensstraff, avskjed og suspensjon.

Bispedømmerådet utfører for øvrig de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.

For bispedømmerådet gjelder reglene i § 7 og § 8 første ledd tilsvarende.

Bispedømmerådet skal ha en daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for bispedømmerådets virksomhet gis av Kirkemøtet.

Endret ved lov 29 april 2005 nr. 25 (i kraft 1 juni 2005 iflg. res. 29 april 2005 nr. 379). Endres ved lov 29 april 2005 nr. 25 (første ledd ny bokstav f i kraft 1 juni 2006 iflg. res. 29 april 2005 nr. 379).

### § 24 Kirkemøtet

Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og 5 medlemmer valgt utenom bispedømmerådene. Kirkemøtet samles ordinært til møte en gang i året. Har et medlem forfall, skal varamedlem kalles inn.

Kirkemøtet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter og ellers på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet innen Den norske kirke. Kirkemøtet skal verne og fremme samisk kirkeliv og ivareta Den

norske kirkes internasjonale og økumeniske oppgaver.

Kirkemøtet

- a) gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område,
- b) fastsetter retningsgivende planer og programmer for den kirkelige undervisning, diakoni, kirkemusikk og for økumenisk virksomhet,
- c) fastsetter kvalifikasjonskrav og tjenesteordning for særskilte stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk. For stillingstyper som også omfatter statlige stillinger, trengs godkjenning av departementet,
- d) gir regler om kirkens inventar og utstyr,
- e) foreslår retningslinjer for kirkelig inndeling.

Kirkemøtet utfører for øvrig de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.

Kirkemøtet kan oppnevne råd og utvalg til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet.

Kirkemøtet kan godkjenne forsøk med valgmenigheter som selv finansierer sin virksomhet. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

Kirkemøtet kan uten hinder av bestemmelsene i loven her godkjenne forsøk med stemmerettsalder ned til 15 år, valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fellesråd og bispedømmeråd. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

Endret ved lov 29 april 2005 nr. 25 (i kraft 1 juni 2005 iflg. res. 29 april 2005 nr. 379).

### § 25 Kirkerådet

Kirkemøtet velger på sitt første møte i bispedømmerådernes valgperiode for perioden fram til Kirkerådets første møte i den påfølgende valgperiode et Kirkeråd bestående av 10 leke medlemmer, hvorav en er kirkelig tilsatt, og 4 prester, alle med personlige varamedlemmer. Alle bispedømmeråd skal være representert i rådet. Ved siden av de foran nevnte medlemmer skal rådet ha som medlem en biskop med varamedlem, valgt av Bispemøtet.

Kirkerådet forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder for øvrig arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger.

Kirkerådet skal ha en daglig leder av virksomheten. Daglig leder og øvrig personale tilsettes av rådet.

Nærmere regler for valg av Kirkeråd og for Kirkerådets virksomhet fastsettes av Kirkemøtet.

### § 26 Bispemøtet

Bispemøtet består av samtlige tjenestegjørende biskoper.

Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene og utfører for øvrig de gjøremål som til enhver tid er pålagt ved bestemmelse av Kongen. Det avgis uttalelse i saker som det blir forelagt av departementet eller Kirkemøtet.

Kongen gir nærmere bestemmelser for møtene.

### § 27 Den norske kirkes lærenemnd

Den norske kirkes lærenemnd består av:

- a) biskopene,
- b) tre teologisk sakkyndige, hvorav de tre teologiske fakulteter oppnevner en hver,
- c) to teologisk sakkyndige, valgt av Kirkemøtet,
- d) fire leke medlemmer, valgt av Kirkemøtet.

Nemndas medlemmer er forpliktet på den evangelisk-lutherske lære. De medlemmer som er nevnt i bokstavene b-d og deres personlige varamedlemmer velges for 4 år. Lærenemnda skal ha medlemmer av begge kjønn.

Nemnda gir etter anmodning uttalelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. I tjenestesaker og tilsettingssaker vedrørende prester, kateketer og soknediakoner, og etter bestemmelse av Kongen også i tilsvarende saker som gjelder andre tjenestemannsgrupper, avgis uttalelse etter anmodning av Kongen eller en biskop. I andre saker kan også Kirkemøtet anmode om uttalelse. Ved behandling av personalsaker tiltres nemnda av en person med talerett som påklagede peker ut.

Nemnda fastsetter de nærmere regler for formene for sin virksomhet.

Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av regler i denne paragraf, herunder om behandling av personalsaker.

## Kapittel 5 Forskjellige bestemmelser

### § 28 Retningslinjer for arbeid i møter og råd

De kirkelige møter og råd etter denne lov skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære.

### § 29 Krav om medlemskap

Kirkelig tilsatte og ombud og lærer ved teologisk fakultet skal være medlem av Den norske kirke.

Departementet kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det.

### § 30 Møte- og stemmeplikt

Den som er valgt som medlem av et lovbestemt kirkelig organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall. Arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt i lovbestemt kirkelig organ eller utvalg oppnevnt av slikt organ.

Medlem som er til stede i et lovbestemt kirkelig organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. Ved valg og ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

### § 31 Krav til praktisk-teologisk utdanning

Ingen kan tilsettes som prest eller ordineres til prestatjeneste i Den norske kirke uten å ha gjennomført praktisk-teologisk utdanning ved institusjon og etter regler om innhold m.v. godkjent av departementet.

Departementet kan fravike kravet etter første ledd for personer som på annet grunnlag anses kvalifisert for prestatjeneste.

### § 32 Tap av presterettigheter

Geistlig embetsmann som avskjediges fra sitt embete ved dom eller gis avskjed uten nåde mister retten til å utføre prestatjeneste i Den norske kirke for alltid eller for den tid departementet bestemmer. Det samme gjelder geistlig tjenestemann som fradømmes stillingen som straff eller gis avskjed.

Departementet kan vedta å frata en prest som ikke er i statlig prestatilling retten til å utføre prestatjeneste i Den norske kirke for alltid eller for en begrenset tid når vedkommende ved utilbørlig adferd viser seg uverdigg til å være prest eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for utførelse av prestatjenesten.

### § 33 Tjenestebolig

Departementet kan pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for geistlig embets- eller tjenestemann. Staten dekker i tilfelle kommunens utgifter etter regler fastsatt av Kongen.

### § 34 Tjenesteordninger

Kongen fastsetter tjenesteordning og gir nærmere regler om vilkår m.v. for prester, proster og biskoper. Regler gitt i medhold av denne bestemmelse

går foran regler gitt av kirkelig organ på annet grunnlag.

### § 35 Medbestemmelse og tariffavtaler

I tilknytning til kirkelig fellesråd og menighetsråd som utøver arbeidsgiveransvar skal det opprettes et partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte, med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på annen måte. Utvalget sammensettes av representanter for rådet og representanter valgt av og blant de tilsatte. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for rådet. Rådet velger utvalgets leder og nestleder blant disse.

Menighetsrådet og kirkelig fellesråd kan selv gi en sammenslutning av menighetsråd og fellesråd fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på soknets vegne.

Representanter for de tilsatte har møte- og talerett i underutvalg oppnevnt av kirkelig fellesråd og menighetsråd når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom fellesråd/menighetsråd som arbeidsgiver og de tilsatte.

Representanter for de tilsatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse av forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikt, rettsvister med arbeidstakere eller oppsigelse av tariffavtaler.

Kirkelig fellesråd fastsetter nærmere retningslinjer for møterett etter tredje ledd.

### § 36 Konfirmasjonsopplæring

Konfirmasjonsopplæring skal ikke legges til skolens tid, med mindre særlige grunner tilsier det og kommunen har gitt sitt samtykke. Med særlige grunner menes tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede, avstander som krever skoleskyss eller liknende forhold som gjør det svært vanskelig å gi et tilfredsstillende opplæringstilbud utenom skolens tid.

Endret ved lov 29 april 2005 nr. 25 (i kraft 1 juni 2005 iflg. res. 29 april 2005 nr. 379).

### § 37 Kirkebokføring

Det skal føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet ved prest i Den norske kirke samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Nærmere regler om registerføringen gis av departementet.

**§ 38 Saksbehandlingsregler**

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer.

Vedtak i et lovbestemt kirkelig organ kan ikke påklages med mindre annet er særskilt bestemt.

Om ugildhet gjelder reglene i forvaltningsloven kap. II, med følgende særregler:

- a) Ugildhet inntreffer ikke ved valg til tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.
- b) Kirkelig tilsatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som ugild når saken behandles i et lovbestemt kirkelig organ. Biskopen regnes ikke som kirkelig tilsatt i forhold til denne bestemmelse.
- c) Embetsmann som ikke er medlem av Den norske kirke er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller avgjøre saker som gjelder kirkens lære, saker av viktighet som angår kirken og teologiske studier ved universiteter og vitenskapelige høyskoler. Kongen bestemmer hvordan en skal forholde seg i slike saker.

**§ 39 Avgrensning av lovens virkeområde**

Loven gjelder ikke for Svalbard. Kongen kan gi bestemmelser om gudstjeneste og kirkelige handlinger og øvrig geistlig tjeneste.

**§ 40 Ikrafttredelse og opphevelse av andre lover m.v.**

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte deler av loven kan settes i kraft til ulik tid.

Stiftelser som ivaretar kirkelige formål innen soknet, kan omdannes og midler overføres til soknet, når menighetsrådet eller fellesrådet og stiftelsens styre finner at formålet kan ivaretas av soknet direkte. Begjæring om omdanning kan settes fram av menighetsrådet eller fellesrådet og stiftelsens styre i fellesskap etter ikrafttredelsen av denne lov. For øvrig gjelder reglene i stiftelsesloven.

Fra den tid loven trer i kraft, oppheves følgende lover: - - -

Kongen kan gi nødvendige overgangsbestemmelser og kan for øvrig ved forskrift gi nærmere regler til gjennomføring av loven.

Endret ved lov 15 juni 2001 nr. 59 (i kraft 1 jan 2005 iflg. res. 19 nov 2004 nr. 1489).

1 Fra 1 jan 1997, bortsett fra §§ 6, 8, 10, 12, 13, 22 23, 24 og 25 som gir Kirkemøtet myndighet til å fastsette regler, samt §§ 2, 5, 25 og 40 siste ledd, som trådte i kraft 1 juli 1996 iflg. res. 7 juni 1996 nr. 527.

### Vedlegg 3

## Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven)

### Innhold

- Kapittel 1. Kirkegårder og krematorier.
- Kapittel 2. Gravferd, kremasjon og gravlegging.
- Kapittel 3. Feste av grav og gravminner.
- Kapittel 4. Forskjellige bestemmelser.

### **Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven)**

Jf. tidligere lover 3 mai 1913 om likbrænding og 3 aug 1897 nr. 1 om Kirker og Kirkegaard.

### **Kapittel 1 Kirkegårder og krematorier**

#### **§ 1 Hvor gravlegging skal skje**

Gravlegging skal skje på offentlig kirkegård eller på gravplass anlagt av registrert trossamfunn i henhold til tillatelse etter lov 13. juni 1969 nr 25 om trudemssamfunn og ymist anna.

Når en omkommet person ligger på havets bunn eller ute i naturen, utgjør dette en naturlig grav som ikke må berøres i annen hensikt enn å flytte hele legemet til kirkegård eller gravplass etter første ledd eller utsettes for direkte forstyrrende eller krenkende virksomhet.

Kirkegårdene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie kirkegårder.

#### **§ 2 Krav til kirkegårder**

I hver kommune skal det være en eller flere kirkegårder av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 pst av kommunens befolkning. Kirkegård skal i alminnelighet anlegges i hvert sogn og i nærheten av en kirke.

Departementet gir regler om kirkegårdenes utforming og utstyr, jordbunnforhold, gravstørrelser, gravdybder, gravminner, gravregister og kartverk.

#### **§ 3 Kirkelig fellesråds og kommunens ansvar**

Kirkelig fellesråd har ansvaret for at kirkegårder og bygninger på kirkegårder forvaltes med orden og verdighet og i samsvar med gjeldende bestemmelser.

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av kirkegårder utredes av kommunen etter budsjettforslag fra fellesrådet.

#### **§ 4 Anlegg m.v. av kirkegård og krematorium**

Anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen vesentlig endring av kirkegård og bygninger på kirkegård kan ikke skje uten tillatelse fra bispedømmerådet. Bispedømmerådet kan sette vilkår for tillatelsen.

Anlegg eller vesentlig endring av krematorium kan ikke skje uten tillatelse fra departementet. Departementet kan sette vilkår for tillatelsen og ellers gi forskrifter om drift og forvaltning av krematorier.

Før vedkommende myndighet treffer avgjørelse, skal menighetsmøtet gis anledning til å uttale seg om oppføring av krematorium og om anlegg og nedleggelse av kirkegård.

#### **§ 5 Vigsling av kirkegård**

Den norske kirke og registrerte trossamfunn som er virksomme på stedet, skal gis anledning til å vigsle kirkegård eller deler av den.

#### **§ 6 Rett til grav**

Avdøde personer som ved dødsfallet hadde bopel i kommunen har rett til fri grav på kirkegård her. Det samme gjelder dødfødte barn når moren har bopel i kommunen.

Kirkelig fellesråd kan gi tillatelse til at også personer uten bopel i kommunen gravlegges på kirkegård i kommunen. Det kan da kreves dekning av kostnadene ved gravferden og avgift som ved feste av grav.

**§ 7 Åpning av grav og flytting av begravet**

Kirkelig fellesråd tilviser og gir tillatelse til åpning av grav på kirkegård.

Avdødes legeme eller aske kan etter gravlegging ikke flyttes uten tillatelse fra kirkelig fellesråd. Tillatelse kan bare gis dersom sterke grunner taler for flytting og det er fastsatt hvor ny gravlegging skal finne sted. Kirkelig fellesråd kan sette vilkår for slik flytting.

Ved sakkyndig likundersøkelse gjelder reglene i straffeprosessloven § 228.

Endret ved lov 15 juni 2001 nr. 68 (i kraft 1 juli 2001 iflg. res. 15 juni 2001 nr. 659).

**§ 8 Fredningstid for grav og kirkegård**

En grav kan nyttes til ny gravlegging når det har gått minst 20 år siden siste gravlegging og vedtektenes for kirkegården ikke fastsetter en lengre fredningstid.

Urne kan likevel nedsettes i kistegrav selv om fredningstiden etter første ledd ikke er utløpt.

Når en kirkegård nedlegges, skal den være fredet i minst 40 år etter siste gravlegging.

**Kapittel 2 Gravferd, kremasjon og gravlegging****§ 9 Hvem som sørger for gravferden**

Den som har fylt 18 år, kan i skriftlig erklæring fastsette hvem som skal ha rett til å sørge for gravferden. Erklæringen skal være underskrevet og datert.

Dersom det ikke foreligger erklæring som nevnt i første ledd, har avdødes nærmeste etterlatte over 18 år i følgende rekkefølge rett til å besørge gravferden: ektefelle, barn, foreldre, barnebarn, besteforeldre, søsken, søskens barn og foreldres søsken. Ektefelles rett etter første punktum gjelder likevel ikke dersom ektefellene på tidspunktet for dødsfallet var separert ved dom eller bevilling. Ektefelles rett etter denne bestemmelsen gjelder tilsvarende for person som levde i ekteskapslignende eller partnerskapslignende samboerskap med avdøde da dødsfallet fant sted.

Ved uenighet om hvem som skal sørge for gravferden, treffes nødvendig avgjørelse av kommunen på grunnlag av bestemmelsene i første og annet ledd. Avgjørelsen kan ikke påklages.

Den som besørger gravferden skal gis anledning til å være ansvarlig for graven, med mindre noen etterlatte skriftlig krever spørsmålet avgjort av kommunen.

Dersom ingen sørger for gravferd, skal denne besørges av kommunen hvor avdøde hadde bopel

ved dødsfallet, eller om avdøde ikke hadde bopel her i landet, av den kommunen hvor dødsfallet fant sted. Kommunen kan kreve utgiftene ved gravferden dekket av dødsboet.

Når det ønskes kirkelig medvirkning ved gravferden, skal den som sørger for gravferden gi melding om gravferden skal avsluttes med kistebegravelse eller kremasjon og urnenedsettelse.

Endret ved lov 15 juni 2001 nr. 68 (i kraft 1 juli 2001 iflg. res. 15 juni 2001 nr. 659).

**§ 10 Kremasjon**

Den som har fylt 15 år, kan i skriftlig erklæring treffe bestemmelse om kremasjon. Erklæringen skal være underskrevet og datert.

Dersom det ikke foreligger erklæring som nevnt i første ledd, kan kremasjon skje med mindre det er kjent at kremasjon var i strid med avdødes religiøse overbevisning eller ønsker for gravferden.

Kremasjon skal skje i godkjent krematorium og senest 8 dager etter dødsfallet.

Begjæring om kremasjon fremsettes av den som sørger for avdødes gravferd. Denne skal uten ugrunnet opphold fremlegge legeerklæring om dødsfallet.

Minst 3 dager før kremasjonen skal finne sted, skal krematoriet varsle politiet på dødsstedet om begjæringen. Fristen omfatter den dag da kremasjonen skal finne sted, men ikke den dag da varsel gis. Lørdag, helligdag og dag som etter lovgivningen er likestilt med helligdag, regnes ikke med i fristen.

Politiet kan kreve kremasjonen utsatt dersom det er grunn til å tro at det vil bli besluttet sakkyndig likundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 228.

Når kremasjon har funnet sted, skal asken samles i en urne som deretter forsegles og merkes. Urnen skal oppbevares på en betryggende måte fram til gravleggingen. Urnen oppbevares av krematoriet eller kirkegårdsmyndigheten i den kommunen hvor gravleggingen skal finne sted.

For kremasjon kan det kreves avgift.

**§ 11 Begjæring om gravlegging**

Begjæring om gravlegging fremsettes av den som sørger for gravferden. Denne skal uten ugrunnet opphold fremlegge legeerklæring om dødsfallet. Dersom avdøde er blitt kremert, vedlegges i stedet utskrift av kremasjonsregisteret.

**§ 12 Frist for gravlegging**

Dersom avdøde ikke er blitt kremert, skal gravlegging skje senest 8 dager etter dødsfallet.

Dersom avdøde er blitt kremert, skal gravlegging skje senest 6 måneder etter dødsfallet.

**§ 13 Unntak fra reglene om frist for kremasjon og gravlegging**

Fristene i § 10 tredje ledd og § 12 gjelder ikke når avdødes legeme skal nyttes i samsvar med bestemmelsene i lov 9. februar 1973 nr. 6 om transplantasjon, sykehusobduksjon og avgivelse av lik m.m., eller det er besluttet sakkyndig likundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 228.

Kirkelig fellesråd kan forlenge fristene i § 10 tredje ledd og § 12 dersom det foreligger tungtveiende grunner for det. Fellesrådets avgjørelse kan ikke påklages.

**Kapittel 3 Feste av grav og gravminner****§ 14 Feste av grav**

Kirkelig fellesråd kan inngå avtale om feste av grav etter nærmere regler og vilkår fastsatt i kirkegårdens vedtekter. For feste av grav kan det kreves avgift.

Festerett til grav kan bare innehas av en person.

Festetiden skal ikke være lengre enn 20 år. Et feste kan fornyes dersom graven er holdt i hevd og fornyelse ikke vil vanskeliggjøre en forsvarlig drift av kirkegården.

Kirkelig fellesråd skal utstede festebrev og anmerke dette i gravregisteret.

**§ 15 Festerens rettigheter og plikter**

Festeren har rett til å bestemme hvem som skal gravlegges i graven og forsyne graven med gravminne samt ellers rå over den, om ikke annet følger av gjeldende bestemmelser. Festeren har plikt til å holde graven i hevd.

Dersom avdøde hadde festet egen grav, kan den som etter § 9 har rett til å sørge for gravferden, utøve de rettighetene som er nødvendig for å gjennomføre gravferden.

**§ 16 Overføring av feste**

Et feste kan ikke overføres uten samtykke fra kirkelig fellesråd, og det kan ikke overføres mot noen form for vederlag.

Når festeren dør, skal dødsboet gi kirkelig fellesråd melding om hvem festet ønskes overført til. Ved uenighet treffer fellesrådet avgjørelse.

**§ 17 Tiltak for å forebygge skade**

Kirkelig fellesråd har rett til å treffe de tiltak vedrørende en festet grav som er nødvendige for å forebygge skade, eller som følger av gjeldende bestemmelser.

Festeren skal om mulig varsles før tiltak settes i verk.

**§ 18 Opphør av feste**

Et feste opphører når festetiden er ute.

Når festet opphører, skal festeren om mulig gis anledning til å fjerne gravminne og lignende innretning fra kirkegården. Det som ikke er fjernet fra kirkegården innen seks måneder etter festets opphør, tilfaller kirkegården.

Gravminne av kunstnerisk eller kulturhistorisk verdi skal om mulig bli stående på kirkegården.

**§ 19 Regler om fri grav**

Dersom det er en ansvarlig for graven, kan en fri grav forsynes med gravminne i samsvar med gjeldende bestemmelser. Den ansvarlige har plikt til å holde graven i hevd. Bestemmelsene i §§ 17 og 18 gjelder tilsvarende, men slik at den ansvarlige trer i stedet for festeren.

En fri grav kan nyttes til ny gravlegging og festes når fredningstiden er ute.

**Kapittel 4 Forskjellige bestemmelser****§ 20 Privat gravsted og spredning av aske**

Når særlige grunner foreligger, kan fylkesmannen gi tillatelse til at private får anlegge gravplass på egnet sted for nedsetting av askeurne. Fylkesmannen kan sette vilkår for tillatelsen.

Fylkesmannen kan etter søknad fra person som har fylt 15 år, gi tillatelse til at den som skal sørge for vedkommendes gravferd sprer asken for vinden. Tillatelse kan også gis etter vedkommendes død når det godtgjøres at avdøde ønsket askespredning. Slik tillatelse kan også gis for aske etter barn når nærmeste etterlatte ønsker det. Fylkesmannen kan sette vilkår for tillatelsen. Ved slik gravferd kan det ikke kreves kirkelig medvirking.

Endret ved lov 15 juni 2001 nr. 68 (i kraft 1 juli 2001 iflg. res. 15 juni 2001 nr. 659).



**§ 21 Vedtekter og avgifter**

Kirkelig fellesråd fastsetter vedtektene for kirkegårder. Vedtektene skal godkjennes av bispedømmerådet.

Avgifter for bruk av gravkapell, kremasjon og feste av grav fastsettes av kommunen etter forslag fra fellesrådet.

**§ 22 Unntak fra kravet om medlemskap i Den norske kirke**

Kravet i lov om Den norske kirke om at kirkelige tjenestemenn skal være medlem av Den norske kirke gjelder ikke for tjenestemenn med arbeidsoppgaver alene knyttet til kirkegård, gravkapell og krematorium.

**§ 23 Forvaltningsansvar**

Dersom det bare er ett sokn i kommunen, har menighetsrådet det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kirkelig fellesråd.

Etter avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen, kan det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kirkelig fellesråd, med departementets godkjenning overføres til kommunen. Fylkesmannen overtar i tilfelle den myndighet som i loven her er lagt til bispedømmerådet.

**§ 24 Klageadgang**

Enkeltvedtak som er truffet av kirkelig fellesråd eller menighetsråd etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til bispedømmerådet.

Enkeltvedtak som er truffet av kommunen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til fylkesmannen.

Enkeltvedtak som er truffet av bispedømmerådet eller fylkesmannen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til departementet.

**§ 25 Registerføring**

Det skal for hvert krematorium føres register over avdøde som blir kremert.

For kirkegårdene skal det føres register over gravlagte med nødvendige opplysninger om ansvarlige eller fester til den enkelte grav.

Nærmere regler om registerføringen gis av departementet.

**§ 26 Utfyllende forskrifter**

Departementet kan gi forskrifter til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i loven.

**§ 27 Svalbard**

Loven gjelder ikke for Svalbard.

**§ 28 Ikrafttredelse og opphevelse av andre lover m.v.**

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra den tid loven trer i kraft, oppheves: - - -

Loven trådte i kraft 1 jan 1997 iflg. res. 7 juni 1996 nr. 529.

## Vedlegg 4

# Lov om Opplysningsvesenets fond

## Innhold

---

- § 1. Opplysningsvesenets fond
- § 2. Formålet med lova
- § 3. Partsstilling
- § 4. Forvaltning
- § 5. Fondets egedelar
- § 6. Bruk av avkastinga frå fondet
- § 7. Særlege heimelsforhold
- § 8. Avgrensing av verkeområdet for lova
- § 9. Iverksetjing og oppheving av andre lover m.v.

### Lov om Opplysningsvesenets fond

Jf. tidligare lover 1 aug 1821 angaaende de Nordlandske Kirkers Salg, 20 aug 1821 angaaende det beneficerede Gods, 19 juni 1882 om Salg af det Overflødige af Embetsgaarde, 23 feb 1923 om anvendelse av visse prestegårdsinntekter og 9 des 1955 nr. 11 om presteboliger og prestegårder.

#### § 1 Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond er skipa ved lov 20. august 1821 og består av den delen som er att av « det Geistligheden beneficerede Gods » og seinare tileigna eller tillagde eigedommar og kapital.

#### § 2 Formålet med lova

Lova skal sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode og at verdiane blir bevarte og gir avkastning i samsvar med Grunnlova § 106.

#### § 3 Partsstilling

Fondet har sjølv rettar og plikter, er part i avtalar med private og offentlege styresmakter og har partsstilling overfor domstol og andre styresmakter.

#### § 4 Forvaltning

Fondet blir forvalta av Kongen, som mellom anna fastset korleis fondet skal organiserast og tek

avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets egedelar.

#### § 5 Fondets egedelar

Eigedommane og kapitalen til fondet kan ikkje gjevast bort eller brukast opp.

Ved avhending av eigedommar som fondet eig, skal vederlaget leggjast til kapitalen. Vinstar ved sal av verdipapir som fondet eig, er å rekne som avkastning.

Kapitalen skal sikrast mot inflasjon.

Endret ved lover 15 juni 2001 nr. 68 (i kraft 1 juli 2001, etter res. 15 juni 2001 nr. 659), 13 des 2002 nr. 82 (i kraft 1 jan 2003, etter res. 13 des 2002 nr. 1602).

#### § 6 Bruk av avkastinga frå fondet

Avkastinga frå fondet skal først brukast til å inflasjonssikre kapitalen og dekkje fondet sine utgifter. Kapitalen skal inflasjonssikrast ved at det av avkastinga frå fondet kvart år vert sett av eit beløp til kapitalen som svarer til inflasjonen dette året. Ut over dette kan avkastinga leggjast til kapitalen eller til disposisjonsfond og givast til kyrkjelege formål etter nærare avgjerd av Kongen.

Endret ved lov 13 des 2002 nr. 82 (i kraft 1 jan 2003 iflg. res. 13 des 2002 nr. 1602).

#### § 7 Særlege heimelsforhold

Ein prestegard eller ein prestebustad som hører til eller ligg til vedkommande presteembete etter særleg rettsgrunnlag eller heimelsbrev, skal forvaltast på same måten som eigedommane til fondet.

Driftsinntekter og vederlag ved avhending av eigedom som nemnt i første ledd går inn i fondet, men kan berre disponerast til fordel for vedkommande embete.

Reglane i første og andre ledd gjeld ikkje så framnt anna følgjer av vedkommande eigedom sitt heimelsdokument.

**§ 8** *Avgrensning av verkeområdet for lova*

Lova gjeld ikkje for Svalbard.

Frå den tid lova tek til å gjelde, blir følgjande lover oppheva: - - -

Lova gjeld frå 1 jan 1997, etter res. 7 juni 1996 nr. 530.

**§ 9** *Iverksetjing og oppheving av andre lover m.v.*

Lova tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset.

---

## Vedlegg 5

# Lov om trdomssamfunn og ymist anna

## Innhold

---

- Kap. I. Om trufridom og trdomssamfunn.
- Kap. II. Trdomssamfunn utanom Den norske kyrkja.
- Kap. II a. Rett til fri ved religiøse høgtider.
- Kap. III. Ymse føresegner.
- Kap. IV. Overgangsreglar, ikraftsetjing og brigde i andre lover.

## Lov om trdomssamfunn og ymist anna

Jf. tidlegare lov 27 juni 1891 nr. 1.

### Kap. I Om trufridom og trdomssamfunn

**§ 1** Alle har rett til å driva religiøs verksemd åleine eller saman med andre, og til å skipa trdomssamfunn når rett og sømd ikkje vert krenk.

**§ 2** Ingen kan binda seg rettsleg til å høyra eller ikkje høyra til eit trdomssamfunn, ein religiøs samskipnad eller orden. Heller ikkje kan nokon binda ein annan til slikt.

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

**§ 4** Ein som er under 20 år, kan ikkje gjeva livsvarig lovnad om å høyra til ein religiøs orden, eit kloster eller ein liknande samskipnad. Det er ulovleg å taka imot ein slik lovnad.

**§ 5** Barn som vert født medan foreldra er gifte, høyrer til same trdomssamfunnet som foreldra.

Høyrer foreldra til ulike trdomssamfunn utanfor Den norske kyrkja, avgjer dei saman etter at barnet er født, om det skal høyra til eit trdomssamfunn, og i tilfelle kva for eit samfunn.

Er foreldra ikkje gifte når barnet vert født, høyrer det til same trdomssamfunnet som mora.

Endra med lov 8 april 1981 nr. 7.

**§ 6** Foreldre som ikkje bae høyrer til Den norske kyrkja, kan saman melde barnet sitt inn i eller ut or trdomssamfunn, så lenge barnet er under 15 år.

Når berre ein av foreldra har foreldreansvaret, kan han eller ho taka slik avgjerd åleine.

Har ingen foreldreansvaret for barnet, kan verja melda barnet inn i eller ut or trdomssamfunn.

Når barnet er 12 år eller meir, skal det få seia si mening om innmelding eller utmelding, om det let seg gjera.

Endra med lov 8 april 1981 nr. 7. Sjå den lova kap. 5.

**§ 7** Den som ikkje er norsk riksborgar og heller ikkje har bustad i riket, vert ikkje rekna for å høyra til norsk trdomssamfunn etter denne lov.

Ingen kan høyra til eit trdomssamfunn utan han dessutan fyller dei vilkåra som trdomssamfunnet set.

**§ 8** Ingen kan etter denne lov samstundes høyra til registerført trdomssamfunn og Den norske kyrkja, eller meir enn eitt registerført trdomssamfunn.

**§ 9** Trdomssamfunnet fastset sjølv kva måte innmelding i samfunnet skal gjerast på.

Den som vil melda seg ut or registerført trdomssamfunn eller or Den norske kyrkja, må anten møta fram sjølv eller senda skriftleg melding til presten eller forstandaren.

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

**§ 10** Ingen må nytta usømelege overtaydingsgrunnar, lovnader eller trugsmål eller gå fram på onnor misleg vis med føremål å få nokon til å gå inn i eller ut or trdomssamfunn.

**§ 11** Føresegnene i dette kapitlet skal og gjelda om det å høyra til Den norske kyrkja, når ikkje anna er sagt i denne lova eller i serskilte lov for Den norske kyrkja.

## Kap. II Truomssamfunn utanom Den norske kyrkja

**§ 12** Eit truomssamfunn må ikkje nytta namn som kan valda forbyting med andre truomssamfunn.

Når eit truomssamfunn melder namnet sitt til det departement Kongen fastset, kan samfunnet få einerett til namnet. Departementet ser til at namnet ikkje alt er i bruk, at det ikkje krenkjer nokon, og at det ikkje er skikka til å valda forbyting. Er slikt ikkje til hinder for godkjenning, skal departementet gjeva vitnemål om at namnet er meldt og godkjent.

Gjer truomssamfunnet brigde i namnet sitt eller vert samfunnet oppløyst, skal styret senda departementet melding om det utan drygging.

**§ 13** Truomssamfunn kan lata seg registerføra når det ikkje med si lære eller sitt arbeid kjem i strid med rett og moral. Registerførsla gjev dei rettar og skyldnader som er fastsette i lov.

**§ 14** Vil eit truomssamfunn verta registerført, må det senda melding til fylkesmannen om det og der gjera greie for

1. namn og tilskrift til truomssamfunnet,
2. truedkjenning og lære,
3. oppbygging, verksemd og utbreiing,
4. namnet til kvar styremann,
5. namn og arbeidskrins til kvar prest og forstandar,
6. dei føresegnene som samfunnet har om føremålet, om kven som kan høyra til samfunnet, om røysterett, om målsmenn for samfunnet, om tenestemenn, om brigde i vedtekter og om oppløysing og liknande.

Departementet kan gjeva nærare føresegner om registermeldinga og kva form og innhald ho skal ha.

Med prest eller forstandar i registerført samfunn er i denne lova meint den eller dei som har lovsette gjeremål i truomssamfunnet.

**§ 15** Når eit truomssamfunn er registerført, gjev fylkesmannen samfunnet vitnemål om dette og kunngjer registerførsla i Norsk Lysingsblad.

**§ 16** Registerført truomssamfunn skal kvart år senda fylkesmannen ei stutt melding om verksemda og om brigde i ting som er registerførde.

**§ 17** Registerført truomssamfunn skal straks melda frå til fylkesmannen når prest eller forstandar er tilsett, flyttar eller sluttar i tenesta.

Fylkesmannen ser til at presten eller forstandaren gjer på forsvarleg vis det som han er pålagt med heimel i lov.

**§ 18** Kongen eller den han gjev fullmakt, kan samtykkja i at registerført truomssamfunn får ha eigen kyrkjegard og setja vilkår for dette.

Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd gjeld på tilsvarende måte så langt den passar.

Endra med lov 7 juni 1996 nr. 32 (i kraft 1 jan 1997).

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

Alle truomssamfunn som får rikstilskot, kan kvart år krevja tilsvarende tilskot frå kommunar der det bur nokon som høyrer til truomssamfunnet. Dette tilskotet vert utrekna med grunnlag i dei budsjetterte utlegg kommunen har til Den norske kyrkja.

Offentlege utlegg som gjeld alle, skal ikkje takast med når tilskotet vert utrekna. Departementet kan gjeva nærare føresegner om utrekning og oppgjerd.

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

Kommunale avgjerder om tilskot kan truomssamfunnet klaga over til departementet.

**§ 19a** Reglane i § 19 gjeld og for tilskot til andre organiserte truomssamfunn.

Tilskot kan berre krevjast for medlemmer som ikkje samstundes høyrer til Den norske kyrkja, eller eit anna samfunn som får tilskot etter lova her eller etter lova om tilskot til livssynssamfunn.

Departementet kan gje føresegner om føring av lister over medlemskap og attest frå advokat/revisor.

Kongen avgjer om eit samfunn fyller vilkåra for tilskot etter paragrafen her.

Føyd til med lov 12 juni 1981 nr. 64.

**§ 19b** Departementet kan gjeva føresegner om plikt til å opplysa om fødselsnummer for kvar ein-skild medlem og organisasjonsnummer for truomssamfunnet til bruk i saker om tilskot etter §§ 19 og 19 a. Desse opplysningane kan jamførast med opplysningar frå Det sentrale folkeregisteret, andre truoms- og livssynssamfunn og medlemsregisteret til Den norske kyrkja så langt dette er teneleg for å kontrollera at vilkåra for tilskot er oppfylde.

Lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 gjeld ikkje for opplysningar som er gjevne etter føresegner med heimel i første leddet.

Føyd til med lov 19 mars 2004 nr. 14 (i kraft 19 mars 2004, etter res. 19 mars 2004 nr. 545).

**§ 20** Registerført trdomssamfunn kan krevja årleg tilskot frå kommunen til religionsopplæring for barn som høyrer til samfunnet, når barnet er fritteke frå kristendomsopplæringa i grunnskulen.

Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar om lag til det som stat og kommune yter til kristendomsopplæringa for kvar elev, og skal utreknast etter kor mange som er fritekne av dei som høyrer til trdomssamfunnet.

Departementet gjev føresegner om opplæringa, utstrekning av tilskotet og oppgjerd.

Kommunar som har utlegg etter reglane i fyrste leden, kan krevja rikstilskot etter tilskotsreglane for vanlege utlegg til godkjend opplæring.

Avgjerder om tilskot kan trdomssamfunnet klaga over til departementet.

**§ 21** Er vilkåra for registerføring ikkje lenger oppfylde, eller forsømer eit trdomssamfunn lovsette gjeremål, skal fylkesmannen gjeva trdomssamfunnet skriftleg åtvaring og frist til å retta på det som vantar. Er det ikkje retta innan ein frist på minst fire veker, kan fylkesmannen avgjera at trdomssamfunnet skal strykast or registret.

Fylkesmannen kan straks stryka trdomssamfunnet, når det er gjort serleg grove mistak eller forsømingar.

**§ 22** Vert eit registerført trdomssamfunn oppløyst eller går det ut or registret av andre grunnar, skal den som tek vare på dei offentlege bøkene til trdomssamfunnet, straks overlata dei til fylkesmannen.

Fylkesmannen set melding i Norsk Lysingsblad når eit trdomssamfunn ikkje lenger er registerført.

**§ 23** Bøkene til eit registerført trdomssamfunn skal gjevast inn til dei offentlege arkiv i samsvar med reglane som gjeld for embetsbøkene i Den norske kyrkja.

**§ 24** Den som skal vera prest eller forstandar i registerført trdomssamfunn, må ikkje vera under 23 år og ikkje over 75 år. Han må liva eit heiderleg liv og ha evne til å gjera sine skyldnader etter lova. Fylkesmannen kan gjera unnatak frå alderskravet.

Før han tek til i tenesta, skal han sende fylkesmannen skriftlig lovnad om at han skal gjera samvitsfullt alle gjeremål som er lagde til tenesta i eller med heimel i lov.

Når fylkesmannen har godteke lovnaden, skal han gjeva presten eller forstandaren brev om detta.

Endra med lov 29 april 2005 nr. 24 (i kraft 20 april 2005, etter res. 29 april 2005 nr. 395).

**§ 25** Prest eller forstandar i registerført trdomssamfunn skal føra dei bøkene som departementet fastset.

Han kan gjeva vitnemål med offentleg tiltru om tenester han har gjort, og om det som bøkene viser.

Prest eller forstandar skal gjeva dei meldingar, opplysningar og vitnemål som departementet eller fylkesmannen fastset.

Prest eller forstandar i registerført trdomssamfunn står under slikt tilsyn som departementet eller fylkesmannen meiner trengst for dei gjeremål som er pålagde i eller med heimel i lov.

**§ 26** Prest eller forstandar i registerført trdomssamfunn står under same ansvar som offentleg tenestemann når det gjeld gjeremål som han er pålagd i eller med heimel i lov.

**§ 27** Forsømer ein prest eller forstandar i registerført trdomssamfunn sine gjeremål etter føresegner gjevne i eller med heimel i lov, skal fylkesmannen gjeva han skriftleg åtvaring og varsla styret i trdomssamfunnet. Vert det ikkje slutt på vanhøvet eller er tenesteskyltnaden forsømd på sers alvorleg vis, kan fylkesmannen taka frå honom retten til å gjera preste- eller forstandarteneste.

Det same gjeld i fall vilkåra etter lov for at han kan vera prest eller forstandar, fell bort på annan måte.

## Kap. II a Rett til fri ved religiøse høgtider

Føyd til med lov 13 juni 1980 nr. 39.

**§ 27a** Den som ikkje høyrer til Den norske kyrkja har rett til fri frå arbeid, skulegang, tenesteplikt og liknande i opp til to dagar kvart år i samband med religiøse høgtider etter vedkomande sin religion.

Arbeidsgjevar har rett til å krevja at desse fridagane vert arbeidd inn att av arbeidstakar. Etter førehandstingingar med arbeidstakaren fastset arbeidsgjevaren når innarbeidinga skal skje.

Arbeidstakar som ynskjer å nytte denne retten til fridagar, skal gje arbeidsgjevaren varsel seinast 14 dagar på førehand.

Dersom vedkomande religion høgtidar meir enn to religiøse høgtidsdagar kvart år, og desse fell utanom dei fridagane som elles gjeld her i riket,

kan vedkomande sjølv velje dei to fridagane han har rett til, som religiøse høgtidsdagar.

Innarbeiding av fri som er gitt i medhald av paragrafen her, vert ikkje rekna som overtid jamvel om arbeidstida overstig dei timetal som er fastsett i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. §§ 46 og 47.

Føyd til med lov 13 juni 1980 nr. 39. Vert endra med lov 17 juni 2005 nr. 62 (i kraft 1 jan 2006 iflg. res. 17 juni 2005 nr. 609).

### **Kap. III Ymse føresegner**

**§ 28** Kongen kan gjeva nærare føresegner om gjennomføring av denne lova. Han kan fastsetja førerit for meldingar og vitnemål, bøker for register og føresegner om rekneskap.

Endra med lov 17 juli 1998 nr. 56 (i kraft 1 jan 1999).

**§ 29** Bryt nokon § 4 andre punktum, § 10, § 12, § 16, § 17, § 22, § 23, § 24 andre leden eller § 27 a, kan han verta straffa med bot.

Endra med lov 13 juni 1980 nr. 39.

### **Kap IV Overgangsreglar, ikraftsetjing og brigde i andre lover**

**§ 30** - - -

- - -

**§ 31** Kongen fastset kva tid lova skal taka til å gjelda.

Samstundes held lov 27 juni 1891 om kristne dissentarar og andre som ikkje høyrer til statskyrkja, opp å gjelda.

Frå same tid vert det gjort desse brigde i andre lovar: - - -

Frå 1 jan 1970, etter res. 10 okt 1969.