



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 17

(2007–2008)

Staten og Den norske kirke



Innhold

1	Innledning og sammendrag	7			
1.1	Innledning	7	3.6.1	Innledning	33
1.2	Sammendrag	8	3.6.2	Statskirkeordning og tros- og livssynsfrihet	33
1.2.1	Hovedspørsmålene	8	3.6.3	Statskirkeordningen og tros- og livssynspolitiske mål	34
1.2.2	Sammendrag av kapitlene	9			
2	Mål for tros- og livssyns-		4	Gjønnesutvalgets utredning	
	politikken	13		(NOU 2006: 2) og høringen	37
2.1	Innledning	13	4.1	Gjønnesutvalgets mandat og standpunkter	37
2.2	Utviklingstrekk i samfunnet	13			
2.3	Sentrale elementer og mål i statens tros- og livssynspolitikk	15	4.1.1	Innledning	37
2.3.1	Tros- og livssynsfrihet og likebehandling	15	4.1.2	Utvalgets hovedforslag	37
2.3.2	En aktivt støttende tros- og livssynspolitikk	17	4.1.3	Forslag til lov- og grunnlovs- endringer	39
2.3.3	Staten som kirkestyre – kirkepolitiske hovedmål	18	4.1.4	Tros- og livssynsfrihet og tros- og livssynspolitikk	43
			4.1.5	Kirkelig demokrati og valgordninger	43
			4.1.6	Utnevning av geistlige embetsmenn	44
			4.1.7	Finansiering	44
			4.1.8	Gravferdsforvaltningen	45
			4.1.9	Kirkene – kulturminnevern og eiendomsrett	46
3	Om statskirkeordningen og Den norske kirke	20	4.2	Høringen	46
3.1	Innledning	20	4.2.1	Innledning	46
3.2	Statskirkeordningens historie	20	4.2.2	Oppslutningen om høringen	48
3.2.1	Den eldste tiden	20	4.2.3	Hovedtendenser i høringsuttalelsene	48
3.2.2	Tiden fra 1814	20	4.2.4	Hovedstandpunkter og -begrunnelser i høringsmaterialet	52
3.2.3	Tiden fra 1945	21	4.2.5	Demokrati og valgordninger	56
3.3	Statskirkeordningens konstitusjonelle forankring	22	4.2.6	Utnevning av geistlige embetsmenn	57
3.4	Oversikt over Den norske kirkes organisasjonsstruktur og relevant regelverk	24	4.2.7	Finansiering	58
3.4.1	Den norske kirkes organisasjon	24	4.2.8	Kirkegårds- og gravferdsforvaltningen	59
3.4.2	Kirkeloven og den kirkelige organisasjonsstrukturen	25	4.2.9	Kirkebyggene	60
3.4.3	Oversikt over annet relevant regelverk	28	4.3	Kirkemøtets behandling	60
3.5	Ulike perspektiver på Den norske kirke	29	5	Departementets forslag i hovedtrekk	65
3.5.1	Den norske kirkes grunnlag, formål og identitet	29	5.1	Innledning	65
3.5.2	Den norske kirke som statskirke	30	5.2	Sentrale momenter i departementets vurdering	65
3.5.3	Den norske kirke som trossamfunn	31	5.3	Departementets forslag	67
3.5.4	Den norske kirke som folkekirke	31			
3.5.5	Den norske kirke som lokalkirke	32	6	Nærmere om endringer i Grunnloven	69
3.5.6	Noen supplerende perspektiver på Den norske kirke og kirkens virksomhet	33	6.1	Innledning	69
3.6	Statskirkeordningen og tros- og livssynspolitiske mål	33	6.2	Grunnloven § 2	69
			6.2.1	Oversikt over bestemmelsen	69
			6.2.2	Oppdragerplikten	70

6.2.3	«Statens offentlige Religion» og ny verdiparagraf	71	8.3.4	Kirkeøkonomien i senere år. Hovedtall og utviklingstrekk	94
6.3	Grunnloven § 4	72	8.4	Departementets vurderinger	97
6.4	Grunnloven § 16	72	8.4.1	Prinsipielle hovedspørsmål	97
6.5	Grunnloven §§ 21 og 22	74	8.4.2	Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene	98
6.6	Grunnloven §§ 12 og 27	74	8.4.3	Tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke	101
7	Nærmere om demokrati- utvikling og utnevning av biskoper og proster	75	8.5	Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond	101
7.1	Innledning	75	8.5.1	Innledning	101
7.2	Grunnlaget for kirkelig demokrati	75	8.5.2	Fondets lovgrunnlag og eiendeler	101
7.3	Demokratiske ordninger	76	8.5.3	Eiendomsretten	102
7.4	Oversikt over forsøk og tiltak for å styrke oppslutningen om de seneste kirkelige valgene	78	9	Nærmere om kirkegårds- og gravplassforvaltningen	104
7.4.1	Forsøk ved menighetsrådsvalget i 2001	78	9.1	Innledning	104
7.4.2	Forsøk ved menighetsrådsvalget i 2005 (og 2007)	78	9.2	Gravferdsloven av 1996	104
7.4.3	Evalueringen av bispedømmerrådsvalget 2006	80	9.2.1	Kirkegårdenes kirkelige tilhørighet	104
7.4.4	Datagrunnlag og undersøkelser som bakgrunn for videre utvikling av kirkens valgordninger	81	9.2.2	Gjeldende bestemmelser	105
7.5	Biskopenes og prostenes oppgaver	81	9.2.3	Utredninger i nyere tid. Gravferdsloven av 1996	106
7.6	Utnevning av biskoper og proster	82	9.3	Departementets vurderinger	108
7.6.1	Historikk	82	9.3.1	Kirkegårdenes forvaltning	108
7.6.2	Gjeldende ordning for nominasjon, avstemning og uttalelser	83	9.3.2	Livssynsnøytrale seremonirom og borgerlig seremoni ved ekteskapsinngåelse	109
7.6.3	Prøveordning	83	9.3.3	Tilgrensende spørsmål	110
7.6.4	Kirkemøtets forslag	84	10	Den norske kirkes organisering	111
7.7	Utnevningsspraksis	84	10.1	Innledning	111
7.8	Ordninger for bispevalg i andre lutherske kirker	85	10.2	Reformer, forsøk og utviklingsarbeid i dag	111
7.9	Departementets vurderinger	86	10.2.1	Innledning	111
7.9.1	Demokrati i Den norske kirke	86	10.2.2	Sokneinndelingen	112
7.9.2	Demokratisering som premiss for kirkelige reformer	88	10.2.3	Utvikling og endring i seneste år	113
7.9.3	Tiltak for å styrke demokratiet i Den norske kirke	88	10.2.4	Oversikt over forsøks- og utviklingsarbeid i seneste år	116
7.9.4	Biskopene og prostene som geistlige embetsmenn	89	10.3	Departementets vurderinger	117
8	Nærmere om finansieringen av Den norske kirke	91	10.3.1	Innledning	117
8.1	Innledning	91	10.3.2	Endringer i samfunns-, kirke- og menighetsliv	118
8.2	De lange linjer	91	10.3.3	Kirkens organisering	119
8.3	Utviklingstrekk i nyere tid	92	11	Kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten	121
8.3.1	Økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunnene	92	11.1	Innledning	121
8.3.2	Utredninger og reformer. Kirkeloven av 1996	92	11.2	Norges kirker	121
8.3.3	Bakkevigutvalgets forslag	94	11.2.1	Definisjoner, kategorier og nøkkeltall	121
			11.2.2	Kirkenes eierforhold	122
			11.2.3	Kirkenes vedlikeholdssituasjon. Nasjonale tiltak	122

11.3	Departementets vurderinger	123	12.2	Hovedpunkter	126
11.3.1	Kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten som samfunnets fellesarv	123	12.3	Særskilte spørsmål	127
11.3.2	Eiendomsretten til kirkene, kirkekunsten og kirkegårdene	124	12.3.1	Tilskuddet til tros- og livssynsamfunn utenom Den norske kirke	127
11.3.3	Statens innsats for vern av kirker	124	12.3.2	Livssynsnøytrale seremonirom og borgerlig seremoni ved ekteskapsinngåelse	127
12	Økonomiske og administrative konsekvenser	126			
12.1	Innledning	126			



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 17

(2007–2008)

Staten og Den norske kirke

*Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 11. april 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Tro, religion og livssyn handler om de fundamentale sidene ved det å være menneske – om identitet, grunnleggende verdier og om normer for hvordan vi lever våre liv. Tro og livssyn tar opp de store spørsmålene i livet og preger det fellesskapet vi er en del av lokalt, nasjonalt og globalt. Derfor skaper diskusjoner om tro og livssyn også stort engasjement og sterke følelser.

Politikk handler om hvordan vi kan skape et samfunn som gir menneskene muligheten til å leve likeverdige, frie og trygge liv. Derfor er tros- og livssynsspørsmål også viktige politiske spørsmål. Tros- og livssynsfrihet er en ukrenkelig menneskerett og en grunnleggende verdi i et fritt samfunn. Statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken bør være å beskytte og styrke denne friheten.

Kristen tro og religion har gjennom 1000 år hatt en dominerende posisjon og påvirket Norges religiøse og politiske liv. Kristendom og kirke har bidratt til å gi enkeltmennesker religiøs tilhørighet og praksis og har vært med på å forme og vedlikeholde tradisjoner, kultur og verdier i det norske samfunnet. Forholdet mellom staten/kongemakten og kristendommen har på ulike måter gjennom historien grepet dyp inn i folkets og nasjonens liv.

Den norske kirke har hatt avgjørende betydning for den historiske påvirkningskraften som kristen religion har hatt og fortsatt har i Norge. Den norske kirke, som statskirke, folkekirke, trosamfunn og lokalkirke, har bidratt til å etablere sterke bånd mellom stat, kirke og folk og har i positiv forstand har vært med på å skape stabilitet og fellesskap i lokalsamfunnene og i storsamfunnet. Kirken har vært til stede med sine tjenester i lokalsamfunnene over hele landet og på nasjonalt plan, og har gitt en ramme for tro og liv med rom for mangfold. Samtidig som Den norske kirke har gitt vesentlige og positive bidrag til stats- og samfunnsutviklingen i Norge, må man også ta med at kirkens innvirkning til tider har hatt kritikkverdige sider.

Andre kulturer, tradisjoner, religioner og livssyn har også gitt viktige bidrag til utviklingen av samfunn og fellesskap i Norge, og disse bidragene er det blitt stadig lettere å få øye på. En rekke verdier som er sentrale i kristen tradisjon, deles også av andre tradisjoner. I et pluralistisk og komplekst samfunn, der tradisjonelle identitetsmarkører som etnisitet, tro og livssyn i sine kulturelle uttrykk blir flere og mer variert, utfordres og nyanseres også oppfatningen av hva som skaper fellesskap.

Statskirkeordningen har vært det norske samfunnets modell for å organisere forholdet mellom

staten og Den norske kirke. Denne modellen har likevel ikke vært ukontroversiell, og det er flere ganger gjort betydelige endringer i statskirkeordningens reelle innhold siden det gjeldende rettslige rammeverket ble etablert på Eidsvoll i 1814. Slik statskirkeordningen framtrer og virker i dag, er den et produkt av en rekke ulike faktorer. Utviklingen av statskirkeordningen har skjedd i vekselvirkning med ideologiske og faktiske forandringer i samfunnet, i staten og i Den norske kirke.

Siden midten av 1800-tallet har statskirkeordningen vært debattert med varierende intensitet. Denne debatten har både fungert som drivkraft for endringer og kommet som en funksjon av justeringer som har vært gjennomført. En rekke offentlige og kirkelige utvalg har vurdert ordningen, og reformer har vært gjennomført skritt for skritt.

Stortinget har også diskutert statskirkeordningen flere ganger. Den forrige omfattende statskirkedebatten i Stortinget fant sted i 1981, med bakgrunn i St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke* og Sivertsenutvalgets utredning i NOU 1975:30 *Stat og kirke*.

Denne meldingen innebærer at Stortinget på nytt skal drøfte saken i hele dens bredde. Ved kongelig resolusjon 14. mars 2003 oppnevnte regjeringen et utvalg på 20 medlemmer med representanter for alle politiske partier på Stortinget, kirkelige organer, den samiske befolkningen, Norges Frikirkeråd, Human-Etisk Forbund, ulike religioner og representanter med særlig fagkompetanse. Åtte medlemmer ble oppnevnt etter forslag fra de politiske partiene. Fylkesmann Kåre Gjønnes ble oppnevnt som leder for utvalget. Formålet med utvalgets arbeid skulle være «å gi grunnlag for å treffe beslutning om statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles». Mandatet la til grunn at «Den norske kirke fremdeles skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke».

Gjønnesutvalget avga sin utredning, NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, til Kultur- og kirke departementet 31. januar 2006. Utredningen ble deretter sendt til bred høring, med frist for uttalelse ved årsskiftet 2006–2007.

I mange lokalsamfunn og på riksplan har statskirkeordningen de siste årene vært tema for samtale og debatt, og det har vist seg at debatten engasjerer. Forholdet mellom staten og Den norske kirke har lange og dype røtter, og Den norske kirke har fortsatt bred oppslutning i befolkningen. Per 1. januar 2008 var om lag 82 pst. av befolkningen medlemmer av Den norske kirke. Samtidig har både statskirkeordningen og samfunnet vært i

utvikling siden forrige gang Stortinget behandlet forholdet mellom staten og Den norske kirke.

Formålet med denne meldingen er å gi Stortinget et godt grunnlag for å ta stilling til statskirkeordningen og finne brede og samlende løsninger for hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke skal organiseres i tiden framover. Det vises i denne forbindelse til avtalen som ble inngått mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008. Denne avtalen er lagt til grunn for departementets forslag i meldingen.

1.2 Sammendrag

1.2.1 Hovedspørsmålene

Statskirkeordningen er kompleks, og statskirke debatten engasjerer bredt og dypt. Denne meldingen konsentrerer seg om statskirkeordningen som rettslig størrelse og om det overordnede rammeverket i Grunnloven. Rettslig sett består ordningen av en rekke elementer. Det er sju paragrafer som etablerer og regulerer statskirkeordningen. De ulike elementene vil et stykke på vei kunne vurderes uavhengig av hverandre. Dessuten er statskirkebegrepet relativt. Ulike kriterier med ulik vekt spiller en rolle for hvorvidt det er naturlig å kalle en konkret kirkeordning for en statskirkeordning.

Departementet mener det bør gjøres endringer i statskirkeordningen. Det er behov for å foreta endringer som kan ivareta viktige tros- og livssynspolitiske målsettinger. Samtidig må endringene skje på en måte som ivaretar behovet for kontinuitet og trygghet. Kirkemedlemmenes tilhørighet til Den norske kirke skal ivaretas, og det skal legges til rette for at kirken kan ivareta sin rolle som tradisjons-, kultur-, verdi- og trosbærer i lokalsamfunnene og i storsamfunnet. Den norske kirke skal utvikles videre som en åpen og inkluderende folkekirke, og det kirkelige demokratiet skal styrkes slik at de kirkelig valgte organene får en bedre demokratisk legitimitet og forankring hos kirke-medlemmene. I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform de nærmeste årene.

Spørsmål i statskirke debatten som blant annet handler om symboler, tilhørighet, trygghet, tradisjon og verdier, henger nær sammen med rettslige vurderinger og beslutninger. Det brede og dype engasjementet må tas på alvor, og det må respekteres at det er ulike og sterke syn på de sentrale problemstillingene i denne saken. Departementet har sett det som viktig at den samlede tilrådingen om endringer i statskirkeordningen kan få størst mulig oppslutning.

De sju politiske partiene som er representert på Stortinget, inngikk 10. april 2008 en politisk avtale om hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke skal rettslig reguleres i framtiden. Avtalen inneholder følgende punkter:

1. Utnevning av biskoper og proster, demokratiform
2. Kirkelig statsråd og kirkeordning
3. Grunnlovsendringer
4. Finansiering
5. Gravferdsforvaltning
6. Livssynsnøytrale seremonier

Departementets forslag, vedrørende hovedspørsmålene i denne meldingen, er i samsvar med denne avtalen.

Tilrådingen er etter departementets syn uttrykk for en hensiktsmessig og balansert avveining mellom grunnleggende og allmenne tros- og livssynspolitiske hensyn og hensyn som i større grad framstår som spesifikt kirkepolitiske, og som en saklig begrunnet avveining mellom på den ene siden hensyn til likebehandling og mangfold og på den andre siden hensyn til tradisjon og kontinuitet. Etter departementets vurdering har den samlede tilrådingen godt grunnlag i høringsmaterialet.

1.2.2 Sammendrag av kapitlene

Oversikt

Meldingens innledende kapittel 2 omtaler mål for tros- og livssynspolitikken og sentrale elementer som bør legges til grunn for politikkområdet. En gjennomgang av dagens statskirkeordning er gitt i kapittel 3. Kapittel 4 omhandler Gjønnesutvalgets utredning og den brede høringen. Departementets vurderinger av hovedspørsmålene i saken er behandlet i kapitlene 5–7, med en særlig drøfting av grunnlovsspørsmålene, blant annet verdiparagrafen i Grunnloven, den grunnlovsmessige forankringen av Den norske kirke og Kongens kirkestyre, herunder utnevning av biskoper. Finansieringsspørsmålene, kirkegårds- og gravferdsforvaltningen og kirkens lokale organisering er drøftet mer inngående i kapitlene 8–10. Kirkebyggenes og kirkegårdenes betydning som kulturbærere og kulturminner er særskilt gjennomgått i kapittel 11. Økonomiske og administrative konsekvenser er omtalt i kapittel 12.

Kapittel 2 Mål for tros- og livssynspolitikken

Det norske samfunnet har de siste tiårene gjennomgått store forandringer. Det er blitt et økende mangfold etnisk, kulturelt og religiøst, og det reli-

giøse og livssynsmessige mangfoldet er blitt mer synlig. I 1960 var 3,7 pst. av landets innbyggere medlemmer av et annet tros- eller livssynssamfunn enn Den norske kirke. I dag er denne andelen 18,2. Dette økende kulturelle mangfoldet og livssynsmangfoldet har bidratt til at historiske eller tradisjonelle rammer for den generelle tros- og livssynspolitikken er blitt utfordret. I kapitlet understrekes at denne utviklingen har betydning for vurderingene av statskirkeordningen i dag og for utformingen av tros- og livssynspolitikken i bred forstand. I tilslutning til dette understrekes betydningen av tros- og livssynsfrihet, av det offentliges forpliktelse til likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn og til å ivareta internasjonale menneskerettskonvensjoner. Et sentralt mål for tros- og livssynspolitikken er at den aktivt skal støtte opp om og legge til rette for tros- og livssynsmangfoldet i samfunnet. Utgangspunktet er at tros- og livssynsmessig mangfold er av grunnleggende verdi for det norske samfunnet. Selv om tro, religion og livssyn kan være kilder til konflikt, skaper tro, religion og livssyn også tilhørighet og representerer samfunnsmessig betydning gjennom den verdi- og tradisjonsformidlingen som skjer. Tros- og livssynspolitikken skal samtidig bidra til å fremme dialog, samarbeid og samhandling mellom tros- og livssynssamfunnene. Åpenhet og samtale fremmer gjensidig forståelse og bidrar til respekt for ulikheter og for felles verdier.

Med bakgrunn i de overordnede målene for tros- og livssynspolitikken understrekes det at staten i sin relasjon til Den norske kirke skal respektere kirkens egenart som trossamfunn og legge til rette for at Den norske kirke kan videreføres som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke, med dåpen som eneste medlemskriterium. I Den norske kirke skal det være rom for ulike grader av trosengasjement, ulike kulturer og tradisjoner og ulike teologiske retninger, slik at alle medlemmer kan kjenne tilhørighet til sin kirke. I den framtidige kirkeordningen skal kirkens kjenne-tegn både som trossamfunn og som folkekirke ivaretas.

Kapittel 3 Om statskirkeordningen og Den norske kirke

I kapitlet beskrives statskirkeordningens historie fra den eldste tiden og fram til i dag. I kapitlet gjen-gis og kommenteres de bestemmelser i Grunnloven som berører staten og Den norske kirke. Det gis en relativt utførlig oversikt over organisasjonsstrukturen i Den norske kirke og dens rettslige grunnlag i den alminnelige kirkelovgivning og i

annet regelverk. Sentrale sider ved Den norske kirkes identitet og oppdrag, foruten ulike perspektiver på Den norske kirke – som statskirke, trossamfunn, folkekirke og lokalkirke – blir også drøftet.

Til slutt i kapitlet drøftes statskirkeordningen i lys av tros- og livssynspolitiske mål. Blant annet blir det understreket at en statskirkeordning stiller særskilte krav til aktsomhet i statens generelle tros- og livssynspolitikk.

Kapittel 4 Gjønnesutvalgets utredning (NOU 2006: 2) og høringen

I kapitlet gjennomgås Gjønnesutvalgets forslag og resultatet av høringen. Gjønnesutvalget presenterer tre alternative hovedmodeller for kirkeordningen. Den norske kirke og kirkeordningens rettslige forankring blir etter disse modellene karakterisert som henholdsvis grunnlovsforankret, lovforankret og selvstendig folkekirke. Et flertall på 18 av utvalgets 20 medlemmer anbefaler at dagens statskirkeordning oppheves, hvorav 14 medlemmer anbefaler at Den norske kirke organiseres som en lovforankret folkekirke. Et mindretall på fire medlemmer anbefaler at Den norske kirke organiseres som en selvstendig folkekirke. Et annet mindretall på to medlemmer anbefaler en fortsatt grunnlovsforankret folkekirke.

Et flertall i utvalget mener at Den norske kirke i hovedsak fortsatt bør finansieres over offentlige budsjetter, med en medlemsavgift i tillegg. Flertallet mener at staten bør ha hovedansvaret for finansieringen av Den norske kirke, herunder et større økonomisk ansvar for kulturhistorisk viktige kirker. Utvalget understreker prinsippet om økonomisk likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn.

Flertallet i utvalget foreslår at kommunene får forvaltningsansvaret for kirkegårds- og gravferdsforvaltningen. Et mindretall mener at dagens forvaltningsordning bør videreføres.

Utredningen fra Gjønnesutvalget ble sendt til høring til ca. 2 500 instanser. 77 pst. av instansene avga uttalelse. Et flertall av de lokale høringsinstansene (menighetsråd, kirkelige fellesråd, kommuner) ønsker å videreføre en form for statskirke som er forankret i Grunnloven. Også mange lokale, men særlig de regionale og sentrale kirkelige instansene, uttaler seg for en endring i eller avvikling av statskirkeordningen. Tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke går inn for avvikling.

Mange av høringsinstansene legger stor vekt på at Den norske kirke må bevares som folkekirke. Svært mange av høringsinstansene vurderer

spørsmålet om kirkeordningen i lys av tros- og livssynspolitiske hensyn, blant annet prinsippet om at staten i disse spørsmålene må likebehandle alle tros- og livssynssamfunn og alle innbyggere.

Et flertall av de kirkelige høringsinstansene og kommunene går inn for å videreføre en offentlig finansiering av Den norske kirke, uten medlemsavgift. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har ulike synspunkter på graden av offentlig finansiering, men understreker generelt at offentlig finansiering må baseres på prinsippet om likebehandling.

Flertallet av kommunene og de kirkelige høringsinstansene går inn for å videreføre den nåværende ordningen med at den lokale kirke (kirkelig fellesråd) som hovedregel er ansvarlig for kirkegårdsforvaltningen. Med unntak av Oslo Katolske Bispedømme mener alle tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke at kirkegårdsforvaltningen bør være en kommunal oppgave.

Kirkemøtets høringsuttalelse er inntatt i sin helhet til sist i kapitlet. Kirkemøtets flertall går inn for at Den norske kirke organiseres som en lovforankret kirke.

Kapittel 5 Departementets forslag i hovedtrekk

Hovedtrekkene i departementets samlede tilråding i saken, slik de er skissert i punkt 1.2.1, er beskrevet mer utførlig i dette kapitlet. Departementet peker innledningsvis på at denne meldingen konsentrerer seg om statskirkeordningen som rettslig størrelse og om det overordnede rammeverket i Grunnloven.

I kapitlet framstilles sentrale momenter i departements vurdering av hovedspørsmålene. Statskirkeordningen ble etablert i en historisk sammenheng som ligger fjernt fra vår virkelighet. Den har blitt justert og tilpasset endrede rammebetingelser gjennom en lang og skrittvis utvikling. Departementet mener at det nå er tid for å gjøre endringer i statskirkeordningen. Samtidig legger departementet til grunn at flere vesentlige elementer i ordningen skal videreføres. Den politiske avtalen som ble inngått 10. april 2008, er i sin helhet tatt inn i kapitlet, jf. boks 5.1.

Kapittel 6 Nærmere om endringer i Grunnloven

Departementets forslag er i samsvar med den politiske avtalen som er gjengitt i kapittel 5. Avtalen inneholder forslag om endringer i Grunnloven §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27, foruten justeringer av overskriftene til Grunnlovens kapitler A og B. Den

inneholder dessuten konkrete formuleringer av nye bestemmelser i §§ 2 og 16. Samtidig sier avtalen at «nødvendige utredninger, lovforberedelser og lovteknisk gjennomgang som følger av avtalen gjennomføres så snart som mulig».

Forslagene innebærer endringer i alle de sju paragrafene som i dag etablerer og regulerer statskirkeordningen. I tråd med avtalen foreslås nye bestemmelser til erstatning for de gjeldende i §§ 2 og 16.

Grunnloven § 2 andre ledd erstattes av en verdiparagraf. Den nye § 16 har en ordlyd som markerer Den norske kirke som folkekirke og kirkens særlige stilling overfor staten. Den inneholder en bestemmelse om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke. Bestemmelsen skal dessuten lovteknisk innledes med bestemmelsen om religionsfrihet, som i dag er plassert i Grunnloven § 2 første ledd.

Kapittel 7 Nærmere om demokratiutvikling og utnevning av biskoper og proster

I kapitlet beskrives grunnlaget for det kirkelige demokratiet i dag, de kirkelige valg, og forsøk og tiltak som har vært iverksatt for å styrke demokratiet. Det understrekes at det er en hovedutfordring å styrke demokratiet i kirken.

Skal Den norske kirke kunne videreføres som en folkekirke som rommer en forsvarlig bredde av ulike teologiske oppfatninger og ulike grader av religiøst engasjement, er det viktig at denne bredden blant annet avspeiles i beslutningsgrunnlaget for utnevninger til de geistlige lederstillingene i kirken, dvs. biskoper og proster. I sammenheng med dette drøftes spørsmål som knytter seg til det kirkelige demokratiet i bred forstand, med særlig vekt på den demokratisering som må til for at Kongens myndighet til å utpeke biskoper og proster skal kunne overføres til andre kirkelige organer. Det vises i denne sammenheng til at en arbeidsgruppe som nylig er nedsatt, skal vurdere tiltak for å styrke det kirkelige demokratiet. Gruppen, som skal legge fram sin rapport i løpet av våren 2008, skal særlig vurdere forslag om hvordan demokratiet kan styrkes gjennom endringer i valgordningene ved de kirkelige valgene 2009–2010. En demokratireform med utgangspunkt i forslag fra arbeidsgruppen forutsettes gjennomført innen utgangen av 2011.

Kapittel 8 Nærmere om finansieringen av Den norske kirke

De offentlige bevilgningene til Den norske kirke summerte seg i 2006 til 3 mrd. kroner. 2 mrd. kroner ble bevilget over kommunebudsjettene og 1 mrd. kroner over statsbudsjettet. Statens utgiftsansvar for Den norske kirke gjelder i hovedsak prestatetjenesten og den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen. Kommunenes utgiftsoppgaver gjelder særlig bygging og drift av kirker og anlegg og drift av kirkegårder og gravplasser.

I kapitlet gjennomgås kirkens finansielle ordninger og økonomiske utvikling fram til i dag. Alternative finansieringsordninger for Den norske kirke blir drøftet. Det framholdes at hovedfinansieringen av Den norske kirke over offentlige budsjetter bør videreføres. Medlemsbasert betaling eller en felles livssynsavgift sees ikke som aktuelle finansieringskilder. I dette ligger at tilskuddsordningen til tros- og livssynsamfunn utenom Den norske kirke videreføres som i dag. I kapitlet drøftes også spørsmålet om en endret fordeling mellom staten og kommunene av det finansielle hovedansvaret for kirkens virksomhet. Det framholdes at den offentlige finansieringen av Den norske kirke bør fordeles mellom staten og kommunene som i dag, blant annet fordi en hovedfinansiering over statsbudsjettet vil innebære en sentralisering og bryte med den nære økonomiske sammenheng det alltid har vært mellom kirken og lokalsamfunnet.

I kapitlet omtales også eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Departementet mener at spørsmålet om den framtidige eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond må vurderes dersom statskirkeordningen avvikles, og at dette spørsmålet da vil bli avklart politisk. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta spørsmålet opp til vurdering nå.

Kapittel 9 Nærmere om kirkegårds- og gravferdsforvaltningen

I kapitlet drøftes spørsmålet om forvaltningsansvaret for landets kirkegårder. Etter gravferdsloven av 1996 er hovedregelen i dag at den lokale kirken har dette ansvaret. Det redegjøres for drøftingene av dette spørsmålet da gravferdsloven ble behandlet i 1996. Det framholdes at dagens lovgivning balanserer de ulike hensyn som gjelder på området, at lovgivningen åpner for lokalt tilpassede drifts- og forvaltningsformer og at det ikke sees å foreligge tungtveiende grunner for å endre dagens

ordninger. Imidlertid skal det gjøres tilpasninger for å ivareta minoritetene.

Det skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom er tilgjengelige for gravferd og ved ekteskapsinngåelse. Det skal også arbeides med å utvikle og forbedre den borgerlige seremonien ved inngåelse av ekteskap, herunder en utvidelse av hvem som kan forestå vielsen.

Kapittel 10 Den norske kirkes organisering

Den norske kirke består av 1 278 sokn (menigheter). Soknene utgjør grunnenhetene i Den norske kirke, og har en rettslig og økonomisk selvstendighet. I kapitlet gjennomgås kirkens lokale organisering og de betydelige utfordringer som kirken står overfor på området. Det gis en oversikt over det forsøks- og utviklingsarbeidet som de seneste årene har pågått for å utvikle en mer funksjonell kirkeforvaltning lokalt. Det understrekes at dette forsøks- og utviklingsarbeidet må fortsette.

Kapittel 11 Kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten

Av landets 1 620 kirker er nær 1 000 kirker fredet eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle kirker. Som kulturminner og kunstskatter er disse kirkene, med sine interiører og utsmykning, blant de største og mest betydningsfulle fellesverdiene landet har. Departementet framholder at det er viktig å fastholde kommunenes ansvar for vedlikeholdet og driften av kirkebyggene. Uklarheter i ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene vil kunne svekke den samlede innsatsen på feltet. Det understrekes at det viktigste bidraget for å sikre at

kirkebyggene blir bevart, er at kommunene er økonomisk i stand til å ivareta sitt ansvar. Blant viktige nasjonale tiltak som gjelder for kirkebyggene spesielt, vises blant annet til rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirkebygg og tilskuddsordningen fra Opplysningsvesenets fond til eldre kirker. Spørsmålet om endringer eller utvidelse av de nasjonale tiltakene vil bli vurdert på vanlig måte i budsjettssammenheng. Spørsmålet om å etablere et kulturminnefaglig kompetansesenter innen Den norske kirke vil også bli vurdert.

Departementet går i kapitlet også inn på spørsmål som gjelder eiendomsretten til kirkene. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for endringer på dette området.

Kapittel 12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Hovedsaken i meldingen er hvordan det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke bør utformes i framtiden. De grunnlovsendringene som sees som aktuelle, har ikke økonomiske konsekvenser eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning. I meldingen drøftes også spørsmål som ikke direkte følger av grunnlovs-spørsmålene. Det gjelder det kirkelige demokratiet, finansieringsordninger, kirkegårdsforvaltningen, kirkens organisering og kirkebyggene. Av tiltak som kan ha budsjettmessige konsekvenser, inngår blant annet tiltak for å styrke det kirkelige demokratiet og en eventuell lovfestet plikt for kommunene til å sørge for livssynsnøytrale seremonirom. De budsjettmessige konsekvensene vil departementet komme tilbake til på vanlig måte i budsjettssammenheng.

2 Mål for tros- og livssynspolitikken

2.1 Innledning

Forholdet mellom staten og Den norske kirke berører problemstillinger som går utover de rent kirkepolitiske. Spørsmålet må også sees i sammenheng med den generelle tros- og livssynspolitikken. En stat–kirke-debatt vil både handle om hva slags stat vi ønsker oss og hva slags kirke vi vil ha.

I dag er forholdet mellom staten og Den norske kirke rettslig regulert gjennom statskirkeordningen. Statskirkeordningen består formelt sett av en rekke rettsregler som regulerer organiseringen og styringen av Den norske kirke. I videre forstand er ordningen mer enn formelle regler. Den har betydning på mange og ulike måter. Betydningen er prinsipiell, symbolsk og praktisk, og ordningen berører både samfunnet som helhet, og mer eller mindre direkte, alle borgere. Statskirkeordningen og Den norske kirke er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Offentlige myndigheters politikk overfor tros- og livssynssamfunnene har statskirkeordningen som et viktig utgangspunkt. De økonomiske tilskuddsordningene som eksisterer for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, er for eksempel etablert med utgangspunkt i statskirkeordningen og et prinsipp om likebehandling.

2.2 Utviklingstrekk i samfunnet

Forholdet mellom stat, samfunn, religion og livssyn har i stadig sterkere grad kommet på den politiske dagsordenen i en rekke land. Spørsmålene handler delvis om hvordan de enkelte landene håndterer ulike problemstillinger på disse feltene. I økende grad overskrider imidlertid disse spørsmålene landegrensene og regioner.

De siste tiårene har det norske samfunnet gjennomgått store endringer. Det er blitt et økende mangfold etnisk, kulturelt og religiøst, og det religiøse og livssynsmessige mangfoldet er blitt mer synlig. Dette skyldes i høy grad økt innvandring. I hvor stor grad kultur mangfoldet og tros- og livssynspluralismen er synlig, varierer mye fra sted til sted i landet. Mange opplever at dagliglivet i de

lokale fellesrommene er lite påvirket av at landet som helhet er blitt mer pluralistisk.

Samtidig er det trekk i samfunnsutviklingen som bidrar til å endre de store demografiske og geografiske forskjellene i Norge. Det er stadig større mobilitet innenfor landegrensene, og et trekk i globaliseringen er stadig større mobilitet over landegrensene. Grenser som knytter seg til lokal, regional eller nasjonal tilhørighet, blir bygget ned. Dette gjelder både fysisk og på andre måter. Ulike typer medier og nye kommunikasjonsformer bidrar også til disse prosessene.

I 1960 var det bare 3,7 pst. av innbyggerne som ikke var medlemmer av Den norske kirke. I dag har denne andelen steget til 18,2 pst. (1. jan. 2008). I tabell 2.1 er vist fordelingen av medlemmer på andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Over halvparten av dem som ikke er medlemmer av Den norske kirke, er medlemmer av et annet kristent kirkesamfunn. Den religionen som har nest størst oppslutning i Norge, er islam. Human-Etisk Forbund er det største livssynssamfunnet.

Sekularisering har vært brukt som begrep for å beskrive utviklingen i forholdet mellom religion og samfunn. Denne utviklingen har to hoveddimensjoner: Det er for det første den offentlige eller institusjonelle dimensjonen, hvor staten overtar og–eller verdsliggjør oppgaver som tidligere har ligget til en religiøs institusjon. For det andre er det den private dimensjonen, hvor religion kommer til å bety stadig mindre for individet.

Tidligere mente noen å se en utvikling som innebar at religion på sikt vil forsvinne eller bli betydelig svekket. Nå mener noen snarere å se at religionen er i ferd med å styrke sin stilling. Det snakkes derfor om desekularisering. Differensieringen av det moderne samfunnet innebærer at ulike samfunnsområder er blitt mer uavhengige av hverandre. Samfunnsinstitusjonene er blitt mer spesialiserte, og det er i større grad blitt skilt ut selvstendige handlingsområder. Blant annet er det tydelig at de felles samfunnsinstitusjonene i stadig mindre grad har en felles religiøs begrunnelse. Tolkningen av Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen og den nærmere utformingen av ordningen er gradvis og over en lang tids-

Tabell 2.1 Medlemmer¹ i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Religion/livssyn. Fylke. 2007

	Medlemmer i alt	Buddhisme	Islam	Kristendom	Annen religion ²	Livssyn
Hele landet	403 909	10 753	79 068	225 507	8 859	79 722
Østfold	28 233	1 079	5 473	17 914	245	3 522
Akershus	45 752	1 546	7 938	22 959	1 327	11 982
Oslo ³	95 618	2 643	36 964	35 290	3 709	17 012
Hedmark	9 362	320	1 067	5 204	82	2 689
Oppland	7 809	241	1 097	4 098	87	2 286
Buskerud	23 757	703	6 232	11 729	1 179	3 914
Vestfold	19 910	458	2 384	12 546	255	4 267
Telemark	18 590	349	2 072	13 517	69	2 583
Aust-Agder	11 660	221	546	9 543	28	1 322
Vest-Agder	22 505	465	1 739	18 289	66	1 946
Rogaland	32 402	597	5 440	20 711	288	5 366
Hordaland	31 578	821	2 878	21 068	553	6 258
Sogn og Fjordane	3 049	32	302	1 839	46	830
Møre og Romsdal	10 799	133	920	7 072	294	2 380
Sør-Trøndelag	16 226	735	2 240	7 107	472	5 672
Nord-Trøndelag	4 766	64	391	2 494	53	1 764
Nordland	10 919	117	620	7 287	46	2 849
Troms	7 444	155	600	4 381	45	2 263
Finnmark	3 530	74	165	2 459	15	817

¹ Omfatter bare medlemmer det blir mottatt offentlig støtte for² Omfatter Bahai, Jødedom, Sikhisme og andre trosretninger³ Inkludert 85 bosatte i utlandet

Kilde: 2008 © Statistisk sentralbyrå

periode blitt endret. En måte å beskrive dette på er at «Statens offentlige Religion» har fått et redusert offentlig nedslagsfelt. Det innebærer ikke nødvendigvis at religion framtrer som et mer privatisert fenomen enn tidligere. Men det kan synes som om at religionens samfunnsmessige rolle endres fra å være primært institusjonelt legitimerende til å bli mer relasjonsetablerende. Religion synes nå mer å opptre i det offentlige rom som markør av felles tilhørighet til kultur og verdier.

Økt mangfold, differensiering, globalisering og andre tilknyttede utviklingstrekk er tematisert i en rekke ulike sammenhenger. Slike utviklings- og endringsprosesser i samfunnet påvirker ikke bare statskirkedebatten, men bidrar også til at historiske eller tradisjonelle rammer for den generelle tros- og livssynspolitikken blir utfordret og omformet.

Med et økende tros- og livssynsmangfold blir kravet om at staten innarbeider hensynet til ulike minoriteter tydelig i stadig flere sammenhenger. Statskirkeordningen, som har sine historiske røt-

ter i en tid da staten aktivt motarbeidet livssynsmangfoldet, har utviklet seg parallelt med framveksten av det tros- og livssynsmangfoldet som preger dagens samfunn. Mens det tidligere var obligatorisk å bekjenne seg til den evangelisk-lutherske religionen, er man nå like mye norsk og like god borger om man tilhører et annet tros- eller livssynsamfunn, eller om man ikke har noen slik tilhørighet overhodet.

I samfunnsdebatten er det reist spørsmål om hvilke verdier staten er forpliktet på i dag, og hva slags verdigrunnlag staten bør ha i fremtiden. Det er en vekselvirkning mellom statens og samfunnets verdigrunnlag. Også i andre sammenhenger pågår det diskusjoner om tradisjon, mangfold og pluralitet og hvilken rolle tro og livssyn skal ha i de ulike offentlige rommene, for eksempel i forbindelse med det pågående arbeidet med revisjon av formålsbestemmelsene for opplæringen og barnehagen, og i den aktuelle debatten rundt KRL-faget i skolen.

Økt mangfold og globalisering medvirker også til at ulike former for internasjonale, interreligiøse og økumeniske perspektiver blir en mer integrert del av nasjonale problemstillinger, også på dette feltet. En side ved dette er at statens handlingsrom i tros- og livssynspolitikken er begrenset av ulike former for internasjonale regler, føringer og kontrollsystemer.

2.3 Sentrale elementer og mål i statens tros- og livssynspolitikk

2.3.1 Tros- og livssynsfrihet og likebehandling

Tros- og livssynsfriheten er en grunnleggende verdi i et fritt samfunn. Statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken, uavhengig av hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke er organisert, skal være å styrke og beskytte denne friheten.

Prinsippet om tros- og livssynsfrihet er en universell rettighet, forankret i både intern rett og i flere internasjonale konvensjoner. De rettslige kravene som følger av intern rett og at staten er forpliktet på menneskerettighetene, setter absolutte skranke for hvordan tros- og livssynspolitikken kan utformes.

Tros- og livssynsfriheten har flere dimensjoner, eller underelementer, og den må sees i sammenheng med andre grunnleggende, menneskerettslige prinsipper.

Et første, og helt grunnleggende, element er den enkeltes rett til å tro det han eller hun vil, rett til å skifte tro og til å ha et livssyn som innebærer ikke å ha en religiøs tro. Friheten fra religion og livssyn medfører rett til å kunne stå utenfor tros- og livssynssamfunn og frihet fra plikt til å overholde religiøse normer i et trossamfunn man ikke tilhører. Videre består denne friheten i retten til å gi uttrykk for sin tro, og også å kunne argumentere mot tros- og livssynsmessige oppfatninger, privat så vel som offentlig. Den må derfor også innebære ytringsfriheter som tale- og trykkefrihet. Foreldrenes rett til å oppdra sine barn i samsvar med den troen eller det livssynet de selv har, knytter seg nær til denne individuelle dimensjonen ved tros- og livssynsfriheten.

Tros- og livssynsfriheten må videre også være en kollektiv frihet. Det henger sammen med at religiøs tro er et kollektivt fenomen. Den ytrer seg ved at mennesker kommer sammen og handler sammen, og den har derfor også en viktig samfunnsdannende funksjon. Uten kollektiv tros- og livssynsfrihet er den individuelle en illusjon. Tros-

og livssynsfriheten må derfor omfatte frihet til å komme sammen om religiøse formål, å delta i religiøse ritualer og å feire gudstjeneste sammen med andre. Den omfatter ikke bare møtefrihet, men også rett til å organisere et felles religiøst liv. Og den fordrer at samfunnet setter et rettslig vern mot forstyrrelser av denne virksomheten.

Den individuelle og kollektive tros- og livssynsmessige friheten er imidlertid ikke uten begrensninger. Også det tolerante samfunnet setter grenser. Tros- og livssynsfriheten kan kollidere med andre tungtveiende prinsipper. Handlinger som er skadelige for interesser som samfunnet anser for viktige, vil med rette kunne motarbeides med ulike virkemidler, også forbys og straffefølges, selv om de er religiøst eller livssynsmessig motivert. Også tros- og livssynssamfunn er underlagt samfunnets alminnelige lovgivning. Når viktige verdier står på spill, vil staten også kunne gripe inn i trossamfunnens indre forhold. Det er ikke uenighet om at dette må gjelde for eksempel økonomisk kriminalitet og skade på liv og helse. Spørsmålet om hvor langt samfunnet kan gå for å gripe inn mot diskriminering på grunn av for eksempel etnisitet, kjønn, seksuell orientering og sivilstand, er mer omdiskutert.

Tros- og livssynsfriheten har rettslige forankringspunkter i både nasjonal lovgivning og internasjonale forpliktelser. I norsk lovgivning er Grunnloven § 2 første ledd den sentrale bestemmelsen, men viktige regler følger blant annet også av trossamfunnsloven fra 1969. Grunnloven § 110c sier at det påligger statens myndigheter «at respektere og sikre Menneskerettighetene» og at nærmere bestemmelser om «Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov». De sentrale internasjonale menneskerettighetstraktatene inneholder bestemmelser om tros- og livssynsfrihet, jf. boks 2.1, og gjennom menneskerettsloven fra 1999 er de viktigste menneskerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg, gjort til norsk lov med forrang. De ulike bestemmelsene som hjemler tros- og livssynsfrihet og tilgrensende prinsipper, er ikke skarpt avgrenset mot hverandre. Det kan være visse forskjeller i tolkningen av de ulike rettslige grunnlagene for tros- og livssynsfrihet, og gjennomslagskraften i tolkningene kan få, kan være forskjellig i ulike sammenhenger. Gjønnesutvalget peker i sin utredning for eksempel både på at de eldre norske reglene i «nyere tid ... kan sies i noen grad 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», og på at tros- og livssynsfrihet som menneskerettig-

Boks 2.1 Internasjonale menneskerettighetstraktater

Sentrale menneskerettighetstraktater regulerer tros- og livssynsfrihet. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fra 1950 (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fra 1966 (SP) er av flere grunner de to viktigste konvensjonene, og disse har bestemmelser om tros- og livssynsfrihet i henholdsvis artikkel 9 og 18:

EMK art. 9 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet:

«1. 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 såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

2. 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.»

SP art. 18:

«1. Enhver skal ha rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å bekjenne seg til eller

anta en religion eller tro etter eget valg, og frihet til alene eller sammen med andre, offentlige eller private, å utøve sin religion eller tro gjennom gudstjeneste, iakttagelse av religiøse skikker, andaktsøvelser og undervisning.

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

3. 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 nødvendig for å beskytte den offentlige sikkerhet, orden, helse eller moral, eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.

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

FN-erklæringen om menneskerettigheter fra 1948 har dessuten hatt stor betydning som prinsipperklæring, og flere andre konvensjoner kan trekkes inn i en diskusjon av forholdet mellom staten og Den norske kirke.

I tilknytning til de ulike konvensjonsbestemmelsene finnes det dommer, andre typer avgjørelser eller ulike former for uttalelser og kommentarer.

het «er utviklet i en rettslig og idéhistorisk tradisjon som står fjernt fra den nordiske statskirkeanekgangen og som betrakter denne som særegen og prinsipielt problematisk» (utredningen s. 75–76). I punkt 4.1.4 er Gjønnnesutvalgets beskrivelse av det materielle innholdet i prinsippet om tros- og livssynsfrihet gjengitt.

Full tros- og livssynsmessig frihet forutsetter også likebehandling av tros- og livssynssamfunnene, og av deres medlemmer, men likebehandling kan ikke anvendes som et absolutt og ukvalifisert krav. Prinsippet om ikke-diskriminering stenger for forskjellsbehandling som ikke er tilstrekkelig begrunnet. Det innebærer at staten ikke kan gjøre offentlige rettigheter eller plikter avhengige av bestemte tros- eller livssynsmessige oppfatninger, og at det heller ikke kan gjøres usaklig forskjell på samfunnene. Positiv diskriminering

eller særbehandling av minoriteter kan være både berettiget og nødvendig.

Det er mulig, og det kan være formålstjenlig, å skille mellom tros- og livssynsfrihet og likebehandling (ikke-diskriminering) som prinsipper og som rettslige begreper. Dette vektlegges for eksempel av Gjønnnesutvalget. Et viktig poeng er at tros- og livssynsfrihet i rettslig forstand er et snevrere begrep enn slik det ofte brukes i mer prinsipiell betydning. Utvalget understreker samtidig at dette rettsområdet er i stadig utvikling, og at rekkevidden av de rettslige kravene i nyere tid er blitt tolket stadig videre, slik at forskjellen er blitt mindre enn den var tidligere.

På denne bakgrunnen vil departementet peke på at det er legitim uenighet om hvor langt rettslige tekster om tros- og livssynsfrihet kan og skal tol-

kes. Slik uenighet er reflektert både i Gjønnestutvalget og i høringsmaterialet.

Prinsippene om tros- og livssynsfrihet og ikke-diskriminering innebærer en utfordring for dagens statskirkeordning og for den generelle tros- og livssynspolitikken. Denne utfordringen relaterer seg både til statlig styring av trossamfunnet Den norske kirke, til Den norske kirkes særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn og til individenes stilling. En statskirkeordning stiller særskilte krav til aktsomhet og følsomhet i statens tros- og livssynspolitikk.

2.3.2 En aktivt støttende tros- og livssynspolitikk

Selv om statskirkeordningen ble skapt i en tid uten tros- og livssynsfrihet, har det gradvis, i både rettslig og reell forstand, blitt stadig større tros- og livssynsfrihet i Norge. Kravet om endringer ble først satt fram av kristne trossamfunn utenfor statskirken og av liberale talspersoner i politiske miljøer og innenfor Den norske kirke. Senere har også andre tros- og livssynssamfunn vært sterke drivkrefter i utviklingen, og de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene har hatt sentral innflytelse de siste tiårene.

Når Grunnloven § 2 andre ledd sier at den evangelisk-lutherske religion «forbliver Statens offentlige Religion», innebærer det ikke at staten i dag er religiøs eller konfesjonell. Den setter ingen skranke for Stortingets alminnelige lovgivning. Selv om bestemmelsen er symboltung og nok kan oppfattes annerledes, er den rettslig å forstå som en kirkeparagraf. Staten er bundet til evangelisk-luthersk religion i kirkesaker, men ikke ellers. Dermed er det bare i svært begrenset forstand at Norge har en statsreligion.

Staten er ikke, og skal heller ikke være religiøs fundert. Den er prinsipielt sekulær. Det er ikke lenger slik at man må være medlem i et bestemt kirkesamfunn for å være fullverdig statsborger og samfunnsmedlem. Den offentlige sfæren skal være styrt av en lovgivning som prinsipielt ikke er religiøs eller livssynsmessig begrunnet. De offentlige institusjonene skal prinsipielt fungere uavhengig av religion og livssyn. Dette innebærer imidlertid ikke at tro og livssyn skal fortrenkes fra de ulike offentlige rommene og reduseres til et privat anliggende. Det innebærer heller ikke at staten er eller skal være verdinøytral. Statens virksomhet innebærer verdivalg og er verdiforankret, men religiøse og livssynsmessige begrunnelser må inngå i samfunnsdebatten på linje med andre synspunkter, og må tåle offentlighetens kritiske søkelys. Et plura-

listisk og demokratisk samfunn innebærer at gjensidig kritikk er legitimt og ønskelig. Lovgivningen og institusjonene skal fungere blant religioner og livssyn, men ikke i kraft av religion eller livssyn. Nettopp fordi det offentlige skal verne om tros- og livssynsfrihet og likebehandling, legge til rette for mangfold og gi rom for individuelt livsvalg, skal de offentlige institusjonene være allmenne, men samtidig aktivt støttende og likeverdige innstilt til religion og livssyn.

I et pluralistisk samfunn er det imidlertid ikke rimelig å regne med at alle borgerne omfavner samme verdier og begrunnelser for samfunnsinstitusjonene. Selv om det ikke kan oppnås full konsensus, bør det i en liberal stat være en målsetting å oppnå noen grad av overlappende konsensus: Det er mulig å finne prinsipper og regler som flest mulig – eller ideelt sett alle – kan akseptere, uten at det dermed forutsettes at alle borgerne skal ha identiske verdsett. Demokrati, rettsstat og menneskerettigheter er slike sentrale prinsipper. En viktig årsak til det er at demokrati og rettsstat gir rom for et stort spekter av ulike og motstridende livsvalg. Demokrati og rettsstat gir mennesker med ulike verdier og prioriteringer mulighet til frihet og fredelig sameksistens.

En liberal stat må forholde seg til at det finnes mennesker som har holdninger og verdier som avviker fra majoritetens eller ulike elites verdsett. Den som vil bekjempe pluralismen, bekjemper friheten. Samtidig er staten berettiget til å gjøre inngrep i rettigheter når de kommer i konflikt med andre tungtveiende rettigheter. Det stilles krav til statens inngrep. De må for eksempel ikke systematisk og usaklig favorisere visse typer livssyn og levemåter på bekostning av andre.

Med et utgangspunkt i statskirkeordningen og et prinsipp om ikke-diskriminering har offentlige myndigheter ført en aktivt støttende politikk overfor andre tros- og livssynssamfunn, og denne politikken har vært i stadig utvikling. Lovgivningen om tros- og livssynssamfunn har ikke bare som målsetting å oppfylle minimumskrav som en kan utlede av prinsippene om tros- og livssynsfrihet og likebehandling. Staten forholder seg ikke passivt til tros- og livssynssamfunnene, men har som ambisjon aktivt og positivt å fremme tros- og livssynsmessig virksomhet. Gjennom vedtaket av trossamfunnsloven i 1969 og loven om tilskott til livssynssamfunn i 1981 har tros- og livssynssamfunnene fått rett til økonomiske tilskudd fra stat og kommune, beregnet på grunnlag av statens og kommunenes budsjetterte utgifter til Den norske kirke. Tros- og livssynssamfunnenes virksomhet og interesser har dessuten fått uttrykkelig vern i visse typer lovgiv-

ning, og tros- og livssynssamfunnene utøver viktige samfunnsmessige oppgaver og konkrete funksjoner på vegne av det offentlige, for eksempel når det gjelder inngåelse av ekteskap. Den norske kirke har dessuten i stor grad ansvar for kirkegårdsforvaltningen. Det offentlige gir økonomisk støtte til opplæring i religion og livssyn i regi av tros- og livssynssamfunnene, og det blir lagt til rette for religiøs og livssynsmessig betjening i offentlige institusjoner og ved markeringer av viktige hendelser, både nasjonalt og lokalt.

Selv om statskirkeordningen har vært og er et sentralt element også i statens alminnelige tros- og livssynspolitik, legger departementet til grunn at statens aktivt støttende tros- og livssynspolitik i dag prinsipielt ikke hviler på statskirkeordningen, men på at staten anerkjenner tro og livssyn som et felles gode i samfunnet.

Samtidig vil noen mene at statskirkeordningen både historisk og aktuelt ikke ensidig representerer en utfordring i lys av prinsippene om tros- og livssynsfrihet og likebehandling. Noen vil framheve at den også har hatt positive sider for utviklingen av en statlig tros- og livssynspolitik og, kanskje paradoksalt, har bidratt til å fremme tros- og livssynsfriheten i Norge. I et slikt perspektiv framstår det dessuten som en gevinst at statskirkeordningen antakelig har vært en medvirkende årsak til at religion har hatt en nærmest selvfølgelig plass i ulike offentlige rom i det norske samfunnet. Tro og livssyn er i Norge ikke blitt redusert til et marginalt fenomen i offentligheten eller et rent privat anliggende. Slike synspunkter har til dels også vært fremmet av representanter for livssynsminoriteter selv om minoritetene gjennomgående er kritiske til statskirkeordningen.

For departementet er det et hovedmål at staten skal legge til rette for og bidra til tros- og livssynsmangfoldet i samfunnet, og at staten også, økonomisk og på andre måter, aktivt skal støtte opp om tros- og livssynssamfunnene og deres virksomhet. Et tros- og livssynsmessig mangfold beriker samfunnet og stiller det overfor nye utfordringer. Tro, religion og livssyn er positive verdier for den enkelte og for samfunnet og kan binde sammen og skape fellesskap i et pluralistisk samfunn. Selv om tro, religion og livssyn kan være kilder til konflikt, skaper de også tilhørighet og har samfunnsmessig betydning som verdiformidlere og tradisjonsbærere. Det er viktig at det blir lagt til rette for gode praktiske løsninger som ivaretar borgernes ulike behov, blant annet i viktige faser i livet, sorg og høytid.

Videre legger departementet til grunn en målsetting om at offentlige myndigheter skal bidra til

å fremme dialog, samarbeid og samhandling mellom tros- og livssynssamfunnene både lokalt og nasjonalt. Åpenhet og samtale fremmer gjensidig forståelse og bidrar til respekt for ulikheter og for felles verdier som samfunnet skal bygge på.

På denne bakgrunnen kan departementet ikke se at eventuelle endringer i statskirkeordningen vil føre til at staten trekker seg tilbake fra dette politikkområdet, slik at tro og livssyn må bli marginalisert eller at statens økonomiske støtteordninger til tros- og livssynssamfunn avvikles. En annen sak er at eventuelle endringer i statskirkeordningen vil kunne påvirke det formelle grunnlaget for og den praktiske utformingen av statens tros- og livssynspolitik på enkelte felter. Dette er spørsmål som departementet vil arbeide videre med.

2.3.3 Staten som kirkestyre – kirkepolitiske hovedmål

Av de overordnede tros- og livssynspolitiske målene følger det også noen mer avgrensede kirkepolitiske målsettinger. Staten må forholde seg til to roller på det tros- og livssynspolitiske feltet. Staten skal sikre alle borgeres rettigheter og interesser samtidig som staten har særlige plikter i og overfor Den norske kirke. Det er ulike oppfatninger av hvor problematisk denne dobbeltrollen er. Statens kirkepolitikk må uansett forholde seg til statens tros- og livssynspolitik, og omvendt.

Hovedspørsmålet i denne meldingen er hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke skal organiseres i framtiden. I kirkepolitisk perspektiv relaterer organiseringsspørsmålet seg til hvordan kirkeordningen best kan realisere Den norske kirkes grunnleggende formål og oppgaver. Samtidig kan ikke den helhetlige vurderingen av statskirkeordningen utelukkende relateres til kirkepolitiske mål. Kirkeordningen må være «fleksibel nok til å møte skiftende utfordringer», som Gjønnnes-utvalget uttrykker det (utredningen s. 17). Dette innebærer at de ulike spørsmålene vedrørende statskirkeordningen også må vurderes i forhold til målene for tros- og livssynspolitikken i alminnelighet. Det er grunnlag for å si at kirkepolitikken og Den norske kirke er blitt stadig tydeligere påvirket av disse sammenhengene. For eksempel har det innenfor Den norske kirke vært en stigende erkjennelse av at majoritetskirkens særstilling representerer en utfordring for økumenisk samarbeid og religionsdialog både nasjonalt og internasjonalt.

Den viktigste grunnverdien i det statlige kirkestyret er respekten for Den norske kirke som tros-samfunn. De overordnede politiske målsettingene

for Den norske kirke har derfor vært forankret i kirkens selvforståelse som trossamfunn og folkekirke, slik den blant annet framgår av Kirkemøtets grunnleggende målformulering, som sier at «Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke», og Kirkemøtets uttalelse «Den norske kirkes identitet og oppdrag» fra 2004, jf. punkt 3.5.1.

På dette grunnlaget har departementet en kirkepolitisk målsetting om å sikre at Den norske kirke kan videreføres og styrkes som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke, med dåpen som eneste medlemskriterium, bred kontaktflate og rom for ulike grader av trosengasjement, ulike kulturer og tradisjoner og ulike teologiske retninger. Den norske kirke skal over hele landet kunne tilby kirkelig betjening, invitere folk til tro og fellesskap og være en verdibærer som bidrar til å styrke lokalsamfunn og storsamfunn, menneskeverd, miljøvern og internasjonal solidaritet.

Departementets overordnede, folkekirkelige målsetting har flere dimensjoner og kan dermed også konkretiseres på flere måter.

Departementet vil understreke betydningen av at medlemmenes tilhørighet til Den norske kirke sikres. Kirkens brede kontaktflate må opprettholdes, og det må fortsatt være rom for ulike former for trosengasjement og deltakelse. Medlemmene må oppleve tilstrekkelig trygghet for at Den norske kirke fremdeles skal være nærværende i lokalsamfunnene over hele landet, og at den fortsatt skal være bred, åpen og inkluderende. Tilhørighet i denne betydningen rekker ut over mening og trosengasjement. Tilhørigheten har også en samfunnsmessig dimensjon, som blant annet manifesterer seg i oppslutningen om Den norske kirkes ritualer. Departementet mener det er viktig å se medlemstilhørighet i sammenheng med maktfordeling og demokrati i Den norske kirke. Spørsmålet om å sikre medlemmenes tilhørighet handler også om at Den norske kirke fortsatt må være tilgjengelig i lokalsamfunnene over hele landet, og dermed om ytre rammevilkår som organisering og ressurstilgang. Den norske kirke er ikke minst lokalkirke. Kirkens liv utfoldes i lokalsamfunnene, og kirken er på mange måter en grasrotbevegelse.

Departementet har videre en overordnet målsetting om at Den norske kirkes selvstendighet

som trossamfunn skal styrkes ytterligere, i tråd med kirkens selvforståelse og den reformtradisjonen som har ligget til grunn for oppbyggingen og myndiggjøringen av en spesifikt kirkelig organisasjonsstruktur på lokalt, regionalt og nasjonalt plan gjennom det forrige århundret. Denne skrittvis reformprosessen er i seg selv et viktig bakgrunns-element ved inngangen til debatten om statskirkeordningen. Utviklingen har ført til at Den norske kirkes selvstendighet er vesentlig styrket siden forrige gang Stortinget debatterte statskirkeordningen. Det synes å være bred enighet om at reformprosessen har vært hensiktsmessig, både fra statlig side og i Den norske kirke. Målsettingen om ytterligere selvstendigjøring henger imidlertid, slik departementet ser det, nær sammen med behovet for å styrke demokratiet i Den norske kirke.

Både folkekirke- og trossamfunnskarakteristikken er viktige perspektiver på Den norske kirke når en skal vurdere statskirkeordningen. Statskirkeordningen har ikke vært til hinder for at Den norske kirke har vært anerkjent og respektert som et trossamfunn, men med en særskilt tilknytning til offentlige myndigheter og en særlig rolle i det norske samfunnet. Et vesentlig trekk ved Den norske kirke er at kirken framstår som, og ønsker å være, en bred, åpen og inkluderende folkekirke. Slik departementet ser det, er det derfor i prinsippet ingen motsetning mellom å anerkjenne Den norske kirke som trossamfunn og samtidig vektlegge Den norske kirkes karakter av folkekirke. Tvert imot framgår det tydelig av Den norske kirkes vedtatte målformulering og den uttalelsen Kirkemøtet avga i 2004 om Den norske kirkes forståelse av seg selv, sine oppgaver og sin plass i det norske samfunnet, at Den norske kirke har en grunnleggende folkekirkelig identitet, og at denne identiteten får betydning for kirkens oppdrag og virksomhet. En slik harmoniserende tilnærming framstår som tydelig i Gjønnesutvalgets utredning, og den kommer også til uttrykk i en rekke høringsuttalelser, ikke minst i Kirkemøtets uttalelse.

Kirkeordningen må gi et så godt grunnlag som mulig for at hensynet til ulike sider ved Den norske kirke kan ivaretas på en måte som sikrer kirken som trossamfunn, medlemmenes tilhørighet og kirkens samfunnsmessige betydning.

3 Om statskirkeordningen og Den norske kirke

3.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kortfattet oversikt over statskirkeordningens historiske og konstitusjonelle forankring, det gjeldende rettsgrunnlaget for Den norske kirke og kirkens organisatoriske rammeordninger som følger av dette.

Statskirkeordningen består formelt av et system av rettsregler som i hovedsak regulerer organiseringen og styringen av Den norske kirke. Denne meldingen vil i første rekke konsentrere seg om dette overordnede, rettslige rammeverket. I videre forstand er ordningen naturligvis mer enn formelle regler, og den kan og bør åpenbart vurderes i flere perspektiver enn et strengt rettslig. Departementet vil derfor i kapitlet også presentere noen grunnleggende perspektiver på Den norske kirke som en aktuell drøftelse av statskirkeordningen etter departementets syn må forholde seg til, jf. punkt 3.5. I hovedsak er framstillingen i kapitlet fram til og med dette punktet av beskrivende karakter.

Avslutningsvis i kapitlet, i punkt 3.6, vurderer departementet statskirkeordningen i lys av målene for tros- og livssynspolitikken, jf. kapittel 2.

3.2 Statskirkeordningens historie

3.2.1 Den eldste tiden

Kristendommen ble innført i Norge med lovvedtak og har på den måten vært statsreligion hele tiden. En vet ikke sikkert hvor tidlig kristendommen kom til landet, men kilder knytter den som statsreligion til Olav Tryggvason, selv om Håkon den gode og andre hadde bygd kirker tidligere. I Mos-ter på Bømlo var det alt før år 884 et lokalt ting. Dit kom kongen i år 995 og fikk vedtatt kristendoms-påbudet. Tingene ville ikke dømme etter lover de ikke selv hadde vedtatt.

Det er mulig at det er denne hendingen som var forutsetningen for at Mostratinget i 1024 fikk sin plass i norgeshistorien for alle tider. Her ble St. Olavs kristenrett til. Den var utarbeidet av Olav, som ennå ikke hadde blitt den hellige, og biskop Grimkjell. En tror at kristenretten ble godkjent av et riksmøte som var samlet på tinget og til slutt ved-

tatt på tinget. Senere måtte kongen reise rundt for å få den vedtatt på de store lagtingene som var etablert på 900-tallet og begynnelsen av 1000-tallet.

Det kom til å stå stor strid om Olavsretten de neste vel 500 årene. Hovedårsaken til det var at denne retten var solid tuftet på den germanske retten, med stor vekt på eiendomsretten og det innholdet og den verdien denne hadde. Dette kom til å bryte klart med prinsippene i Corpus iuris canonici – den kanoniske retten, som var en samling og fornying av rettsreglene i Pavekirken. Samlingen startet med Gratians dekret som kom i 1140-årene og ble et kraftig redskap i hendene til erkebiskopene i Nidaros fra 1153. Striden nådde en topp ved bannlysingen av kong Sverre, men fortsatte i hele middelalderen. Den velkjente sættargjerda i Tunsberg i 1277 var et forlik mellom erkebiskop Jon Raude og kong Magnus Lagabøter på bakgrunn av landsloven og alle de nye lagtingslovene som kongen hadde fått vedtatt. Sættargjerda ble stadfestet så sent som på unionsmøtet i Skara i 1458, men da var det lenge siden lagtingene hadde vært lovgivere i store rikssaker.

Reformasjonen var også en lovsak, men utover på 1500-tallet og fram til enevoldstiden fra 1660 ble de viktigste lovene gitt av kongen med samtykke av det danske riksrådet. Et godt eksempel på en slik lov er kirkeordinansen fra 1539, som fullt ut satte den kanoniske retten til side i Norge. Kirkeordinansen ble avløst av en egen kirkeordinans for Norge i 1607, som var utarbeidet av de norske biskopene. For øvrig ble den norske kirkeretten fornyet i Kong Christian Den Femtis Norske Lov fra 1687. Mange av reglene her var gjeldende rett helt opp til vår egen tid.

3.2.2 Tiden fra 1814

Grunnlovsfedrene på Eidsvoll ønsket ingen endringer i statskirkeordningen fra enevoldstiden. Kontinuiteten er framhevet i Grunnloven § 2 ved at den evangelisk-lutherske religion «forbliver» statsreligionen, og med § 16 blir denne på en særlig måte knyttet til Kongen. Når Kongen «anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager», var nok tanken at alt var sagt om den kirkelige virksomheten i

riket. Kongen og de geistlige embetsmennene drev kirken, og da var det intet behov for at de folkevalgte i Stortinget skulle ha bekjennelsesplikt.

Det var flere forhold som gjorde at den lovgivende makt ble mer aktiv i kirkesaker enn en kanskje hadde tenkt seg. Statskirkeordningen fra enevoldstiden var blant annet preget av at kristenplikt var borgerplikt. I tillegg var lekmannsforkyning forbudt i konventikkelplakaten fra 1741. Innføring av mer religionsfrihet i riket var en lovsak, og i 1842 ble konventikkelplakaten opphevet og i 1845 kom dissenterloven, som åpnet for at en kunne melde seg ut av statskirken.

Det andre området som aktiviserte Stortinget, var eiendomsretten til kirkene. Etter det store kirkesalget på 1720-tallet var en stor del av kirkene i privat eie i 1814. Allerede i 1818 ble saken tatt opp i Stortinget, og den kom opp en rekke ganger gjennom hele 1800-tallet. Målet var å få kirkene tilbake til soknets eie. Blant annet var formannskapslovene fra 1837 delvis begrunnet i behovet for en lokal representasjon til å stå for tilbakekjøpet av kirkene. Da «Lov om Kirker og Kirkegaarde» kom i 1897, eide hvert sogn sin kirke.

Et tredje område for lovgiveren var demokratiseringsprosessen i samfunnet. Både formannskapslovene og opphevingen av konventikkelplakaten gikk ut på å ta makt fra embetsmennene, men den virkelige store debatten stod om kirken

skulle få folkevalgte styringsorganer. Debatten startet med «Kirkekommissjonen av 1859», striden svingte fram og tilbake i 60 år, og alle parter skiftet og byttet standpunkt flere ganger. Mens striden foregikk, ble flere av de kristne lekmannsorganisasjonene for indre og ytre misjon stiftet, blant annet fordi embetsmannskirken ikke ga rom for slik virksomhet. Striden endte med «Lov om menighetsråd og menighetsmøter» fra 1920. Under striden hadde Stortinget gjort det klart at det var en lovsak å organisere kirken med folkevalgte møter og råd, til tross for ordlyden i Grunnloven § 16. Det er grunn til å merke seg at i «Kirkekommissjonen av 1908», som utredet lovsaken, gikk tre av åtte medlemmer inn for å etablere en fri folkekirke. I den store høringen i 1914 stemte 15,5 pst. for dette framlegget.

3.2.3 Tiden fra 1945

Bispedømmerådene ble opprettet ved lov fra 1933, først og fremst for å nominere bispekandidater. Ellers skjedde det ikke mye med den kirkelige organisasjonen i mellomkrigstiden. Den andre verdenskrigen og kirkens innsats i den tiden ga derimot støtet til ny aktivitet. De politiske partiene la høsten 1945 fram et fellesprogram, og der slo de fast at statskirken fortsatt skulle bestå, men med tjenlige organer. «Kirkeordningsnemnda av 1945» fikk et ambisiøst mandat med tanke på ny organisering av kirken, men en finner ikke igjen mye av dette i kirkeordningsloven fra 1953. Det gikk derfor bare 10 år før en på kirkelig hold dro i gang et nytt utredningsarbeid med sikte på en utbygging av den kirkelige organisasjonen. Birkelikkommisjonen kom med sin utredning i 1969, og den gikk inn for en omfattende delegasjon av myndighet, innenfor rammen av statskirkeordningen, til kirkelig valgte organer. Denne utredningen ble ført videre i Støylenkommisjonen, som la fram sitt arbeid i 1973. Sentralt i denne utredningen sto en klargjøring av forholdet mellom stat og kirke, men fortsatt var det reformer etter delegasjonslinjen som var veien å gå. Den kirkelige debatten som kom om dette i forbindelse med arbeidet i disse to kommisjonene, var bakgrunnen for at Stortinget i 1970 vedtok at det skulle oppnevnes et offentlig utvalg «til å vurdere det statskirkelige system i sin helhet slik det er utformet og virker i Norge». NOU 1975:30 *Stat og kirke* er resultatet av arbeidet i Sivertsenutvalget. I utvalget gikk 8 av 12 medlemmer inn for overgang til en selvstyrt folkekirke. I den høringen som fulgte, var kun 2 pst. av stemmene fra menighetsrådene, 1 pst. av stemmene fra

Boks 3.1 Navnet Den norske kirke

Den offisielle betegnelsen på statens offentlige religion eller statskirken er Den norske kirke, og denne betegnelsen er blitt innarbeidet gradvis. Første gang den ble brukt i offisiell sammenheng var i tittelen på *Den norske Kirkes symbolske Bøger*, som ble utgitt i 1850. Den ble også benyttet i 1889 om *Alterbog for Den norske kirke* og i det oppdraget som departementet ga til den såkalte Kirkekommissjonen av 1908. I lovttekster ble navnet tatt i bruk i 1926, i lov om utnevning av biskoper i Den norske kirke. Senere har det offentlige benyttet denne betegnelsen på statskirken, som for eksempel i lov om Den norske kirkes ordning, fra 1953, og i den gjeldende lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke.

Denne meldingen bruker betegnelsen Den norske kirke. Kortformene kirke eller kirken refererer seg i meldingen alltid til Den norske kirke med mindre noe annet framgår klart av sammenhengen.

kommunestyrene og 23,5 pst. av stemmene fra prestene for et skille mellom stat og kirke.

I St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke* konkluderte regjeringen med at den ikke så grunnlag for et skille mellom stat og kirke, men var villig til å gå til «yttergrensene for en forsvarlig forståelse av mulighetene for desentralisering og delegasjon». Meldingen trakk opp rammer og retningslinjer for et omfattende kirkelig reformarbeid med sikte på å gi de kirkelig valgte organene betydelig større selvstendighet. Meldingen fikk bred tilslutning i Stortinget og har vært grunnlaget for en rekke endringer i kirkeordningen på sentralt og regionalt nivå. Kirkelovutvalget kom i NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* med en utredning om forholdene på det lokale nivået, og dette arbeidet førte fram til kirkeloven, gravferdsloven og fondsloven i 1996. Disse lovene markerte et foreløpig slutt punkt i det reformprogrammet som ble varslet i stortingsmeldingen om stat og kirke i 1980. Så tidlig som i 1998 gikk Kirkerådet videre med utredningsarbeid gjennom Bakkevigutvalget. Utredningen *Samme kirke – ny ordning* kom i 2002 med forslag om en ny ordning av forholdet mellom staten og kirken. Kirkemøtet 2002 vedtok å arbeide med reformer innenfor den bestående ordningen, men anbefalte samtidig at det ble oppnevnt et offentlig utvalg til å utrede forholdet mellom staten og kirken.

3.3 Statskirkeordningens konstitusjonelle forankring

Statskirkeordningen i Norge er konstitusjonelt forankret. Totalt er det sju paragrafer i Grunnloven som eksplisitt etablerer og regulerer statskirkeordningen. Noen andre bestemmelser og formuleringer i Grunnloven vil også kunne sees i sammenheng med statskirkeordningen. De relevante bestemmelsene er gjengitt i boksene 3.2, 3.3 og 3.4.

Den særlige ordningen av kirkestyret i Grunnloven må sees i lys av de alminnelige statsrettslige reglene om myndighetsfordelingen mellom statsmaktene, historiske forhold og utviklingstrekk av ulik art. Selv om grunnlovsbestemmelsene som etablerer statskirkeordningen i hovedsak har bestått uendret i snart 200 år, er det reelle innholdet i ordningen vesentlig endret siden 1814. En viktig årsak til dette er at Grunnloven i norsk tradisjon utgjør et relativt fleksibelt rammeverk.

Konstitusjonelt er Kongen i kirkelig statsråd Den norske kirkes øverste organ. Grunnloven § 3 sier at Kongen er den utøvende makt, og kirkestyret er særskilt lagt til Kongen som et prerogativ, jf. Grunnloven § 16 og §§ 21 og 22.

Stortingets alminnelige lovgivningsmyndighet innbefatter myndighet til å regulere både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. En må legge til grunn at statskirkeordningen har medført at Stortinget har gått forholdsvis langt i å regulere Den norske kirkes virksomhet. Dessuten øver Stortinget vesentlig innflytelse på Den norske kirkes virksomhet gjennom bevilgningsmyndigheten. Stortingets myndighet til å føre kontroll med regjeringens myndighetsutøvelse gjelder også på kirkeområdet.

Grunnloven § 2 annet ledd første punktum sier at den evangelisk-lutherske religion «forbliver Statens offentlige Religion». Religion er gjort til et statsformål ut fra en forståelse av enhet mellom religion og stat. Ordet «forbliver» etablerer linjer tilbake i historien og signaliserer kontinuitet, blant annet ga det et grunnlag for at det underliggende kirkelige regelverket fra eneveldet kunne videreføres etter 1814. Hva som nærmere forstås med formuleringen «evangelisk-luthersk Religion» i Grunnloven § 2, er angitt i Norske Lov fra 1687 andre bok første kapittel. Skriftene som er regnet opp der (Bibelen, Den apostoliske, nikenske og athanisianske trosbekjennelsen, Confessio Augustana og Luthers lille katekisme), er fremdeles Den norske kirkes formelle læregrunnlag.

Domstolene har ingen særlig rolle i kirkestyret, men saker som angår Den norske kirke, kan komme opp for domstolene på vanlig måte.

Spørsmålet om Den norske kirke er et eget eller selvstendig rettssubjekt er en gammel kirkerettslig problemstilling, som har vært hyppig og inngående diskutert gjennom ulike perioder. Den gjeldende tilknytningen mellom staten og Den norske kirke er svært sammensatt. De enkelte soknene i Den norske kirke har betydelig rettslig selvstendighet. Likevel er det ikke grunnlag for å betegne Den norske kirke som nasjonal størrelse som et selvstendig rettssubjekt, atskilt fra staten. Denne forståelsen har vært lagt til grunn for utbyggingen av det kirkelige selvstyret på 1900-tallet. Den myndigheten de spesifikt kirkelige organene på regionalt og sentralt nivå i kirken har fått, er lånt kompetanse, basert på delegasjon fra Kongens forvaltningsområde og fra Stortingets myndighetsområde.

Boks 3.2 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

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer.

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

Kongen fordeler Forretningerne iblandt Statsraadets Medlemmer saaledes, som han det for tjenligt eragter. Til at tage Sæde i Statsraadet kan Kongen ved overordentlige Leiligheder, foruden Statsraadets sædvanlige Medlemmer, tilkalde andre norske Borgere, kun ingen Medlemmer af Stortinget.

Ægtefæller, Forældre og Børn eller to Søskende maa ei paa samme Tid have Sæde i Statsraadet.

§ 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 de Embedsmænd, som ere ansatte ved Statsraadets Kontorer eller ved Diplomatiets eller Konsulatvæsenet, civile og geistlige Overøvrigheds-Personer, Regimenters og andre militære Korpsers Chefer, Kommandanter i Fæstninger og Høistbefalende paa Krigsskibe.

§ 27

Alle Statsraadets Medlemmer skulle, naar de ikke have lovligt Forfald, være nærværende i Statsraadet, og maa ingen Beslutning tages der, naar ikke over det halve Antal Medlemmer ere tilstede.

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

Boks 3.3 Bestemmelsen om Oplysningsvesenets fond**§ 106**

Saaavel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistligheden beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme. Milde Stiftelsers Eiendomme skulle blot anvendes til disses Gavn.

Boks 3.4 Andre relevante bestemmelser (departementets uthevinger)

§ 5

Kongens Person er *hellig*; han kan ikke lastes, eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad.

§ 9

Saasnaart Kongen, som myndig, tiltræder Regjeringen, aflægger han for Storthinget følgende Ed: «Jeg lover og sværger, at ville regjere Kongeriget Norge i Overensstemmelse med dets Konstitution og Love; *saasandt hjælpe mig Gud den Almægtige og Alvidende!*»

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 Ed: «Jeg lover og sværger at ville forestaa Regjeringen i Overensstemmelse med Konstitutionen og Lovene, *saa sandt hjælpe mig Gud den Almægtige og Alvidende!*».

Holdes ei Storthinget paa den Tid, nedlægges Eden i Statsraadet, og tilstilles siden næste Storthing.

Den Prinsesse eller Prins, som een Gang har aflagt Eden, gjentager den ikke senere.

3.4 Oversikt over Den norske kirkes organisasjonsstruktur og relevant regelverk

3.4.1 Den norske kirkes organisasjon

Den norske kirke har en kompleks organisasjonsstruktur. Statskirkeordningen består rettslig sett av et omfattende regelverk ut over det som følger av Grunnloven. Dette regelverket er vedtatt av ulike organer, og det har ulikt hjemmelsgrunnlag og ulik karakter. For det første har Stortinget vedtatt lovgivning som regulerer Den norske kirkes organisasjon og virksomhet. Dette omfatter både lovgivning som er spesifikk for Den norske kirke og mer generell lovgivning som også får anvendelse for Den norske kirke. Dernest har Kongen vedtatt regelverk som utfyller og utdyper statskirkeordningen. Dette dreier seg dels om forskrifter med hjemmel i lov og dels om regelverk som Kongen har vedtatt på selvstendig myndighetsgrunnlag, jf. særlig Grunnloven §§ 3 og 16. For det tredje har kirkelige organer, i all hovedsak Kirkemøtet, vedtatt utfyllende regelverk på en rekke kirkelige saksområder, for eksempel regler om valg til kirkelige organer og liturgier for gudstjenester og kirkelige handlinger. Kirkemøtets myndighet baserer seg på delegasjon fra Stortinget eller Kongen.

Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirke-loven) regulerer blant annet den kirkelige inndelingen, ansvars- og myndighetsforholdet mellom ulike kirkelige møter og råd og sammensetningen av dem, og loven utgjør en rettslig basis for

finansieringen av Den norske kirke. Lovens formål er «å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge», jf. kirke-loven § 1.

Den kirkelige virksomheten på lokalplanet blir i hovedsak finansiert ved bevilgninger fra kommunene, jf. kirke-loven § 15. De kommunale overføringene utgjør rundt 2 mrd. kroner. Statens nettobevilgninger til Den norske kirke er på rundt 1 mrd. kroner, og hoveddelen av dette går til presteskabet.

Den norske kirke er geografisk delt inn i 1278 sokn, 106 prostier og 11 bispedømmer. Det er 430 kirkelige fellesråd, og ca. 1/3 av dem består av bare ett sokn.

Til sammen er det ca. 5 700 årsverk i Den norske kirke. Omtrent 1 300 av dem er årsverk for prester, ca. 200 er årsverk i regional og sentral administrasjon, og ca. 4200 er årsverk i menighetene ellers. Rundt 9 000 medlemmer er valgt inn i menighetsråd og fellesråd. Per 1. januar 2008 var 81,8 pst. av befolkningen medlemmer av Den norske kirke.

Det er av flere grunner problematisk å presentere organiseringen av og styringsstrukturen i Den norske kirke i form av et tradisjonelt organisasjonskart. I det følgende gis en framstilling av den kirkelige inndelingen og kirkelige organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, slik det framkommer av blant annet kirke-loven. Dessuten presenteres hovedinnholdet i enkelte andre lover med særlig betydning for statskirkeordningen. I boks 3.5 er det tatt inn en oversikt over rådsstrukturen.

De formelle styringsstrukturene i kirken vil ikke uttømmende beskrive den samlede virksomheten som finner sted innenfor Den norske kirke. Svært mange frivillige organisasjoner og sammenlutninger utøver sin virksomhet innenfor eller i nær tilknytning til Den norske kirke. Det inkluderer blant annet en lang rekke misjonsorganisasjoner, diakonale foreninger og institusjoner, undervisnings- og forskningsinstitusjoner og ulike yrkes- og interesseorganisasjoner innen kirken, jf. også punkt 3.5.6. Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet er et eksempel på en frivillig organisasjon med tette bånd til Den norske kirke.

3.4.2 Kirkeloven og den kirkelige organisasjonsstrukturen

Soknet og soknets organer

Det er den geografiske soknestrukturen som har lagt grunnlaget for folkekirken. Kirkemedlemmene sokner til en kirke ut fra bostedsadressene. Kirkebyggene utgjør viktige symboler i lokalsamfunnet og fungerer som lokale samlingspunkter. Her markeres gudstjenesteliv, høytider og viktige familiebegivenheter. På grunnlag av soknestrukturen etableres menighetsfelleskapene.

Kirkeloven § 2 slår fast at «soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke». Både selve formuleringen og den tidlige plasseringen i lovteksten gir signal om at Den norske kirke først og fremst er å forstå som lokalkirke. Kirkeloven understreker dette videre ved å fastsette soknets rettigheter og forpliktelser, og at soknet, som det er vanlig å si, er å forstå som et eget rettssubjekt. Samtidig som kirkeloven § 2 er et ankerfeste for forståelsen av Den norske kirke som lokalkirke, legger også loven visse begrensninger for soknet. I paragrafens første punktum heter det at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke. At soknene er selvstendige og de grunnleggende enhetene i Den norske kirke, betyr ikke at de er å betrakte som egne trossamfunn. De tilhører, og har etter loven plikt til å tilhøre, trossamfunnet Den norske kirke. Soknet har eiendomsretten til kirken og kirkegården.

I hvert sokn skal det være et menighetsråd, og i kommuner med flere sokn skal det være et kirkelig fellesråd, jf. kirkeloven § 5. Det er med andre ord etablert to ulike organer som opptrer på vegne av soknet.

Menighetsrådet opptrer på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller et annet organ. Rådets fremste oppgave er etter kirkeloven § 9 å ha oppmerksomheten vendt mot «alt som kan

gjøres for å vekke og nære det kristelige livet i soknet». Denne formålsbestemmelsen er bevart og videreført, fra menighetsrådene ble opprettet ved lov i 1920. Til menighetsrådets viktigste virksomhetsområder hører ansvaret for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet.

Det gjennomføres direkte valg til menighetsrådene hvert fjerde år. Alle kirkemedlemmer i soknet som har alminnelig stemmerett, har også kirkelig stemmerett. Foruten soknepresten som har fast sete i menighetsrådet, skal det – etter menighetsmøtets bestemmelse – velges fra 4 til 10 andre medlemmer til menighetsrådet. Medlemmene velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg etter regler fastsatt av Kirkemøtet.

Menighetsmøtet består av de stemmeberettigede i soknet, og menighetsrådet skal kalle det sammen så ofte det er påkrevd eller når minst 20 av soknets stemmeberettigede krever det. Menighetsmøtet skal gis anledning til å uttale seg om blant annet deling, sammenslåing eller andre endringer i grensene for sokn, og om oppføring eller nedlegging av kirke eller annen kirkelig bygning.

En av hovedintensjonene med kirkeloven fra 1996 var å styrke soknet som grunnenhet i kirken. Som en del av selvstendigjøringen av den lokale kirke ble de kirkelige fellesrådene lovfestet som en obligatorisk ordning i alle kommuner med mer enn ett sokn. Fram til da hadde kommunestyret ivare tatt en rekke økonomiske og administrative forvaltningsoppgaver på vegne av menighetene. Det var således behov for å etablere et selvstendig kirkelig organ som kunne representere soknene blant annet i økonomiske spørsmål og overfor kommunen.

Fellesrådets myndighet er positivt avgrenset i kirkeloven § 14 til å omfatte bygging, drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder, arbeidsgiver- og tilsetningsansvar for dem som er tilsatt i soknet, anskaffelse og drift av menighets- og prestekontorer og anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring. Kirkeloven stiller krav om at det kirkelige fellesrådet skal ha en daglig leder av virksomheten (i de fleste kommunene benevnt som kirkeverge). Kirkelig fellesråd består av to menighetsrådsmedlemmer fra hvert av soknene i kommunen, en kommunal representant oppnevnt av kommunestyret og en prost eller en annen prest oppnevnt av biskopen.

Kommunens lovbestemte ansvar er etter dette begrenset til å finansiere utgifter som følger av fellesrådets ansvarsområde. Det innbefatter etter kirkeloven § 15 utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder, utgifter til stillinger

og driftsutgifter til administrasjon og kontorhold (inklusive presteskapet). Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at de gudstjenestene som biskopen forordner, kan holdes, og at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes i soknene.

Bispedømmer og prostier

På regionalt nivå er Den norske kirke inndelt i bispedømmer, og under hvert bispedømme i ulike antall prostier. Den regionale inndelingen i kirken følger i hovedsak av organiseringen av prestedtjenesten.

Biskoper og proster er embetsmenn, og utnevning av biskoper og proster skjer i kirkelig statsråd. Biskopenes ansvar og myndighet, tjenestefunksjoner og tjenestevilkår er nedfelt i eget regelverk – tjenesteordningen for biskoper – som er fastsatt ved kongelig resolusjon 6. juni 1997 med hjemmel i både Grunnloven § 16 og kirkeloven § 34. Kongen fastsetter også tjenesteordninger for proster og menighetsprester, i medhold av de samme bestemmelsene.

Biskopen er øverste leder av prestedtjenesten og fører tilsyn med prestene, de andre kirkelig tilsatte og de kirkelige rådene i sitt bispedømme. Biskopen forordner også gudstjenester i bispedømmets menigheter og beslutter hvor mange gudstjenester det skal holdes i den enkelte kirke. Prosten leder prestedtjenesten i prostiet og bistår biskopen i dennes embetsutøvelse. Biskopen er prostens nærmeste overordnede.

I hvert bispedømme er det valgt et bispedømmeråd. Foruten biskopen, som har sete i bispedømmerådet i kraft av sitt embete, består bispedømmerådet av seks eller sju valgte medlemmer. Fire av dem er leke medlemmer, valgt av menighetsrådene i bispedømmet. I tillegg velger prestene og de øvrige kirkelige tilsatte i bispedømmet hver sin representant. De tre nordligste bispedømmene skal dessuten ha en samisk representant, mens det i Oslo bispedømme sitter en representant fra landets døvemenigheter.

På samme måte som menighetsrådet skal bispedømmerådet «ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene», jf. kirkeloven § 23 tredje ledd. Utover 1980-tallet og fram til i dag er myndighet på en rekke områder delegert fra departementet til bispedømmerådene. En særlig viktig endring ble gjennomført i 1989, da myndigheten til å tilsette menighetsprester ble delegert fra kirkelig statsråd til bispedømmerådene. Bispedømmerådene forvalter statlige midler til presteskapet og fordeler enkelte statlige tilskudd til de

kirkelige fellesrådene. I tillegg utøver bispedømmerådene kontroll- og godkjenningsmyndighet overfor de lokale menighetene på flere områder, i henhold til bestemmelser i lov og etter delegasjon fra Kongen. Den kirkelige administrasjonen ved bispedømmekontorene er bygget mye ut de senere årene.

I de siste årene har det pågått omstillingsarbeid innen prestedtjenesten, blant annet med sikte på å styrke prostens rolle som leder. Endringene har sammenheng med at det i 2004 ble fastsatt ny tjenesteordning for proster og foretatt endringer i tjenesteordningen for menighetsprester. Etter disse endringene er det lagt til rette for at prostiet, og ikke som tidligere prestegjeldet, skal utgjøre prestenes tjenestedistrikter.

Kirkeloven åpner for at det etter bestemmelse i et flertall av menighetsrådene i prostiet kan dannes et prostiråd. Prostirådet kan behandle saker av felles interesse for soknene i prostiet, men ikke treffe bindende vedtak for de enkelte menighetsrådene eller andre organer.

Sentralkirkelige instanser

Kirkemøtet ble opprettet ved lov i 1984. Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og fem medlemmer valgt utenom bispedømmerådene. Kirkemøtet samles en gang i året og har etter kirkeloven § 24 som generelt mandat å «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 utøver myndighet dels på grunnlag av delegasjon av Kongens myndighet etter Grunnloven § 16, og dels med hjemmel i kirkeloven. Den delegerte myndigheten omfatter blant annet myndighet til å fastsette kirkens liturgier og salmebok, og regler om bruk av kirkene. Blant de lovregulerte ansvarsområdene som er lagt til Kirkemøtet, er uttalelse om viktige lovendringer på det kirkelige området, godkjenning av visse typer forsøk, fastsetting av retningsgivende planer og programmer for kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk, og forslag til retningslinjer for soknereguleringer. Ved opprettelsen av Kirkemøtet har Den norske kirke fått et organ på nasjonalt nivå som kan fatte vedtak i saker av felleskirkelig karakter, som kan ivareta Den norske kirkes internasjonale og økumeniske oppgaver, og som med autoritet uttaler kirkens syn på aktuelle spørsmål, både allment og overfor de sentrale myndighetene.

Kirkemøtet velger Kirkerådet. Rådet fungerer som Kirkemøtets forberedende og iverksettende organ. Det har 15 medlemmer, hvorav 10 skal være leke medlemmer og fem geistlige representanter. Utgiftene til Kirkemøtet og Kirkerådet dekkes over statsbudsjettet.

Bispemøtet ble etablert som offisiell ordning ved resolusjon i 1934, men biskopene hadde også i lang tid før samlet seg til fellesmøter. Bispemøtet skal virke for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene, og gi uttalelser etter pålegg fra Kongen, departementet eller Kirkemøtet, jf. kirkeloven § 26.

Den norske kirkes lærenemnd ble opprettet ved lov i 1987. Lærenemnda er et selvstendig sakkyndig organ, bestående av biskopene, tre teolo-

gisk sakkyndige fra hver av de tre teologiske fakultetene, samt to teologisk sakkyndige og fire leke medlemmer valgt av Kirkemøtet. Lærenemnda gir etter anmodning uttalelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. Læresak kan alltid reises av Kongen. Læresak mot prester og kateketer kan reises av biskopen i det bispedømmet hvor vedkommende gjør tjeneste. I andre saker enn tjeneste- og tilsettingssaker kan også Kirkemøtet anmode om uttalelse fra Lærenemnda.

I tillegg til de nasjonale kirkelige organene som er direkte nevnt i kirkeloven, har Kirkemøtet etablert enkelte sentralkirkelige organer av kompetansmessig og rådgivende karakter. Mellomkirkelig råd er gitt ansvar for Den norske kirkes økumeniske, interreligiøse og internasjonale

Boks 3.5 Oversikt over rådsstrukturen i Den norske kirke

Menighetsrådet

- består av 4–10 valgte medlemmer og soknepresten
- velges for fire år av og blant medlemmene i soknet
- er soknets basisorgan

Menighetsmøtet

- består av de stemmeberettigede i soknet
- gir uttalelse i nærmere bestemte saker

Kirkelig fellesråd

- består av valgte representanter fra menighetsrådene i kommunen, en prost eller annen prest og en representant oppnevnt av kommunen
- velges for fire år av og blant menighetsrådsmedlemmene
- ivaretar administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene i kommunen
- i kommuner med bare ett sokn utøver menighetsrådet funksjonene som ellers ligger til kirkelig fellesråd

Bispedømmerådet

- består av fire valgte leke medlemmer, en valgt prest, en valgt lek kirkelig tilsatt og biskopen
- i de tre nordligste bispedømmene velges i tillegg en samisk representant

- i Oslo velges i tillegg en representant fra døvemenighetene
- velges for fire år av henholdsvis menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet, prestene i bispedømmet og de leke kirkelig tilsatte i bispedømmet
- har blant annet myndighet til å tilsette menighetsprester

Kirkemøtet

- består av medlemmene av bispedømmerådene og fem direkte valgte representanter
- er Den norske kirkes øverste representative organ
- skal ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter
- skal verne og fremme samisk kirkelig og ivareta Den norske kirkes internasjonale og økumeniske oppgaver
- skal blant annet gi uttalelse om viktige endringer i lover på det kirkelige området og vedta liturgier og salmebok for Den norske kirke

Kirkerådet

- består av 10 leke representanter, hvorav en kirkelig tilsatt, og fire prester og en biskop (valgt av Bispemøtet)
- velges av Kirkemøtet
- er Kirkemøtets foreberedende og iverksettende organ

engasjement og virksomhet. Samisk kirkeråd ble opprettet av Kirkemøtet i 1992 for å fremme samisk kirkeliv og samordne kirkens innsats blant de samiske befolkningsgruppene. Ungdommens kirkemøte ble første gang gjennomført i 1993 og fungerer som et rådgivende og nasjonalt organ med ungdomsrepresentasjon både fra menighetene og fra frivillige organisasjoner med tilknytning til Den norske kirke.

KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA)

KA organiserer en rekke virksomheter med kirkelig forankring, blant andre kirkelige fellesråd. Som arbeidsgiverorganisasjon arbeider KA med lønns- og arbeidsvilkår for medlemmenes tilsatte, inngår tariffavtaler og gir råd om personalspørsmål mv. Som interesseorganisasjon er ansvarsområdet videre, og det omfatter rådgivning og kompetanseutvikling på en rekke områder, blant annet når det gjelder drift av kirker og kirkegårder og utvikling av sentrale arbeidsområder innen diakoni, undervisning og kirkemusikk.

3.4.3 Oversikt over annet relevant regelverk

I tillegg til kirkeloven er det vanlig å omtale tre andre lover som kirkelig lovgivning, selv om de i dag ikke kan sies å være direkte forbundet med statskirkeordningen: gravferdsloven, loven om Opplysningsvesenets fond og helligdagsloven.

Statskirkeordningen medfører at en rekke lover og annet regelverk som regulerer offentlig virksomhet generelt, også kommer til anvendelse på virksomheten som skjer innenfor Den norske kirke. Kirkeloven slår for eksempel uttrykkelig fast at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer.

Det er dessuten, som nevnt ovenfor, vedtatt et omfattende underliggende regelverk som regulerer mange sider ved den kirkelige virksomheten.

Gravferdsloven

I lov 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) med forskrifter er det gitt bestemmelser om gravlegging og retten til gravsted, om feste av gravsted, om fredningstid for grav og flytting av gravlagte, om kremasjon og krematorier, om spredning av aske, om gravminner m.m.

Kommunen har det økonomiske ansvaret for anlegg og drift av kirkegårder. Ansvaret for kirke-

gårdsforvaltningen er lagt til det kirkelige fellesrådet i kommunen. Kirkegården er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Kirkegårdene er åpne for alle. Enhver har rett til å bli gravlagt der, uansett tro eller livssyn. Når det kirkelige fellesrådet, eventuelt menighetsrådet i ettsokns-kommuner, har oppgaven som forvaltningsorgan på området, følger det at oppgaven ivaretas på vegne av alle innbyggerne på stedet, ikke bare på vegne av kirkens medlemmer.

Nærheten til kirkebygget, hvor gravferdsseremonien normalt finner sted, har naturlig ført til at gravplassen betegnes som kirkegård. I lovgivningen og i daglig språkbruk kalles de offentlige gravplassene for kirkegårder. Enkelte steder er det anlagt offentlige gravplasser uten nærhet til kirke. Da benyttes gjerne betegnelsen gravlund.

Lov om Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond har sin historiske opprinnelse i kirkens eiendommer fra katolsk tid. Da Opplysningsvesenets fond ble dannet ved lov i 1821, omfattet fondet den gjenværende delen av de eiendommer som fra gammelt av tilhørte presteembetene, og som sørget for prestenes underhold. Fondets lovgrunnlag i dag er Grunnloven § 106 og lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Ved årsskiftet 2006/2007 var fondets verdi anslått til 6,3 mrd. kroner. Fondet skal komme Den norske kirke til gode. Fondet er en del av kirkens driftsgrunnlag og utgjør en finansieringskilde som kommer i tillegg til bevilgningene over statsbudsjettet og kommunebudsjettene.

Fondets eiendommer består i dag hovedsakelig av presteboliger og prestegårder, jordleiebruk, skog og festetomter. Blant annet som følge av eiendomssalg de siste 20 årene har fondet i dag også vesentlige verdier plassert i aksjer og andre verdipapirer.

Fondet forvaltes av Kongen i medhold av § 4 i loven om fondet. Myndigheten er delegert til Kultur- og kirke departementet. I 2001 ble den daglige forvaltningen av fondet skilt ut fra departementet og lagt til et eget forvaltningsorgan under departementet, med eget styre.

Trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn

Trossamfunnsloven (lov 13. juni 1969 nr. 25 om trødomssamfunn og ymist anna) etablerer noen rammer for virksomheten i alle trossamfunn. Det første kapitlet, som omhandler tros- og livssynsfrihet og medlemskap/tilhørighet, gjelder også for Den

norske kirke, mens det andre kapitlet bare får anvendelse for «[t]rudomssamfunn utanom Den norske kyrkja». Trossamfunnene kan kreve tilskudd fra staten og kommunene som tilnærmet skal svare til statens og kommunenes utgifter til Den norske kirke. Det er gitt to forskrifter med hjemmel i trossamfunnsloven. Lov om tilskott til livssynssamfunn (lov 12. juni 1981 nr. 64) med tilhørende forskrift gir livssynssamfunn en rett til tilskudd fra stat og kommune som i det vesentlige tilsvarer trossamfunnslovens ordning for trossamfunn.

3.5 Ulike perspektiver på Den norske kirke

3.5.1 Den norske kirkes grunnlag, formål og identitet

Den norske kirke kan beskrives på svært mange måter. Ulike perspektiver eller begreper fanger opp ulike, karakteristiske sider eller fasetter ved kirkens identitet, organisering og virksomhet. En noenlunde dekkende framstilling av Den norske kirke og dens organisasjon bør gjenspeile hvordan ulike strukturer forenes i dagens kirkeordning. Den norske kirke kan beskrives som en statskirke, en folkekirke, et evangelisk-luthersk trossamfunn, en majoritetskirke, en lokalkirke og på mange andre måter. Disse beskrivelsene kan trolig ikke uttrykkes fyllestgjørende i én, avklart selvforståelse. Hvilket perspektiv som oppleves som aller mest betegnende for Den norske kirkes virksomhet og formål, vil være avhengig av ståsted og kirkesyn.

Enkelte av de strukturene som til sammen utgjør virksomheten i Den norske kirke, kan stå i en viss spenning til hverandre. Enhver beskrivelse av disse strukturenes innbyrdes forhold vil kreve at man gjør noen valg som nødvendigvis vil være kontroversielle, og som det ut fra andre perspektiver kan være grunn til å problematisere. Eksempelvis vil noe av den statlige eller offentlige myndighetsutøvelsen kunne oppleves som et fremmedelement innenfor det som vanligvis er å forstå som forhold som primært angår et autonomt trossamfunn.

Trossamfunnet Den norske kirke har flere kilder til sin identitet som fellesskap. Det er ikke uvanlig å si at det er tre ulike kirkeforståelser som konvergerer i måten Den norske kirke er organisert på. Elementene i kirkeordningen kan passe med både en kongregasjonalistisk, en synodal og en episkopal kirkeforståelse, jf. boks 3.6.

Den norske kirke er et kirkelig fellesskap av de døpte medlemmene, og kirkens identitet er fastsatt i et eget læregrunnlag. Den norske kirke har en identitet, et grunnlag og et formål som i alle fall historisk og teologisk er uavhengig av den gjeldende tilknytningen til statens organisasjon. Den kirkelige selvforståelsen, slik Kirkemøtet formulerer den, er dermed et vesentlig element i vurderingen av hvordan kirken skal organiseres. Med bakgrunn i blant annet Den norske kirkes forståelse av kirkens identitet, grunnlag, historie, egenart og utfordringer har Kirkemøtet formulert Den norske kirkes formål slik: «Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke». I 2004 avga Kirkemøtet en mer utfyllende 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* ble utarbeidet på oppdrag fra Gjønnnesutvalget og er tatt inn som vedlegg 1 til Gjønnnesutvalgets utredning.

3.5.2 Den norske kirke som statskirke

Grunnloven pålegger staten særlige forpliktelser overfor et evangelisk-luthersk kirkevesen og gjør samtidig statlige organer til representative styringsorganer for denne kirken. Det er særlig disse

Boks 3.6 Ulike kirkeforfatninger

Kristne kirkesamfunn skiller seg fra hverandre både teologisk og organisasjonsmessig. Det er vanlig å sondre mellom *episkopale*, *synodale* eller *kongregasjonalistiske kirkeforfatninger*. En *episkopal* kirke bygger på en hierarkisk og bispestyrt organisasjonsstruktur, hvor biskopens tilsynsembete (episkopatet) utgjør kirkens øverste organ. Det mest typiske eksemplet er Den katolske kirke, med paven som øverste geistlige. I en *synodal* kirke vil et kirkemøte (synoden), sammensatt av utsendinger fra menighetene, opptre som konstituerende organ for kirkesamfunnet. Både prester og lekfolk kan ha plass i synoden. Etter *kongregasjonalismens* prinsipper vil den enkelte menigheten være uavhengig og selvstyrt. Pinsemenighetene representerer for eksempel en slik tradisjon.

Den norske kirke er, som mange andre kirker, forfatningsmessig en blandingsmodell: Den består av selvstendige menigheter, den har biskoper og den har et kirkemøte.

ordningene og styreformene som er det rettslige grunnlaget for å kalle Den norske kirke en statskirke. Statskirkeordningen er videre regulert og konkretisert ved lovgivning og annet offentligrettslig regelverk, jf. punkt 3.4.

Statskirkebegrepet er ikke entydig eller autoritativt definert. I dagligtalen omtales Den norske kirke ofte som «statskirken». Begrepet brukes både som synonymt med det offisielle navnet Den norske kirke og som en referanse til de formelle relasjonene mellom staten og Den norske kirke – til statskirkeordningen.

Begrepet statskirke fantes opprinnelig verken i Grunnloven eller i annen lovgivning. Behovet for et slikt begrep dukket først opp på midten av 1800-tallet. Da ble konventikkelpakaten opphevet, slik at andre enn statens prester kunne holde religiøse møter, og den første dissenterloven ble vedtatt. Statskirkebegrepet brukes i dag blant annet i Grunnloven § 27 andre ledd, og formuleringen kom inn da ordningen med kirkelig statsråd ble etablert i 1919.

Statskirkebegrepet brukes ofte som karakteristikk av ordningen av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Det er naturlig å karakterisere Den norske kirke som en statskirke i dag, men spørsmålet er om det er mulig å ta stilling til hvilke faktorer som objektivt sett gjør det riktig å kalle noe *statskirke*. Begrepet er relativt, og ulike kriterier med ulik vekt kan spille en rolle for hvorvidt statskirkebetegnelsen passer. Disse kriteriene må relatere seg til hvilke og hvor sterke bindinger det er mellom statlige myndigheter og kirken. En kan snakke om mer eller mindre statskirke, alt etter hvor sterke disse bindingene er. Slike bindinger kan være av ulik art, men i denne sammenhengen vil de først og fremst måtte være formelle. Sentrale kriterier vil for eksempel kunne være hvilken lovmessig forankring en kirkeordning har, hvilke organer som har styringsansvar i kirken, hvordan kirken finansieres, hvilken juridisk status kirken har, og i hvilken grad kirken har formell særstilling. En sammenligning med andre land kan også være en aktuell, men mer upresis, indikator. Mye avhenger av hvilken rolle statskirkebegrepet spiller i etablert språkbruk. Det er altså ikke gitt hvilke, eller eventuelt hvor mange, slike bindinger som må endres, før man kan tale om et brudd eller skille mellom stat og kirke.

Den uklarheten som ligger i statskirkebegrepet, vil naturligvis følge med inn i sammenstillingen «statskirkeordning». Om statskirkebegrepet er relativt, betyr det likevel ikke at det ikke gir mening å snakke om at statskirkeordningen skal

videreføres, reformeres eller avvikles. Det betyr bare at spørsmålet om noe er en statskirke(-ordning) eller ikke, må besvares konkret, og at det kan være ulike, legitime oppfatninger av om en konkret kirkeordningsmodell er statskirkelig eller ikke. Samtidig må en ikke undervurdere de symbolbetydningene som ligger innbakt i de ulike karakteristikene av Den norske kirke.

Statskirkeordningen er konstitusjonelt forankret i Grunnloven. I noen tilfeller er det relativt gjennomslutning hva de grunnlovparagrafene som handler om Den norske kirke, innebærer, mens det i andre tilfeller vil være vanskelig å gjøre presist rede for hvilken rolle de spiller i statskirkesystemet. Især er Grunnloven § 2 vanskelig å beskrive uttømmende.

Etter den såkalte Børre Knudsen-dommen i Høyesterett (Rt. 1983 s. 1004) har det vært klart at Grunnlovens § 2 ikke er en rettslig bindende verdisparagraf for staten. Staten vil være bundet av evangelisk-luthersk kristendom i kirkesaker, altså når den utøver sitt kirkestyre, men den alminnelige lovgivningen og forvaltningen kan ikke prøves mot Grunnloven § 2 og slik finnes grunnlovsstridig. Med andre ord er det bare i svært begrenset forstand at Norge faktisk har en statsreligion.

Om den moderne statens forhold til Den norske kirke og til kirkestyret innenfor statskirkeordningen sa Sivertsen-utvalget fra 1975 dette, jf. NOU 1975: 30 *Stat og kirke* s. 144:

«På tross av at vårt statskirkesystem bygger på tanken om den konfesjonelle stat, har statsmyndighetene først og fremst sett det som sin oppgave å administrere kirkens ytre og formelle sider, mens de har vært tilbakeholdende med å gripe direkte inn i kirkens indre, åndelige liv. Her kan det igjen henvises til Protokollkomitéens innstilling (Innst. O.XVII) av 17. november 1954 i forbindelse med Schjelderupsaken. Protokollkomitéen sier at selv om det undertiden kan være tvingende nødvendig å treffe læreavgjørelser, og statlige myndigheter må gjøre dette som kirkens øverste styre, ønsker man at spørsmål om tro og lære må finne sin løsning på det åndelige plan innenfor kirken selv. Likevel har statsmyndighetene sett det som sin oppgave å sørge for rommelighet innenfor kirken, i første rekke ved utnevning av biskoper og prester, slik at ulike kirkelige og teologiske retninger kan leve side om side.

Det er ikke slik at den nyere liberale statsoppfatning fullstendig har avløst den eldre forståelse av den konfesjonelle stat. De to syn har levet videre side om side. Staten har utviklet seg videre med impulser fra begge. Samtidig er det en klar spenning mellom de to.»

Etter Sivertsen-utvalgets utredning har det skjedd visse tillemperinger av statskirkeordningen som styrker opplevelsen av at Den norske kirke primært er et trossamfunn med selvråderett i indre forhold. Blant annet har Kirkemøtet, som opptrer og uttaler seg i kraft av å representere Den norske kirke som trossamfunn, blitt opprettet. Sentrale deler av den myndigheten som ifølge Grunnloven ligger hos Kongen, er delegert til Kirkemøtet.

3.5.3 Den norske kirke som trossamfunn

Den norske kirke kan ikke uttømmende beskrives ved begrepet *statskirke*. Statskirkeordningen er utviklet på en måte som har bidratt til å befeste Den norske kirkes identitet som først og fremst et trossamfunn. Innenfor dagens statskirkeordning anerkjenner staten Den norske kirke som et trossamfunn. I flere sammenhenger har Stortinget gitt uttrykk for at Den norske kirke må forstås og behandles som trossamfunn.

Gjennom statskirkeordningen er statlige organer forpliktet på Den norske kirkes læregrunnlag i sitt kirkestyre. Likevel ligger det en spenning i at både spesifikt kirkelige organer og statlige myndigheter på legitimt grunnlag er med på å presisere og utdype Den norske kirkes formål. Det har vært, og er fortsatt, ulike syn på hvor sterkt og hvor eksplisitt staten skal bruke sin myndighet til å definere dette formålet. Tradisjonelt har staten vist varsomhet i sin styring i saker som har hatt læremessige implikasjoner. Denne tendensen kan en si har vært med på å begrunne og befeste utviklingen av en spesifikt kirkelig organisasjonsstruktur med Kirkemøtet på toppen.

Teologisk er det ofte vist til et tradisjonelt luthersk syn på betydningen av kirkeordningen og sagt at dette først og fremst er et spørsmål om hva som er hensiktsmessig. Det kan være grunnlag for å hevde at statens varsomhet, sammen med et pragmatisk element i luthersk teologi, har bidratt til at Den norske kirke har unngått en tilspissing av spenningen mellom statlig myndighet og kirkelig autonomi. Dermed har utviklingen i retning av en tydeligere kirkelig selvstendighet de siste tiårene i hovedsak forløpt i tillit og uten opprivende stridigheter. Organisatorisk, og til dels også rettslig, har Den norske kirke fått en identitet som trossamfunn ved siden av offentlige myndigheter. I statskirke-debatten, og som et grunnlag for de reformene som er gjennomført de siste tiårene, har begrepsparet *statskirke* og *trossamfunn* vært viktig for blant annet å tydeliggjøre at staten og kirken ikke er identiske størrelser.

Trossamfunnsbegrepet brukes både teologisk, politisk og rettslig, men det er ikke helt avklart hvilke konsekvenser selve karakteristikken, eller de ulike elementene som karakteristikken sammenfatter, skal ha i ulike sammenhenger. Blant annet kan det være delte meninger om hvilken betydning det skal ha for statens styring av kirken, at Den norske kirke er et trossamfunn.

3.5.4 Den norske kirke som folkekirke

Begrepsparet *statskirke* og *trossamfunn* må suppleres med begrepet *folkekirke*, som også uttrykker vesentlige sider ved Den norske kirke, jf. blant annet Kirkemøtets formålsformulering, som er sitert tidligere. Kirkeloven § 1 omtaler også Den norske kirke som «den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge».

I den kirkepolitiske debatten har begrepet *folkekirke* spilt en viktig rolle, ved siden av og noen ganger som et korrigerende element til trossamfunnsbegrepet. Det finnes ikke noen entydig definisjon av folkekirkebegrepet, og det blir brukt med ulikt innhold og med forskjellige siktemål. Vanskelighetene med å finne en klar definisjon av begrepet likner dem som møter et forsøk på å bestemme hva som er konstituerende for at noe kan kalles en statskirke; begrepene blir påkalt av flere som uttaler seg om saken, men uten noen felles forståelse av hva de skal bety.

En ofte sitert begrepsoppfatning er kirke- og undervisningskomiteens formulering fra innstillingen om stat og kirke fra 1980–81, jf. Innst. S. nr. 265 (1980–81) s. 6:

«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 sitatet får fram vesentlige poenger, men det gir ikke et fullstendig bilde av den flertydige bruken av begrepet. Når Den norske kirke defineres som folkekirke, omfatter det både kvalitative og kvantitative elementer.

Folkekirkebegrepet henspiller på en særskilt stilling kirken har i det norske samfunnet. Den rollen kirken har i folkets bevissthet og liv er betydelig. Folkekirkebegrepet knytter seg videre til særskilte kvalitative eller formelle kjennetegn. I en slik sammenheng kan Den norske kirke betegnes som folkekirke, fordi et flertall i befolkningen tilhører kirken, fordi den er landsdekkende, fordi den ikke stiller krav utover dåpen for at man kan være medlem, og fordi kirkelige tjenester er allment tilgjengelige og gratis.

Kirkemøtet 2004 har i dokumentet *Den norske kirkes identitet og oppdrag* uttrykt flere vesentlige sider ved Den norske kirkes selvforståelse som folkekirke:

«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 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 et eget trosgrunnlag. Kirkemøtets vedtak om at Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke gir uttrykk for denne identitet.»

Under overskriftene *Kirken som forvalter av kultur, verdier og tradisjoner* og *Kirkens nærvær i folkelivet* uttaler Kirkemøtet:

«Med sine lange historiske røtter er Den norske 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 virkelighetsforståelse, i ukens og årets rytme i hverdag og helg.

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 livstolking skal prege både dagligliv og høytid.»

3.5.5 Den norske kirke som lokalkirke

Dåpen er grunnlaget for medlemskap i en menighet eller i et sokn i Den norske kirke. Menigheten eller soknet er den grunnleggende enheten i kirken. For medlemmene framstår Den norske kirke først og fremst som lokal, og mange vil nok tenke mer på kirken som sokne- eller kommunekirke enn statskirke. Inntrykket av kirken vil for mange være preget av personlige opplevelser av gudstjenester, kirkelige handlinger eller møter med representanter for menighetene. Noen ganger kan medlemmenes forhold til lokalkirken avvike fra inntrykket de samme personene har av Den norske kirke på sentralt plan, blant annet på grunn av oppslag i mediene.

Soknestrukturen er historisk gitt, og den har medført at Den norske kirke er til stede i alle lokalsamfunn i hele landet. Kirkeloven § 2 gir uttrykk for noe av den organisatoriske dynamikken i Den norske kirke; på den ene siden blir soknets selvstendighet fastslått, og på den andre siden blir denne selvstendigheten avstemt med viktige felleskirkelige hensyn.

Den norske kirkes kulturelle særstilling gir seg gjerne utslag i at den spiller en sentral rolle ved nasjonale markeringer og høytider. Likevel henger folks tilknytning til Den norske kirke aller mest sammen med virksomheten i lokalsamfunnene. Den norske kirkes ordninger og ritualer blir brukt ved viktige hendelser i enkeltpersoners og familiers liv. I 2006 ble mer enn 43 000 barn døpt, og flere enn 42 000 lot seg konfirmere. Samme år ble det utført 9 600 kirkelige vigslar, og nærmere 38 000 kirkelige gravferder ble forrettet. Totalt ble det registrert 69 000 gudstjenester og 6,6 millioner gudstjenestebesøk. 74 pst. av alle fødte barn ble døpt. Dersom man ser på landsgjennomsnittet utenom Oslo, ble 81 pst. av alle fødte døpt. 66,7 pst. av alle 14-åringar i landet lot seg konfirmere.

Videre foregår en stor andel av kultur- og fritidsaktivitetene i mange av landets lokalsamfunn i eller i tilknytning til menighetene.

I tillegg til at den kirkelige virksomheten i første rekke skjer på lokalt plan, bidrar det offentlige finansieringssystemet til å forsterke inntrykket av at Den norske kirke grunnleggende sett er en lokalkirke. Om lag 1/3 av de offentlige bevilningene til Den norske kirke går over statsbudsjettet, mens 2/3 kommer fra kommunene.

3.5.6 Noen supplerende perspektiver på Den norske kirke og kirkens virksomhet

Ved siden av den formelle hovedstrukturen finnes det for det første kirkelig virksomhet som er særskilt organisert, og som delvis har en løsere tilknytning til selve statskirkeordningen. Dette omfatter for eksempel døvemenighetene, feltprestekorpset, prestetjenesten i fengsler, undervisningsinstitusjoner og helseinstitusjoner, Sjømannskirken, Svalbard kirke og særskilt organisert arbeid for samisk kirkeliv.

For det andre skjer det en omfattende og viktig virksomhet i regi av en rekke frivillige organisasjoner med en eller annen form for tilknytning til Den norske kirke. Det er et særskilt trekk ved kirkelivet i Norge at en rekke frivillige organisasjoner innen ytremisjon, indremisjon, diakoni og undervisning har hatt stor betydning for Den norske kirke og har preget kirkens virksomhet over hele landet. Disse organisasjonene har også hatt vesentlig innflytelse på samfunnsutviklingen i Norge. En kan for eksempel se dem som grasrotbevegelser med sammenhenger til demokratiutviklingen i samfunnet. Forholdet mellom Den norske kirkes offisielle organer og de frivillige kristelige organisasjonene og institusjonene har vært preget av både spenning og samarbeid. På lokalt, regionalt og nasjonalt plan er det etablert ulike former for samarbeid, også formaliserte samarbeidsordninger. Vekkelsesbevegelser med en løsere form for organisering har hatt innflytelse mange steder. I Nord-Norge har ikke minst den læstadianske bevegelsen vært av stor betydning. En rekke diakonale organisasjoner og institusjoner har vært viktige for samfunnet, Den norske kirke og borgerne.

For det tredje er Den norske kirke, både nasjonalt og verdensvidt, en del av et økumenisk fellesskap av kristne kirker og forholder seg også til andre religioner og andre tros- og livssynssamfunn. Gjennom misjonsarbeid, internasjonalt diakonalt arbeid og økumenisk samarbeid har Den norske kirke utviklet omfattende kontakt med andre kirker i Norge og i verden, ikke minst gjel-

der det kirkelig fellesskap i Det lutherske verdensforbund. Denne kontakten har satt Den norske kirke i et gjensidig avhengighetsforhold til andre tros- og livssynssamfunn og har ført til at Den norske kirke i stadig større grad er blitt påvirket av impulser fra andre kirker, tros- og livssynssamfunn, både her hjemme og i andre deler av verden. Selv om statskirkeordningen neppe kan sies å ha vært et sentralt element i for eksempel økumeniske læresamtaler nasjonalt og internasjonalt, er det grunnlag for å si at den økumeniske og internasjonale utviklingen har en viss betydning for forståelsen av en del sentrale ordningsspørsmål.

3.6 Statskirkeordningen og tros- og livssynspolitiske mål

3.6.1 Innledning

Kapittel 3 har så langt siktet mot å gi en deskriptiv framstilling av Den norske kirke som statskirke. Punkt 3.6 har normativ karakter, og det gir en vurdering av statskirkeordningen i forhold til de tros- og livssynspolitiske målene som er identifisert og beskrevet i kapittel 2.

3.6.2 Statskirkeordning og tros- og livssynsfrihet

De menneskerettslig forankrede normene som er relevante ved vurderingen av statskirkeordningen, legger bindende rammer. Disse normene er styrende for vurderingen av den bestående ordningen, og de definerer handlingsrommet for utforming av alternative modeller. De sentrale konvensjonsbestemmelsene er forpliktende folkerett, og menneskerettighetene er gjort til norsk lov med forrang. En annen sak er at rettighetene ikke er absolutte, og at det er delte meninger om hvilke rettslige skranker de internasjonale menneskerettighetene og ulike rettslige tekster i dag innebærer for utformingen av en (stats)kirkeordning. Dette innebærer at det finnes et betydelig rom for politisk vurdering av vår statskirkeordning.

Departementet legger til grunn at en statskirkemodell i seg selv ikke nødvendigvis er i strid med de rettslige kravene som i dag følger av prinsippet om tros- og livssynsfrihet og andre relevante normer. Dette kan sies å følge allerede av at statskirkebegrepet ikke presist kan angi en bestemt kirkeordning. Det er avgjørende hvordan ordningen nærmere utformes og virker i praksis. Videre er det et viktig spørsmål hvilke elementer som inngår i statskirkeordningen, og hvilke elementer som har en løsere tilknytning til selve statskirkeordning.

gen. For at spørsmålet om en statskirkeordning er i strid med prinsippene om tros- og livssynsfrihet og likebehandling skal kunne besvares sakssvarende, må for det første ordningen diskuteres konkret. Dernest må en være bevisst på at prinsippet om tros- og livssynsfrihet har både rettslige og politiske fasetter, men også at forholdet mellom juss og politikk på dette feltet har utpreget dynamisk karakter. I drøftelsen av disse spørsmålene er det viktig å tilstrebe ryddighet og saklighet, men samtidig også ha forståelse for at spørsmålene angår grunnleggende aspekter ved enkeltmenneskers og samfunnets liv.

Det er svært få land i verden som har statskirkeordning, og det er grunn til å anta at de internasjonale overvåkningsorganene vil følge den norske statskirkeordningen med interesse. Enkelte hevder at en statskirkeordning står i motsetning til ideene bak menneskerettighetene. Internasjonale menneskerettsorganer har allerede rettet oppmerksomhet mot konkrete elementer i den norske statskirkeordningen, mot andre spørsmål som angår forholdet mellom offentlige myndigheter og institusjoner og tro og livssyn, og mot hvordan statens tros- og livssynspolitikkk framtrer i et helhetlig perspektiv. Dommen i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 29. juni 2007 om det norske KRL-faget kan nevnes som et eksempel.

3.6.3 Statskirkeordningen og tros- og livssynspolitiske mål

Prinsipielle og praktiske hensyn knyttet til tros- og livssynsfrihet, likebehandling (ikke-diskriminering) og statens alminnelige tros- og livssynspolitik har de seneste tiårene fått en stadig tydeligere plass i statskirkeordningen. Flertallet i det statlig oppnevnte Sivertsenutvalget la stor vekt på religionsfrihetsprinsippet og likebehandling i argumentasjonen for sitt forslag om å oppheve statskirkeordningen. Tros- og livssynspolitiske argumenter sto likedan svært sentralt da flertallet i det kirkelig oppnevnte Bakkevigutvalget i 2002 foreslo omfattende endringer i den rettslige reguleringen av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Bakkevigutvalget brukte relativt stor plass på å drøfte statens framtidige tros- og livssynspolitikkk og tok utgangspunkt i to prinsipielle hovedsynspunkter. For det første sa utvalget at staten bør legge til rette for «jamstilling mellom trus- og livssynssamfunn i Noreg», og for det andre bør staten føre «ein aktivt støttande religionspolitikk som legg forholda til rette for trus- og livssynssamfunna og deira verksemd i Noreg».

Også Gjønnestutvalgets mandat og sammensetning reflekterer at statskirkeordningen angår statens generelle tros- og livssynspolitikkk. Utvalgets utredning har tatt dette anliggendet inn på flere plan, jf. særlig punktene 4.1.3 og 4.1.4 nedenfor. Høringsprosessen og den offentlige debatten mer generelt har dessuten bidratt til å tydeliggjøre sammenhengene mellom statens generelle tros- og livssynspolitikkk og ordningen av forholdet mellom staten og Den norske kirke.

Til tross for at forholdet mellom staten og Den norske kirke i vid forstand har vært tilpasset endrede rammebetingelser på mange plan, representerer dagens sentrale utviklingstrekk en betydelig utfordring for statskirkeordningen. Den gjeldende statskirkeordningen står i et generelt spenningsforhold til de menneskerettslige forpliktelsene Norge er bundet av, særlig prinsippet om tros- og livssynsfrihet og forbudet mot diskriminering. Dette spenningsforholdet er for så vidt direkte uttrykt i Grunnloven § 2. Dette har relevans både når det gjelder Den norske kirkes særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn, når det gjelder statlig styring av trossamfunnet Den norske kirke og når det gjelder individenes stilling. En statskirkeordning stiller særskilte krav til aktsomhet og følsomhet i statens generelle tros- og livssynspolitikkk. Selv om en statskirkeordning i seg selv ikke er menneskerettsstridig, må den heller ikke direkte eller indirekte lede til menneskerettsstridig praksis.

Departementet kan imidlertid ikke se at det er i strid med de generelle målene for tros- og livssynspolitikken, eller med internasjonale forpliktelser, at Den norske kirke fortsatt kan ha en særstilling i sitt forhold til staten, sammenlignet med de andre tros- og livssynssamfunnene. Tvert imot oppfatter departementet at det er saklig grunnlag for at Den norske kirke fortsatt kan være gjenstand for særlig rettslig regulering. Den norske kirke har en spesiell stilling i norsk historie, og den har en særlig stilling også i dag. Til tross for at samfunnet er blitt mer pluralistisk, er Norge i hovedsak mer preget av religiøs enhet enn av det nye mangfoldet. I utformingen av det framtidige forholdet mellom Den norske kirke og staten må dermed hensynet til Den norske kirkes historiske og aktuelle særstilling tillegges vekt, samtidig som de generelle målene for tros- og livssynspolitikken blir bedrevet.

Staten kan ikke og skal ikke selv ha en religion. Det har staten heller ikke i dag. Statskirkeordningen innebærer en særlig tilknytning mellom staten og ett bestemt kirkesamfunn, men gjør ikke staten konfesjonell. Departementet mener at det er for-

nuftig med relevante endringer i Grunnloven for å markere tydeligere enn i dag at staten ikke er konfesjonell. At staten har hatt og fortsatt har et nært forhold til det kirkesamfunnet som på en særlig måte har gitt form og innhold til kristen tradisjonsformidling gjennom nasjonens og folkets historie, står ikke i motsetning til at staten selv ikke har en religion. Spørsmålet om endringer i bestemmelser om «Statens offentlige Religion» bør sees i sammenheng med at statens religiøse og livssynsmessige nøytralitet ikke innebærer at staten skal være *verdinøytral*.

Med bakgrunn i blant annet dette mener departementet at det er gode grunner for å ta inn en ny verdibestemmelse i Grunnloven som en følge av eventuelle endringer i statskirkeordningen, først og fremst den symbolmettede bestemmelsen i § 2 andre ledd første punktum om «Statens offentlige Religion». En slik paragraf bør virke mest mulig samlende.

Det er viktig å understreke at den formelle og reelle særstillingen som Den norske kirke har i vårt samfunn, ikke medfører at Den norske kirke kan påberope seg en eksklusiv samfunnsmessig rolle som verdiformidler og tradisjonsbærer. De andre tros- og livssynssamfunnene har en tydeligere plass og rolle enn de har hatt tidligere. Samfunnets fellesverdier, slik de kommer til uttrykk i ulike sammenhenger, bør virke mest mulig samlende for alle. Dette inkluderer også borgere som ikke har noen tros- eller livssynsmessig tilhørighet.

Etter departementets syn bør det også foretas konkrete endringer i reguleringen av forholdet mellom staten og Den norske kirke, som bedre kan ivareta grunnleggende hensyn til tros- og livssynsfrihet og likebehandling. Slike endringer vil føre til større grad av likebehandling mellom alle tros- og livssynssamfunn enn dagens ordning åpner for. Det vil også legge til rette for Den norske kirke som trossamfunn.

Reformene i statskirkeordningen som er gjennomført så langt, har bidratt til å synliggjøre Den norske kirke som en egen størrelse og har styrket Den norske kirkes rettslige og faktiske autonomi. Dette har kunnet skje til tross for at reguleringen av ordningen i Grunnloven i all hovedsak har ligget fast siden 1814. At Den norske kirke har behov for større selvstendighet for å ivareta sin egenart og fylle sine oppgaver som kirkesamfunn har imidlertid ikke vært den eneste begrunnelsen for reformprosessen. Utviklingen i Den norske kirke kan forstås som en demokratiseringsprosess, med paralleller til utviklingen på andre samfunnsområder, og prosessen må også sees i lys av endringer i synet

på staten, statens oppgaver og statens organisering.

Departementet vil for det første peke på at denne utviklingen har ført til at visse justeringer av rammeverket i Grunnloven et stykke på vei vil kunne oppfattes som et spørsmål om å bringe rammeverket i samsvar med de faktiske og politiske realitetene. For eksempel er sentrale deler av Kongens myndighet etter Grunnloven § 16 blitt delegert til Kirkemøtet. Når Kirkemøtet vedtar liturgier for Den norske kirke, skjer det formelt med hjemmel i delegert myndighet. I dag er det for departementet verken ønskelig eller mulig at Kongen for eksempel skulle instruere Kirkemøtets myndighetsutøvelse på dette feltet.

For det andre utfordrer denne prosessen nå de rettslige rammene som utviklingen så langt har skjedd innenfor. Selv om det kan være delte meninger om spillerommet for reformer innenfor en statskirkelig grunnkonstruksjon er fullt utnyttet, er det mulig å se det aktuelle spørsmålet om endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen som en videreføring av den skrittvis tilnærmingen som har preget den kirkepolitiske reformtradisjonen.

Staten er også kirkestyre. Departementet vil understreke at selv om styringen som skjer i kirkelig statsråd av mange grunner har fått redusert betydning i praksis, har statens kirkestyre fortsatt både realitet og stor symbolverdi. Kirkelig statsråd er et organ i Den norske kirke og ivaretar fremdeles sentrale kirkelige funksjoner. En grunnleggende premiss for statens kirkestyre er respekten for Den norske kirke som trossamfunn, og statens kirkepolitiske målsettinger har, som det er pekt på foran i punkt 2.3.3, derfor vært tydelig forankret i Den norske kirkes selvforståelse som trossamfunn og folkekirke. Departementet legger avgjørende vekt på at endringer i statskirkeordningen må skje på en slik måte at Den norske kirke skal videreføres og styrkes som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke.

Denne folkekirkelige målsettingen kan konkretiseres i flere retninger. Departementet legger særlig vekt på at medlemmenes kirkelig tilhørighet må bevares gjennom en eventuell endringsprosess. Den konkrete ordningen av forholdet mellom staten og Den norske kirke er ikke nødvendigvis avgjørende for hvilken posisjon Den norske kirke vil ha i befolkningen og samfunnet i framtiden. Viktigere for medlemmenes tilhørighet vil antakelig være hvordan kirken på lokalplanet møter folk i dagliglivet og på merkedager. Den norske kirke var en folkekirke lenge før dagens rettslige rammeverk ble etablert. Ikke bare statskirkeordningen,

men også rollen som majoritetskirke, har bidratt til å skape og vedlikeholde bred tilhørighet til Den norske kirke.

Likevel mener departementet at det er gode grunner for å anta at ordningen av forholdet mellom staten og Den norske kirke fortsatt har, stor symbolsk og reell betydning også for spørsmål om medlemstilhørighet og kirkens samfunnsmessige betydning. Grunnlovsforankringen kan bidra til symbolsk makt, som både er knyttet til staten og nasjonen. Det norske kongehuset er nær forbundet med Den norske kirke gjennom forfatningen og ved at kongefamilien har vist personlig engasjement i og overfor Den norske kirke. Den gjeldende ordningen har sikret Den norske kirke hensiktsmessige rammevilkår, og styringsstrukturen uttrykker en rimelig balanse mellom ulike elementer som kan stå i en viss spenning til hverandre.

Som det framgår av punkt 4.2.4, er mange usikre på hva endringer i statskirkeordningen vil kunne bety for hvordan kirken utvikler seg videre, for medlemstilhørigheten og kirkens samfunnsmessige rolle og betydning. Dette har vært uttrykt som at mange er redde for å «miste sin kirke» dersom det gjøres inngripende endringer i statskirkeordningen. Den statlige tilknytningen, og særlig Kongens kirkestyre, vurderes av mange som en balanserende trygghetsfaktor i styringssystemet.

For mange synes dette primært å henge sammen med at staten gjennom utnevningen av biskoper og proster på en god måte har bidratt til å sikre kirkens folkekirkelige karakter. I debatten oppfatter mange staten som en garantist for åpenhet og mangfold, og at kirken framstår som tilgjengelig for bredden av medlemmer, uavhengig av trosengasjement, kultur og tradisjon og teologisk retning.

Departementet legger derfor til grunn at de valgte kirkelige organenes demokratiske legitimitet og selvforståelse må styrkes før myndigheten til å utpeke biskoper og proster kan overføres fra kirkelig statsråd til andre kirkelige organer.

Også i en videre tros- og livssynspolitisk forstand må en nyordning av forholdet mellom staten og Den norske kirke innebære en hensiktsmessig balanse mellom en rekke hensyn, og skje innenfor rammen av relevante skranker. Departementet vil presisere at dette blant annet innebærer en tydeliggjøring av at staten fortsatt skal ha en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, blant annet slik at staten fremdeles aktivt skal støtte tros- og livssynsamfunnene og deres virksomhet, økonomisk og på andre måter, og bidra til at tro, religion og livssyn fortsatt skal kunne ha en synlig plass og viktig rolle på mange plan i samfunnslivet.

4 Gjønnnesutvalgets utredning (NOU 2006: 2) og høringen

4.1 Gjønnnesutvalgets mandat og standpunkter

4.1.1 Innledning

Gjønnnesutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. mars 2003. 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. Eiendomstretten 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 forsettes at utvalget i tilknytning til sine tilrådinger 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 verdigrunnlag 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. (...)»

Gjønnnesutvalgets utredning, NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, ble avgitt 31. januar 2006. Nedenfor presenteres utvalgets standpunkter. I presentasjonen er oppmerksomheten rettet mot utvalgets konkrete forslag, med utgangspunkt i flertallsinnstillingene.

4.1.2 Utvalgets hovedforslag

Gjønnnesutvalget valgte å presentere mulige og tenkelige kirkeordninger som tre alternative hovedmodeller: *grunnlovsforankret*, *lovforankret* eller *selvstendig folkekirke*. Utvalget presiserer at modellene ikke belyser alle nyansene, at det er glidende overganger mellom dem og at det er ulike valgmuligheter innenfor hver modell, men mener at det «stiller de viktigste prinsipielle spørsmålene når det gjelder forholdet mellom staten og Den norske kirke» (utredningen s. 18). Ifølge utvalget ligger den fundamentale forskjellen mellom modellene i det rettslige rammeverket og utformingen av det øverste kirkestyret. Flertalls- og mindretallsposisjonene defineres i første rekke etter hvilket standpunkt de tar til spørsmålet om framtidig rettslig forankring. De tre alternative modellene for en framtidig kirkeordning er kortfattet beskrevet i boks 4.1, jf. utredningen side 19–20.

18 av de 20 medlemmene i utvalget tilrår at dagens statskirkeordning oppheves, og at det etableres en ny kirkeordning for Den norske kirke.

Boks 4.1 Gjønnnesutvalgets alternative kirkeordninger

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 § 2.2.2 ad. oppdragerplikten
- Anbefale Kongen (regjeringen) å ha som fast prosedyre ved bispeutnevnelser at en av de tre som har fått flest stemmer skal utnevnes
- Overføre tilsettingen av proster til et kirkeleg organ, slik at disse ikke lenger utnevnes av Kongen (regjeringen)
- Gjøre kirkeloven enklere, mer som en rammelov med tilsvarende delegasjon til Kirkemøtet
- Legge prestedtjenesten 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. Modellen innebærer følgende:

- Kongens kirkestyre oppheves og kravet om kirkemedlemskap for halvparten av regjeringsmedlemmene fjernes.

- Den norske kirke gis også for fremtiden en særlig tilknytning til staten i forhold til andre tros- og livssynssamfunn, gjennom en kortfattet kirkelov, gitt av Stortinget. Denne kirkeloven kan forankres i en grunnlovsbestemmelse.
- 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. Modellen innebærer følgende:

- Kongens kirkestyre oppheves og kravet om kirkemedlemskap for halvparten av regjeringsmedlemmene fjernes.
- Den norske kirke er ikke lenger en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn. Trossamfunnsloven legger rammer for Den norske kirkes virksomhet, slik som for andre tros- og livssynssamfunn.
- 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.

Kilde: NOU 2006: 2 s. 19 flg.

Lovforankret kirke

Et flertall på 14 av utvalgets medlemmer anbefaler at Den norske kirke organiseres som en lovforankret folkekirke (utredningen s. 13):

«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.»

I hovedbegrunnelsen for valg av modell for framtidig kirkeordning viser flertallet til følgende:

«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 fire medlemmer anbefaler at Den norske kirke organiseres som en selvstendig folkekirke (utredningen s. 13–14):

«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 livssynsamfunn. Virksom-

heten reguleres gjennom en felles lovgivning for alle tros- og livssynssamfunn.»

Dette mindretallet legger følgende hovedbegrunnelse til grunn for modellvalget:

«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 to medlemmer anbefaler en fortsatt grunnlovsforankret folkekirke som modell for framtidens kirkeordning (utredningen s. 14):

«Det innebærer en videreføring av dagens statskirkeordning slik at dagens grunnlovsbestemmelser opprettholdes.»

Hovedbegrunnelsen er:

«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.»

4.1.3 Forslag til lov- og grunnlovsendringer

Gjønnesutvalget understreker at de grunnlovsparagrafene som regulerer statskirkeordningen, må ses som et helhetlig system. For utvalget er det dermed et spørsmål om enten å videreføre alle paragrafene eller å oppheve alle. Hele utvalget foreslår likevel at bestemmelsen om oppdragerplikt i Grunnloven § 2 andre ledd andre punktum oppheves, uavhengig av hvilket alternativ for framtidig kirkeordning en går inn for.

Når Gjønnesutvalget har utformet sine tre hovedalternativer for en framtidig kirkeordning, ligger som nevnt den grunnleggende forskjellen mellom dem i det rettslige rammeverket og i endringer når det gjelder det øverste kirkestyret

(utredningen s. 84). Alternativet «grunnlovsforankret folkekirke» medfører at statskirkeordningen videreføres innenfor rammene av de nåværende grunnlovsbestemmelsene, men dette mindretallet foreslår noen «mindre endringer i Grunnloven som ikke røkkes ved rammene for dagens statskirkeordning» (utredningen s. 181).

De to andre hovedalternativene i utredningen innebærer at alle paragrafene i Grunnloven som gjelder Kongens kirkestyre oppheves eller endres. Det får også konsekvenser for kirkelovgivningen.

I det følgende presenteres Gjønnnesutvalgets forslag til endringer i Grunnloven og i kirkelovgivningen, med vekt på de forslagene som er framsatt av utvalgets flertall (lovforankret folkekirke).

Samfunnets verdigrunnlag

Flertallsforslaget om en lovforankret folkekirke innebærer at Grunnlovens bestemmelser om Den norske kirke fjernes, herunder § 2 andre ledd om den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion. Gjønnnesutvalget viser til at denne grunnlovsparagrafen i juridisk forstand ikke er en verdiparagraf for samfunnet, men at den av mange er oppfattet slik. Videre viser utvalget til sitt mandat, der utvalget er bedt om å foreslå løsninger som sikrer at samfunnets verdigrunnlag ikke svekkes. For å motvirke en mulig oppfatning av at den nye ordningen av forholdet mellom kirke og stat skulle innebære at samfunnets verdigrunnlag svekkes, foreslår flertallet (11 av 20 medlemmer) at følgende formulering tas inn i en ny bestemmelse i Grunnloven § 2:

«Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.»

Et mindretall av de som går inn for alternativet «lovforankret folkekirke» 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. I forbindelse med en eventuell reform av statskirkeordningen anbefaler et mindretall i utvalget at Stortinget benytter anledningen til å få nedfelt Norges statsform i en ny bestemmelse i Grunnloven § 2 på en konsis, verdig og dekkende måte. Forslaget forutsetter at bestemmelsen i dagens § 2 første ledd om religionsfriheten flyttes til en ny § 110d,

der dette prinsippet grunnlovsteknisk hører mer naturlig hjemme.

Ett av medlemmene i utvalget anbefaler at endringen i Grunnloven § 2 begrenses til det som følger av overgangen fra statsreligion til lovforankret folkekirke, mens et annet medlem anbefaler en konfesjonsuavhengig verdiparagraf som viser til anerkjente fellesverdier eller til menneskerettighetene.

De ulike forslagene fra Gjønnnesutvalget til formuleringer i Grunnloven § 2, i henhold til alternativet «lovforankret folkekirke», er gjengitt i boks 4.2.

Grunnlovsfesting av statens tros- og livssynspolitikk

Flertallet i Gjønnnesutvalget mener at staten bør ha et ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, og at dette bør tydeliggjøres med en egen paragraf i Grunnloven. Bestemmelsens formål skal være å markere at tros- og livssynssamfunnenes virksomhet er særlig viktig for samfunnet. Etter flertallets oppfatning vil ikke en slik grunnlovsforankring utvide det rettsvernet som lovgivningen allerede tilkjenner tros- og livssynssamfunnene, men innebære at statlig lovgivning og offentlige økonomiske bevilgninger aktivt bør understøtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet (utredningen s. 165). Flertallet (13 av 20 medlemmer) foreslår 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. (...)»

Et mindretall i utvalget (7 medlemmer) mener at det ikke er behov for en slik grunnlovsbestemmelse, og at det heller ikke er ønskelig. Hensynet til å beskytte religionsfriheten er etter mindretallets oppfatning allerede ivaretatt både i Grunnloven og av internasjonale menneskerettigheter. Det er derfor ikke behov for et ytterligere rettslig vern. Dernest mener mindretallet at det 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. Etter mindretallets syn vil en slik grunnlovsparagraf kunne medføre en uønsket rettsliggjøring av tros- og livssynspolitikken, og føre til unødige tvister og uklarhet i framtiden.

Gjønnnesutvalgets behandling av spørsmål knyttet til tros- og livssynsfrihet er ytterligere omtalt nedenfor, jf. punkt 4.1.4.

Boks 4.2 Gjønnnesutvalgets forslag til grunnlovsendringer i tilknytning til flertallets forslag om lovforankret folkekirke, jf. utredningen kapittel 11

Forslaget om lovforankret folkekirke 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.

Forslag til ny verdiparagraf i Grl. § 2

Utvalgets flertall på 11 av 20 medlemmer anbefaler at denne (Grl. § 2) 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 statskirkens 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 Religionsutøvelse.

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 kristne og humanistiske Arv forbliver Statens Værdigrundlag.»

Kilde: NOU 2006: 2 s. 181 flg.

Den norske kirke forbliver en evangelisk-luthersk Folkekirke. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes 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 grunnleggende 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.»

Forslag til ny grunnlovsparagraf – statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk

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. Nærmere 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.»

Kongens rolle

Et flertall i Gjønnnesutvalget (14 av 20 medlemmer) mener at dersom dagens statskirkeordning oppheves, bør også bekjennelseskravet til Kongen i § 4

oppheves. Det viser til at bekjennelseskravet har sin basis i bestemmelsen om statens offentlige religion i § 2 andre ledd, og at det er knyttet til Kongens rolle som kirkestyre. Det må da være opp til Kongen personlig fritt å bestemme hvilke relasjo-

ner han ønsker å ha både til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Et mindretall i utvalget (6 medlemmer) forutsetter at spørsmålet om Grunnloven § 4 skal videreføres med en ny begrunnelse, må avklares i den videre politiske prosessen. Det vises her til at Kongens bekjennelsesplikt ble videreført i den svenske lovgivningen da relasjonene mellom stat og kirke ble endret.

Kirkelig statsråd

Når det gjelder spørsmålet om endringer i bestemmelsene om kirkelig statsråd i Grunnloven § 27 andre ledd, jf. § 12 andre ledd, uttaler hele Gjønnestutvalget (utredningen s. 87–88):

«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 Grunnlo-

ven. 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.»

«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.»

Samtidig som utvalget ser reglene om bekjennelsesplikt for regjeringen som «nødvendige forutsetninger for legitimiteten i Kongens kirkestyre», er utvalget allikevel opptatt av at bestemmelsen kan problematiseres ut fra prinsippet om tros- og livssynsfrihet, vurdert fra ståstedet til andre tros- og livssynssamfunn og borgere som ikke tilhører Den norske kirke. Utvalget viser til at bestemmelsen i § 12 andre ledd høsten 2005 ble kritisert av den norske Helsingforskomiteén (utredningen s. 80).

Boks 4.3 Innhold i kortfattet rammelov (kirkelov)

Utvalget presiserer at følgende formuleringer ikke er et ferdig forslag til kirkelov, men er framsatt 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

Utvalget uttaler videre at dersom kommunene fortsatt skal ha ansvar for finansieringen av den lokale kirke, bør dette lovreguleres, jf. gjeldende kirkelovs § 15.

Grunnlovens henvisninger til Gud og det hellige

Flertallet i Gjønnnesutvalget anbefaler ikke endringer i Grunnloven § 5 om at Kongens person er «Hellig», og begrunner det med at «hellig» må forstås som «ukrenkelig». Flertallet anbefaler heller ikke endringer i §§ 9 og 44 med henvisningen til Gud i edsformuleringene. Det vises her til at disse formuleringene ikke har en direkte sammenheng med dagens statskirkeordning.

Ulike mindretall (2 eller 3 medlemmer) anbefaler at disse henvisningene tas ut av Grunnloven.

Kirkelovgivning og grunnlovsforankring

Flertallets anbefaling «lovforankret folkekirke» gir Den norske kirke fortsatt en 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 (utredningen s. 162).

Ved avvikling av Grunnlovens nåværende statskirkeordning og de kongelige prerogativer på det kirkelige området, kan det reises spørsmål ved både grunnlaget og grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet på det kirkelige området. Alternativene medfører også at den gjeldende kirkeloven skal oppheves, men i flertallsanbefalingen «lovforankret folkekirke» skal den erstattes med en kortfattet rammelov. Det er delte meninger i Gjønnnesutvalget om det er nødvendig å forankre Stortingets kirkelovgivning i en særlig grunnlovsbestemmelse. Et flertall mener at det er behov for en grunnlovsbestemmelse, og anbefaler en konkret formulering:

«Nærmere Bestemmelser om Den norske kirkes Ordning fastsettes ved Lov.»

Et mindretall i utvalget finner det ikke nødvendig å grunnlovsfeste en slik bestemmelse.

Utvalget har ikke formulert et ferdig forslag til kirkelov (kortfattet rammelov), men viser til at det vil være nødvendig med et videre lovforberedende arbeid. Flertallets forslag gir kirkens interne organer ansvar for og frihet til å fastsette sitt eget regelverk i form av en kirkeordning. Utvalget forutsetter derfor at et videre lovarbeid må skje i samråd med kirkens organer, og i sammenheng med kirkens egen utredning av en ny konstituerende kirkeordning (utredningen s. 94). I boks 4.3 gjengis noen formuleringer som flertallet i Gjønnnesutval-

get har framsatt for å gi et inntrykk av hva kirkeloven i hovedsak kan inneholde.

4.1.4 Tros- og livssynsfrihet og tros- og livssynspolitikk

Gjønnnesutvalget beskriver det materielle innholdet i prinsippet om tros- og livssynsfrihet slik (utredningen s. 73):

«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.»

Utvalget drøfter forholdet mellom den bestående statskirkeordningen og de menneskerettslige normene og idealene for tros- og livssynsfriheten, og uttaler i den forbindelse (utredningen s. 161):

«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 følger ubehag ved slike ordninger.»

Gjønnnesutvalget påpeker at det vil være naturlig med et offentlig utvalg som utreder den generelle tros- og livssynspolitikken i kjølvannet av Stortingets behandling av statskirkeordningen (utredningen s. 10):

«Det faller utenfor mandatet å gjennomgå og foreslå en samordnet tros- og livssynspolitikk 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.»

4.1.5 Kirkelig demokrati og valgordninger

Gjønnesutvalgets utredning omtaler de demokratiske ordningene i Den norske kirke og peker på tiltak som kan styrke det kirkelige demokratiet, jf. boks 4.4. Utredningen framholder at grunnlaget for demokratiet i kirken er noe annerledes enn fundamentet for det statlige demokratiet, men peker også på likhetstrekk mellom det kirkelige og det borgerlige demokratiet.

Utvalget legger til grunn at den lave deltakelsen ved kirkelige valg representerer en demokratisk utfordring, og at noen vil mene at de kirkelige organene i for liten grad er representative for bredden av medlemmer. Det framholdes at den lave valgoppslutningen og den antatt svake representativiteten svekker de kirkelige organenes legitimitet i Den norske kirke og overfor politiske myndighe-

Boks 4.4 Gjønnesutvalget om forhold som kan fremme demokratiet i kirken

Utredningen nevner blant annet at en kan

- arbeide for at ulike grupper kirkemedlemmer og folk med ulik kompetanse blir representert i kirkelige rådsorganer
- arbeide for å styrke rådsorganenes legitimitet
- vurdere å bruke direkte valg i større utstrekning til organer på alle nivåer fordi dette vil kunne styrke deres folkekirkelige representativitet
- avholde ett felles kirkelig valg til organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå for å påkalle større oppmerksomhet og fremme valgdeltakelsen
- bedre informasjonen om ulike kandidaters syn på blant annet teologiske og kirkepolitiske spørsmål
- sørge for bedre valgteknisk tilrettelegging
- gjennomføre valgene på alternative steder og eventuelt koblet med andre valg
- utvide rammebetingelsene for deltakelse i frivillig arbeid i lokalmenighetene

Kilde: NOU 2006: 2 s. 109 flg.

ter. Utvalget peker videre på at enkelte oppfatter at den nåværende statskirkeordningen i noen grad kompensere for det demokratiske underskuddet, mens det for andre framstår slik at det nettopp er den statlige styringen av kirken som hindrer større interesse for kirkelige valg.

Det er ulike syn i utvalget på hvor nær demokratiske forbedringer henger sammen med spørsmålet om eventuell avvikling av statskirkeordningen. Tiltakene som nevnes av Gjønnesutvalget, kan gjennomføres uavhengig av framtidige relasjoner mellom staten og Den norske kirke. Utvalget har ikke gått langt i å drøfte disse spørsmålene og har bare i begrenset grad fremmet konkrete forslag til tiltak.

Et flertall i utvalget uttaler at demokratiet i kirken er en viktig del av statskirkeordningen, og hevder at det er viktig at det kirkelige demokratiet styrkes dersom en ny kirkeordning innebærer at regjering og Storting får mindre innflytelse i kirken. Et mindretall ønsker ikke å uttale seg om dette, da det mener det er et indrekirkelig anliggende.

Et annet flertall peker på at Den norske kirke har en utfordring når det gjelder deltakelsen ved kirkelige valg, men mener dette er en indrekirkelig utfordring. Det er derfor de kirkelige rådsorganene som må vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle. Et mindretall anbefaler at Den norske kirke innfører en kombinasjon av direkte og indirekte valg til fellesråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet fordi dette vil gi større engasjement og bredde i sammensetningen, samtidig som grunnplanet sikres en viss representasjon.

4.1.6 Utnevning av geistlige embetsmenn

Kongens eksklusive myndighet til å utnevne biskoper og proster følger i dag av at de er embetsmenn, og at Grunnloven §§ 21 og 22 forutsetter at det finnes geistlige embetsmenn. Flertallet i utvalget ønsker å fjerne henvisningen til «geistlige» embetsmenn i disse bestemmelsene, slik at myndigheten til å utnevne biskoper og proster kan overføres til kirkelig valgte organer. Om utnevning av biskoper sier flertallet (utredningen s. 97):

«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 avstemmingsordninger. 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.»

Mindretallet i utvalget, som ønsker å videreføre en grunnlovsforankret folkekirke, legger til grunn at biskopene fortsatt skal være embetsmenn, utnevnt av Kongen i kirkelig statsråd. Dette mindretallet anbefaler likevel at prostenes status blir endret fra embetsmenn til tjenestemenn.

4.1.7 Finansiering

Finansieringsordning

Gjønnesutvalget mener at det fortsatt skal være en offentlig oppgave å bidra økonomisk til, og på andre måter å legge til rette for, tros- og livssynssamfunnenes virksomhet.

Flertallet i Gjønnesutvalget, som går inn for en lovforankret folkekirke, mener at kirken i hovedsak fortsatt bør finansieres over offentlige budsjetter. Samtidig mener flertallet at det bør være en medlemsavgift i tillegg til offentlige bevilgninger. Flertallet foreslår dessuten en betydelig omlegging av den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene. Flertallet mener at staten, ikke kommunene, bør ha det finansielle hovedansvaret. Kommunenes ansvar bør begrenses til bygging av kirker og til det ordinære bygningsmessige vedlikeholdet av kirkene, mens finansieringen av menighetenes lønns- og personalkostnader bør være statens ansvar. Utvalget mener at kommunene bør ha det finansielle ansvaret for kirkegårdsforvaltningen, slik som nå. Flertallet går imidlertid inn for at oppgavene på området blir overført fra kirken til kommunen som en ordinær kommunal driftsoppgave.

Utvalget mener at staten bør ha det økonomiske ansvaret for antikvarisk vedlikehold av alle verneverdige kirker, uavhengig av den rettslige reguleringen av kirkeordningen.

Dersom statskirkeordningen videreføres som grunnlovsforankret folkekirke, mener flertallet at dagens finansieringsordning og ansvarsfordeling mellom kommune og stat bør fastholdes. Utvalget anbefaler da at den statlige bevilgningen overføres til Den norske kirke ved Kirkemøtet, som disponerer og fordeler midlene.

Dersom statskirkeordningen avvikles og Den norske kirke blir regulert som en selvstendig folkekirke innenfor samme rettslige rammer som andre tros- og livssynssamfunn, mener flertallet i utvalget at Den norske kirke og andre tros- og livs-

synssamfunn bør finansieres av staten gjennom en tilskuddsordning som sikrer et nærmere definert minstetilbud til medlemmene. Finansieringsbehov utover dette må det enkelte tros- og livssynssamfunn selv finne løsninger for. Mindretallet i utvalget mener at finansieringen i dette tilfellet bør være medlemsbasert, gjennom en medlemskontingent, supplert med offentlige tilskudd til særskilte formål.

Opplysningsvesenets fond

Gjønnesutvalget drøfter spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond i utredningens kapittel 9 (s. 155 flg.). Drøftelsene er sitert nedenfor under punkt 8.5. I det følgende gjengis utvalgets hovedstandpunkt.

Flertallet i Gjønnesutvalget framholder at Opplysningsvesenets fond i sin opprinnelse er kirkelige eiendommer, og at fondet derfor i sin helhet bør overføres til Den norske kirke ved avvikling av statskirkeordningen. Blant dette flertallet mener et mindretall at Grunnloven § 106 og loven om Opplysningsvesenets fond bør oppheves. Flertallet mener at bestemmelsene i Grunnloven § 106 og fondsloven av 1996 i hovedsak fortsatt skal gjelde hvis fondet 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.

Et mindretall i Gjønnesutvalget viser til at Opplysningsvesenets fond må anses som statens eiendom og felleskapets verdier. Ved avvikling av statskirkeordningen mener mindretallet at det må gjennomføres en form for bo- eller skifteoppgjør mellom staten og kirken, dvs. at det foretas en fordeling av fondets eiendeler mellom staten og kirken. Mindretallet mener at Den norske kirke bør få full råderett over de verdier som etter et slikt oppgjør blir overført til kirken. Mindretallet tar ikke standpunkt til spørsmålet om endringer i Grunnloven § 106.

4.1.8 Gravferdsforvaltningen

Flertallet i Gjønnesutvalget framholder at forvaltningen av kirkegårdene bør legges til kommunene. Begrunnelsen er at anlegg og drift av kirkegårder som er åpne for alle, er en oppgave som bør ivaretas av det offentlige, ikke av et kirkesamfunn. Et flertall i utvalget uttaler samtidig at det må være adgang for kommunen til å overlate ansvaret til det kirkelige fellesrådet i kommunen.

Mindretallet i Gjønnnesutvalget mener at kirkegårdene fortsatt bør være underlagt kirkelig forvaltning. Mindretallet viser i sin begrunnelse til at de fleste gravferder skjer etter Den norske kirkes ritualer, at kirkebygget og kirkegården er en enhet de fleste steder, og at det ikke er registrert noe ønske i flertallet av befolkningen om å endre dagens forvaltningsordning.

Gjønnnesutvalget understreker at det offentlige må ha ansvaret for å skaffe til veie verdige seremonirom for innbyggere som ikke benytter kirkelige bygg.

Utvalget drøfter også enkelte andre sider ved kirkegårdsforvaltningen. Utvalget foreslår at nøytrale betegnelser som gravplass eller gravlund blir benyttet i lov og regelverk, til erstatning for betegnelsen kirkegård. Utvalget mener at det i hvert bispedømme eller fylke bør opprettes et faglig forum som kan ivareta rådgivningsoppgaver overfor den lokale kirkegårdsforvaltningen, enten denne er kirkelig eller kommunal. Utvalget framholder dessuten at det ved anlegg av nye gravlunder bør vurderes å erstatte kirkelig innvielse (vigsling) av hele gravlunden med vigsling av gravfelt for å tydeliggjøre at den også benyttes av borgere uten tilhørighet til et kristent trossamfunn. Et mindretall i utvalget mener at dersom kirkegårdene fortsatt skal være underlagt kirkelig forvaltning, bør det i hver kommune utpekes en kommunal gravferdskontakt som kan være et kontaktledd mellom kirken og pårørende som ikke er medlem av kirken.

Utvalget foreslår ingen endringer når det gjelder kirkegårdenes eierforhold. Utvalget mener at det økonomiske ansvaret for kirkegårdene fortsatt bør ligge til kommunene.

4.1.9 Kirkene – kulturminnevern og eiendomsrett

Gjønnnesutvalget drøfter de særlige utfordringene som gjelder de kulturhistorisk verdifulle kirkene. Utvalget framholder at situasjonen stiller krav om særskilte støtteordninger fra statens side dersom kirkene skal kunne sikres for framtiden. Behovet for slike tiltak fremstår for utvalget uavhengig av hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke utformes. Utvalget foreslår innført en statlig kirkeantikvarisk tilskuddsordning etter mønster fra den såkalte «kyrkoantikvariske ersättningen» i Sverige. Forslaget innebærer at staten får det økonomiske ansvaret for istandsetting av alle fredede og kulturhistorisk verdifulle kirker, inklusive det løpende antikvariske vedlikeholdet av kirkene. Utvalget mener at også kulturhistorisk verdifulle

Boks 4.5 Den «kyrkoantikvariske ersättningen» i Sverige

Da de grunnleggende endringene i relasjonene mellom staten og Svenska kyrkan ble gjennomført i Sverige fra 1. januar 2000, ble det innført en «kyrkoantikvarisk ersättning». Denne innebærer at det over statsbudsjettet gis årlige tilskudd til dekning av merutgiftene som Svenska kyrkan har i forbindelse med ivaretagelsen av kulturminner som er i Svenska kyrkans eie (kirker, kirkeinventar, gravplasser m.m.). I Sverige er det 3 400 kirker, hvorav alle kirker bygget før 1940 og kulturhistorisk verdifulle kirker bygget senere, omfattes av tilskuddsordningen. Bevilgningen til formålet var i 2004 på 150 mill. svenske kroner, som er planlagt trappet opp til årlige 460 mill. svenske kroner fra 2009.

kirkebygg utenfor Den norske kirke må omfattes av ordningen. Det bør etter utvalgets oppfatning vurderes om staten bør bli eier av særskilt verneverdige kirker, særlig de stavkirkene som ikke er i privat eie, og også av et representativt utvalg av steinkirker og tidstypiske kirkebygg. Utvalget foreslår at staten gis eieransvaret for fredede og verneverdige kirker som går ut av kirkelig bruk. Utvalget foreslår dessuten at det opprettes et kulturminnefaglig kompetansesenter innen Den norske kirke.

4.2 Høringen

4.2.1 Innledning

NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* ble sendt til høring blant et bredt utvalg instanser 24. april 2006. Til sammen ble om lag 2500 ulike instanser invitert til å uttale seg om Gjønnnesutvalgets anbefalinger og om hvordan Den norske kirkes ordning bør være i framtiden. Listen over høringsinstanser omfatter alle menighetsråd og fellesråd i Den norske kirke, andre kirkelige instanser både sentralt og regionalt, alle landets kommuner, tros- og livsynssamfunn utenom Den norske kirke, ulike offentlige organer, arbeidslivs- og interesseorganisasjoner, utdanningsinstitusjoner, samt andre som antas å være berørt av statskirkeproblematikken. I tillegg ble det lansert en side på Internett, der alle ble oppfordret til å gi uttrykk for sin mening.

I høringsbrevet skriver kultur- og kirkeministeren blant annet følgende:

Boks 4.6 Spørsmål og alternativer som ble gitt i departementets spørreskjema til høringsinstansene

1. Hvilke overordnede prinsipper bør ligge til grunn for tros- og livssynspolitikken?
2. Den norske kirke som statskirke
 - Bør fortsette
 - Bør avvikles
 - Vet ikke / ønsker ikke å svare
3. I hvilken lov bør Den norske kirke være forankret?
 - Grunnloven
 - Egen kirkelov vedtatt av Stortinget
 - Lov om trossamfunn
 - Vet ikke / ønsker ikke å svare
4. Hvordan bør Den norske kirke finansieres?
 - Gjennom medlemsavgift
 - Medlemsavgift med noe støtte fra det offentlige
 - Støtte fra det offentlige og med noe medlemsavgift
 - Offentlig finansiering uten medlemsavgift
 - Vet ikke / ønsker ikke å svare
5. Hvordan bør valgordningene og demokratiet være dersom statskirkeordningen avvikles?
 - Valgordningene bør være som i dag
 - Øke bruken av direkte valg til kirkens besluttsende organer
 - Vet ikke / ønsker ikke å svare
6. Dersom statskirkeordningen avvikles, hva bør i så fall stå i § 2 (eller i en annen paragraf) i Grunnloven i tillegg til prinsippet om religionsfrihet?
 - Ingen tillegg
 - De politiske prinsipper som statsforfatningen bygger på; så som demokrati, rettsstaten og menneskerettighetene
 - Det kristne og humanistiske verdigrunnlaget
 - Det humanistiske verdigrunnlaget
 - At Den norske kirke er en evangelisk-luthersk kirke
 - Vet ikke / ønsker ikke å svare
7. Hvem bør ha ansvaret for gravferdsforvaltningen?
 - Den lokale kirke
 - Kommunen
 - Vet ikke / ønsker ikke å svare
8. Hvem bør eie og forvalte kirkebyggene?
 - Den lokale kirke bør eie kirkebyggene og ha det økonomiske ansvaret
 - Den lokale kirke bør eie kirkebyggene, og kommunen bør ha det økonomiske ansvaret
 - Kommunen bør eie kirkebyggene og ha det økonomiske ansvaret
 - Vet ikke / ønsker ikke å svare

«Jeg er nå særlig opptatt av å få høringsinstansenes syn på de overordnede spørsmålene som gjelder statskirkeordningen og den framtidige organiseringen og finansieringen av Den norske kirke. Men det er også ønskelig å få synspunkter på de andre forslagene som utvalget har kommet med. Som utvalget selv påpeker, er det flere sentrale spørsmål/temaer som trenger nærmere utredning. Jeg har følgelig forståelse for at det kan være vanskelig å ta standpunkt både til spørsmålet om fortsatt statskirke og til mange av de enkeltspørsmålene som reises i kjølvannet av en eventuell endring i forholdet mellom stat og kirke. Til tross for det gjestående utredningsarbeidet bør vi nå likevel søke å få avklart enkelte prinsipielle hovedspørsmål.»

Fristen for å avgi hørings svar ble først satt til 1. desember 2006, men etter påtrykk fra blant annet flere kommuner som ønsket å behandle stat–kirke-

saken i løpet av desember, ble fristen forskjøvet med en måned.

For å lette arbeidet med å oppsummere hørings svarene ble det utarbeidet et spørreskjema, som instansene ble bedt om å fylle ut. Spørsmålene og alternativene som ble gitt i skjemaet er gjengitt i boks 4.6.

Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) ble sommeren 2006 engasjert av departementet for å lage oppsummeringer av hørings materialet med henblikk arbeidet med denne stortingsmeldingen. Det ble bestemt at KIFO skulle levere to rapporter. Den første rapporten *Kvantitativ sammenfatning av hørings svar (NOU 2006: 2)* ble overlevert til departementet 19. januar 2007, og sammenfatter svarene fra menighetsråd, kirkelige fellestråd og kommuner. Den andre rapporten *Offentlig høring om NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke – Oppsummering av hørings svarene* ble ferdigstilt 26. mars 2007. Rapport 2 gir en oppsummering av høringsinstan-

senes viktigste synspunkter, forutsetninger og nyanser som knytter seg til de sentrale temaene i høringsmaterialet. På oppdrag fra Kirkerådet har KIFO i tillegg utarbeidet en tredje rapport *Kirkelig demokrati og valgordninger. Sammenfatning og analyse av høringsvarene til NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke*.

Gjennom høringen er det samlet inn et omfattende og mangfoldig materiale, som det er utfordrende å sammenfatte både kvantitativt og kvalitativt. KIFO-rapportene redegjør for de metodiske aspektene ved arbeidet med å oppsummere materialet.

Siktemålet i dette kapitlet er ikke å gi en fullstendig framstilling av høringsmaterialet, men å synliggjøre enkelte kvantitative og kvalitative tendenser i synspunktene som er kommet til uttrykk gjennom høringen. I det følgende gis først en kvantitativ oversikt over synspunktene på hovedspørsmålene blant ulike grupper av instanser, dvs. om Den norske kirke bør fortsette eller avvikles som statskirke og den rettslige forankringen av Den norske kirke (punkt 4.2.3). Deretter presenteres relevante (kvalitative) funn i høringsmaterialet i tilknytning til Gjønnesutvalgets ulike forslag og som grunnlag for departementets vurderinger i de påfølgende kapitlene, jf. pkt 4.2.4 – 4.2.9. Kirkemøtets behandling er særskilt presentert til slutt under punkt 4.3.

4.2.2 Oppslutningen om høringen

Til sammen kom det inn om lag 1750 høringsuttalelser. Med sine 1550 svar utgjør menighetsrådene, de kirkelige fellesrådene og kommunene den klart største gruppen av høringsinstanser. Disse instansene stod for nesten 90 pst. av de avgitte uttalelsene.

Svarprosenten i denne største gruppen av høringsinstanser er svært høy. Dersom vi ser de lokalkirkelige rådene og kommunene under ett, har mer enn tre av fire avgitt uttalelse. Dette er en høyere oppslutning enn ved den forrige høringen

Tabell 4.1 Oppslutning blant lokale høringsinstanser

	Antall besvarelser	Antall enheter	Svarprosent
Menighetsråd	1085	1285	84,4
Kirkelige fellesråd	222	302	73,5
Kommuner	243	431	56,4
Total	1550	2018	76,8

Tabell 4.2 Oppslutning blant øvrige høringsinstanser

	Antall besvarelser
Proster	78
Biskoper og bispedømmeråd	21
Sentralkirkelige organer	2
Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke	23
Arbeidslivs- og interesseorganisasjoner	24
Undervisningsinstitusjoner	9
Organisasjoner med tilknytning til Den norske kirke	18
Politiske partier	9
Andre offentlige organer (departementer etc.)	21
Total	205

om forholdet mellom stat, kommune og kirke, som ble gjennomført i 1990 i forbindelse med Kirkelovutvalgets utredning i 1989 (NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning*). Oppslutningen blant de lokalkirkelige instansene er også høyere denne gangen enn etter Kirkerådets kirke-stat-utredning *Samme kirke – ny ordning* (Bakkevigutvalget) i 2002.

Innenfor de andre gruppene av høringsinstanser gir det mindre mening å operere med «svarprosenter». Dette materialet omfatter uttalelser av svært ulik art fra mange typer instanser. Også i denne delen av materialet er det kirkelige instanser som utgjør den største andelen. På grunn av den store variasjonen i både perspektiv på statskirke debatten, hvilke interesser høringsinstansen representerer osv., vil en rent kvantitativ sammenstilling av alle høringsvarene være utilstrekkelig og til dels misvisende. Tabell 4.2 gir en oversikt over antall uttalelser i ulike grupper av høringsinstanser.

4.2.3 Hovedtendenser i høringsuttalelsene

Menighetsråd og fellesråd

Blant menighetsråd og kirkelige fellesråd er det flertall for å bevare statskirkeordningen. På spørsmålene om avviking eller videreføring av statskirken og om lovforankring av Den norske kirke er fellesrådene noe mer innstilt på å bevare dagens ordninger enn det menighetsrådene er.

53,3 pst. av menighetsrådene og 61,7 pst. av fellesrådene ønsker å videreføre Den norske kirke

som statskirke. 36,8 pst. av menighetsrådene og 28,4 pst. av fellesrådene går inn for en avvikling av statskirkeordningen. I begge gruppene er det ca. 10 pst. som oppgir at de ikke vet eller ikke ønsker å svare på spørsmålet.

50,2 pst. av menighetsrådene og 54,8 pst. av fellesrådene ønsker at Den norske kirke skal være forankret i Grunnloven. 38,6 pst. av menighetsrådene og 31,5 pst. av fellesrådene ønsker forankring i en egen kirkelov. Henholdsvis 7,7 pst. og 10,5 pst. oppgir både Grunnloven og en egen kirkelov. 1,4 pst. av menighetsrådene går inn for en juridisk forankring for Den norske kirke i en felles lov om trossamfunn. Ingen av fellesrådene går inn for dette. 2,1 pst. av menighetsrådene og 3,2 pst. av fellesrådene oppgir at de ikke vet eller ikke ønsker å svare på spørsmålet.

Kommunene

69,1 pst. av kommunene anbefaler at Den norske kirke bør fortsette som statskirke. 11,5 pst. går inn for å avvikle statskirkeordningen. 19,3 pst. tar ikke stilling til dette spørsmålet.

På spørsmålet om Den norske kirkes framtidige juridiske forankring svarer 78 pst. av kommunene at denne bør være i Grunnloven. 3,2 pst. oppgir både Grunnloven og egen kirkelov som svar. 11,5 pst. går inn for en løsning der Den norske

kirke reguleres i en egen kirkelov. Bare 3,7 pst. går inn for at Den norske kirke skal forankres i en felles lov om trossamfunn. 3,7 pst. av kommunene tar ikke stilling til spørsmålet.

Prostene

Av landets 108 proster (inkludert døveprosten og feltprosten) har 78 sendt inn høringsuttalelse. Dette gir en oppslutning på ca. 72 pst.

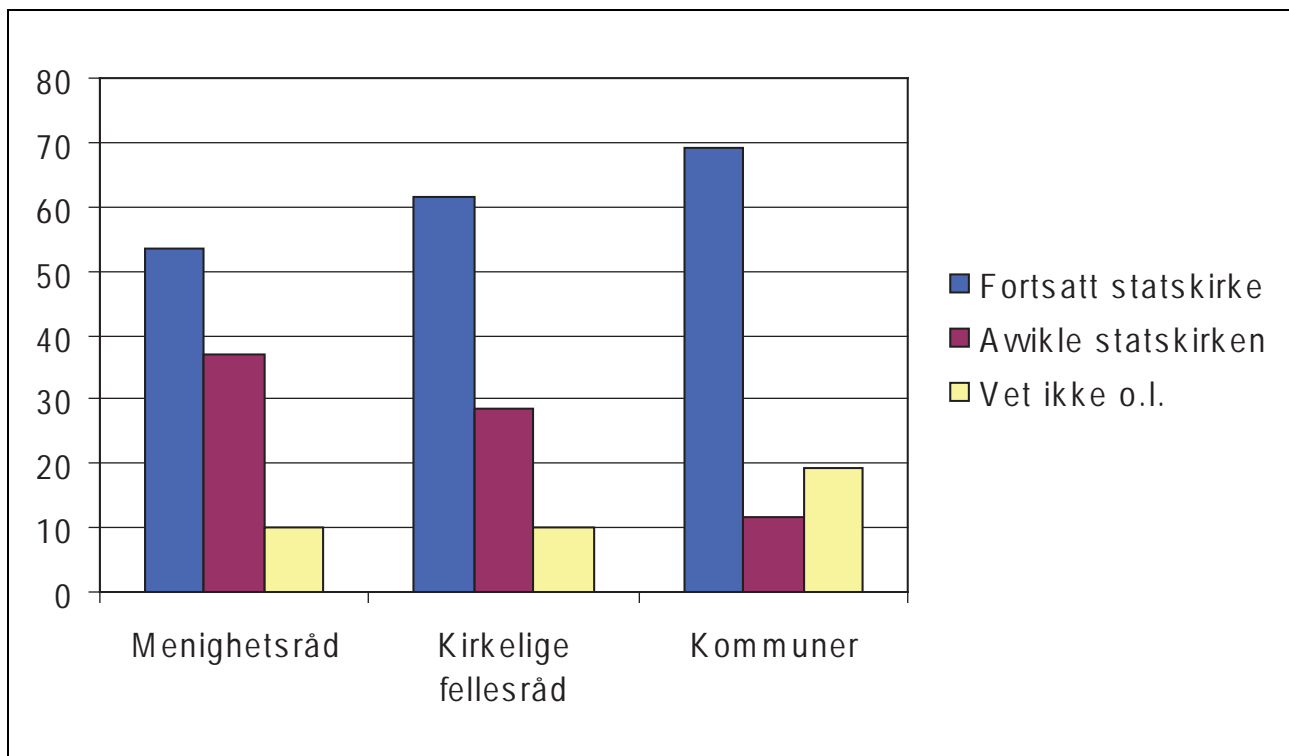
Blant prostene er det en betydelig større andel som ønsker å endre relasjonene mellom staten og kirken enn blant de lokalkirkelige rådene og kommunene. 47 av prostene går inn for avvikling av statskirkeordningen, mens 27 ønsker videreføring.

32 av prostene går inn for at Den norske kirke skal være forankret i en egen kirkelov, mens 24 ønsker grunnlovsforankring og 8 går inn for rettslig forankring i en felles lov om trossamfunn.

Bispedømmerådene

Bispedømmerådene har forholdt seg friere til spørreskjemaets svarformuleringer i sine uttalelser enn de lokale instansene.

Innenfor denne gruppen er det bare i Sør-Hålogaland at flertallet uttrykkelig sier at de ønsker å videreføre statskirkeordningen. I Hamar bispedømmeråd går halvparten inn for å videreføre Den



Figur 4.1 Hørings skjemaets spørsmål 2. Menighetsråd, kirkelige fellesråd og kommuner

norske kirke som grunnlovsforankret statskirke, mens den andre halvparten støtter hovedkonklusjonen til flertallet i Gjønnnesutvalget. I alle de andre bispedømmerådene er det et flertall for å endre relasjonene mellom staten og Den norske kirke i tråd med flertallsforslaget i Gjønnnesutvalgets utredning. Flere av bispedømmerådene gir uttrykk for reservasjoner mot å omtale dette som et spørsmål om avvikling eller videreføring av Den norske kirke som statskirke.

Biskopene

Med unntak av Sør-Hålogaland biskop har alle biskopene i Den norske kirke avgitt uttalelse. Biskopene i Borg, Tunsberg og Bjørgvin har avgitt felles høringsuttalelse med sine respektive bispedømmeråd.

Biskopenes synspunkter vil ofte være vanskelige å plassere inn i spørsmålene på departementets spørreskjema. De fleste av biskopene gir imidlertid sin støtte til en endring av relasjonene mellom staten og Den norske kirke. Flertallet knytter sine uttalelser til Gjønnnesutvalgets modell «lovforankret folkekirke», med større eller mindre presiseringer og modifikasjoner. I likhet med mange andre høringsinstanser er det flere av biskopene som er forbeholdne til å kalle dette en avvikling av statskirkeordningen.

Hamar biskop er den eneste av biskopene som ønsker å videreføre dagens ordning med en grunnlovsfestet folkekirke. Nord-Hålogaland biskop støtter flertallet i Gjønnnesutvalgets forslag, men presiserer at han anser også dette for være en statskirkevariant. Møre biskop går inn for en selvstendig kirke, men støtter subsidiært forslaget om en lovforanket folkekirke, «men da som en midlertidig kompromissløsning». Stavanger biskop mener at det bør utredes en løsning som kombinerer elementer fra både modell 1 (grunnlovsforankret folkekirke) og modell 2 (lovforankret folkekirke) i Gjønnnesutvalgets utredning.

Ungdommens kirkemøte

Ungdommens kirkemøte (UKM) går i sin høringsuttalelse inn for at Den norske kirke bør organiseres som en lovforankret folkekirke. De nåværende bestemmelsene om statskirkeordningen i Grunnloven bør oppheves.

Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Det kom inn 23 ordinære hørings svar fra tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke og fra

organisasjoner som representerer tros- og livssynssamfunn. Mange av tros- og livssynssamfunnene i Norge er tilsluttet en eller flere paraplyorganisasjoner, og er representert gjennom høringsuttalelsene fra disse.

Blant tros- og livssynssamfunnene er det en nesten entydig tendens i retning av at de ønsker en endring av det gjeldende forholdet mellom staten og Den norske kirke.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) er en paraplyorganisasjon for 12 ulike tros- og livssynssamfunn i Norge, deriblant Den norske kirke. STL arbeider for å fremme gjensidig respekt og forståelse mellom tros- og livssynssamfunn i Norge, og rådet diskuterer andre spørsmål av sosial og etisk art. STL arbeider etter konsensusprinsippet og uttaler seg derfor bare om det det er intern enighet om. STL mener at relasjonene mellom staten og Den norske kirke bør endres. Dagens statskirkeordning er ifølge STL menneskerettslig problematisk. Hvilken framtidig ordning som vil være riktig, har medlemmene ulike syn på. STL tar derfor ikke stilling til de konkrete modellene som Gjønnnesutvalget peker på som mulige løsninger. Det er likevel enighet om at Grunnloven § 2 andre ledd andre punktum om «oppdragerplikten», § 4 som omhandler Kongens bekjennelsesplikt og § 12 om kirkelig statsråd bør oppheves, og at Grunnloven §§ 16, 21 og 22 bør endres for å gi Den norske kirke større indre selvstyre.

Norges Kristne Råd er et nasjonalt, felleskirkeleg samarbeidsorgan. Til sammen er 19 ulike kirkesamfunn medlemmer av Norges Kristne Råd, blant dem Den norske kirke. Norges Kristne Råd mener at alle tros- og livssynssamfunn bør være likestilt. Videre uttaler rådet at dagens statskirkesystem er problematisk, sett i lys av de menneskerettslige forpliktelsene Norge skal oppfylle. Det anbefaler derfor at statskirkesystemet i sin nåværende form blir endret. Norges Kristne Råd mener at Gjønnnesutvalgets modell for en lovforankret folkekirke er et «skritt i riktig retning», idet det ivaretar både likeverdsprinsippet og Den norske kirkes indre selvstyre på en bedre måte enn dagens ordning. Det understreker videre behovet for utredning av tros- og livssynspolitikken og mener dette bør skje raskere enn Gjønnnesutvalget antyder.

Islamsk Råd Norge er en paraplyorganisasjon for muslimske organisasjoner i Norge. Gjennom medlemsorganisasjonene sine representerer Islamsk Råd Norge nesten 60 000 personer over hele landet. Islamsk Råd Norge går inn for at det utarbeides en tros- og livssynspolitikk basert på

full trosfrihet og likebehandling av tros- og livssynssamfunn. Islamsk Råd Norge mener at dagens statskirkeordning er menneskerettslig problematisk, og går derfor inn for at den avvikles i sin nåværende form. Inntil det er utarbeidet nye ordninger som ivaretar selvstyret til Den norske kirke, gir Islamsk Råd Norge sin støtte til Gjønnnesutvalgets forslag om en lovforankret kirke. Islamsk Råd Norge framhever at retten til å utøve religion i det offentlige rom bør vernes.

Alle de øvrige tros- og livssynssamfunnene som har avgitt egen høringsuttalelse, med unntak av Unitarforbundet Bét David, mener at dagens statskirkeordning bør avskaffes, og at alle tros- og livssynssamfunn bør reguleres gjennom et felles lovverk. Dette omfatter Human-Etisk Forbund sentralt og flere fylkes-/lokallag, Det Mosaiske Trossamfund, Det norske Baptistsamfunn, Det norske Hedningsamfunn, Det Norske Misjonsforbund, Holistisk Forbund, Jesu Kristi Kirke av siste Dagers Hellige, Metodistkirken i Norge, Oslo Katolske Bispedømme, Oslo Kristne Senter, Buddhistforbundet, Den Evangelisk Lutherske Frikirke, Religionsfrihet i Praksis, Syvendedags Adventist-samfunnet og Vennenes Samfunn Kvekerne.

Arbeidslivs- og interesseorganisasjoner

Høringsuttalelsene i denne gruppen er forholdsvis spredt, og under halvparten av de 24 høringsinstansene tar stilling til hovedspørsmålet. LO og Unio ønsker videreføring av statskirkeordningen, men med noen justeringer. Flertallet i gruppen går likevel inn for endringer i dagens statskirkeordning.

KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon foreslår en ordning som kombinerer fortsatt grunnlovsforankring av Den norske kirke med visse endringer i Grunnloven. KA deler Gjønnnesutvalgets religionspolitiske vurderinger, som understreker prinsippet om likebehandling av tros- og livssynssamfunn, samtidig som det fastholdes at den nåværende statskirkeordningen ikke er i strid med dette. KA mener at det fremdeles er rom for å videreutvikle kirkeordningen innenfor en form for statskirkelig grunnkonstruksjon. Ved å kombinere en dynamisk forståelse av gjeldende kirkerett med noen konkrete endringer i lovverket vil en kunne få en utvikling som er tjenlig både for Den norske kirke og for andre tros- og livssynssamfunn. KA mener dette kan imøtekommes ved en gjennomgang og justering av Grunnloven §§ 2, 12 og 16. Dette bør kunne gjøres uten at relasjonen til staten oppheves.

Den norske kirkes presteforening (representantskapet) er delt mellom modellene «lovforankret folkekirke» (11 stemmer), «grunnlovsforankret folkekirke» (8 stemmer) og «selvstendig folkekirke» (2 stemmer). Det norske diakonforbund, Kateketforeningen, og Yrkesorganisasjonen Kirkeansatte går alle inn for at Den norske kirke skal forankres i en egen kirkelov. Det samme gjelder Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene.

Organisasjoner med tilknytning til Den norske kirke

Flertallet av de høringsinstansene i denne gruppen som har tatt stilling til hovedspørsmålet (13 av 18), går inn for endringer i den grunnlovsforankrede kirkeordningen. Dette omfatter blant annet en rekke misjonsorganisasjoner med tilknytning til Den norske kirke. Det er ulike synspunkter på hva som skal komme i stedet for den gjeldende ordningen. Den norske Israelmisjon, For Bibel og Bekjennelse, Norges Kristelige student- og skoleungdomslag og Normisjon sier for eksempel at dagens ordning bør avvikles. Det Norske Misjonsselskap, Norges Kristelige Studentforbund, Norsk Luthersk Misjonssamband og Norsk Misjon i Øst er instanser som går inn for å oppheve dagens ordning, og som mener at Den norske kirke bør forankres i en særlov.

Andre offentlige organer

Bare fem av de 21 høringsuttalelsene i denne gruppen har tatt stilling til hovedspørsmålet. Blant annet støtter et stort flertall i Sametinget en grunnlovsforankret folkekirke, mens andre som f.eks. Likestillings- og diskrimineringsombudet går inn for at dagens statskirkeordning oppheves, og at alle tros- og livssynssamfunn skal likebehandles innenfor en felles lovgivning.

Undervisningsinstitusjoner

Instansene i denne gruppen inntar ulike standpunkter i hovedspørsmålet, men det er en viss overvekt for en modell der Den norske kirke organiseres som «lovforankret folkekirke».

Det praktisk-teologiske seminar anbefaler at det statlige kirkestyret videreføres, og at Den norske kirkes virksomhet fortsatt skal forankres i Grunnloven. Et flertall i styret ved Det teologiske fakultet, Universitetet i Oslo, går inn for at Den norske kirke videreføres som statskirke og forankres i Grunnloven, mens et mindretall går inn for avvikling av statskirkeordningen og at Den norske kirke

forankres rettslig i en egen kirkelov. Fakultetets flertall framholder at dagens kirkeordning likevel bør fornyes innenfor en statskirkelig ramme, og mener det er grunnlag for å gjøre endringer i Grunnloven. Det teologiske Menighetsfakultet støtter avvikling av statskirkeordningen og foretrekker at Den norske kirke forankres i en egen kirkelov. Flertallet i Høgskolerådet for Misjonshøgskolen går på samme måte inn for avvikling av statskirkeordningen og rettslig forankring i en egen lov, mens et mindretall går inn for modellen «selvstendig folkekirke» og et annet mindretall ønsker å videreføre Den norske kirke som statskirke. Norsk Lærerakademi går inn for avvikling av statskirkeordningen.

Norsk senter for menneskerettigheter, som er et tverrfaglig forskningssenter ved Universitetet i Oslo, tar til orde for avvikling av statskirkeordningen og rettslig forankring av Den norske kirke i trossamfunnsloven. Det samme gjelder Ansgar Teologiske Høgskole, som eies og drives av Det Norske Misjonsforbund.

Politiske partier

Det er bare mottatt formell høringsuttalelse fra ett parti på sentralt nivå. Kystpartiet går inn for å videreføre dagens statskirkeordning. I tillegg er det mottatt åtte uttalelser fra lokallag i politiske partier.

4.2.4 Hovedstandpunkter og -begrunnelser i høringsmaterialet

Som det framgår ovenfor er det klare forskjeller i vurderingen av om det bør gjøres endringer i statskirkeordningen. Et flertall av de lokale instansene (menighetsrådene, de kirkelige fellesrådene og kommunene) ønsker å videreføre en form for statskirke som er forankret i Grunnloven. På den andre siden ønsker også mange lokale, men særlig regionale og sentrale kirkelige instanser, mer inngripende endringer i eller avvikling av statskirkeordningen. De fleste av instansene i denne gruppen går inn for å forankre Den norske kirke i en egen kirkelov. Andre tros- og livssynssamfunn ønsker i all hovedsak å avvikle statskirkeordningen og at Den norske kirke forankres rettslig på samme måte som andre tros- og livssynssamfunn. I de andre gruppene av høringsinstanser (andre offentlige organer, arbeidslivs- og interesseorganisasjoner, undervisningsinstitusjoner mv.) er bildet mer nyansert.

Kvalitativt kan høringsinstansenes synspunkter og resonnementer i hovedspørsmålet kategoriseres forholdsvis tydelig i to hovedgrupper.

Den første gruppen omfatter momenter med utgangspunkt i kirkepolitiske hensyn, Den norske kirkes formål, egenart og funksjonsmåte. Mange høringsinstanser legger stor vekt på denne typen faktorer når de tar stilling til hvilken framtidig relasjon staten og Den norske kirke kan og bør ha. Gruppen omfatter flere typer av argumenter, blant andre Den norske kirkes mulige betydning for samfunn og kultur, kirkens grunnleggende formålsbestemmelse (særlig folkekirkelige karaktertrekk) og konkrete organisatoriske hensyn. Selv om disse hensynene er fundamentale for mange av høringsinstansene, er det ulike vurderinger av hvor nær momentene henger sammen med dagens statskirkeordning, og hva de betyr for en framtidig ordning.

I den andre gruppen tas det utgangspunkt i tros- og livssynspolitiske hensyn, i tros- og livssynsfriheten og i prinsippet om likebehandling av tros- og livssynssamfunn og borgere. Blant høringsinstansene er det også her ulike syn på hva disse grunnleggende hensynene betyr for vurderingen av Den norske kirkes gjeldende relasjon til staten. På den ene siden har en høringsinstanser som mener at dagens statskirkeordning, i alle fall i hovedsak, ikke er i strid med eller står i et problematisk forhold til prinsippet om tros- og livssynsfrihet og tilgrensende prinsipper. Først og fremst gjelder dette høringsinstanser med tilknytning til Den norske kirke. På den andre siden legger en rekke høringsinstanser til grunn at dagens ordning enten er uforenlig med eller framstår i et problematisk forhold til kravene som følger av tros- og livssynsfriheten og andre grunnleggende prinsipper som er relevante. Det mener f.eks. tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke og faginstansene på menneskerettighets- og diskrimineringsfeltet, men også flere av instansene innenfor eller i tilknytning til Den norske kirke argumenterer langs denne linjen. Det gjelder f.eks. høringsuttalelsene fra Møre biskop og Det teologiske Menighetsfakultet. Høringsinstansene har også her svært forskjellige syn på hva disse hensynene betyr for en framtidig rettslig forankring av Den norske kirke.

Den norske kirke: samfunns- og kulturinstitusjon; trossamfunn; organisasjon

Hensyn som har å gjøre med Den norske kirkes samfunnsmessige funksjoner er lite framme i høringsuttalelsene fra tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Slike hensyn framtrer i tilfelle i et kritisk lys. Noen høringsinstanser problematiserer en videreføring av de rettslige relasjo-

nene mellom Den norske kirke og staten nettopp ut fra en kritisk holdning til forbindelser mellom majoritetskirken, majoritetskultur og fellesverdier, og en ensidig vektlegging av Den norske kirkes samfunnsmessige betydning. For enkelte høringsinstanser fungerer Den norske kirkes samfunnsengasjement dessuten som et argument for at kirken bør ha en friere stilling i forhold til staten. Da vil kirken få større frihet til å være et kritisk korrektiv i den offentlige debatten om aktuelle politiske spørsmål. På samme måte kan en friere stilling i forhold til staten bidra til å engasjere bredden av medlemmene i større grad enn tilfellet er i dag, hevder noen. Flere er sterkt skeptiske til at historisk og tallmessig forankrede hensyn skal begrunne en fortsatt statskirkeordning, og de peker blant annet på at en slik argumentasjonslinje kan føre til at en overser at også andre tradisjoner bidrar til felles, integrerende verdier. Dette gjelder blant andre Det Mosaiske Trossamfund, Oslo Katolske Bispedømme og Møre biskop. For eksempel uttaler Det Mosaiske Trossamfund (DMT):

«I menneskerettslig sammenheng finner DMT at statskirken er en foreldet og feilaktig måte å tilnærme seg problemet, preget av historiske tilfeldigheter. Det er her tale om menneskerettigheter hvor det ikke uten videre er gitt at en løsning bør foretrekkes fordi den har en mer eller mindre klar majoritet av folket med seg. Det oppleves som kuriøst og satt på hodet at den store og sterke skal ha en særlig privilegert stilling, nettopp fordi den er stor. ... DMT antar videre at Dnk vil stå bedre rustet til å tilføre det norske samfunn viktige åndelige verdier når Dnk kan opptre som et fritt og uavhengig trossamfund. Ikke minst vil Dnk da stå friere til å være en kritisk samfunnsrefser. ... Alle religioner bærer frem gode budskap, selv om vi formulerer dem forskjellig. Likevel baseres kampen for statskirken ofte på en dyp skepsis til alle andres evne til å bevare det godet statskirken angivelig skal være garantist for.»

Mange høringsinstanser oppfatter og framhever likevel at Den norske kirke er en særlig samfunnsinstitusjon som har samfunnsbærende betydning, blant annet slik at Den norske kirke forvalter felles kultur og tradisjoner og spiller en særlig rolle for dannelsen av fellesverdier mv. Slik sett mener mange høringsinstanser at Den norske kirke har viktige samfunnsmessige funksjoner som strekker seg ut over medlemsmassen. Enkelte påpeker også at Den norske kirkes særlige posisjon ikke har vært til hinder for at kirken har vært et kritisk talerør overfor offentlige myndigheter.

Høre sokneråd i Hamar bispedømme er et eksempel på en høringsinstans som tydelig framhever Den norske kirkes samfunnsmessige funksjoner:

«Kristendommen har vært av de viktigste grunnleggende elementer som den norske statsdannelsen har vært bygd på siden 1100-tallet. Det er kristendommen som er bakgrunnen for den verdiforankringen som det norske samfunnet har hatt i århundrer. Den norske kirke, slik den fremstår i dag, er den naturlige videreutviklingen av dette. Soknerådet finner det uaktuelt å kaste vrak på denne tradisjonen ved at den norske stat heretter skal stille seg nøytral i religiøse spørsmål.»

Det varierer hvor nær hensyn som har å gjøre med et grunnleggende ønske om å bevare bred tilhørighet til Den norske kirke og kirkens samfunnsmessige betydning, knyttes til spørsmålet om videreføring eller avvikling av statskirkeordningen. Hensynene blir likevel gjennomgående brukt som argumenter for en fortsatt rettslig særstilling for Den norske kirke, enten ved særlig lovgivning eller i Grunnloven.

Enkelte synes først og fremst å trekke linjer fra slike momenter direkte til Den norske kirkes selvforståelse og folkekirkekarakter, og de legger mindre vekt på selve statskirkeordningens betydning. Nidaros biskop påpeker for eksempel at Den norske kirke var en folkekirke lenge før det formelle rammeverket for dagens statskirkeordning ble etablert i 1814, og før eneveldets kongekirke:

«Folkekirkens historie i Norge er omtrent dobbelt så lang som statskirkens. Denne historie er billedlig uttrykt gjennom utredningens [NOU 2006: 2] forside, med motivet fra Nidaros domkirke. Vår nasjonalhelligdom kan sies å være det fremste uttrykk i vårt land for kirkens tusenårige historie som folkekirke. Det var altså ikke statskirkeordningen som skapte folkekirken. Det var det Olavsarven som gjorde. For å si det med Sigrid Undset: Lenge hadde folket kjent kristendommen fra utsiden. Med Hellig Olav ble hele folket trukket innenfor. Med reformasjonen på 1530-tallet «overtok» kongen i København folkekirken. Fra da av er den videre utviklet innenfor statskirkeordningen.»

Den norske kirkes karakter som åpen og inkluderende folkekirke er neppe eller ikke avhengig av den konkrete statskirkeordningen eller Kongens kirkestyre, mener noen. Flertallet i Nord-Hålogaland bispedømmeråd, som går inn for en lovforkret folkekirke, sier for eksempel følgende:

«Samtidig er det viktig for bispedømmerådets flertall å presisere at det vil være kontinuitet i forholdet mellom kirken og dens medlemmer, lokalsamfunn og storsamfunn. Kirken skal ikke tas fra folk. Det er den samme kirke som videreføres og som vil finnes i alle lokalsamfunn. Det er relasjonene til staten som endres, ikke tilhørigheten til folket.»

På den andre siden er det en rekke instanser som argumenterer for at de forfatningsrettslige båndene mellom staten og Den norske kirke er viktige eller nødvendige redskaper for å bevare og styrke Den norske kirke som folkekirke. Et mindretall i representantskapet i Den norske kirkes presteforening går inn for en grunnlovsforankret folkekirke og sier følgende:

«De hensyn som gis avgjørende vekt er at Dnk skal bevares og videreutvikles som en åpen og inkluderende folkekirke. Dette mindretallet vil fremholde at statskirkeordningen har vært og fremdeles vil være en vesentlig forutsetning for dette. En ser ikke at det er gitt gode grunner for at en selvstendig eller lovforankret folkekirke kan ivareta slike hensyn på en like god måte.»

Mange høringsinstanser har lignende synspunkter og legger til grunn at statskirkeordningen er vesentlig for å opprettholde tilhørigheten hos bredden av kirkemedlemmer og for å bevare Den norske kirkes samfunnsmessige rolle.

En rekke høringsinstanser synes å mene at konsekvensene av endringer ikke er tegnet tydelig nok ut i debatten så langt. Det framtrer ikke som tilstrekkelig klart hvordan Den norske kirke skal være organisert etter eventuelle endringer i det overordnede rammeverket. Dette oppfattes som vesentlig i seg selv, men noen poengterer at det dessuten bidrar til usikkerhet omkring hvordan kirken vil utvikle seg innholdsmessig, dersom det gjøres radikale endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Den statlige tilknytningen, og særlig Kongens kirkestyre, oppleves av noen som en balanserende trygghetsfaktor i styrings-systemet. Enkelte mener at nettopp statskirkeordningen, og Kongens kirkestyre, har gitt et vesentlig bidrag til at Den norske kirke har vært en åpen og inkluderende folkekirke, med rom for ulike teologiske retninger – staten har vært en garantist for bredde og åpenhet. At regjeringen utnevner biskoper, er et punkt som framheves av mange i denne sammenhengen. Noen frykter at Den norske kirke kan få en smalere teologisk profil dersom statskirkeordningen blir avvirket. Dagens ordning ivaretar en hensiktsmessig maktbalanse i kirken, men ved radikale endringer risikerer en at grupper som

ikke nødvendigvis er representative for bredden av medlemmer, får for stor makt, hevdes det. Det kan marginalisere eller fremmedgjøre store medlemsgrupper og føre til avskalling av medlemsmassen. Enkelte er også bekymret for at endringer i statskirkeordningen kan medføre at Den norske kirke blir splittet opp i flere kirkesamfunn.

Tros- og livssynsfrihet, likestilling mellom tros- og livssynssamfunn, tros- og livssynspolitik

Tros- og livssynsfrihet, ikke-diskriminering eller likebehandling og beslektede hensyn er sentrale anliggender for de fleste høringsinstansene. Det er imidlertid store forskjeller mellom høringsinstansene når det gjelder hvilke sider ved prinsippet om tros- og livssynsfrihet som vektlegges sterkest, og hvor tydelig argumentasjonen framstår som menneskerettslig. Høringsinstansene har også ulike oppfatninger når det gjelder hvilke konsekvenser en skal trekke av prinsippet om tros- og livssynsfrihet og forbudet mot diskriminering av den bestående statskirkeordningen, og av utformingen av alternative ordninger. Et viktig skille går mellom dem som mener at en grunnlovsforankret folkekirke er uforenlig med eller står i et problematisk forhold til statens menneskerettslige forpliktelser, og dem som sier at det ikke nødvendigvis er latent eller åpen konflikt. Det er også ulike syn på om og i hvor stor grad det er adgang til å behandle tros- og livssynssamfunnene ulikt, og dermed om, og eventuelt på hvilken måte, Den norske kirke kan ha en særstilling overfor offentlige myndigheter.

Tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke er gjennomgående kritiske til statskirkeordningen, ut fra hensynet til tros- og livssynsfrihet og prinsippet om likebehandling. Både Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og Norges Kristne Råd sier at dagens relasjon mellom staten og Den norske kirke er problematisk i forhold til de menneskerettslige prinsippene som Norge er forpliktet på. Det samme sier også flere av deres medlemsamfunn i sine separate hørings-svar. For det første problematiseres det om dagens statskirkeordning imøtekommer enkeltmenneskers rett til tros- og livssynsfrihet. Særlig pekes det på at grunnlovsparagrafene om bekjennelsesplikt (§§ 2, 4, 12) er problematiske eller direkte uforenlige med tros- og livssynsfriheten.

Norsk Senter for menneskerettigheter (SMR) legger til grunn at den nåværende statskirkeordningen i så måte er i strid med de internasjonale menneskerettighetene:

«Deler av den norske statskirkeordningen må sies å stå i direkte motstrid til de internasjonale menneskerettighetene. Ordningen med at mer enn halvparten av Regjeringen må tilhøre statskirken (Grunnloven § 12) er ett eksempel, der det oppstår konflikt med forbud mot diskriminering og bruk av tvang / urimelig påvirkning i tros- og livssynsspørsmål. Kongens konfesyonsplikt er et annet eksempel, som dels gjør inngrep i Kongens religionsfrihet, og dels gir et konstitusjonelt uttrykk for diskriminering på grunnlag av tros- eller livssynsgrunnlag. Selv om disse situasjonene ikke har ledet til noen individuelle klager for norske domstoler, og dermed heller ikke er brakt inn for Den europeiske menneskerettskonvensjon, står de like fullt i motstrid til de menneskerettighetsbestemmelsene Norge er bundet av. FNs menneskerettighetskomité har ved flere anledninger kritisert Norge for deler av statskirkebestemmelsen, og dens kritikk av Norge i forbindelse med KRL-faget var til en viss grad også bunnet i den norske statskirkeordningen. Fremstillingen i NOU 2006:2 tar etter senterets syn ikke i tilstrekkelig grad innover seg den rettslige konflikten som finnes mellom statskirkeordningen og de internasjonale menneskerettighetene.»

Enkelte av høringsinstansene tar for det andre opp forholdet mellom dagens statskirkeordning og tros- og livssynsfriheten som kollektiv rett. Disse høringsinstansene påpeker at dagens statskirkeordning også er problematisk for Den norske kirke. Synspunktet belegges oftest med at ordningen der biskoper og proster er embetsmenn og utnevnes av Kongen, innebærer et inngrep i Den norske kirkes kollektive tros- og livssynsfrihet og er i strid med forbudet mot diskriminering. Høringsuttalelsen fra Human-Etisk Forbund peker på følgende:

«Prinsippet om religionsfrihet innebærer en plikt for staten til ikke å blande seg inn i et trossamfunns indre anliggender, så lenge dette ikke bryter lover eller truer andre rettigheter og friheter. Dagens ordning med at regjeringens statskirkemedlemmer utgjør det øverste kirkestyre, ivaretar ikke kirkens rett til autonomi som trossamfunn. Regjeringens rett til å blande seg inn gjennom utnevning av proster og biskoper, innebærer et klart brudd med prinsippet om fri religionsutøvelse.»

Høringsuttalelsen fra Værøy menighetsråd (Sør-Hålogaland bispedømme) gir et lignende eksempel:

«Den norske kirke er et trossamfunn, og må få anledning til å fungere som sådant. De kirkelige reformer bør videreføres og videreutvikles.

At staten skal ha myndighet til å utnevne ledere (biskoper) i dette konkrete trossamfunnet er en historisk betinget anakronisme som fungerer diskriminerende, og må avskaffes.»

Mange høringsinstanser legger til grunn at dagens ordning eller en fortsatt statskirkeordning ikke nødvendigvis er i konflikt med de kravene som følger av prinsippet om tros- og livssynsfrihet, og mange av dem viser til Gjønnesusutvalgets vurderinger som støtte for sitt syn. Eksempler på en slik prinsipiell vurdering er blant andre høringsuttalelsene fra Det praktisk-teologiske seminar (PTS) og Nidaros bispedømmeråd:

«PTS vil hevde at dagens kirkestyre ikke bare springer ut av tidligere tiders måte å tenke om forholdet mellom kirke og stat på, men også har vist en frapperende evne til videreutvikling og smidig tilpasning til fordringer og krav som er særmerkte for vår tid. Det er i denne sammenheng viktig å påpeke, slik utvalget også gjør, at det har vært mulig å utvikle tros- og livssynsfrihet innenfor det statskirkelige system på en måte som innfrir vår tids rettslige krav til tros- og livssynsfrihet.»

«Bispedømmerådet deler utvalgets konklusjoner om at fortsatt statskirke ikke nødvendigvis er i strid med tros- og livssynsfriheten. Med den historie og tradisjon kristen tro og vår kirke har som det dominerende trossamfunn i vårt land, må det være legitimt og saklig begrunnet at staten definerer sitt forhold til majoritetskirken DNK annerledes enn til andre trossamfunn. Bispedømmerådet kan ikke se at dette vil være i strid med menneskerettighetene.»

Enkelte høringsinstanser mener videre at det har vesentlig betydning at Den norske kirke er en dominerende majoritetskirke. Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet vektlegger at Den norske kirke har stor oppslutning i befolkningen:

«Vi erkjenner at det i et flerkulturelt og i et flerreligiøst samfunn kan være vanskelig å forsvare dagens statskirkeordning på et ideologisk grunnlag. Samtidig mener vi at det må tas tilbørlig hensyn til den tradisjon og den kultur som er vår egen. Det kan ikke være slik at det er de 700.000 menneskene som står utenfor Den norske kirke som i hovedsak skal avgjøre kirkeordningen for de 3,9 millioner som er medlemmer i kirken.»

Særlig to typer forhold blir av høringsinstansene framhevet som uttrykk for statlig diskriminering. For det første gjelder det selve signalet som ligger i statens forfatningsrettslige relasjoner til et trossamfunn. Dette signaliserer en statlig, livssyns-

messig preferanse, hevdes det. For det andre viser en rekke instanser til ordninger som de ser som utslag av urimelig forskjellsbehandling. Dette konkretiseres blant annet ved henvisninger til det økonomiske systemet for utbetaling av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, mangelfull tilgang på livssynsmessig betjening i ulike institusjoner og formålsbestemmelsene for skole og barnehage. Noen av de samme instansene påpeker imidlertid også at statskirkeordningen medfører statlig styring av trossamfunnet Den norske kirke, og dermed gir grunnlag for en forskjellsbehandling som er ugunstig for Den norske kirke.

Det synes å gå et skille mellom dem som tar et mer eller mindre tydelig utgangspunkt i statskirkeordningen, men som så påpeker at ordningen av forholdet mellom staten og Den norske kirke aktualiserer spørsmål som angår tros- og livssynspolitik mer generelt, og dem som tar prinsipielt utgangspunkt i statens forhold til tro og livssyn mer generelt, og så drøfter statskirkeordningen i dette perspektivet.

Human-Etisk Forbund (HEF) «er særlig opp-tatt av staten som part i statskirkeordningen» og mener dette perspektivet i liten grad er reflektert i Gjønnesutvalgets mandat og utredning, og i departementets høringsbrev. HEF uttaler blant annet:

«Prinsippet om ikke-diskriminering må ligge til grunn for statens politikk på området religion og livssyn. Bare en stat uten noen egen livssynspreferanse kan fullt ut garantere likebehandling. En statsdannelse med majoritetsreligion og statsmakt tett forbundet, er mindre egnet til å beskytte individer og trossamfunn av annen oppfatning mot overgrep fra nettopp statsmakt og majoritet enn en livssynsnøytral stat som likestiller sine borgere. Ikke minst problematisk er det der en stat understøtter en misjonerende religion gjennom en særstilling i skoleverk og institusjoner. En sekulær stat vil ha en annen bevissthet og tilnærming enn å gi forrang for argumenter om kjøttvekt og tradisjon når majoritets- og minoritetsinteresser kolliderer.»

Noen få instanser mener også at religion, tro og livssyn ikke bør være et statlig, politisk ansvarsområde overhodet.

Flere høringsinstanser, herunder Kirkemøtet, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og Norges kristne råd, støtter initiativet fra Gjønnesutvalget om en offentlig utredning av statens generelle tros- og livssynspolitik. STL sier i sin høringsuttalelse at regjeringen må sette i gang «en utredning med sikte på en gjennomtenkt tros- og livssynspolitik». Human-Etisk Forbund ber om

et tilsvarende arbeid «i samarbeid med landets tros- og livssynssamfunn og relevante fagmiljøer».

4.2.5 Demokrati og valgordninger

Høringsmaterialet viser tydelig at diskusjonen om endringer i statskirkeordningen for mange instanser er nær knyttet til spørsmål om kirkelig demokrati og valgordninger. Likevel, og kanskje først og fremst, inneholder høringsmaterialet en rekke innspill som angår demokratiutvikling i Den norske kirke, også uavhengig av eventuelle endringer i det overordnede, statskirkelige rammeverket.

Spørsmålet om utforming av valgordningene i Den norske kirke, og særlig om det bør innføres direkte valg til andre organer enn menighetsrådet, har sentral plass i høringsmaterialet. En hovedårsak til dette er at departementets høringskjema inneholdt et konkret spørsmål som inviterte høringsinstansene til å ta stilling til om det er ønskelig å innføre økt bruk av direkte valg til kirkens beslutende organer. Den største andelen av høringsinstansene (51,8 pst. av menighetsrådene og fellesrådene) ønsker å videreføre dagens ordninger med direkte valg til menighetsrådet og indirekte valg til organer på høyere nivåer, mens omtrent en tredjedel går inn for økt bruk av direkte valg. Kommunene er noe mer tilbøyelige til å støtte økt bruk av direkte valg enn menighetsråd og kirkelige fellesråd. (36 pst. av kommunene tar til orde for økt bruk av direkte valg til kirkelige organer, mens 37,3 pst. ønsker å beholde dagens ordninger).

Mange høringsinstanser, først og fremst på regionalt og sentralt nivå, har også uttalelser som gir mer utfyllende synspunkter på spørsmålet om det bør innføres direkte valg til andre organer enn menighetsrådet. Oppfatningene er sprikende, og en rekke hensyn anføres som argumenter for og mot større bruk av direkte valg. Blant instanser som er skeptiske eller avvisende til økt bruk av direkte valg, finner vi for eksempel Bjørgvin biskop og bispedømmeråd, Sør-Hålogaland bispedømmeråd, Ungdommens kirkemøte og Det teologiske Menighetsfakultet. Hamar biskop, Oslo bispedømmeråd, Landsorganisasjonen (LO), Kateketforeningen og Kirkelig utdanningscenter i Nord (KUN) er eksempler på det motsatte. Noen instanser går inn for kombinasjonsordninger. Et eksempel på det er Nidaros bispedømmeråd.

Det er klare forskjeller mellom de lokale instansene i de ulike bispedømmene/landsdelene i dette spørsmålet, men disse forskjellene svarer i liten grad til andre regionale forskjeller i synet på kirkelige forhold eller andre spørsmål i høringen. Det er

også sammenhenger mellom hvor stor enheten er (innbyggertallet) og synet på valgordningen. Generelt er mindre instanser mer positive til dagens ordning, mens større instanser tenderer i retning av å gå inn for økt bruk av direkte valg. Det er tilsynelatende ingen sammenheng mellom instansenes holdning til framtidig kirkemodell og synspunktene på økt bruk av direkte valg.

En rekke høringsinstanser unnlater å ta stilling til spørsmålet om økt bruk av direkte valg og andre sider ved valgordningene i Den norske kirke. Noen anser dette som et indrekirkelig spørsmål og ønsker derfor ikke å ha kvalifiserte synspunkter på det. Flere kirkelige instanser, blant andre Borg biskop og bispedømmeråd (fellesuttalelse), påpeker at utviklingen av kirkelig demokrati er et ansvar for valgte kirkelige organer. Dette blir også understreket av flere organisasjoner med tilknytning til Den norske kirke og en rekke tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Norsk senter for menneskerettigheter påpeker at staten ikke kan gå langt i å kreve bestemte valgordninger eller demokrati i tros- og livssynssamfunn.

En stor andel av høringsinstansene framhever som et grunnleggende hensyn at Den norske kirke skal ha en demokratisk struktur og styres etter demokratiske prinsipper. Flere høringsinstanser peker på at utvikling av kirkelig demokrati er forankret i en luthersk kirkeforståelse og prinsippet om det allmenne prestedømmet. Det blir også vist til og vektlagt at den lokale menigheten er kirkens grunnenhet, og at dette kan begrunne en demokratisk styringsstruktur.

I den grad det generelle hensynet til demokratisk struktur og styring innholdsbestemmes og konkretiseres, skjer det langs flere linjer. Langt på vei er det et felles utgangspunkt for de kirkelige instansene på alle nivåer at det er behov for å styrke oppslutningen om kirkelige valg. Det er bred enighet om at dette utgjør et grunnleggende problem. Mange mener at styringssystemet derfor lider under et «demokratisk underskudd», at det har «svak legitimitet» eller lignende. Andre hevder at de kirkelige organene får en for smal sammensetning på grunn av den lave valgoppslutningen, og at de derfor ikke er representative nok for bredden av medlemmer. Påpekningen av den lave valgdeltakelsen som et problem, synes å være uavhengig av hvilket standpunkt instansene har til endringer i statskirkeordningen.

Et kjernepunkt i høringsinstansenes vurderinger handler om lokalmenigheten som kirkens grunnenhet, og sammenhengene mellom de ulike nivåene i kirkeorganisasjonen. Noen bruker dette som et tungt argument mot økt bruk av direkte

valg. Andre instanser vektlegger avstanden mellom velgerne og de valgte og det enkelte kirke-medlems innflytelse, mer enn avstanden mellom rådsorganene. Dette siste er et generelt anliggende for mange, men det brukes også som argument for å innføre direkte valg til flere nivåer, eventuelt i kombinasjon med indirekte valg. I spørsmålet om det lokale nivåets selvstendighet og innflytelse kan en, noe forenklet, se to prinsipielle syn i høringsmaterialet. Det kan synes å være to syn på hvordan lokalnivåets stilling i de demokratiske strukturene skal forankres. På den ene siden mener mange at lokalmenigheten som kollektiv er grunnenheten i det demokratiske systemet. På den andre siden har en instanser som understreker at det enkelte kirkemedlem må være utgangspunktet. Dette skillet er implisitt i noen høringsuttalelser, men det formuleres også eksplisitt.

Enkelte instanser har også fremmet mer konkrete forslag til endringer i valgordningene. Det foreslås blant annet at det bør brukes større ressurser på gjennomføringen av valg, at det bør stimuleres til flere kandidatlistor ved valgene slik at valgene kan bli reelle, at det bør innføres begrensede forsøk med direkte valg, for eksempel ved kombinasjoner av direkte og indirekte valg, at det ikke (som i dag) bør være nyvalgte menighetsråd som velger bispedømmeråd, at kirkelige valg kan samordnes med andre offentlige valg mv.

4.2.6 Utnevning av geistlige embetsmenn

Det er nærliggende å tolke høringsresultatet slik at de som ønsker å beholde ordningen med statskirke, vil at biskopene fortsatt skal være embetsmenn og utnevnes av kongen i kirkelig statsråd. Departementet legger følgelig til grunn at flertallet av menighetsråd, kirkelige fellesråd og kommuner støtter dette synet. Høringsinstanser som ønsker en annen kirkeordning, går inn for å oppheve bestemmelsene i Grunnloven om geistlige embetsmenn. Dette gjelder vel tredjeparten av de lokale høringsinstansene, og blant annet Kirkemøtets flertall, flertallet av de kirkelige organisasjonene og nesten samtlige tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Eksempelvis mener Agder og Telemark bispedømmeråd at det er problematisk med «en politisk utnevning» av biskoper. Bispedømmerådet mener prosedyrene rundt utnevningen krever en nærmere gjennomdrøfting, og at utnevningmyndigheten bør plasseres i Kirkerådet eller i et eget tilsettingsorgan. Også Oslo bispedømmeråd mener at oppgaven med å utnevne biskoper bør tilligge et kirkelig organ. Møre bispedømmeråd skriver: «At

utnemning av biskopar ikkje kan gjerast av kyrkja sine egne organ, er prinsipielt vanskeleg å akseptere.» Biskopene i Agder og Telemark, Bjørgvin, Oslo, Nidaros, Borg og Tunsberg går inn for at kirkelige organer skal ta hånd om utnevning av biskoper.

Den norske kirkes presteforening er delt i synet på framtidig kirkeordning. Flertallet i representantskapet går inn for en annen kirkeordning og ønsker dermed å avvikle ordningen med geistlige embetsmenn. Det er imidlertid også et betydelig mindretall i Presteforeningen som går inn for fortsatt grunnlovsforankret folkekirke. Dette mindretallet ser prestetjenestens plassering med forankring hos Kongen som en viktig del av statskirkesystemet.

KA, Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon mener at utnevning av biskoper inntil videre bør foretas av kongen i statsråd, og uttaler:

«Etter KAs mening bør utnevning av biskoper på sikt overføres til Den norske kirkes valgte styringsorganer. Inntil videre finner KA det imidlertid ønskelig at ordningen med utnevning av biskoper av Kongen i kirkelig statsråd videreføres. KA vil samtidig støtte forslaget om å foreta endringer i GL § 12. Medlemsplikten bør kunne begrenses til kirkestatsråden. Kirkelig statsråd kan bestå av de statsråder som til enhver tid er medlemmer i Den norske kirke. Det bør samtidig innføres en ordning der Kirkerådet, etter en kirkelig prosess, gis innstillingsrett på inntil tre kandidater overfor Kongen i statsråd. Gjeldende ordning for nominasjon og kirkelig avstemning på biskop bør for øvrig revideres i lys av de senere års erfaringer.»

Teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo setter spørsmålet om tilsettingsmyndighet i sammenheng med spørsmålet om arbeidsgiveransvar. Fakultetet frarår endringer før en rekke sider av dette problemfeltet er bedre utredet:

«Den geistlige embetslinje har vært forankret i departementet/Kongens kirkestyre og har som sådan, gjennom tilsetninger og arbeidsgiveransvar, på alle nivåer vært sikret en relativ selvstendighet i forhold til rådsstrukturen. Den måte denne ordning har blitt forvaltet på – ikke minst gjennom bispeutnevninger – har bidratt til at folkekirken i stor bredde har blitt representert i presteskap og bispekollegium. Hvorvidt opprettelsen av et «kirkelig organ» for tilsetninger vil sikre dette, avhenger av organets sammensetning og utforming for øvrig. – Et problem her er igjen den mangelfullt utviklede demokratiske kultur i Den norske kirke. Det er f.eks. uklart om det kirkelige demokrati, slik

det nå fungerer, vil kunne sikre en «bred nominasjon av kandidater» (NOU 2006: 2, s. 97) til biskeembetet. Samtidig er det heller ikke sikkert at alle utfordringene lar seg løse ved en perfektjonering av det kirkelige demokrati. Faren ville fortsatt være at hensynet til en viss selvstendighet for embetslinjen lett kunne bli skjøvet til side. Selv om rådsdemokratiet skulle ha den aller største demokratisk legitimitet, ville det være prinsipielt nødvendig å gi instanser i embetslinjen innflytelse over de faktiske tilsetningsvedtak.»

4.2.7 Finansiering

På spørsmålet om hvordan Den norske kirke bør finansieres, svarer 78,9 pst. av menighetsrådene og de kirkelige fellestrådene at de ønsker offentlig finansiering av Den norske kirkes virksomhet, mens 16,5 pst. går inn for offentlig støtte supplert med noe medlemsavgift. Også blant kommunene er det bred støtte for fortsatt offentlig finansiering av Den norske kirke (75,9 pst. av kommunene går inn for dette).

Av bispedømmerådene er det bare Bjørgvin bispedømmeråd som støtter Gjønnnesutvalgets forslag om å innføre en supplerende medlemsavgift. Flere av biskopene mener at det er behov for videre utredning av finansieringsordninger, og Nord-Hålogaland biskop peker på at det er en interessant mulighet å innføre obligatorisk livssynsavgift.

Det er med andre ord bred tilslutning i høringen til at Den norske kirke fortsatt bør få hoveddelen av sin finansiering fra offentlige budsjetter. Innføringen av en obligatorisk medlemsavgift eller livssynsavgift er det svært få av høringsinstansene som anbefaler. Gjønnnesutvalgets flertallsforslag om en medlemsavgift i tillegg til offentlige bevilgninger blir også avvist av de fleste høringsinstansene.

Blant menighetsråd, kirkelige fellestråd og kommuner er det relativt få som uttaler seg om Gjønnnesutvalgets forslag om at staten bør ha det finansielle hovedansvaret for kirken. Det er derimot bred tilslutning til forslaget om at staten tar et større økonomisk ansvar for de verneverdige kirkene.

Den kirkelige arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen KA gir i sin høringsuttalelse tilslutning til at kommunene fortsatt bør ha finansieringsansvaret for kirkebyggene, og den slutter seg også til forslaget om at staten bør øke sin innsats overfor de verneverdige kirkene. KA finner det imidlertid vanskelig å ta stilling til en omlegging av den øko-

nomiske ansvarsfordelingen mellom kommune og stat før spørsmålet er nærmere utredet.

Et bredt flertall av de kirkelige høringsinstansene framholder at det må være et overordnet mål å legge til rette for en mer samordnet økonomi og organisering i kirken. Det er få av de øvrige høringsinstansene som uttaler seg om dette spørsmålet. Kirkelige høringsinstanser, blant annet mange av menighetsrådene og fellestrådene, understreker særlig behovet for bedre organisatorisk samordning av prestatjenesten med kirkens virksomhet for øvrig. Høringsinstansene tar generelt til orde for at ansvaret for denne samordningen legges til kirkelige organer nær menighetene. Også tjenestemannsorganisasjonene understreker det samme.

I høringsuttalelsen fra Kommunenes Sentralforbund (KS) tas det ikke standpunkt i hovedspørsmålet om å videreføre eller avvikle statskirkeordningen. På generelt grunnlag understreker KS at dersom det fortsatt skal være et kommunalt ansvar å finansiere kirkebyggene og Den norske kirke, må kommunen «få innflytelse på bruk, forbruk og investeringer».

For tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke er prinsippet om likestilling og likebehandling et overordnet hensyn. De ulike høringsinstansene støtter ulike finansieringsmodeller, som så skal gjøres gjeldende på samme måte overfor Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Standpunktene strekker seg fra modeller som innebærer hovedsakelig offentlig finansiering, via en påpekning av at det i den grad det gis tilskudd, må de fordeles ut fra et prinsipp om likebehandling, til å mene at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn prinsipielt må ta ansvaret for egen finansiering. Islams Råd Norge anbefaler offentlig finansiering uten medlemsavgift. Rådet mener at det fortsatt bør ytes offentlige tilskudd til alle tros- og livssynssamfunn som en grunnfinansiering av deres virksomhet, og for å oppnå likebehandling med Den norske kirke. Norges kristne råd peker på at det er tradisjon i Norge for at fellesskapets økonomiske midler benyttes til samfunnsnyttige formål, og at det er i samsvar med våre velferdsstatstradisjoner at staten bidrar positivt til at kirke-, tros- og livssynssamfunn får gode og tjenlige vilkår.

Human-Etisk Forbund nøyer seg med å si at tilskudd bør fordeles fra ett nivå – staten –, og at det for øvrig må være opp til de enkelte tros- og livssynssamfunn hvordan de supplerer dette tilskuddet.

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om Gjønnnesutvalgets drøftinger og forslag vedrørende

Opplysningsvesenets fond. De kirkelige instanser som uttaler seg er enstemmige i at fondet må overføres til Den norske kirke. På den andre siden peker flere av tros- og livssynsorganisasjonene på at «boet må deles» på en måte som tar hensyn til at verdiene er bygget opp av fellesskapet over lang tid. De høringsinstansene som har gitt uttalelse om fondet, uttaler seg i hovedsak om eiendomsretten og om prinsipper for bruken av fondets midler ved en eventuell avvikling av statskirkeordningen.

Den kirkelige arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen KA støtter i hovedsak Gjønnnesutvalgets flertallsforslag når det gjelder framtidig eierskap og forvaltningen av Opplysningsvesenets fond. I likhet med Gjønnnesutvalgets flertall går også KA inn for at forvaltningen av fondet reguleres i egen lov i tråd med dagens lovgivning på området, men at styret oppnevnes av sentralkirkelige aktører.

Kommunenes Sentralforbund (KS) viser i sin høringsuttalelse til at spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond bør bestemmes av Stortinget. KS framholder at dersom kommunene fortsatt skal ha økonomisk ansvar for Den norske kirke, bør det gis midler fra Opplysningsvesenets fond til dekning av kommunenes utgiftsoppgaver. KS mener at fondets eiendommer bør overføres til de kommunene der eiendommene er lokalisert, for eventuelt videre salg av kommunen.

4.2.8 Kirkegårds- og gravferdsforvaltningen

Høringen på Gjønnnesutvalgets utredning viser at flertallet av de kommunene som uttalte seg i spørsmålet, ca. 55 pst., går inn for å videreføre nåværende ordning med kirkelig fellestråd som ansvarlig for kirkegårdsforvaltningen. Et mindretall på noe under 40 pst. mener at kommunen bør ha ansvaret. Blant de større kommunene er det en generell oppfatning at kirkegårdsforvaltningen bør være en kommunal oppgave.

Flertallet av menighetsrådene og de kirkelige fellestrådene (ca. 70 pst.) uttaler seg til fordel for å videreføre dagens forvaltningsordning. Et mindretall på vel 25 pst. mener at kommunen bør ha ansvaret.

Den kirkelige arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen KA uttaler blant annet:

«KA registrerer at utvalgets flertall mener at hensynet til bedre likestilling mellom livssyn gjør at kommunen i prinsippet må ha ansvar for organisering og stell av en gravplass. Vi synes utredningen her i liten grad begrunner sin konklusjon, og utredningen forsøker i liten grad å beskrive hva i dagens forvaltningspraksis som er prinsipielt problematisk. Vi finner det også

påfallende at de argumenterer prinsipielt mot kirkelig gravferdsansvar, samtidig som det åpnes for at kommunene lokalt kan inngå avtaler om å overføre ansvaret til kirkelige organer når det er hensiktsmessig.

Spørsmålet om kirkelig eller kommunalt gravferdsansvar var gjenstand for omfattende utredningsarbeid og høringer i forbindelse med utviklingen av gravferdslov i 1980- og 1990-årene. KA synes derfor det er oppsiktsvekkende at utvalgets innstilling på dette punkt ikke reflekterer den grundige prosess som der fant sted, og kun med henvisning til prinsippet om likestilling mellom tros- og livssynssamfunn foreslår å avvike dagens forvaltningspraksis. KA vil be om at dette spørsmålet utredes nærmere, og ønsker blant annet at erfaringene fra representanter fra ulike trossamfunn/livssyn, begravellesbyråene og andre instanser aktivt trekkes inn i vurderingene.

Vi tror at det på dette området er nødvendig å skjelne klarere mellom innspill som kan bidra til forbedringer i dagens regelverk og forvaltning, og hvilke sider ved kirkelig gravplassforvaltning som i seg selv kan representere manglende respekt for livssynsminoriteter og andre kulturer.»

Kommunenes Sentralforbund (KS) uttaler:

«KS mener kommunen bør ha ansvaret for tjenester og økonomi knyttet til gravferd og at personell knyttet til dette må være kommunalt ansatte, med mindre kommunen inngår avtale med kirkelig fellesråd om forvaltningen av kirkegård/gravlund og gravferder.»

De fleste frivillige organisasjonene med tilknytning til Den norske kirke, blant annet Norsk Luthersk Misjonsamband, Normisjon og Det norske misjonsselskap, slutter seg til Gjønnnesutvalgets flertallsforslag.

Nær alle tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke anbefaler i sine høringsuttalelser at kirkegårdsforvaltningen blir kommunal. Dette gjelder blant annet Den evangelisk-lutherske frikirke, Det norske misjonsforbund, Metodistkirken, Det Norske Baptistsamfunn, Det Mosaiske Trossamfund og Human-Etisk Forbund.

Oslo Katolske Bispedømme framholder at dagens forvaltningsordning bør fortsette, og viser til at Den norske kirke ivaretar denne oppgaven på en måte som er allment respektert, at de fleste nordmenn er knyttet til kristne trossamfunn, og at en kirkelig forvaltning er best egnet til å sikre at integriteten til både kristne og andre blir ivaretatt.

Islamsk Råd Norge uttaler at kommunene bør ha ansvaret for kirkegårdsforvaltningen.

Verken Norges Kristne Råd eller Samarbeidsrådet for tros- og livssyn har uttalt seg om spørsmålet.

Kommunal overtakelse av kirkegårdsforvaltningen berører de arbeidstakere som nå har sitt arbeid innen sektoren. Disse vil i tilfelle få et annet tilsetningsforhold. De arbeidslivs- og interessorganisasjonene som uttaler seg i høringen, gir uttrykk for ulike oppfatninger i spørsmålet, men flertallet støtter forslaget om kommunal overtakelse av kirkegårdsforvaltningen, deriblant Fagforbundet, som sammen med Kirkeansatte KFO organiserer de fleste arbeidstakere innen sektoren. Kirkeansatte KFO mener at ansvaret for kirkegårdsforvaltningen fortsatt bør være et kirkelig ansvar. Den norske kirkes presteforening uttaler seg til fordel for kommunal overtakelse av kirkegårdene. Tjenestemannsorganisasjoner som ikke anbefaler endring, viser blant annet til at gravplassbetjeningen mange steder er basert på kombinasjonsstillinger, og at utskilling av dette forvaltningsområdet fra kirkeforvaltningen vil bety en svekkelse av kirkeforvaltningen for øvrig.

4.2.9 Kirkebyggene

I departementets høringsbrev ble høringsinstansene bedt om å ta standpunkt til om kirkebyggene i framtiden burde eies av menighetene eller kommunene, og om kommunen eller kirken skal ha det økonomiske ansvaret for kirkebyggene. Høringen viser at et bredt flertall blant høringsinstansene, også blant kommunene, anbefaler at menighetene fortsatt bør eie kirkene, og at kommunene fortsatt bør ha det økonomiske ansvaret. Dette flertallssynet er uavhengig av om høringsinstansene ellers går inn for å videreføre eller avvike statskirkeordningen.

Et flertall blant høringsinstansene slutter seg til Gjønnnesutvalgets forslag om en statlig kirkeantikvarisk tilskuddsordning. Flere høringsinstanser mener at staten bør gi tilskudd til istandsetting ikke bare av de kulturhistorisk verdifulle kirkene, men av alle kirkene i landet. Flere høringsinstanser mener at staten også bør gi tilskudd til bygging av nye kirker.

Riksantikvaren uttaler blant annet:

«Riksantikvaren støtter forslaget om en støtteordning til fredede og verneverdige kirker etter svensk modell. Dog underkommuniserer utredningen behovet for en antikvarisk kompetanse innen kirken. (...) Poenget er ikke at det bare kan være Riksantikvaren som direktorat som innehar denne kompetansen, men at kirkeorganisasjonen, slik den er bygget opp i dag,

helt mangler den og stadig oftere ser ut til å neglisjere de antikvariske rådene. Det er derfor positivt at utvalget anbefaler opprettelsen av et kulturminnefaglig kompetansesenter innenfor Den norske kirke, og at dette bør etableres i tilknytning til eksisterende kulturminnefaglige miljøer.»

4.3 Kirkemøtets behandling

Allerede under Gjønnnesutvalgets arbeid ble Kirkemøtet forespurt om å bidra til å opplyse noen sider ved statskirkeordningen. Særlig aktuelt i denne sammenhengen var spørsmålet om Den norske kirkes selvforståelse. Som bakgrunnsmateriale for Gjønnnesutvalgets vurderinger ble derfor dokumentet «Den norske kirkes identitet og oppdrag» utarbeidet. Dette dokumentet ble enstemmig vedtatt av Kirkemøtet i november 2004. Dokumentet er inntatt som vedlegg 1 til NOU 2006: 2.

NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* ble behandlet på Kirkemøtet i november 2006. Flertallet i Kirkemøtet går inn for at Den norske kirke blir organisert som en lovforankret folkekirke, jf. flertallsforslaget i Gjønnnesutvalgets utredning. Høringsuttalelsen innledes med et punkt kalt *Sammenheng – Hovedsynspunkter*:

«1. Kirkemøtets flertall mener at det er på tide å ta et nytt skritt i den kirkelige reformprosessen og endre forholdet mellom staten og Den norske kirke. Forholdet mellom staten og Den norske kirke må ivareta hensynet til tros- og livssynsfriheten, styrke Den norske kirke som trossamfunn og folkekirke, og fremme tros- og livssynssamfunns rolle i det offentlige rom. Den norske kirke videreføres som en landsdekkende, åpen og inkluderende folkekirke, med dåpen som eneste medlemskriterium, og med en demokratisk struktur. Kirkemøtet legger vekt på at det skal være kontinuitet i kirkens forhold til sine medlemmer, lokalsamfunn og storsamfunn.

Kirkemøtets flertall går inn for at Den norske kirke organiseres som en lovforankret folkekirke.

Dette innebærer at det direkte statlige kirkestyret avvikles, og de grunnlovsbestemmelser som hjemler dagens statskirkeordning oppheves eller endres. Den norske kirke blir et eget rettssubjekt som ved sine valgte organer selv fastsetter sin Kirkeordning. En tilknytning mellom staten og Den norske kirke opprettholdes ved at Den norske kirke gis et særskilt lovgrunnlag. Dette må utformes slik at kravet om ikke-diskriminering av andre tros- og livssynssamfunn ivaretas. Retten til å utnevne biskoper

og proster, og annen myndighet som i dag ligger til det statlige kirkestyret, overføres som en konsekvens av dette til kirkelige organer.

Kirkemøtet vil peke på at Den norske kirkes oppslutning i befolkningen og dens historiske og aktuelle betydning for kultur og samfunnsnivå begrunner at den i sin relasjon til staten gis en viss særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn.

2. Kirkemøtet forutsetter at staten fortsatt vil føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik og ta ansvar for finansiering av tros- og livssynssamfunns virksomhet, slik at det legges til rette for at tro og livssyn fortsatt kan fremtre også i det offentlige rom. Tros- og livssynsfriheten må sikres både som individuell og kollektiv rettighet.

Regjeringen bes sette i gang utredning av en samlet tros- og livssynsrettspolitik.

3. Kirkemøtet støtter Stat – kirke-utvalgets forslag om en verdiparagraf i Grunnloven som henviser til den kristne og humanistiske arv.

4. Kirkemøtet legger stor vekt på at demokratiet i kirken må utvikles videre, med tiltak som kan utløse større deltakelse og engasjement.

5. Kirkemøtet går inn for en finansieringsordning basert på offentlige bevilgninger, men med en endring av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune slik at staten får et finansielt hovedansvar.

6. Kirkemøtets flertall vil at gravferdsforvaltningen fortsatt, som normalordning, skal ligge i kirkelig fellesråd.

7. Kirkemøtet går inn for fortsatt lokalt kirkelig eierskap av kirkebyggene, med særskilte tilskuddsordninger for fredede og verneverdige kirker.

8. Kirkemøtet betrakter Opplysningsvesenets fond som et kirkelig fond. Dette overføres til Den norske kirke.»

Høringsuttalelsen fra Kirkemøtet utdyper disse synspunktene. Under overskriften *Den norske kirkes grunnlag og mål* uttrykker hele Kirkemøtet:

«Den norske kirke som folkekirke er et trossamfunn, «en del av den verdensomspennende kristne kirke som har sitt grunnlag i Jesu liv, død og oppstandelse» (Identitet og oppdrag, pkt 1). Som Jesu Kristi kirke lever og fornyes den av Guds ord og de hellige sakramenter (nådens midler). Folkekirkens identitet er forankret i eget trosgrunnlag og et særegent fellesskap bygd på dåpen og troen. Folkekirken er ikke minst uttrykk for det oppdrag som konstituerer den og som er dens mål; å nå ut med evangeliet til alle og døpe inn i den kristne kirke. Det har vært uttrykt uro for at kirken ved endret relasjon til staten vil bli en smalere

kirke. Det er bred enighet i Stat – kirke-utvalget og i kirkelige høringsinstanser om at kirken fortsatt skal være en åpen og inkluderende folkekirke med dåpen som eneste medlemskriterium. Kirkemøtet vil understreke dette. Dette er i tråd med Kirke- og undervisningskomiteens innstilling om stat og kirke fra 1980–81 som beskriver folkekirke som «en kirke hvor dåpen er grunnlag for medlemskap og stemmerett, og vel også en kirke som omfatter det store flertall av folket».

Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke som gir rom for en rikdom av mangfold med hensyn til tradisjoner, kultur og teologi. I dette mangfoldet finnes en felles tro som bekjenner den treenige Gud og en nødvendig tjeneste med å forkynne evangeliet og forvalte sakramentene for at mennesker skal komme til denne tro.

Den norske kirke vil være et inkluderende fellesskap hvor mennesker, uansett livssituasjon og funksjonsnivå, kan høre til gjennom livets mange faser. Sentralt i kirkens liv står gudstjenesten og de kirkelige handlingene. Kirkens ritualer utgjør religiøse rammer for menneskers liv og bidrar til deres livstolkning. Kirkens offentlige tilknytning og sakramentale karakter gjør at den oppfattes som et videre fellesskap enn en alminnelig medlemsorganisasjon. For kirken er det en oppgave å ivareta denne form for tilhørighet fordi det ivaretar hele menneskets livsbehov. Kirkemøtet understreker, i likhet med mange av menighetenes hørings svar, at det i kirken fortsatt skal være rom for ulike grader av trosengasjement og deltagelse.

Den lokale virksomheten er livsnerven i kirken. Kirkeordningen må sikre at all kirkelig prioritering fortsatt tar utgangspunkt i den lokale menighets behov. Den norske kirke er ikke løstrevet fra sine medlemmer, men lokalt et fellesskap av dem som er døpt og som sokner til en menighet, som oftest med et felles kirkebygg. Kirkene er viktige symboler i lokalsamfunnet som flere enn folkekirkens medlemmer føler nær tilknytning til. Kirkemøtet vil sterkt understreke at det må legges til rette for at lokalmenighetene får gode utviklingsmuligheter. Slik sikres den best som folkekirke. Den norske kirkes knapt 1300 sokn er grunnenhetene i kirken. Soknet er selvstendig rettssubjekt og eier kirkebygg. Denne organisasjonsstrukturen sikrer kirkelig nærvær og kirkebygg i alle lokalsamfunn i landet. En kirkeordning må understreke og styrke soknenes betydning og innflytelse i hele kirkens organisasjon. Andre organer som etableres, må understøtte soknets grunnleggende funksjoner og ansvar samtidig

som kirkeordningen må ivareta den helhetlige sammenhengen, det kirkesamfunnet som lokalkirken hører hjemme i.

Den norske kirke er en landsdekkende kirke hvor det skal være lik tilgang til forkynnelsen av evangeliet ved gudstjenester og kirkelige handlinger som dåp, nattverd, vigsel og gravferd, og til grunnleggende trosopplæring. Mange av de kirkelige høringsinstansene understreker dette. Kirken skal også være tilstede der våre befolkningsgrupper ferdes i utlandet. Kirkens medlemmer skal kjenne seg igjen og føle seg hjemme også når de kommer til en kirke de vanligvis ikke går i. Kirken må ha en finansieringsordning som gjør det mulig å videreutvikle Den norske kirke som landsdekkende folkekirke.

Den norske kirke har bygd opp en synodal struktur med en demokratisk organisasjon basert på soknet. Rådsstrukturen er basert på demokratiske valg av og blant kirkens medlemmer. Kirkeordningen skal legge til rette for og motivere medlemmene til å bruke sin innflytelse ved å delta i nominasjonsprosesser og valg, og la seg velge til kirkens organer. Dagens kirkeordning balanserer selvstendighet og samspill mellom sokn, biskop og rådsstruktur (kongregasjonalistisk, episkopal og synodal dimensjon). Kirkemøtet understreker at denne balansen må ivaretas i en kirkeordning hvor embetslinjen ikke er knyttet opp mot det statlige kirkestyret.»

Uttalelsen vektlegger Den norske kirkes samfunnsmessige ansvar og betydning. Samtidig peker Kirkemøtet på at Den norske kirke skal være et inkluderende fellesskap, og på at også andre tradisjoner har vært og er med på å prege det flerkulturelle, norske samfunnet:

«Det tette forholdet mellom kirke og stat har vært problematisert, men staten, kommunene og kirken har ønsket å videreføre et nært og godt forhold mellom kirke og folk. Kirken har ivaretatt kulturbærende og verdibyggende funksjoner i samfunnet og stått i et nært forhold til folk og kongemakt/statskirke, også i tiden før den ble statskirke.»

Den norske kirke deler sin historie med det norske og samiske folk. I over 150 år har også andre kirker enn den lutherske preget vår kultur, og i de siste 30 år har flere religiøse minoriteter bidratt til å gjøre Norge til et mer flerkulturelt samfunn. Gjennom sin plass i offentligheten bidrar Den norske kirke til den kulturelle sammenheng i samfunnet. Folkekirken har blitt formet av og satt sitt preg på kultur, historie og samfunnsliv. Kirken skal fortsatt være med å bygge identitet ved å ta vare på og fornye tradisjoner, styrke fellesskapsopplevelsen og

samtidig ivareta en samfunnskritisk funksjon. Kirken vil, ved å videreføre og aktualisere kristen tro, i samspill med andre religioner og livssyn, bidra til felles verdier i samfunnet. I kraft av sin størrelse har Den norske kirke i århundrer vært en betydelig verdibærer. Den norske kirkes grunnlovsforankring har tradisjonelt blitt oppfattet som en garanti for statens verdigrunnlag.»

Kirkemøtet framhever også behovet for å videreutvikle demokratiet i kirken, med tiltak som kan utløse større deltakelse og engasjement. Samtidig understrekes det at ulike prinsipper og hensyn må ivaretas i forbindelse med utviklingen av kirkens organisasjon og valgordninger:

«Den norske kirke har bygd opp en synodal struktur med en demokratisk organisasjon basert på soknet. Rådsstrukturen er basert på demokratiske valg av og blant kirkens medlemmer. Kirkeordningen skal legge til rette for og motivere medlemmene til å bruke sin innflytelse ved å delta i nominasjonsprosesser og valg, og la seg velge til kirkens organer. Dagens kirkeordning balanserer selvstendighet og samspill mellom sokn, biskop og rådsstruktur (kongregasjonalistisk, episkopal og synodal dimensjon). Kirkemøtet understreker at denne balansen må ivaretas i en kirkeordning hvor embetslinjen ikke er knyttet opp mot det statlige kirkestyret. (...)

Gjennom mange år har Den norske kirke i sitt reformarbeid bygd opp en rådsstruktur og et reelt kirkelig demokrati. Kirkemøtet deler like fullt de synspunktene, både fra kirkelige høringsorganer og politiske innspill, som understreker at demokratiet i kirken må utvikles videre, uavhengig av tilknytning til staten.

Kirkemøtet vil slå fast at det aldri må være tvil om at kirkestyre er alle medlemmers ansvar. Kirkemøtet har derfor som klar målsetting å videreutvikle en kirkeordning som skal legge til rette for og motivere medlemmene til å bruke sin innflytelse ved å delta i nominasjonsprosesser og valg og la seg velge til kirkens organer. Reformarbeidet har de siste årene gitt støtte til forsøk hvor det legges til rette for større engasjement og økt valgdeltakelse ut fra de valgordninger kirken nå har. Kirkemøtet har merket seg at svært mange lokal-kirkelige høringsinstanser understreker at valgordningene må sikre en bedre valgdeltakelse og styrke representativiteten. Mange viser til positive erfaringer med menighetsrådsvalg lagt samtidig med Stortingsvalget. Erfaringer fra disse forsøkene vil bli brukt i arbeidet med å videreutvikle nominasjons- og valgordninger. (...)

Kirkemøtet deler utvalgets forståelse av at det kirkelige demokrati begrunnes ut fra prinsippet om det allmenne prestedømmet som likestiller alle kirkens medlemmer d.v.s. alle døpte. Samtidig har Den norske kirke, som omtalt i premissene, en ordinert tjeneste, embetet, med en teologisk og organisatorisk relativ selvstendighet. Kirkemøtet mener at direkte representasjon for den ordinerte tjeneste i kirkelige organer ved siden av de medlemsvalgte medlemmene, ivaretar kirkens særpreg samtidig som kirken i sin struktur og sine valgordninger er grunnleggende demokratisk.»

Om finansieringsspørsmålet heter det i Kirkemøtets høringsuttalelse:

«Kirkemøtet støtter i hovedsak anbefalingen fra utvalgets flertall der det statlige tilskuddet dekker lønninger og tilknyttede personal/driftskostnader, mens kommunene dekker bygging, forvaltning, vedlikehold og drift av kirkebygg.

Kirkemøtet forstår det slik at dette vil innebære at de oppgaver som kirkelige organer er tillagt innenfor dagens kirkelov og som dekkes over offentlige bevilgninger (også trosopplæringsmidler), i en ny kirkeordning bør samles og dekkes over statsbudsjettet med unntak av utgifter til kirkebygg. Kirkemøtet mener dette fremstår som den beste ordningen. Ved et slikt grep oppnås en helhetlig finansiering av den kirkelige virksomheten i soknene. Dermed opprettholdes tilknytningen mellom kommune og kirke, noe som vil være et bidrag til å bevare kirkens plass og posisjon i lokalsamfunnet. Det vil likevel være behov for en nærmere klargjøring mellom statens og kommunenes ansvar. Finansieringsordningen bør hjemles i en ny Kirkelov.

Dagens todelte finansieringsordning, hvor staten har ansvaret for utgifter til prestedjenseten og til regionale og sentrale kirkelige organer, mens kommunene har ansvar for kirkebyggene, personell og virksomheten lokalt, har både svake og sterke sider. Det er dokumentert betydelige forskjeller i kommunenes bevilgninger til kirkelige formål. Dette gjør at folkekirken som en landsdekkende kirke er sårbar. Dette tilsier at fordelingen av finansieringsansvar mellom kommune og stat bør endres for å få en mer samordnet og enhetlig finansiering og sikre en regional likebehandling.»

I høringsuttalelsen fra Kirkemøtet heter det om Opplysningsvesenets fond:

«Spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond bør nå finne en politisk løsning. Kirkemøtet betrakter Opplysningsvese-

nets fond som et kirkelig fond som overføres til Den norske kirke. Dette er i samsvar med tidligere anbefalinger fra Kirkemøtet og andre kirkelige organer. Kirkemøtet forutsetter at det ikke foretas disposisjoner som svekker fondet før eierforholdene er endelig avklart.»

Flertallet i Kirkemøtet går inn for at kirkegårdsforvaltningen fortsatt skal skje i kirkelig regi. I uttalelsen heter det blant annet:

«Gravferdsforvaltning og gravferdsseremonier er ofte tett sammenvevd fordi døden reiser religiøse, livssynsmessige, kulturelle og seremonielle spørsmål. Kirkemøtet mener, i motsetning til utvalgets flertall, at det prinsipielt og praktisk er vanskelig å skille mellom hva som er de juridiske og praktisk-administrative ordninger og oppgaver i forhold til de religiøse, livssynsmessige, kulturelle og seremonielle oppgavene. Kirkemøtet ønsker ikke en livssynsnøytral utvikling på bekostning av de religiøse og livssynsmessige aspektene, som for svært mange mennesker nettopp blir fokusert og nærværende i møte med døden.»

Kirkemøtet framholder at prinsippene om religionsfrihet, likebehandling og kravet om at alle skal gravlegges med verdighet og respekt for sin tro eller livssyn, er utfordringer som vil gjelde for alle som arbeider innen kirkegårdsforvaltningen, uansett hvem som har oppgaven. Kirkemøtet mener at et trossamfunn har bedre forutsetninger enn kommunene for å forstå og komme i møte personlige ønsker på dette feltet.

Kirkemøtet støtter forslaget fra Gjønnnesutvalget om at det etableres særskilte finansieringsordninger for fredede og verneverdige kirker og for nyere kirkebygg av kulturhistorisk verdi. Kirkemøtet gir også sin tilslutning til at det opprettes en særskilt kirkeantikvarisk tilskuddsordning tilsvarende den svenske ordningen. Tilskuddet skal forvaltes av sentrale kirkelige myndigheter, og bør etter Kirkemøtets oppfatning også gjelde for fredede og verneverdige bygg som tilhører andre tros- og livssynssamfunn.

5 Departementets forslag i hovedtrekk

5.1 Innledning

Formålet med denne meldingen er å gi Stortinget et grunnlag for å ta stilling til statskirkeordningen og finne brede og samlende løsninger for hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke skal organiseres i framtiden.

Av framstillingen ovenfor vil det ha gått fram at statskirkeordningen er en kompleks størrelse. Denne kompleksiteten må på en forsvarlig måte tas med inn i en vurdering av ordningen. Statskirkedebatten engasjerer og er komplisert i den forstand at den rommer mange typer perspektiver og argumenter. Ulike aktører har ulike utgangspunkter for og tilnæringsmåter til diskusjonen. For departementet har det i arbeidet med denne saken vært viktig å stimulere til engasjement og bred debatt, slik at grunnlaget for å ta stilling til den framtidige ordningen av forholdet mellom staten og Den norske kirke blir best mulig.

Kompleksiteten i saken innebærer blant annet at hovedspørsmålet om hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke bør organiseres, kan formuleres eller presiseres på ulike måter. Oppfatningene om hva som er de viktigste problemstillingene vil kunne variere. Hovedproblemstillingen kan dessuten bli uklar ved at forskjellige begreper blir brukt med forskjellig innhold. Dette gjelder for eksempel helt sentrale begreper som *trossamfunn*, *statskirke* og *folkekirke*.

Denne meldingen konsentrerer seg om statskirkeordningen som rettslig størrelse og om det overordnede rammeverket i Grunnloven. Departementets drøftinger og anbefalinger er dermed konsentrert om hvilke rettslige relasjoner det skal være mellom staten og Den norske kirke, og hvordan de skal formaliseres. I drøftingene vil likevel et mangfold av vurderinger måtte spille inn, både prinsipielle overveielser og konsekvensvurderinger av beslutningene.

Departementet tar utgangspunkt i at statskirkeordningen rettslig sett består av en rekke elementer. Som nevnt ovenfor i punkt 3.3, er det sju paragrafer i Grunnloven som eksplisitt etablerer og regulerer statskirkeordningen, og boks 3.2 gir en oversikt over de relevante grunnlovsbestemmelsene. Departementet legger til grunn at disse

ulike elementene et stykke på vei kan vurderes uavhengig av hverandre, og at de kan kombineres på flere måter.

Når statskirkeordningen i første rekke sees som et sett av ulike elementer som ikke inngår i et lukket hele, blir det etter departementets oppfatning mindre relevant å snakke om klare kategorier som avvikling, reform eller videreføring av statskirkeordningen eller et rent spørsmål om skille mellom stat og kirke. Om et gitt resultat innebærer videreføring eller avvikling av statskirkeordningen kan det være ulike oppfatninger av. Statskirkebegrepet er relativt, og det vil være flytende overganger mellom karakteristikker som videreføring, reform/endring og avvikling. Disse karakteristikene kan i seg selv ikke presist angi innholdet i en konkret kirkeordning.

Departementets utgangspunkt avviker dermed fra det som var startpunktet i Gjønnnesutvalgets mandat, nemlig om den bestående statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. Dernest innebærer utgangspunktet en noe annerledes innfallsvinkel enn den Gjønnnesutvalget tok, som opererte med idealtypiske modeller.

I den offentlige debatten har flere tatt til orde for at det bør gjennomføres en rådgivende folkeavstemning i denne saken, jf. blant annet Dokument nr. 8:80 (2006–2007). Noen av høringsinstansene har også tatt opp dette spørsmålet. I forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 241 (2006–2007) fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ble spørsmålet drøftet i Stortinget, og det ble varslet at spørsmålet ville bli tatt opp i denne stortingsmeldingen. Avtalen av 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget innebærer at dette spørsmålet ikke lenger sees som aktuelt.

5.2 Sentrale momenter i departementets vurdering

Gjønnnesutvalgets utredning, høringsrunden og den offentlige debatten ellers har formulert en rekke momenter som er relevante for vurderingen av statskirkeordningen. Både utredningen fra utvalget og høringsmaterialet danner et viktig bakteppe for departementets vurderinger og anbefa-

linger i dette kapitlet og i de påfølgende kapitlene. I kapittel 2 har departementet dessuten beskrevet samfunnsmessige og kulturelle utviklingstrekk av særlig betydning for den aktuelle statskirkedebatten, og beskrevet tros- og livssynspolitiske hovedmål. Punkt 3.6 har særlig rettet oppmerksomheten mot statskirkeordningen i lys av tros- og livssynspolitiske hovedmålsettinger.

Etableringen av statskirkeordningen skjedde i en historisk sammenheng som ligger fjernt fra vår virkelighet, og de forutsetningene som ordningen opprinnelig hvilte på, er ikke til stede eller vesentlig omformet eller svekket. Det er åpenbart at en slik ordning ikke ville ha blitt etablert i dagens samfunn. Spørsmålet om å avvikle en bestående ordning er etter departementets oppfatning likevel et annet enn det å opprette en ny ordning med blanke ark. Dette henger sammen med at statskirkeordningen ikke har vært en statisk størrelse. Gjennom en lang og skrittvis historisk utvikling har ordningen vært innholdsmessig justert og tilpasset endrede rammebetingelser på mange plan. Som departementet har påpekt ovenfor, har staten tatt ordningsmessige skritt for stadig å styrke Den norske kirkes autonomi, og for å ivareta tros- og livssynsfriheten for borgere og tros- og livssynsamfunn utenom Den norske kirke. Et vesentlig poeng er også at de ordningsmessige tilpasningene i stor grad har vært forenlig med, og delvis drevet av, mer generelle utviklingstrekk i synet på staten og organiseringen av offentlig virksomhet og styring. Dette er noe av bakgrunnen for at omformingen, eller moderniseringen, av statskirkeordningen har kunnet skje i et klima som de fleste berørte partene synes å ha opplevd som relativt harmonisk, i alle fall gjennom de senere utviklingsfasene. Departementet vil understreke at retningen har vært klar, selv om mange har opplevd at prosessen har gått langsomt.

Departementet er likevel kommet til at det nå er tid for å gjøre endringer i statskirkeordningen. Det er behov for å foreta endringer som på en bedre måte kan ivareta grunnleggende tros- og livssynspolitiske målsettinger. Endringer vil gjøre at en bedre kan ivareta statens integritet og Den norske kirkes grunnleggende identitet og oppdrag.

Samtidig legger departementet til grunn at flere vesentlige elementer i statskirkeordningen skal videreføres. For departementet er det viktig å bidra til at grunnleggende endringer i kirkeordningen skjer på en måte som gjør at medlemmenes til-

hørighet kan bevares, og at Den norske kirke fortsatt skal kunne gi et tydelig og konstruktivt bidrag som tradisjons-, kultur-, verdi- og trobærer i lokalsamfunnene og i storsamfunnet.

Det er nødvendig å etablere tilstrekkelig sikkerhet for at endringer i statskirkeordningen kan bidra til å bevare Den norske kirke som en åpen, inkluderende og demokratisk folkekirke. Etter departementets oppfatning kan dette skje ved at det kirkelige demokratiet utvikles slik at de kirkelige valgte organene får sterkere legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Dermed kan bredden av kirkemedlemmer i større grad enn i dag påvirke den videre utviklingen av kirken.

En slik samlet tilråding har, etter departementets vurdering, godt grunnlag i det samlede høringsmaterialet. Dermed oppfatter departementet også muligheten for at tilrådingen kan virke samlende som god. Samtidig må det understrekes at en slik målsetting er mer krevende enn noen gang før. De spørsmålene som skal besvares, kan i dag være kontroversielle ut fra flere perspektiver enn bare for noen få tiår siden. I statskirkedebatten henger spørsmål som blant annet handler om symboler, tilhørighet, trygghet, tradisjon og verdier nær sammen med rettslige vurderinger og beslutninger. Det brede engasjementet må tas alvorlig. En må erkjenne og respektere at det er ulike og sterke syn på de sentrale problemstillingene i denne saken, men respekten for uenighet og forskjellige prinsipielle perspektiver må suppleres med vilje til kompromiss dersom en løsning skal kunne virke samlende. Departementet vil presisere at målet i en så kompleks sak som dette ikke kan være full konsensus om løsningen, men det bør være en målsetting at løsningen kan få størst mulig oppslutning.

For departementet framstår tilrådingen som uttrykk for en hensiktsmessig og balansert avveining mellom grunnleggende og allmenne tros- og livssynspolitiske hensyn og hensyn som i større grad framstår som spesifikt kirkepolitiske, og som en saklig begrunnet avveining mellom på den ene siden hensyn til likebehandling og mangfold og på den andre siden hensyn til tradisjon og kontinuitet.

Departementet finner grunn til å peke på at statskirkedebatten også må sees som en del av grunnleggende ideologiske debatter i samfunnet. Det pågår for tida mange diskusjoner som berører forholdet mellom på den ene siden tro, religion og livssyn og på den andre siden offentlige myndigheter og institusjoner.

5.3 Departementets forslag

10. april 2008 ble det inngått en politisk avtale mellom samtlige partier på Stortinget om det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke.

Avtalen er i sin helhet gjengitt i boks 5.1. Departementets forslag i meldingen er i samsvar med denne avtalen.

I kapitlene 6–9 foretar departementet en nærmere gjennomgang av forslaget.

Boks 5.1 Politisk avtale av 10. april 2008

Avtale

Avtalepartene, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, har inngått følgende avtale.

Alle dens punkter gjelder ut stortingsperioden 2009–2013.

Alle punkter i denne avtalen henger sammen og består av en helhet.

Nødvendige utredninger, lovforberedelser og lovteknisk gjennomgang som følger av avtalen gjennomføres så snart som mulig.

Endringer kan kun gjøres om alle avtalepartene er enige om det.

Denne avtale er ikke til hinder for at partiene i merknader i komitéinnstillingen gir uttrykk for sine primærstandpunkter, eller at representanter fremmer primære grunnlovsforslag.

1. Utnevning av biskoper og proster, demokratireform

Avtalepartene er enige om at det igangsettes en prosess hvor partenes felles mål er at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirkelig statsråd til kirkelig organ som kirkemøte eller bispedømmeråd.

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger

som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd. Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra overnevnte forhold, er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011.

2. Kirkelig statsråd og kirkeordning

Når prosessen i punkt 1 er gjennomført, vil det ikke lenger være behov for vedtak i kirkelig statsråd. Grl. § 12 annet ledd og § 27 annet ledd kan derved oppheves.

Partene er enige om at bl.a. følgende vesentlige elementer i statskirkeordningen skal videreføres:

- 1) Den norske kirke skal ha særskilt forankring i Grunnloven, jmf, ny § 16.
- 2) Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved en egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt.
- 3) Staten skal fortsatt lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for biskoper, proster, prester og andre som tilsettes i kirkelige stillinger av regionale og sentrale kirkelige organer, dvs. at disse fortsatt skal være statsstjenestemenn.
- 4) Den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen skal fortsatt være en del av statsforvaltningen.
- 5) Forvaltningsloven og offentlighetsloven skal fortsatt gjelde for lovbestemte kirkelige organer.
- 6) Staten skal fortsatt sørge for at kommunene har lovbestemt plikt til å finansiere den lokale kirkes virksomhet.
- 7) Den kommunale representasjonen i kirkelig fellestråd videreføres som i dag.

Boks 5.1 forts.**3. Grunnlovsendringer:**

Når prosessen i punkt 1 er gjennomført, gjøres følgende endringer i grunnloven:

GrI. § 2 endres til: *«Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskerettighetene.»*

GrI. § 4 endres til: *«Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion.»*

GrI. § 16 endres til: *«Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.»*

GrI. §§ 21 og 22 «geistlige» tas ut.

GrI. § 12, annet ledd: oppheves

GrI. § 27, annet ledd: oppheves

Kapittel A endres til: Om Statsformen

Kapittel B endres til: Om den udøvende Magt, Kongen og den kongelige Familie og om Religionen.

4. Finansiering

Dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Det innebærer blant annet at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke.

5. Gravferdsforvaltning

Dagens lovgivning på området videreføres. Samtidig gjøres det tilpasninger som ivaretar minoritetene.

6. Livssynsnøytrale seremonier

Det skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom finnes til bruk ved gravferd og ved ekteskapsinngåelse. Utredningen skal blant annet utrede spørsmålet om finansiering.

6 Nærmere om endringer i Grunnloven

6.1 Innledning

Forslagene innebærer endringer i alle de sju paragrafene som i dag etablerer og regulerer statskirkeordningen. I tråd med den politiske avtalen av 10. april 2008 foreslås det nye bestemmelser til erstatning for de gjeldende bestemmelsene i §§ 2 og 16.

Avtalen som er inngått mellom de politiske partiene, inneholder forslag om endringer i Grunnloven §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27, foruten justeringer av overskriftene til Grunnlovens kapitler A og B. Den inneholder dessuten konkrete formuleringer av nye bestemmelser i Grunnloven §§ 2 og 16. Samtidig understreker avtalen at «nødvendige utredninger, lovforberedelser og lovteknisk gjennomgang som følger av avtalen gjennomføres så snart som mulig».

Departementets drøftinger av de konkrete forslagene til endringer i Grunnloven i dette kapitlet må sees i lys av denne forutsetningen. Det forutsettes derfor at det skjer en gjennomgang i tråd med premissen i avtalen, før det formelt framsettes forslag til endringer i Grunnloven i Stortinget som følger av avtalen.

6.2 Grunnloven § 2

6.2.1 Oversikt over bestemmelsen

Grunnloven § 2 andre ledd første punktum sier at den evangelisk-lutherske religion «forbliver Statens offentlige Religion». Oppregningen av bekjennesskrifter i Norske Lov er en del av statskirken som rettslig ordning og nær knyttet opp til Grunnloven § 2 andre ledd, jf. punkt 3.3. Også de andre bestemmelsene om statskirkeordningen i Grunnloven kan sies å referere til læregrunnlaget gjennom litt ulike formuleringer, men på en mer indirekte måte. Selv om det har vært ulike oppfatninger om på hvilken måte bekjennelsesgrunnlaget i NL 2–1 kan endres, synes den rådende oppfatningen å være at Norske Lov ikke har grunnlovs rang. Så langt har det ikke vært aktuelt å foreta slike endringer.

Det er vanskelig å beskrive det materielle innholdet i bestemmelsen om «Statens offentlige Religion» presist og uttømmende.

For det første er det et allment poeng at ideologiske kontekster påvirker hva som er en «naturlig» forståelse av Grunnloven. Faktorer knyttet til Grunnloven gir legitimt rom for å inkludere politisk-ideologiske vurderinger i et rettslig resonnement, men dette skjer ikke alltid åpent. Det er godt grunnlag for å si at termen «Statens offentlige Religion» gjennom årene er blitt tolket som en rettslig standard, påvirket av samfunnsutvikling og kulturelt klima.

I sammenheng med dette første poenget er Grunnloven § 2 andre ledd første punktum for det andre en grunnlovsbestemmelse med betydelig symbolkraft. Bestemmelsen har vært brukt i argumentasjon som ikke har egentlig rettslig karakter, og spørsmålet om det er behov for en «ny verdiparagraf» i Grunnloven er blitt lansert nettopp i tilknytning til eventuelle endringer i § 2.

For det tredje kan det være ulike meninger om hvilke rettsvirkninger bestemmelsen i seg selv har og hvilken sammenheng som eksisterer mellom § 2 og de andre statskirkebestemmelsene i Grunnloven. Noen legger til grunn at § 2 er selve bærebjelken i statskirkeordningen i den forstand at den *hjemler* – eller i det minste *begrunner* – de statlige myndighetenes funksjoner i og overfor Den norske kirke, i første rekke Kongens kirkestyre. Andre mener at § 2 snarere skal forstås som en bestemmelse uten selvstendige rettsvirkninger, og at den dermed har tautologisk karakter: Den beskriver bare det som i dag følger av de andre relevante paragrafene i Grunnloven og eventuelt også andre rettsgrunnlag. Paragraf 2 kan sies å ha en noe annen karakter enn de andre statskirkebestemmelsene, som i hovedsak regulerer Kongens kirkestyre, jf. Gjønnesutvalgets utredning s. 39. Likevel kan problemstillingen om hvilken betydning § 2 i dag har i statskirkesystemet, illustrere det mer generelle spørsmålet om alle bestemmelsene om statskirkeordningen utgjør et sammenhengende hele, eller om det kan gjøres isolerte endringer i enkeltparagrafer.

Selv om det kan være en viss tvil om hvilken rekkevidde § 2 har, må det legges til grunn at den rettslig sett har liten selvstendig betydning.

Det er vanlig å si at bestemmelsen om «Statens offentlige Religion» legger visse plikter på staten og på kirkelige organer. Kjernen i disse pliktene er at den kirkelige virksomheten i vid forstand må skje i samsvar med Den norske kirkes læregrunnlag. Videre forpliktes staten etter alminnelig oppfatning også til å støtte og beskytte den evangelisk-lutherske religion. Denne plikten er temmelig uspesifisert, og de øvrige bestemmelsene om statskirkeordningen kan i seg selv sies å forutsette en slik plikt. Selv om ordlyden kan forstås slik at staten forpliktes til å organisere og administrere en kirke som har den evangelisk-lutherske religion som trosgrunnlag, uttrykker den i seg selv ikke at kirken skal organiseres som en integrert del av staten (den utøvende makt). Andre bestemmelser om Kongens kirkestyre forutsetter imidlertid en slik organisering, og denne forutsetningen har fått klart språklig uttrykk i Grunnloven § 27 andre ledd. Betegnelsen «Statskirken» kom først inn i Grunnloven i 1919.

For Kongens del utfylles og presiseres dermed den administrative plikten, som kan sies å følge av § 2, gjennom en rekke andre bestemmelser i Grunnloven (§§ 4, 16, 21 og 22). Fra det organisatoriske prinsippet i Grunnloven § 2 går det dessuten en linje til Kongens utøvende myndighet etter Grunnloven § 3 og Kongens myndighet til å organisere forvaltningen generelt. Så lenge Den norske kirke er så nær knyttet til statsforvaltningen som den i dag er, kan det i og for seg spørres om Kongen allerede etter § 3 har en organisasjonsplikt med det innholdet som er beskrevet ovenfor. Det framstår dermed ikke som helt klart hvilken selvstendig betydning § 2 eventuelt har for statskirkeordningen generelt, eller Kongens myndighet som kirkestyre, og betydningen må vurderes i lys av andre bestemmelser om statskirkeordningen.

Det er sikker rett at bestemmelsen om Grunnloven § 2 andre ledd ikke kan tolkes slik at den setter skranker for Stortingets alminnelige lovgivning, men det er slått fast at de ytre rammene som er uttrykt ved formuleringen «evangelisk-luthersk Religion» setter visse grenser for lovgivning som vedtas i Stortinget om kirkelige forhold, jf. den tidligere nevnte Børre Knudsen-dommen i Rt. 1983 s. 1004. Det er likevel et spørsmål om ikke de samme rammene, for så vidt uavhengig av ordlyden i § 2 andre ledd, vil følge av statskirkeordningen i seg selv, særlig Grunnloven § 4, og av prinsippet om tros- og livssynsfrihet.

På den andre siden må det legges til grunn at statskirkeordningen har gitt grunnlag for at Stortinget med hjemmel i Grunnloven § 75 bokstav a har gått forholdsvis langt i å regulere trossamfunnet Den norske kirke, sammenlignet med den reguleringen andre tros- og livssynssamfunn er underlagt, jf. punkt 3.3. Denne betraktningen kan knyttes til Grunnloven § 2, eller mer generelt til statskirkeordningen.

At Grunnloven angir statens offentlige religion, er et særtrekk ved den norske konstitusjonen. I Sverige hadde man en lignende formulering om landets religion i forfatningen fra 1809, men en ny grunnlov vedtatt i 1975 utelot denne formuleringen. Den danske grunnloven sier bare at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og «understøttes som sådan af staten», jf. den danske grunnloven § 4.

Ordlyden i Grunnloven § 2 andre ledd andre punktum pålegger foreldre som er medlemmer av Den norske kirke, plikt til å oppdra sine barn i evangelisk-luthersk religion. Selv om bestemmelsen kan ha en viss symbolfunksjon, har den i dag ingen rettslig betydning for foreldre eller for statlige myndigheter.

Først i 1964 ble religionsfrihetsprinsippet tatt eksplisitt inn i Grunnloven, som nytt første ledd i § 2. Dermed er prinsippet om «Statens offentlig Religion» og prinsippet om religionsfrihet regelfestet i samme paragraf. De to leddene kan sies å stå i et visst spenningsforhold til hverandre, og – i en viss forstand – kan en si at dette spenningsforholdet på en presis måte uttrykker vesentlige sider ved statskirkedebatten. Det betyr også at det er delte oppfatninger om hvor problematisk og paradoksal sammenstillingen i § 2 er.

6.2.2 Oppdragerplikten

Som det er redegjort for i punkt 4.1.3, foreslår et samlet Gjønnnesutvalg å oppheve bestemmelsen om oppdragerplikt. Utvalget viser blant annet til at FNs menneskerettighetskomité har uttalt at den er i strid med foreldreretten i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Opphevelse av bestemmelsen om oppdragerplikt vil ikke endre selve statskirkeordningen, mener utvalget. Dette forslaget møter liten eller ingen eksplisitt motstand i høringsrunden.

Departementet anbefaler at bestemmelsen i Grunnloven § 2 andre ledd andre punktum oppheves.

Bestemmelsen har, som nevnt, i dag ingen rettsvirkninger, og antakelig heller ingen praktisk

funksjon, selv om enkelte kan oppfatte at den har en – negativ eller positiv – symbolsk betydning.

Som Gjønnnesutvalget peker på, har bestemmelsen dessuten vært kritisert av FNs menneskerettighetskomite. Dette skjedde senest i forbindelse med behandlingen av Norges femte periodiske rapport i mars 2006. Norge viste i sine kommentarer til FN-komiteen til at denne bestemmelsen er foreslått opphevet av Gjønnnesutvalget. I sine avsluttende merknader, punkt 15, konkluderer komiteen slik:

«The Committee takes note of proposals to repeal article 2, paragraph 2, second sentence, of the Constitution, which provides that individuals professing the Evangelical-Lutheran religion are bound to bring up their children in the same faith and reiterates its concern that this provision is incompatible with the Covenant. (art. 18)

The State party should repeal this section of the Constitution without delay.»

[Uredigert norsk versjon:

«Komiteen merker seg at Grunnloven § 2 annet ledd annet punktum, der det fastsettes at den som bekjenner seg til den evangelisk-lutherske tro, plikter å oppdra sine barn i samme, foreslås opphevet, og gir på nytt uttrykk for bekymring over at denne bestemmelsen er i strid med konvensjonen (art. 18).

Parten bør uten opphold oppheve denne grunnlovparagrafen.»]

6.2.3 «Statens offentlige Religion» og ny verdiparagraf

Departementet foreslår å oppheve bestemmelsen om «Statens offentlige Religion» i Grunnloven § 2 andre ledd første punktum. Dette forslaget er i første rekke begrunnet med at ordlyden framstår som prinsipielt problematisk, selv om bestemmelsen ikke innebærer at staten skal ha en bestemt konfeksjon. Departementet legger vesentlig vekt på at oppheving av bestemmelsen om «Statens offentlige Religion» vil tydeliggjøre at staten er ikke-konfeksjonell.

Selv om bestemmelsen strengt rettslig ikke kan forstås som en verdiparagraf for staten, vil oppheving av bestemmelsen om «Statens offentlige Religion» av mange kunne oppfattes som en vesentlig, reell eller symbolsk, svekkelse av viktige sider ved den gjeldende statskirkeordningen, eller mer generelt som en svekkelse av statens eller samfunnets verdiforankring. Både i Gjønnnesutvalgets utredning, i høringsrunden og i den offentlige debatten ellers har spørsmålet om statens eller samfunnets

verdiforankring stått sentralt. Dette spørsmålet har særlig dukket opp i tilknytning til vurderinger av og usikkerhet omkring konsekvenser av inngripende endringer i statskirkeordningen. Mer eller mindre eksplisitt synes denne usikkerheten primært å knytte seg til eventuelle endringer i Grunnlovens prinsippbestemmelse om «Statens offentlige Religion» i § 2 andre ledd første punktum. Dette skyldes antakelig både bestemmelsens innhold og plassering i Grunnloven. Slik departementet tolker Gjønnnesutvalget, har også utvalget særlig forankret vurderingen av konsekvenser for statens eller samfunnets verdiforankring i en eventuell opphevelse av Grunnloven § 2. Utvalget har foreslått alternative formuleringer av en «verdiparagraf» eller lignende dersom statskirkeordningen blir opphevet, og disse forslagene skal erstatte § 2.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at Grunnloven § 2 andre ledd erstattes av en verdiparagraf.

I tråd med vurderingene i Gjønnnesutvalget (utredningen s. 101 flg.) legger departementet til grunn at en slik paragraf bør uttrykke sentrale og grunnleggende verdier i samfunnet og for staten, som konstitusjonen bygger på og bidrar til å bevare og fremme. Gjønnnesutvalget peker på at denne typen bestemmelser finnes i forfatninger i enkelte andre land. Paragrafen vil dermed primært ha et politisk-ideologisk siktemål. En slik bestemmelse vil i seg selv i liten grad ha egentlig rettslige funksjoner. De grunnleggende prinsippene og verdiene vil bli operasjonalisert gjennom andre bestemmelser i Grunnloven som i større utstrekning direkte gir rettigheter og plikter.

Som det har gått fram av framstillingen i punkt 4.1.3, har Gjønnnesutvalget formulert ulike forslag til utformingen av en ny «verdiparagraf», men utvalget understreker at forslagene må vurderes som skisser av «mulige alternativer som bør utredes nærmere dersom det blir aktuelt» (utredningen s. 102). En verdibestemmelse må, slik departementet har framholdt i punkt 3.6.2, utformes innenfor rammene av statens internasjonale forpliktelser. En annen sak er at det kan være delte meninger om hvilke rettslige skranker forpliktelsene konkret innebærer. Videre vil departementet peke på at internasjonale overvåkningsorganer vil kunne komme til å rette særlig oppmerksomhet mot en nyordning av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Utformingen av en ny verdiparagraf må åpenbart balansere en rekke ulike hensyn, og det kan tale for at den formuleres nokså åpent.

Departementet viser til den politiske avtalen av 10. april 2008, der det er enighet om at en ny § 2 i Grunnloven formuleres slik:

«Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskerettighederne.»

Departementet viser til den gjennomgangen som forutsettes i den politiske avtalen («nødvendige utredninger, lovforberedelser og lovteknisk gjennomgang som følger av avtalen gjennomføres så snart som mulig»), og departementet forutsetter at dette gjennomføres før endelig forslag fremmes i Stortinget.

Spørsmålet om det bør tas inn en ny bestemmelse i Grunnloven om statens tros- og livssynspolitiske ansvar, kan sees i sammenheng med en anbefaling om å oppheve Grunnloven § 2 andre ledd første punktum. Dette er nærmere drøftet i punkt 6.4.

Etter departementets vurdering vil oppheving av Grunnloven § 2 andre ledd i seg selv ikke kreve endringer i den rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag i Norske Lov 2–1. Der som alle bestemmelsene i Grunnloven som etablerer og regulerer statskirkeordningen blir opphevet, vil det imidlertid framstå som mer naturlig samtidig å oppheve NL 2–1, og rettslig forankre Den norske kirkes læregrunnlag på en annen måte. Også formålsbestemmelsen i kirkeloven § 1, som bruker uttrykket «den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge», innebærer en henvisning til NL 2–1. Departementet viser dessuten til anbefalingen om å ta inn en ny bestemmelse i § 16, som blant annet omhandler «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke». Spørsmålet om den framtidige rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag må utredes i den videre prosessen, og et slikt arbeid forutsettes å skje i nær kontakt med Den norske kirke.

I dag er bestemmelsen om religionsfrihet plassert i Grunnloven § 2 første ledd. Som følge av endringene i § 2 andre ledd er det i den politiske avtalen av 10. april 2008 lovteknisk lagt opp til at religionsfrihetsbestemmelsen flyttes til en ny § 16, jf. nedenfor i punkt 6.4.

Dersom § 2 blir endret som skissert, vil departementet videre anbefale at ordene «om Religionen» i overskriften til kapittel A i Grunnloven tas ut og flyttes til overskriften til kapittel B, jf. nedenfor i punkt 6.4.

6.3 Grunnloven § 4

Grunnloven § 4 pålegger Kongen plikt til å «stedse bekjende seg til den evangelisk-lutherske Religion,

haandhæve og beskytte denne». Første del av bestemmelsen retter seg mot kongen personlig. Konstitusjonen inneholder altså et krav om at kongen skal være medlem av Den norske kirke, og et tilsvarende krav stilles til regjerende dronninger gjennom § 3. Andre del av bestemmelsen tolkes slik at den (primært) retter seg mot Kongen i statsråd. Det er vanskelig å konkretisere hvilke rettslige plikter som pålegges regjeringen gjennom § 4. Håndhevelses- og beskyttelsesplikten har linjer både til bestemmelsen i § 2 og til de øvrige bestemmelsene om rammene for og innholdet i Kongens kirkestyre.

Flertallet i Gjønnestutvalget peker på at den videre politiske prosessen må avklare spørsmålet om bestemmelsen om Kongens personlige bekjennelsesplikt i Grunnloven § 4 skal videreføres dersom de gjeldende bestemmelsene i Grunnloven om statskirkeordningen oppheves. Noen høringsinstanser berører også reguleringen av Kongens personlige bekjennelsesplikt.

Departementet viser til den politiske avtalen av 10. april 2008 og konstaterer at bestemmelsen om Kongens personlige bekjennelsesplikt i Grunnloven § 4 beholdes. Det kan nevnes at man i Sverige har beholdt den tilsvarende regelen om personlig bekjennelsesplikt etter Kongens eget ønske, også etter endringene i relasjonene mellom stat og kirke som fant sted i år 2000, jf. den svenske *successionsordningen* 4 §.

Regjeringens håndhevelses- og beskyttelsesplikt bør oppheves, jf. den politiske avtalen av 10. april 2008. I avtalen heter det at Grunnloven § 4 endres til:

«Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion.»

6.4 Grunnloven § 16

Grunnloven § 16 kan sies å gi et generelt uttrykk for at Kongen er øverste leder av Den norske kirke, og dette understøttes av at § 16 var en direkte videreføring av artikkel VI i kongeloven fra 1665. Ordlyden i bestemmelsen er generell, men den gjelder bare Den norske kirke.

Paragrafen gir for det første Kongen myndighet til å gi *kirkelige anordninger*. Dette er en særskilt form for vedtak, som kan brukes både til å gi generelle regler og til å treffe vedtak i enkeltsaker. Etter alminnelig oppfatning kan Kongen ikke med hjemmel i Grunnloven § 16 gi regler som gjør inngrep i borgernes rettsfære. Slikt må etter det konstitusjonelle legalitetsprinsippet skje ved, eller i

medhold av, formell lov. Kirkelige anordninger vedtas ved kongelig resolusjon i kirkelig statsråd. For det andre sier bestemmelsen at Kongen «paa-ser, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer».

Det er vanskelig å angi presist hvilke grenser som gjelder for Kongens myndighet også etter § 16. Ordlyden må suppleres med praksis og andre tolkningsfaktorer. Kjernen i bestemmelsens materielle innhold er det som ofte blir kalt Den norske kirkes indre forhold, dvs. læresaker. Kongens anordningsmyndighet omfatter i første rekke formene for gudstjenester og kirkelige handlinger, men kan også omfatte andre kirkelige forhold. Myndigheten på gudstjenestefeltet, blant annet myndigheten til å fastsette liturgier og godkjenne salmebok til bruk i Den norske kirke, er delegert til Kirkemøtet.

Spørsmålet om hvilke saker som faller inn under bestemmelsens anvendelsesområde, har en viss interesse, i første rekke fordi § 16 er et prerogativ. Kongens myndighet er i stor grad eksklusiv overfor Stortinget. Prerogativvirkningen får særlig betydning når det gjelder Stortingets myndighet til å instruere regjeringen i enkeltsaker. Konstitusjonelt må en legge til grunn at Stortinget er avskåret fra å instruere regjeringen i indrekirkelige saker. Grunnloven § 16 begrenser i prinsippet også Stortingets lovgivningsmyndighet, men her er skranke-ene mer uklare. Stortinget har vært forsiktig med å bevege seg inn på Kongens kirkelige myndighetsområde, og en kan si at prinsippet om tros- og livssynsfrihet er med på å begrunne en slik grunnholdning. Den såkalte *Liturgidommen* i Rt. 1987 s. 473 gir uttrykk for et lignende grunnsyn. Høyesterett uttalte her (på s. 480) at det måtte «kunne legges til grunn at en eventuell kompetanse for Stortinget til å gi regler på det område som omfattes av Kongens prerogativ, må holdes innenfor en snever ramme». Den gjeldende kirkeloven griper i realiteten inn i indrekirkelige eller læremessige spørsmål, men kan neppe sies å gå langt inn på Kongens område etter Grunnloven § 16. Statsrettslig legger en dessuten til grunn at Kongen gjennom etterfølgende sanksjon av et lovvedtak kan reparere eventuelle kompetansemangler ved Stortingets vedtak.

Likevel utøver kirkelig statsråd konkret myndighet med hjemmel i § 16, for eksempel når det vedtar tjenesteordninger for biskopene og det øvrige presteskaper. Når biskopene utøver tilsyn med læren i Den norske kirke, skjer det formelt på vegne av Kongen og med hjemmel i tjenesteordningen for biskoper og Grunnloven § 16.

Departementet viser til den politiske avtalen av 10. april 2008, der det er enighet om at en ny § 16 formuleres slik:

«Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes på lige Linje.»

En slik ordlyd vil markere Den norske kirke som folkekirke og kirkens særlige stilling «som saadan» overfor staten. Den vil også tydeliggjøre at Stortinget fortsatt kan og skal gi særskilt lovgivning om Den norske kirke. Ordlyden vil videre uttrykke at lovgiveren fortsatt kan gå lenger i å regulere Den norske kirke enn andre tros- og livssynssamfunn. Den typen lovgivning som særlig nevnes, er lovgivning om Den norske kirkes «Ordning». Dette omfatter bestemmelser om kirkens ytre organisering.

Det bør utredes nærmere hvordan kirkeloven skal utformes, blant annet hvordan grensen mellom Stortingets lovgivningsmyndighet og Den norske kirkes egen normgivningsmyndighet som trossamfunn skal trekkes, når prerogativet i § 16 oppheves. Departementet legger til grunn at kjernen i Stortingets lovgivning er angitt ved formuleringen «Ordning». Videre vil prinsippet om tros- og livssynsfrihet trekke en grense for hvor langt Stortinget vil kunne gå i sin lovgivning om Den norske kirke og kirkens virksomhet. Det vil dessuten være nødvendig å klargjøre grunnlaget for utøvelsen av den myndigheten som i dag utgår fra § 16. Dette gjelder den myndigheten som i dag er delegert til Kirkemøtet på det gudstjenstlige feltet, og det gjelder Kongens myndighet som kirkestyre til blant annet å regulere prestedtjenesten. En klar forutsetning er at Kirkemøtet fortsatt skal utøve den myndigheten som møtet i dag har fått delegert fra Kongen og § 16. Dette kan sees som et spørsmål om å gjøre delegasjonen til Kirkemøtet permanent. Det videre arbeidet med kirkelovgivningen må også ta opp andre spørsmål som grunnlovsendringene vil reise.

Den nye § 16 skal inneholde en bestemmelse om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke. Dette vil tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. En slik bestemmelse skal verken innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller individene. Den er å forstå som en refe-

ranse til de gjeldende finansieringsordningene, men kan ikke rimeligvis forstås slik at meningen er å etablere noe grunnlovsbeskyttet rettskrav på at disse ordningene i framtiden skal være som i dag.

På det sistnevnte punktet må grunnlovsbestemmelsen suppleres med den politiske avtalen av 10. april 2008, som i punkt 4 sier at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres.

Også et flertall i Gjønnnesutvalget har foreslått at Grunnloven får en ny bestemmelse som skal markere statens tros- og livssynspolitiske ansvar. Noen høringsinstanser gir også uttrykk for usikkerhet om hvilke konsekvenser endringer i statskirkeordningen kan få for det prinsipielle grunnlaget for statens tros- og livssynspolitik. Som departementet har redegjort for i punkt 2.3.2, kan departementet ikke se at de skisserte anbefalingene om endringer i Grunnloven §§ 2, 4 og 16 vil føre til at statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk faller bort. Denne politikken hviler på at staten anerkjenner tro og livssyn som et felles gode i samfunnet. Likevel oppfatter departementet det som hensiktsmessig at statens ansvar for å «understøtte» alle tros- og livssynssamfunn kommer til uttrykk i en ny § 16.

Den nye § 16 skal innledes med bestemmelsen om religionsfrihet, som i dag er plassert i Grunnloven § 2 første ledd, og lovteknisk flyttes fra § 2 til § 16.

Når det tas inn en ny bestemmelse som skissert i Grunnloven § 16, skal overskriften til kapittel B i Grunnloven justeres. Formuleringen «om Religionen», som strykes i overskriften til kapittel A, tas inn i overskriften til kapittel B. Overskriften vil da få følgende ordlyd: «Om den utøvende Magt, Kongen og den kongelige Familie og om Religionen.»

6.5 Grunnloven §§ 21 og 22

Grunnloven § 21 legger myndigheten til å tilsette «civile, geistlige og militære Embetsmænd» til Kongen. I § 22 er det særskilte regler om Kongens myndighet til å avskjedige visse kategorier embetsmenn. Biskoper og proster er i dag embetsmenn som utnevnes av Kongen i kirkelig statsråd i henhold til § 21, mens biskopene omfattes av § 22.

Departementet viser til den politiske avtalen av 10. april 2008 som lyder:

«Avtalepartene er enige om at det igangsettes en prosess hvor partenes felles mål er at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirke-

lig statsråd til kirkelig organ som kirkemøte eller bispedømmeråd.

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd. Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra overnevnte forhold, er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011.»

Når reformprosessen for å styrke det kirkelige demokratiet er gjennomført og myndigheten til å utpeke proster og biskoper overføres til andre kirkelige organer, vil Grunnloven §§ 21 og 22 endres ved at ordet «geistlige» tas ut av begge paragrafene, jf. den politiske avtalen av 10. april 2008.

6.6 Grunnloven §§ 12 og 27

Av Grunnloven § 12 andre ledd går det fram at over halvparten av statsrådets medlemmer skal bekjenne seg til statens offentlige religion, dvs. være medlemmer av Den norske kirke. Grunnloven krever ikke i dag eksplisitt at den statsråden som har ansvar for kirkesaker, skal være medlem av Den norske kirke, men et slikt krav kan nok sies å følge av systemet, og det er lagt til grunn i praksis. Statsråder som ikke er medlemmer av Den norske kirke, deltar ikke i «Behandlingen av Sager, som angaa Statskirken», jf. Grunnloven § 27 andre ledd. Disse reglene danner grunnlag for at en opererer med et skille mellom ordinært statsråd og såkalt kirkelig statsråd. Bestemmelsen i § 27 gjelder bare selve behandlingen i statsråd. Før reglene om kirkelig statsråd kom inn i Grunnloven i 1919, var det bekjennelsesplikt for hele regjeringen.

Når tilfredsstillende demokratireform ut fra den politiske avtalen er gjennomført, overføres myndigheten til å utpeke proster og biskoper til andre kirkelige organer og Grunnloven §§ 21 og 22 endres, jf. punkt 6.6. Dette, sammen med endringene i Grunnloven §§ 2, 4, og 16 medfører at det ikke lenger vil være behov for vedtak i kirkelig statsråd. Bestemmelsene i Grunnloven §§ 12 andre ledd og 27 andre ledd kan derved oppheves, jf. den politiske avtalen av 10. april 2008.

7 Nærmere om demokratiutvikling og utnevning av biskoper og proster

7.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes mer inngående spørsmål knyttet til utviklingen av det kirkelige demokrati og overføringen av myndigheten til å utpeke biskoper og proster. Etter først å ha beskrevet dagens ordninger og ulike tiltak som har vært iverksatt, blant annet for å utvide det kirkelige demokrati, gir departementet uttrykk for sin vurdering av situasjonen og gjør rede for de forutsetninger som bør legges til grunn for at myndigheten til å utpeke proster og biskoper kan overføres til valgte kirkelige organer.

Departementet legger til grunn at i sammenheng med fortsatte kirkelige reformer er behovet for å styrke det kirkelige demokrati en hovedutfordring. Skal Den norske kirke kunne videreføres som folkekirke i betydningen *en kirke som både rommer en forsvarlig bredde av ulike teologiske oppfatninger og favner ulike grader av religiøst engasjement*, er det viktig at dette også avspeiles i utnevningene til de ledende kirkelige stillingene. Det er dette anliggendet som mange mener har vært ivaretatt ved at proster og biskoper har vært utnevnt i kirkelig statsråd. Overføring av denne oppgaven til kirkelig valgte organer forutsetter derfor at disse organene må kunne ivareta den med et tilsvarende engasjement for kirkens folkekirkelige karakter. Styrking av det kirkelige demokrati framstår på denne bakgrunn som en naturlig og nødvendig forutsetning for en slik overføring. Departementet har i samarbeid med Kirkerådet nedsatt en arbeidsgruppe som skal fremme konkrete forslag til hvordan demokratiet kan styrkes ved endringer i valgordningene i tilknytning til de kirkelige valgene 2009–2010. Reformene forutsettes blant annet å inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med andre offentlige valg. Departementet legger til grunn at en tilfredsstillende demokratireform etter disse linjer vil være gjennomført i Den norske kirke innen utgangen av 2011.

7.2 Grunnlaget for kirkelig demokrati

Svært få vil på et prinsipielt plan i dag gå imot at Den norske kirke skal ha en demokratisk oppbygning og en demokratisk fundert styring. I dagens norske samfunnskontekst er demokratiske verdier, også i Den norske kirke, langt på vei fellesverdier. Likevel vil enkelte framheve at det kirkelige demokratiet har et særlig grunnlag og en egenart som legger føringer for anvendelsen av demokratiske prinsipper og verdier i kirkelig sammenheng.

Det er videre høy grad av enighet om at det er behov for å styrke det kirkelige demokratiet, også uavhengig av den aktuelle statskirkedebatten. Vurderingene vil i praksis derfor handle om å kvalifisere det kirkelige demokratiet: Hvordan kan det videreutvikles? Hvordan skal «folket», dvs. medlemmene, styre Den norske kirke, og hva skal de styre?

Den norske kirke er påvirket av samfunnsutviklingen. Moderniseringen av statskirkeordningen har funnet sted parallelt med en allmenn demokratiseringsprosess i staten og samfunnet. For det første er statens styre i og overfor Den norske kirke blitt demokratisert. Det er regjeringen (kirkelig statsråd) som er øverste kirkestyre, ikke Kongen som person. Selv om kirkestyret fortsatt er et kongelig prerogativ, utgår regjeringen fra, og er ansvarlig overfor, Stortinget. Forvaltningens myndighetsutøvelse er sterkt regelstyrt og gjenstand for ulike former for kontroll. For det andre har Den norske kirke fått en myndig rådsstruktur med organer på lokalt, regionalt og nasjonalt plan som utgår fra kirkelige valg. Det har primært skjedd ved lovgivning i Stortinget, og prosessen begynte på lokalt nivå, først med menighetsmøtet (1873) og senere med menighetsrådet (1920) og de kirkelige fellesrådene (1996–97). Bispedømmeråd ble innført i 1933, og Kirkemøtet i 1984. Forvaltningen i de kirkelige rådsorganene skjer også innenfor rammene av krav til forsvarlig saksbehandling og forskjellige typer kontrollsystemer. Blant annet som følge av statskirkeordningen er ordninger som er utviklet innenfor offentlig forvaltning, gjort direkte gjeldende for virksomheten i de kirkelige

rådsorganene. Det kirkelige demokratiet henter også impulser fra demokratiutviklingen i andre typer organisasjoner og i økumeniske og internasjonale sammenhenger.

Også i et lengre historisk perspektiv kan en konstatere at den kristne kirken har hentet organisatoriske og kulturelle impulser fra samtiden. Påvirkningen har også gått motsatt vei. Kirkelig organisasjons- og demokratiutvikling har dermed skjedd i et dynamisk samspill med omgivelsene. I dag framstår det som bortimot selvsagt at den nærmere utformingen og praktiseringen av det kirkelige demokratiet skjer under påvirkning fra demokratiske ordninger i andre sammenhenger.

En kan si at luthersk teologi og kirkeforståelse har lagt til rette for dette ved betoningen av at organisasjonsspørsmål i kirken må vurderes ut fra hensiktsmessighet, ut fra hva som tjener kirkens oppdrag. Det er også grunnlag for å hevde at demokratiske verdier og en demokratisk styringsform kan begrunnes i Den norske kirkes egenart som trosamfunn. Demokrati kan forankres i kirkens evangelisk-lutherske læregrunnlag. Selv om en ikke direkte kan utlede et detaljert utformet kirkelig demokrati i moderne forstand fra det teologiske normgrunnlaget, kan kirkens demokratiske styreform begrunnes teologisk i prinsippet om det allmenne prestedømmet. Læren om det allmenne prestedømmet likestiller kirkens medlemmer, og innebærer at alle døpte har rett og plikt til å utøve eget skjønn, ansvar for kirkens felles liv og mulighet til å delta i styringen av kirken. Demokratiet baserer seg på dåpen som grunnlag for medlemskap, stemmerett og valgbarhet, og de døpte i soknet utgjør sammen menigheten. I luthersk tradisjon er det dessuten etablert et kirkelig embete som er gitt et særlig læreansvar, uten at dette med nødvendighet innebærer noen begrensning av det kirkelige demokrati.

Både teologisk, historisk og aktuelt er det derfor svært naturlig at Den norske kirke skal ha en demokratisk styringsstruktur. Selv om den nærmere utformingen av det kirkelige demokratiet i første rekke må skje ut fra vurderinger av hensiktsmessighet, kan og bør kirkens læregrunnlag også gi begrunnelser for hvordan demokratiet skal se ut og praktiseres. Samtidig som utformingen av de kirkelige ordningene henter impulser fra demokratidiskusjoner i mer allmenn forstand, har det kirkelige demokratiet også et særskilt grunnlag og en egenart som må komme til uttrykk i de konkrete demokratiske ordningene. Hva denne egenarten består i, og hvordan den skal komme til uttrykk, kan det være ulike forståelser av. Departementet vil for sin del peke på at egenarten ikke bare kan

knyttes til Den norske kirkes identitet som trosamfunn, dens læregrunnlag og teologi, men også til supplerende perspektiver som statskirke, folkekirke og lokalkirke.

7.3 Demokratiske ordninger

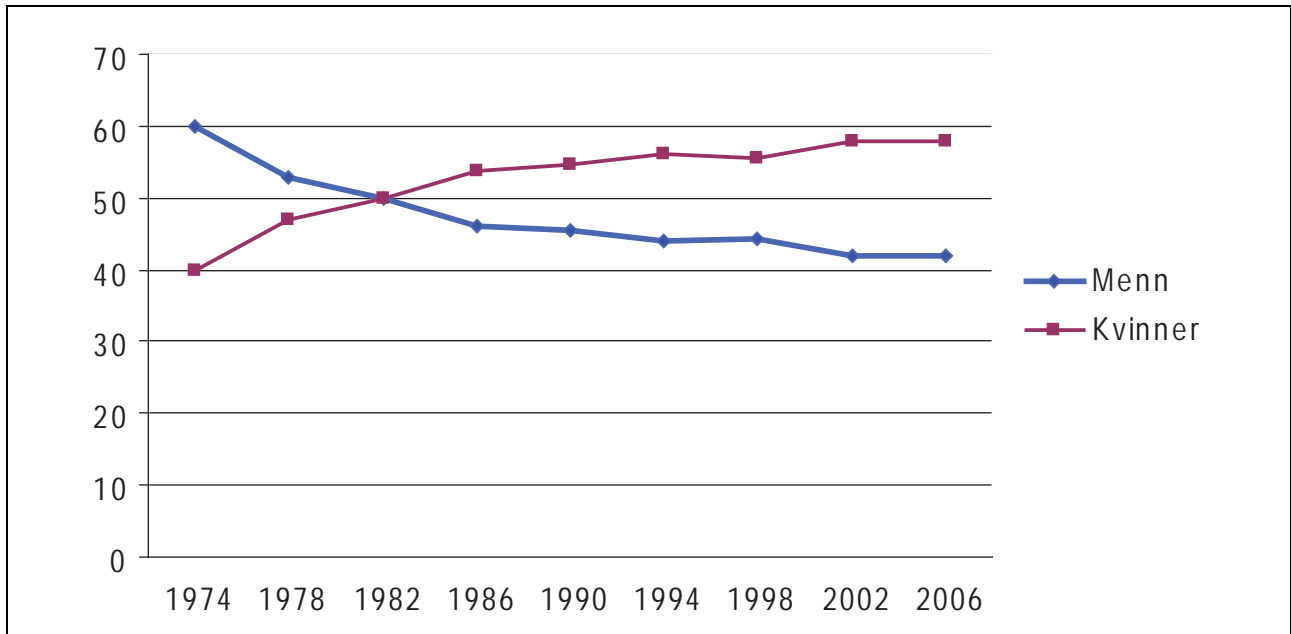
Det kirkelige demokratiet er basert på dåpen som vilkår for medlemskap, stemmerett og valgbarhet. Kirkeloven gir regler om sammensetningen av de ulike kirkelige organene og fastsetter noen rammebestemmelser for valg til kirkelige organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Kirkemøtet har vedtatt utfyllende regelverk for de enkelte valgene.

Medlemmer som i valgåret vil ha fylt 18 år, har stemmerett og er valgbar. I utgangspunktet er både stemmerett og valgbarhet knyttet til det geografiske bostedssoknet, men biskopen kan etter søknad dispensere fra dette kravet. Valgperioden er fire år. Valgordningene er i dag en kombinasjon av direkte og indirekte valg.

Menighetsråd velges ved urnevalg, direkte av og blant medlemmene i soknet. Den som er valgbar, har også plikt til å ta imot valg. Valget av menighetsråd finner sted samme høst som det holdes stortingsvalg. Menighetsrådet gjør tjeneste som valgstyre. Enhver gruppe på minst 10 stemmeberettigede har rett til å fremme alternative valglistor. I praksis gjennomføres menighetsrådsvalgene i dag nesten utelukkende som flertallsvalg (én kandidatliste).

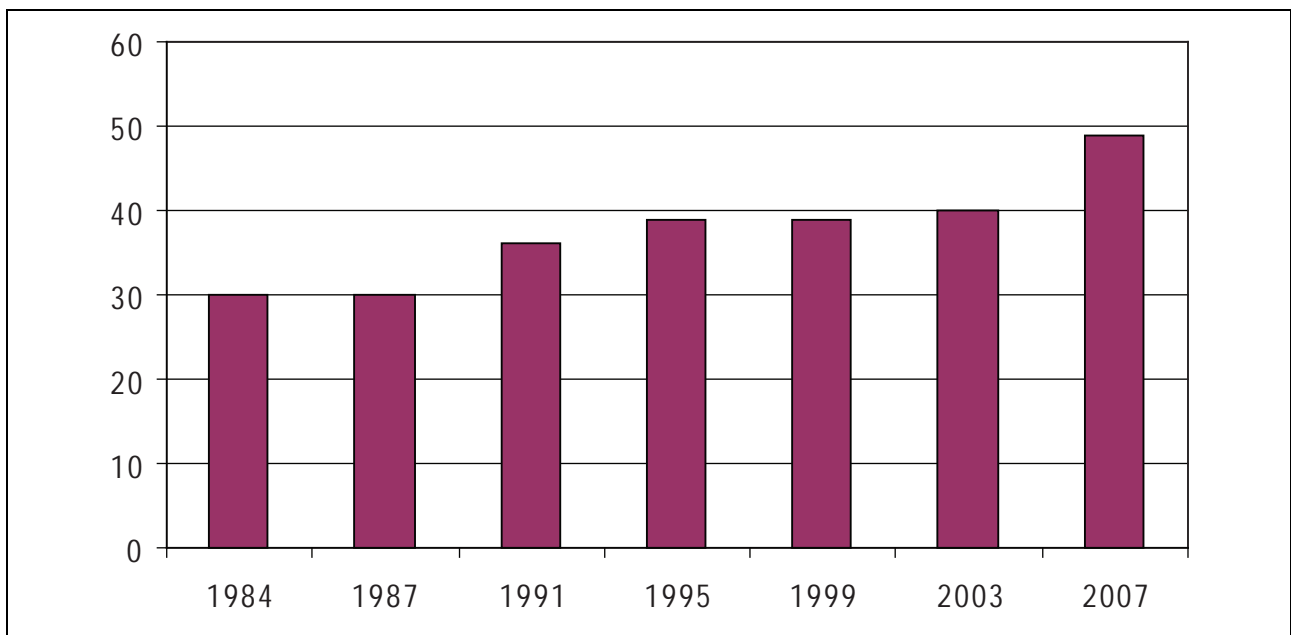
Valg til kirkelig fellesråd og til bispedømmeråd foregår indirekte. Menighetsrådene, som basisorgan for grunnenheten soknet, utpeker en eller flere representanter til det kirkelige fellesrådet i kommunen. Menighetsrådsmedlemmene avgir stemme i valget av leke representanter til bispedømmerådet. Prestene som én gruppe, og kirkelig tilsatte for øvrig som den andre gruppen, utpeker egne representanter til bispedømmerådet gjennom gruppevis valg. Kirkemøtet består av medlemmene i bispedømmerådene, foruten fem representanter som velges direkte av Kirkemøtet utenom bispedømmerådene. Kirkemøtet velger medlemmene til Kirkerådet med unntak av biskopen, som velges av Bispemøtet. Noen fakta om valg i Den norske kirke framgår av figur 7.1.

Deltakelsen ved de siste menighetsrådsvalgene har vist en viss stigning, men den må fortsatt betegnes som svært lav. Mens oppslutningen på 1980- og 1990-tallet lå på omkring 3 pst., var gjennomsnittet i 2001 på 3,6 pst. (en økning fra 1997 på 22 pst.) og i 2005 på 4,2 pst. (en økning fra 2001 på 20 pst.), jf. figur 7.1. Oppslutningen ved valget i



Figur 7.1 Menighetsrådsmedlemmer etter kjønn 1974–2006. Prosentvis fordeling

Kilde: Kirkerådet, Kirkens årbok



Figur 7.2 Kjønnfordeling i Kirkemøtet (bispedømmerrådsmedlemmer). Prosentvis andel kvinner

Kilde: Kirkerådet, Kirkens årbok.

2005 innebærer at det gjennomsnittlig står 99 velgere bak hvert menighetsråd. Det er store lokale variasjoner i valgdeltakelsen.

Andelen kvinner i menighetsrådene har vist jevn økning siden 1970-tallet og er nå 58 pst. Kvinneandelen i bispedømmerrådene og i Kirkemøtet er ca. 49 pst. Omkring 6 pst. av menighetsrådsmedlemmene er under 30 år.

I de valgte rådene på alle nivåer er embetet særskilt representert. Dette uttrykker at styringen av kirken er et ansvar for både det allmenne prestedømmet (rådene) og embetet (prestetjenesten), og den skjer i samvirke mellom embete og råd. Denne særskilte styringsmodellen med embetet i rådene har dermed en annen begrunnelse enn den nevnte ordningen med at også de andre tilsatte i lokalkir-

ken, gjennom egne, gruppevis valg, er representert i bispedømmerådene og i Kirkemøtet. For tiden utredes det i regi av Kirkerådet hvilke konsekvenser det skal ha at det kirkelige embetet også kan tenkes å omfatte andre tjenestegrupper enn prestene.

Det er etablert ulike former for medbestemmelse og «bedriftsdemokrati» som gir innflytelse til de ulike gruppene av arbeidstakere lokalt, sentralt og nasjonalt. Disse ordningene oppfyller de kravene som følger av relevant lovgivning og avtaleverk, og de har likhetstrekk med de ordningene som finnes i andre sammenhenger.

Bekjennelsesgrunnlaget i Norske Lov 2–1 er også i rettslig forstand basis for Den norske kirkes lære. Kirken har i sin virksomhet plikt til å lære i samsvar med Bibelen og bekjennelsen. Alle kirkelig tilsatte og alle kirkelige organer er pålagt en grunnleggende plikt til å følge læregrunnlaget. Dette er i og for seg ikke noe særskilt fenomen for Den norske kirke. Det er en allmenn forutsetning at en opptrer i lojalitet til den virksomheten en gjør tjeneste i, selv om lojalitetsplikten naturligvis har sine grenser. Også de demokratisk valgte kirkelige møtene og rådene kommer i sin virksomhet i berøring med lærespørsmål, og de har et selvstendig ansvar for å klarlegge læremessige sider av en sak som skal behandles. Instansene er forpliktet til å utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære, jf. kirkeloven § 28. Denne lojalitetsplikten er rettet mot organenes vedtak og virksomhet, ikke mot enkeltmedlemmene. I rådene har embetet et særlig ansvar for å løfte fram de læremessige implikasjonene av en sak. Dette ansvaret er forankret i prestens oppgave med å forvalte Ord og sakrament, og i prestens ordinasjonsforpliktelse. Biskopens tilsynsansvar gjelder både tilsatte og rådsorganene i bispedømmet.

7.4 Oversikt over forsøk og tiltak for å styrke oppslutningen om de seneste kirkelige valgene

7.4.1 Forsøk ved menighetsrådsvalget i 2001

I forkant av menighetsrådsvalget i 2001 ble det utarbeidet en tiltaksplan i samarbeid mellom Kirkerådet, KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon og bispedømmene. Planen inneholdt både informasjonstiltak om selve valget og kurs og informasjon om gjennomføringen av nominasjons- og valgprosessen. Også valgordningsforsøk ble innarbeidet i tiltaksplanen. Ved valget i 2001 ble det stilt 9 mill. kroner til rådighet til særskilte tiltak for å øke valgoppslutningen.

Tabell 7.1 Oppslutning ved valget til menighetsråd i 2001 i forsøkssokn og i kontrollutvalget

	2001 – prøve- utvalget	2001 – kontroll- utvalget
Gjennomsnittlig valgdeltakelse	7,2 pst.	2,9 pst.
– Valgkort + valgdag	9,2 pst.	
– Kun valgdag	8,3 pst.	
– Kun valgkort	3,6 pst.	

Kilde: Kirkerådet

101 sokn gjorde forsøk med å legge menighetsrådsvalget til samme dag som stortingsvalget, mens 30 sokn fikk forsøksmidler til utprøving av valgkort. Valgkort ble i tillegg utprøvd av en del menigheter uten særskilt økonomisk støtte, og totalt var det 95 sokn som gjorde forsøk med utsendelse av valgkort. Av disse hadde 43 sokn også forsøk med valgdag samtidig med stortingsvalget. I tillegg ble det gitt særskilt økonomisk støtte til informasjonstiltak og lignende til 40 sokn uten at det var knyttet til valgordningsforsøk.

Samlet økte valgdeltakelsen i 2001 fra 3,0 til 3,6 pst. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) evaluerte valget i 2001 og gjennomførte en statistisk analyse av valgresultatene, knyttet til nøkkeltall fra kirke databasen. Resultatene fra sokn med forsøk ble sammenlignet med resultatene fra et kontrollutvalg.

Det innsamlede materialet ga ikke opplysninger om effekten av økonomiske tilskudd gitt til enkelte sokn og ulike informasjonstiltak. Det er kun utslag på valgdeltakelsen av de to forsøksordningene som er målt i evalueringen, i tillegg til kjønns- og aldersfordelingen av nyvalgte medlemmer. Forsøkene har ikke påvirket kjønnsfordelingen og ungdomsandelen i nevneverdig grad.

Evalueringen viste, som et tilleggsresultat, at det var forskjeller i valgdeltakelsen etter størrelsen på soknet og etter geografisk beliggenhet (bispedømme). Valgdeltakelsen var gjennomgående høyere i små sokn. Det var til dels betydelig variasjon mellom bispedømmene.

7.4.2 Forsøk ved menighetsrådsvalget i 2005 (og 2007)

I 2005 ble det ikke stilt særskilte midler til rådighet til forberedelse og gjennomføring av menighetsrådsvalget. Omfanget av valgordningsforsøkene

og antallet forsøksordninger ble likevel utvidet i 2005.

Valg samtidig med stortingsvalget

På bakgrunn av de positive resultatene i 2001 fikk alle menigheter som ønsket det, gjennomføre tilsvarende forsøk i 2005, og i 2005 avviklet 366 menigheter (29 pst.) valg samtidig med stortingsvalget. Noen steder ble valget til menighetsråd holdt i samme bygning som stortingsvalget, og på 30 steder også i samme rom. Størst interesse var det i Hamar og Møre bispedømmer, hvor henholdsvis 58 pst. og 35 pst. av soknene deltok i forsøket. Minst var interessen i bispedømmene Borg (11 pst.), Bjørgvin (18 pst.) og Oslo (22 pst.).

De to bispedømmene som hadde høyest oppslutning om forsøket, hadde også høyest valgdeltakelse på bispedømmnivå. Hamar bispedømme hadde 9,2 pst. valgdeltakelse, mens Møre bispedømme hadde 6,4 pst. Borg bispedømme hadde valgdeltakelse på 2,1 pst., Bjørgvin bispedømme 3,7 pst. og Oslo bispedømme 1,5 pst.

Den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i de 366 menighetene var 9,54 pst. Disse 366 menighetene utgjorde totalt 29 pst. av alle menighetene i landet. Økningen i valgdeltakelsen på landsbasis til 4,2 pst. skyldtes vesentlig disse menighetene.

Valgkort

32 menigheter gjorde forsøk med valgkort i 2005. I disse menighetene var valgdeltakelsen 5,2 pst., altså 1 pst. over landsgjennomsnittet.

Senket stemmerettsalder

Ved valget i 2005 ble det gjennomført et nytt forsøk med senket stemmerettsalder til 15 år. 220 menigheter deltok i dette. Det ble avgitt stemmer av ungdom under 18 år i 89 av menighetene, totalt 421 stemmer. Bortsett fra i Jar menighet i Bærum, hvor 35 pst. av stemmene kom fra ungdom under 18 år, har dette ikke gitt særlig utslag på valgdeltakelsen. I de 89 forsøksmenighetene lå valgdeltakelsen på 4,3 pst., så vidt over landsgjennomsnittet. Formålet med forsøket var å gi ungdom rett til å stemme, ikke primært å øke valgdeltakelsen.

Forsøk hvor halve menighetsrådet står på valg hvert annet år

Et annet nytt forsøk i 2005 var en ordning med å velge halve rådet hvert annet år. Hensikten med forsøket var å sikre bedre kontinuitet. I 2005 var ca.

3/4 av de valgte medlemmene i menighetsråd nye, og mange steder var det full utskifting. Ved valget i 2005 ble halvparten av medlemmene valgt for to år i 204 sokn. Det betyr at det i 2007 ble gjennomført valg på halve menighetsrådet i 204 menigheter, denne gangen for fire år. De øvrige medlemmene i disse menighetsrådene står på valg i 2009, mens de nyvalgte i 2007 står på valg i 2011. Disse menighetene hadde i 2005 en valgdeltakelse litt under gjennomsnittet, nemlig 3,95 pst. I forsøksvalget i 2007 var det anledning til å legge valget samtidig med kommunevalget. Denne muligheten ble benyttet av en del menigheter.

Forholdstallsvalg og flere lister

Det har helt siden starten i 1922 vært åpent for å stille flere lister ved menighetsrådsvalgene, men ikke før i 1953 ble det innført forholdstallsvalg hvis det var flere lister.

I praksis har forholdstallsvalg og flere lister bare forekommet i et fåtall menigheter. Både i 2001 og 2005 var det færre enn 20 sokn som hadde flere lister. Valgdeltakelsen i disse soknene lå i 2005 på 4,6 pst., altså litt over landsgjennomsnittet.

Evalueringen av menighetsrådsvalget 2005

Evalueringen av menighetsrådsvalget i 2005 har skjedd i form av Kirkerådets ordinære arbeid med valgrapportering og analyse. I 2005 kunne analysen av valgresultatet for første gang bygge på en sentral database med soknvis valgresultater. Det ble gjort en del oppfølgende analyser i 2007 av valgresultatene fra 2005 i forbindelse med Kirkerådets forberedelse av den videre utredningen av kirkens demokrati og valgordninger. I tillegg til de resultatene som er knyttet til de ulike forsøkene, er NSDs evalueringsrapport fra 2001 fulgt opp ved at det er undersøkt hvilke utslag størrelsen på soknet og den geografiske beliggenheten gjør.

Soknestørrelsen gir sterke utslag, jf. tabell 7.2. Sokn med over 3000 stemmeberettigede medlemmer har langt lavere valgdeltakelse enn gjennomsnittet, mens sokn med under 3000 medlemmer, og særlig under 1000 medlemmer, har langt høyere valgdeltakelse.

I 2005 hadde 362 sokn (29 pst.) en valgdeltakelse over 10 pst., mens 291 (23 pst.) hadde under 2 pst. valgdeltakelse. Nesten alle sokn (97 pst.) med valgdeltakelse over 10 pst. hadde mindre enn 3000 stemmeberettigede kirkemedlemmer. Tre fjerdedeler av soknene med under 2 pst. valgdeltakelse hadde over 3000 stemmeberettigede kirkemedlemmer.

Tabell 7.2 Valgdeltakelse i 2005 etter soknestørrelse, med og uten valg samtidig med stortingsvalget – alle sokn

Stemmeberettigede	Antall sokn	Valgdeltakelse	Samtidig som stortingsvalget	Annen tid enn stortingsvalget
over 10000	18	1,6 pst.	3,5 pst.	1,1 pst.
7001–10000	69	1,8 pst.	3,9 pst.	1,2 pst.
5001–7000	100	2,2 pst.	4,6 pst.	1,4 pst.
3001–5000	175	2,9 pst.	6,3 pst.	1,8 pst.
2001–3000	147	5,7 pst.	11,8 pst.	3,0 pst.
1001–2000	244	7,2 pst.	16,1 pst.	3,8 pst.
501–1000	227	11,4 pst.	24,5 pst.	5,6 pst.
0–500	278	18,5 pst.	32,7 pst.	11,1 pst.
Total	1258	4,2 pst.	9,5 pst.	2,3 pst.

Kilde: Kirkerådet

Både de soknene som hadde valg samtidig med stortingsvalget, og sokn som ikke hadde det, følger stort sett samme mønster. Valgdeltakelsen er stigende med minkende soknestørrelse.

Det å avholde valg samtidig med Stortingsvalget ser ut til å øke valgdeltakelsen mer i små sokn (bortsett fra de aller minste) enn i store. Dette utslaget kan imidlertid også skyldes at det var større andel små sokn enn store som deltok i dette forsøket.

Variasjonen mellom bispedømmene er betydelig. Kirkerådet har pekt på to faktorer som ser ut til å forklare mye av variasjonene: gjennomsnittlig størrelse på soknet og andelen sokn som hadde

valg samtidig med stortingsvalget. I visse tilfeller mener Kirkerådet at også andelen ettsokns-kommuner og nivået på gjennomsnittlig gudstjenestedeltakelse spiller en rolle.

Evaluering av forsøksvalget i 2007

Evaluering av 2007-valget er igangsatt. Evalueringen skjer i regi av Kirkerådets sekretariat. Kirkerådet innhenter evalueringsrapporter fra bispedømmene, som igjen har innhentet opplysninger fra forsøksmenighetene. Materialet synes begrenset. Det har ikke vært ressurser til mer omfattende evaluering eller ekstern evaluering av valget. Rapport vil foreligge våren 2008. Forsøket som helhet vil etter planen løpe til 2011/2013. Endelig evaluering vil først foreligge ved avslutningen av forsøket.

Tabell 7.3 Valgdeltakelse i 2005 etter bispedømme

Bispedømme	Valgdeltakelse
Oslo	1,5 pst.
Borg	2,1 pst.
Tunsberg	3,4 pst.
Bjergvin	3,7 pst.
Agder og Telemark	4,1 pst.
Stavanger	4,1 pst.
Nidaros	4,9 pst.
Sør-Hålogaland	5,6 pst.
Nord-Hålogaland	6,3 pst.
Møre	6,4 pst.
Hamar	9,2 pst.
Total	4,2 pst.

Kilde: Kirkerådet

7.4.3 Evalueringen av bispedømmerådvalget 2006

Evalueringen av bispedømmerådvalget i 2006 ble utført av Kirkerådets sekretariat på bakgrunn av innhentet materiale fra bispedømmerådene. Det ble påpekt en rekke svakheter ved dagens valgordning, og behov for forbedringer. Det kom imidlertid inn få forslag til alternative valgordninger. Få syntes å gå inn for et større innslag av direkte valg. Flere mente det bør vurderes å utsette bispedømmerådvalget to år til midtveis i menighetsrådsperioden, fordi medlemmene i menighetsrådene da vil ha bedre kjennskap til kandidatene.

Kirkerådet har blant annet gått inn for at det skal arbeides videre med alternative ordninger for valg til bispedømmeråd «særlig knyttet til et sterkere innslag av direkte valg med sikte på utprøving

ved neste valg». Dessuten har Kirkerådet pekt på behovet for bedre og mer omfattende informasjons- og veiledningsmaterieil og at det bør utredes om tidspunktet for gjennomføringen av valget bør endres (Kirkerådet sak 31/07).

7.4.4 Datagrunnlag og undersøkelser som bakgrunn for videre utvikling av kirkens valgordninger

Ved valget i 2005 ble det for første gang etablert en landsdekkende elektronisk database på soknenivå. Det mangler landsdekkende oversikter over tidligere menighetsrådsvalg på soknenivå. Analysene av resultatene ved de kirkelige valgene begrenser seg til Kirkerådets rapporter. Disse bygger før 2005 på innberetninger fra bispedømmene.

Så langt er medlemsundersøkelsen *Folkekirke 2000*, som ble utført av Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) for Bakkevigutvalget 2002, den eneste surveyundersøkelsen som berører menighetsrådsvalget.

I forbindelse med forsøkene ved menighetsrådsvalget i 2001 ble det gjennomført to undersøkelser: en motivasjonsundersøkelse blant menighetsrådsmedlemmer utført av KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon i 2001 og den nevnte *Evaluering av menighetsrådsvalget 2001* utført av NSD.

7.5 Biskopenes og prostenes oppgaver

Biskopenes oppgave er framfor alt å sørge for at den evangelisk-lutherske lære blir bevart og ført videre til nye generasjoner, i en ny tid og under stadig endrede forhold. Biskopene har en sentral plass i statskirkeordningen og skal i henhold til Grunnloven § 21 utnevnes av Kongen i kirkelig statsråd.

Biskopenes ansvar og myndighet, tjenestefunksjoner og tjenestevilkår er nedfelt i et eget regelverk – tjenesteordningen for biskoper – som er fastsatt ved kongelig resolusjon 6. juni 1997 med hjemmel i både Grunnloven § 16 og kirkeloven § 34. Biskopene har også myndighet i medhold av andre bestemmelser.

Tilsynsansvaret framgår av § 1 i tjenesteordningen, som innledes slik: «Biskopen skal gjennom forkynnelse og sakramentforvaltning ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere». Når det gjelder prester og andre som er

vigslet til tjeneste i kirken, har biskopen et særlig ansvar for å se til at disse forkynner, virker og lever i samsvar med kirkens bekjennelse og ordninger. Videre skal biskopen føre tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære. Tilsynsfunksjonen utøves på ulike måte, blant annet gjennom visitaser og ved ordinasjon av prester og vigsling av kateketer, diakoner og kantorer. For å ivareta tilsynsansvaret kan biskopen gi råd og veiledning, og i særlige tilfeller også bindende pålegg.

Biskopen er også den øverste leder av preste-tjenesten i bispedømmet og har sammen med bispedømmerådet arbeidsgiveransvaret for prestene. Bispedømmerådet er blant annet tillagt myndighet til å tilsette prester og til å disponere de midlene som stilles til rådighet over statsbudsjettet til preste-tjenesten i det enkelte bispedømmet. Som arbeidsgiver utøver biskopen sin myndighet i nært samvirke med både bispedømmerådet og prostene, som nå har et selvstendig ansvar for å lede preste-tjenesten i det enkelte prosti. Biskopen er imidlertid overordnet prostene og kan dermed bruke sin styringsrett når det måtte være behov for det.

Biskopen forordner gudstjenester i bispedømmets sokn og beslutter hvor mange gudstjenester det skal holdes i den enkelte kirke eller annet gudstjenestested. Biskopen utøver også myndighet på det liturgiske området, fører tilsyn med bruk av kirkene og avgjør klager på bruk og utlån av kirkene etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet. Enkelte av biskopens tjenestefunksjoner kan romme elementer av både tilsyn og arbeidsgiveransvar. Særlig når det gjelder preste-tjenesten kan det være vanskelig å trekke en klar grense mellom biskopens rolle som tilsyn og rollen som arbeidsgiver. Så lenge biskopen også er arbeidsgiver for prestene, vil det som oftest ikke være praktisk behov for å sondre mellom disse rollene.

I sin tjeneste er biskopen forpliktet på de mål og strategier som er fastsatt for virksomheten i Den norske kirke, og han eller hun skal støtte opp om tiltak som fremmer dem.

Prosten har fra gammelt av vært definert som «biskopens medhjelper». I likhet med biskopene er også prostene embetsmenn som i samsvar med Grunnloven § 21 utnevnes av kongen i kirkelig statsråd. Prostene faller imidlertid ikke inn under begrepet «geistlige Overøvrigheds-Personer» i Grunnloven § 22. Avskjedigelse av proster kan følgelig bare skje etter forutgående dom.

Ledige prosteembeter utlyses og søkes på ordinær måte. Før utnevning innhentes det uttalelse

fra biskopen, prosten og samtlige menighetsråd i prostiet.

Prostens ansvar og myndighet er i dag beskrevet i tjenesteordningen for proster, fastsatt ved kongelig resolusjon 16. april 2004. Oppgavene er å lede prestedtjenesten i prostiet og å bistå biskopen i hans eller hennes gjøremål, jf. tjenesteordningen § 1. Alle sokneprester, kapellaner og prostiprester har prosten som sin nærmeste overordnede, og det er prosten som ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor dem. Prosten har også ansvar for strategisk og kollegial utvikling innenfor prostiet, og skal bistå med faglig veiledning, råd og støtte. I tillegg til dette har prosten en del konkrete oppgaver som er nevnt i tjenesteordningen. Prosten skal dessuten utføre ordinær prestedtjeneste etter nærmere bestemmelse av biskopen.

Prostiet framstår i dag som en viktigere enhet i Den norske kirke enn tidligere. Menighetene innenfor et prosti utgjør ofte et hensiktsmessig distrikt for samarbeid, og det pågår flere forsøk med å utvikle dette samarbeidet. Utvikling av prestens lederrolle inngår også gjerne i disse forsøkene.

Prestedtjenesten har vært gjenstand for omstilling og omorganisering i de senere årene. Etter de nye tjenesteordningene er det nå prostiet, og ikke prestegjeldet, som er prestenes tjenestedistrikt. Prosten har fått nye og utvidede lederoppgaver i forbindelse med denne omstillingen. Prestens ansvar for å ivareta arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet krever oppfølging både av den enkelte og av prestene som team. Erfaringer med endringer innenfor prestedtjenesten har stor betydning når kirkens organisatoriske og strukturelle rammer skal utformes framover.

Samtidig med styrkingen av prestens lederfunksjon har det også skjedd en tydeligere grenseoppgang i forhold for biskopene. Endringer i tjenesteordningen for biskoper, som trådte i kraft 1. mars 2007, klargjør hva biskopene kan delegere til prostene.

Blant prostene har domprostene en særlig rolle, idet de er biskopenes faste vikarer. Biskopene kan også i særlige tilfeller bemyndige domprostene til å utføre bispetjeneste, for eksempel å gjennomføre visitaser.

7.6 Utnevning av biskoper og proster

7.6.1 Historikk

I katolsk tid var det vanlige at domkirkens prester, domkapitlet, valgte biskop; valget ble deretter stadfestet av paven. Ved reformasjonen i 1537 ble de første biskopene (superintendentene) beskikket

av kongen. Kirkeordinansen (1537/1539) fastsatte at fire dertil utvalgte kjøpstadsprester i stiftet skulle velge biskop. Den valgte skulle deretter overhøres av nabobiskopen og til slutt få kongelig stadfestelse. Dette bød visstnok på praktiske problemer i Norge, hvor det var få kjøpsteder. I praksis ble heller ikke disse reglene fulgt. Overhøringen ble lagt til Universitetet i København, innvielsen til Sjællands biskop. Som regel besatte kongen bispestolene på egen hånd.

Kongeloven (1665) gav kongen uinnskrenket myndighet over «all Clericiet fra den høyeste till den Laweste». Norske Lov 2–17–1 (1687) fastslo at hvert stift skal ha en superintendent som kongen beskikker og stadfester. Det hendte at det kom søknader til bispeembeter som kongen tok hensyn til, men som regel utpekte kongen selv bispekandidatene. Unntaksvis innhentet kongen uttalelser om bispekandidatene fra de teologiske professorene.

Også etter 1814 var det kongen som utnevnte biskoper (GrI. § 21). Det kom inn en bestemmelse om at kongen skulle ha hørt «sit norske Statsraad». Det vanlige ble nå at det ble søkt på embetene, og at kongen utnevnte etter regjeringens innstilling.

Ved kongelig resolusjon 16. februar 1841 ble det innført en ordning med rådgivende avstemning før bispeutnevnelser. Landets proster fikk anledning til å foreslå tre kandidater til bispeembetet. Kirkestatsråden hadde innstilt på at sogneprestene og de residerende kapellanene i vedkommende stift skulle stemme. Kongen syntes dette ble for omfattende og begrenset ordningen slik at bare prostene fikk anledning til å stemme.

Avstemningen var ikke bindende for kongen. Hans grunnlovsfestede myndighet til å utnevne alle geistlige embetsmenn «etter å ha hørt sitt råd» besto ubeskåret. Men i og med at avstemningen erstattet søknadene, fikk geistligheten, dvs. prostene, stor innflytelse på hvem som kom i betraktning til bispeembeter. I tillegg hadde sittende biskoper anledning til å «melde seg» hvis de ønsket forflytning.

I kongelig resolusjon 12. juli 1848 utvidet man avstemningen til også å omfatte de teologiske professorene og biskopene. Biskopene skulle uttale seg etter avstemningen blant prostene. I 1882 ble bestemmelsene samlet i en egen lov om geistlighetens medvirkning ved bispevalget (lov 15. juni 1882). Nytt i denne loven var at prester i selvstendig embete i bispedømmet også skulle avgi stemme.

Ved bispeutnevnelser på 1800-tallet ble det utvist stor respekt for det «kirkelige votum». I perioden 1842 til 1908 forekom bare én utnevning som

ikke hadde rimelig støtte i datidens kirkelige votum.

Da menighetsråd ble opprettet ved lov 3. desember 1920, fikk også menighetsrådene anledning til å stemme i den rådgivende avstemningen. I 1926 ble loven fra 1882 erstattet med en ny lov om utnevning av biskoper i den norske kirke (lov 19. mars 1926). Bestemmelsen i menighetsrådsloven ble da flyttet over i denne loven. I forbindelse med at bispedømmerådene ble opprettet i 1933, ble det vedtatt en tilleggslov til loven av 1926, med bestemmelser om nominasjon ved bispedømmerådet. Bestemmelsene om nominasjon mv. ble senere tatt inn i lov 29. april 1953 om Den norske kirkes ordning (§§ 57–62), men ble ikke videreført som lovbestemmelser i kirkeloven av 7. juni 1996.

7.6.2 Gjeldende ordning for nominasjon, avstemning og uttalelser

Gjeldende regler om nominasjon mv. ved utnevning av biskop er fastsatt ved kongelig resolusjon 6. juni 1997. Etter denne ordningen starter prosessen med at departementet ved ledighet i et bispeembete ber bispedømmerådet om å nominere minst tre og inntil fem kandidater. Det skal tilstrebes at både kvinner og menn blir nominert. Før vedtak treffes, skal bispedømmerådet holde et forberedende møte og på det grunnlag avklare om mulige kandidater ønsker å motta nominasjon. Bispedømmerådet skal ikke foreta noen innbyrdes prioritering blant de kandidatene som nomineres.

Etter at nominasjonen er foretatt, avholder departementet en avstemning. Ved denne avstemningen kan følgende avgi stemme: 1) Prester i offentlig kirkelig stilling i vedkommende bispedømme, 2) prostene i de øvrige bispedømmer, 3) de teologiske professorer ved de teologiske fakulteter og rektorene ved de praktisk-teologiske seminarer, 4) menighetsrådene i bispedømmet og 5) vigslede kateketer, diakoner og kantorer i offentlig kirkelig stilling i bispedømmet. Disse kan gi stemme til de tre (i prioritert rekkefølge) som de anser mest skikket til å bli utnevnt. De stemmeberettigede er ikke bundet til å stemme på nominerte kandidater.

Når fristen for å stemme er ute, offentliggjør departementet utfallet av avstemningen. Melding om utfallet sendes samtidig til Kirkerådet og biskopene, med anmodning om å avgi uttalelse om hvem de anser mest skikket til å bli utnevnt. Biskopene skal grunngi sine uttalelser.

På dette grunnlaget legges saken fram for Kongen i kirkelig statsråd til avgjørelse.

7.6.3 Prøveordning

Etter anmodning fra Kirkemøtet fastsatte departementet i 2004 en prøveordning med en mer omfattende involvering og flere runder enn det som følger av gjeldende regler.

Prøveordningen ble utprøvd i forbindelse med bispeutnevninger i Oslo, Borg og Sør-Hålogaland. Det er også gjennomført evalueringer av de tre prosessene.

Erfaringene med prøveordningen er sammensatt. En av intensjonene var å få en bredere og mer åpen prosess, men dette har vært tilfelle i bare begrenset utstrekning. Deltakelse, engasjement og involvering på grunnplanet i menighetene var i praksis mindre enn prøveordningen ga muligheter for. Evalueringene viser at dette skyldtes blant annet mangelfulle administrative rutiner og opple-

Boks 7.1 Nye elementer i prøveordningen fra 2004

Det skal nomineres inntil sju personer, og minst fem, mot tidligere inntil fem personer og minst tre. Det kreves at nominasjonen omfatter begge kjønn.

Det innføres en «forslagsfase» hvor menighetsrådene blir bedt om å foreslå tre kandidater overfor bispedømmerådet, etter å ha avholdt menighetsmøte for å få inn forslag.

Bispedømmerådet gis anledning til å innhente referanser før nominasjonen.

Minst tre av de nominerte bør velges blant de tjue som er foreslått av flest menighetsråd. En kandidat må ha minst to stemmer for å bli nominert.

For å forbedre informasjonen til de stemmeberettigede utarbeides det noen spørsmål som kandidatene skal svare på.

De stemmeberettigede skal rangere fem av de nominerte kandidatene, mot tidligere tre.

Bestemmelsen om at bispedømmerådets nominasjon «ikke er bindende» ble tatt ut, men adgangen til å stemme på biskoper i embete videreføres.

Ved siden av Kirkerådet og biskopene skal nå også det aktuelle bispedømmerådet uttale seg om hvem av de tre kandidatene som hadde fått flest stemmer, de anser mest skikket til å bli utnevnt.

Departementet bindes til å innstille en av de tre kandidatene som har fått flest stemmer.

velse av mangel på innsikt og kunnskap om aktuelle kandidater og kvalifikasjonskrav for biskoper.

Plikten til å nominere kandidater av begge kjønn ble fulgt opp i alle de tre bispedømmene. Bispedømmerådene viste gjennomgående vilje til å balansere kvalifikasjoner og representativitet, der også menighetenes forslag ble vektlagt. Involveringen av menighetene bidro imidlertid i liten grad til å få fram andre navn enn dem som ellers ville være aktuelle for nominasjon. I nominasjonen viste det seg vanskelig å tilfredsstillte hensyn til både kvalifikasjoner og representativitet i ønskelig grad, når mange kandidater svarte nei til å la seg nominere.

Prosessene i Borg og Sør-Hålogaland omtales jevnt over som mer ryddige og oversiktlige enn prosessen i Oslo. Det skyldtes blant annet uklarhet om nominasjonskriterier og opptellingsmåter, men også om utydelige forhold ved selve prosessen. Oslo bispedømmeråds nominasjon ble av enkelte opplevd som for smal og utløste en aksjon til fordel for en sittende biskop som ikke var blitt nominert.

7.6.4 Kirkemøtets forslag

Kirkerådet vedtok våren 2007 å utarbeide et forslag til revisjon av ordningen for bispenominasjon, med grunnlag i de erfaringene som var blitt høstet med prøveordningen. Bispedømmet anmodet Kirkerådet om å utvide arbeidet, slik at flere modeller for bispevalg ble utredet. Kirkerådet fulgte opp denne anmodningen og laget en utredning som ble sendt til bred høring i forkant av Kirkemøtet 2007. Utredningen rommer både forslag til en revidert ordning for bispenominasjonen og forslag til en gjennomført bispevalgordning. Denne valgordningen bygger på de samme grunnelementene som finnes i den reviderte nominasjonsordningen. De viktigste elementene i forslaget dreier seg om endringer i ordningen for nominasjon, endringer i sammensetningen av de stemmeberettigede gruppene, innføring av prinsippet om vekting av stemmer og elementer knyttet til selve avgjørelsesfasen.

Kirkemøtet behandlet saken i november 2007 og gjorde følgende vedtak:

«A. Kirkemøtet vil understreke at tros- og livssynsfriheten som kollektiv rettighet innebærer at Den norske kirke må få frihet til å velge alle sine ledere. Retten til å velge/utnevne biskoper må overføres til organ som har sin basis i kirkelige valg. Kirkemøtet mener dette må få som konsekvens at kirkens egne organer så snart som mulig forestår nominasjon og valg av sine biskoper. Kirkemøtet viser her til Kirkemøtets tidligere vedtak om nominasjon og utnevning

av biskoper (KM 16/2000, KM 8/06 punkt 1.1.3)

Kirkemøtet anser en valgordning som den mest tjenlige fremgangsmåte for å utpeke biskoper i Den norske kirke.

Kirkemøtet mener at en slik ordning vil styrke det kirkelige demokrati og bidra til å øke valgdeltakelsen ved kirkelige valg. Videre vil en slik ordning skape større åpenhet i valgprosessen.

Kirkemøtet finner dessuten at en bispevalgordning vil være bedre i samsvar med ordninger for utnevning av biskoper i våre lutherske nabokirker.

B. Kirkemøtet ber Kultur- og kirkedepartementet utforme regler for valg av biskop der følgende hensyn blir ivaretatt:

- En bispevalgordning må utformes slik at den ivaretar hensynet til bispedømmets ønsker, men også tar helhetskirkelige hensyn.
- Ordningen må sikre rimelig innflytelse både for embete og råd.
- Det må gis mulighet for bred nominasjon av kandidater.
- Ordningen må sikre bred demokratisk innflytelse, men også kvalifisert vurdering av kandidatens egnethet.

C. Kirkemøtet anser at det forslaget som foreligger fra Kirkerådet på bakgrunn av høringsrunden, med de merknader som komiteen har gitt, er et godt utgangspunkt ved utformingen av et regelverk.

Kirkemøtet forutsetter at departementets arbeid med utarbeidelsen av ny ordning for nominasjon og valg av biskoper, vil skje i et nært samarbeid med kirkens organer.

D. Kirkemøtet forutsetter at ved en eventuell nyordning av forholdet mellom stat og kirke, vil ordning for valg av biskop bli fastsatt i kirkeordningen, jf. KM 8/07.»

7.7 Utnevningsspraksis

Fra kirkelig og politisk hold er det av og til kommet kritikk mot at det er utnevnt kandidater som ikke har hatt størst tilslutning i avstemningen. I de aller fleste tilfellene er en av de tre med flest stemmer utnevnt. Denne praksisen er i samsvar med tidligere vedtak i Kirkemøtet om at en av de tre som har fått flest stemmer, bør utnevnes.

En del av kritikken bunner i uenighet om hvordan avstemningsresultatet skal vurderes. Det hører med til ordningen at avstemningen er rådgivende. Det er rom for skjønn blant annet fordi avstemningsordningen ikke fører fram til et helt entydig og udiskutabelt resultat. Erfaringen viser

at stemmetallene for ulike kandidater ofte har variert mellom ulike kategorier av stemmeberettigede. Noen har fått stor oppslutning blant prestene, andre har hatt sterk støtte fra menighetsrådene, og andre igjen fra prostene eller teologiske professorer. Dette gir rom for tolkning og ulike konklusjoner.

Regjeringen har foretatt selvstendige vurderinger av kandidatene ut fra avstemningsbildet og andre kriterier, i lys av forholdene i de forskjellige bispedømmene og ut fra noen overordnede og helhetskirkelige hensyn. Det har vært viktig å tenke på sammensetningen av bispekollegiet og å sørge for at dette kunne gjenspeile folkekirkens teologiske og kirkelige mangfold. Noen regjeringer har også sett det som riktig og viktig at kvalifiserte kvinner ble utnevnt til biskoper.

Erfaringene fra bispeutnevnelser i de senere årene viser at også valgte kirkelige organer har utøvd skjønn og gått inn for kandidater som ikke har hatt det høyeste stemmetallet. I forbindelse med bispeutnevningen i Oslo i 2005 anbefalte for eksempel både Kirkerådet og Oslo bispedømmesråd andre kandidater enn den som hadde fått flest stemmer ved avstemningen. Biskopene har i sine begrunnede uttalelser ofte stilt seg nokså fritt til avstemningsresultatet.

Disse eksemplene viser at heller ikke kirkelige instanser anser det berettiget å la avstemningsresultatet være absolutt forpliktende. I et slikt perspektiv mener departementet at kritikken som har vært rettet mot Kongens utnevningssakspraksis framstår som løst fundert.

7.8 Ordninger for bispevalg i andre lutherske kirker

De fleste lutherske kirkene, med unntak av de nordiske søsterkirkene, har ordninger med at biskopene velges av en synode eller kirkemøte. Slike synodale valg kan være lokale og foregå på en bispedømmesynode (bispedømmemøte), eller de kan foregå sentralt på et kirkemøte eller en generalsynode. Valg på bispedømmeplan er det mest vanlige i større kirkesamfunn. Eksempler på dette er landskirkene i Tyskland og de store lutherske kirkesamfunnene i USA.

Det er innbyrdes forskjeller når det gjelder nominasjon og valg. Det normale er å ha en eller annen form for nominasjon forut for selve valgprosessen i det synodale organet. Unntak fra dette finnes eksempelvis i den evangelisk-lutherske kirke i Canada, der første avstemningsrunde i kirkemøtet anses som en nominasjonsrunde. I noen kirker har

kirkestyret ansvar for å foreslå kandidater, mens andre kirker har egne nominasjonsutvalg. Flere kirker har nemnder som forut for valget vurderer kandidatene mot bestemte teologiske eller etiske standarder. Oftest legges det opp til flere valgoganger, inntil én kandidat har fått flertall. Enkelte kirker stiller krav om kvalifisert flertall. Det vanligste er at biskopene velges for en bestemt periode, med mulighet for gjenvalg.

Folkekirkeene i de andre nordiske landene har utviklet særskilte ordninger med nominasjon og urnevalg. Det er mange likhetstrekk mellom ordningene i både Finland, Sverige, Danmark og på Island. Valgene foregår i alle landene gjennom en nominasjonsfase og en avstemningsfase.

Mulighetene for å foreslå kandidater er tilrettelagt på ulik måte. I Svenska kyrkan avholdes først et prøvevalg for å få fram kandidater. Dette skjer ved at de stemmeberettigede sender forslag til kandidater til stiftsstyrelsen, som administrerer valget. En ansvarsnemnd for biskoper vurderer før avstemningen om foreslåtte kandidater er kvalifisert. I Finland kan en kandidat til bispevalget bli foreslått av en valggruppe som er sammensatt av minst 10 av de stemmeberettigede. Den kandidaten som blir foreslått, må ha gitt sitt skriftlige samtykke. I den danske folkekirken har de stemmeberettigede ved bispevalget også rett til å fremme kandidater til valget. Et forslag på kandidater må være underskrevet av minst 75 og maksimum 150 stemmeberettigede forslagsstillere.

Avstemningsfasen kan gå i flere omganger hvis ikke noen av de foreslåtte kandidatene har fått flertall. To eller tre valgoganger er ikke uvanlig, men fristen for stemmegivning er gjerne så vidt kort at prosessen likevel ikke tar veldig lang tid. Både i Sverige, Finland og på Island har valgreglene en bestemmelse om loddtrekning hvis det er stemmelikhet på avgjørende punkter i prosessen. I alle de fire folkekirkeene er hovedregelen at valget er avgjort dersom en kandidat har fått mer enn halvparten av stemmene i en avgjørende valgogang.

Det er noe variasjon når det gjelder hvilke kategorier som har stemmerett ved et bispevalg. På Island er det mellom 150 og 200 stemmeberettigede: Landets prester, de leke medlemmene i kirketinget og noen representanter for menighetene. Finland har en ordning med stemmerett for stiftets prester, stiftets lektorer, domkapitlets lagkyndige assessor, leke medlemmer som er valgt fra stiftet til Kirkemøtet, foruten leke valgmenn som er utpekt av menighetene. Stemmerett ved ordinære bispevalg i Svenska kyrkan har domkapitlets og stiftsstyrelsens medlemmer, prester i stiftet, samt valgmenn i det enkelte pastorat (tilsvarende antall

prester i pastoratet). Stemmeberettigede i den danske folkekirken er alle valgte medlemmer og prester i stiftets menighetsråd, foruten andre prester som har vært ansatt i et embete i stiftet i minst ett år, og representanter for stiftets valgmenigheter.

I Finland, Danmark og Island foregår avstemningen som urnevalg utenom samlinger i nasjonale eller regionale kirkemøter. I Svenska kyrkan foregår bispevalget på en bestemt dag under samlinger på stiftsplan (for domkapitlets og stiftsstyrelsens medlemmer) og i prostiene (for prester og valgmenn fra pastoratene). Disse valgmøtene er offentlige, mens selve avstemningen er hemmelig, med bruk av stemmesedler.

Folkekirkene i Sverige og Finland, som begge har erkebiskop, har egne regler for hvordan valget av erkebiskopen skal skje. Ved dette valget har representanter fra alle bispedømmene mulighet for å avgi stemme. Dette svarer til det helhetskirkelige ansvaret som er tillagt erkebiskopen.

Den formelle bekreftelsen på valg av biskop foregår på ulik måte i de nordiske folkekirkene. I Danmark foretar monarken den formelle utnevnningen. Ved stemmelikhet, som statistisk sett er svært lite sannsynlig, har kirkeministeren en rolle i å komme med et forslag i prioritert rekkefølge. På Island blir valgresultatet fremmet for presidenten som formelt godkjenner valget. En tilsvarende ordning i Finland ble avvirket for få år siden, og det er nå kirkestyrelsen som foretar den formelle approbasjonen av valget. Det samme er tilfelle i Sverige.

7.9 Departementets vurderinger

7.9.1 Demokrati i Den norske kirke

Som nevnt innledningsvis mener departementet at å styrke det kirkelige demokratiet er en nødvendig forutsetning for å overføre myndighet til å utnevne biskoper og proster til valgte kirkelige organer. Økt demokratisering av Den norske kirke innebærer i seg selv styrking av kirken.

Av avtalen som er inngått mellom de politiske partiene på Stortinget framgår det at «avtalepartene er enige om at det igangsettes en prosess hvor partenes felles mål er at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirkelig statsråd til kirkelig organ som kirkemøte eller bispedømmeråd.

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valg-

muligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd. Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra overnevnte forhold, er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011.»

Det er departementets vurdering at Den norske kirke allerede i dag har en helhetlig styringsstruktur som både i historisk og aktuelt perspektiv framtrer som forholdsvis demokratisk. Utviklingen av det kirkelige demokratiet har skjedd ut fra praktiske hensyn og under påvirkning av historiske erfaringer og organisasjonsformer i samfunnet ellers, men har også et orienteringspunkt i kirkens identitet og læregrunnlag.

Når departementet vurderer dagens ordninger som forholdsvis demokratiske, bygger dette i stor grad på de fundamentale trekkene i styringsordningen. Dåpen er grunnlaget for medlemskap i Den norske kirke, og for stemmerett og valgbarhet i de kirkelige valgene. Makt og myndighet er fordelt i organisasjonsstrukturen, og styringsordningen balanser synodale, episkopale og kongregasjonale elementer. Rådsstrukturen og embetsstrukturen er vevd sammen i den kirkelige organisasjonen, og styringen av kirken skjer i samvirke mellom embete og råd. Grunnenhetene i kirkestrukturen har stor selvstendighet, samtidig som soknene er uløselig knyttet sammen i Den norske kirke. Det er etablert gode ordninger for medbestemmelse og «bedriftsdemokrati». Kirkeforvaltningen hviler på prinsipper og fellesverdier som handler om likhet, rettferdighet, effektivitet, frihet, åpenhet, proporsjonalitet, kontroll osv.

Det eksisterer likevel et klart behov for å styrke demokratiet i Den norske kirke, og dette behovet relaterer seg, etter departementets oppfatning, til både strukturer og funksjon. For departementet er det et hovedanliggende å bidra til videreutvikling av demokratiet i Den norske kirke. Departementet har merket seg at det er bred enighet blant de kirkelige høringsinstansene om at Den norske kirke skal ha demokratisk struktur og styres etter demokratiske prinsipper. Det er dessuten en alminnelig oppfatning i høringen at det er behov for å styrke det kirkelige demokratiet: Demokratiet i kirken må utvikles slik at det kan fungere bedre enn det gjør i dag. Også Gjønnesutvalget påpeker at den svake oppslutningen om kirkelige valg er en demokratisk utfordring, og nevner tiltak som kan gjennomføres for å fremme demokratiet i Den norske kirke.

En demokratisk rettsstat kan ikke generelt kreve at et tros- eller livssynssamfunn skal ha en demokratisk styreform. Menneskerettighetene stiller ikke krav til hvordan demokratiet eller valgordningene skal utformes i tros- og livssynssamfunnene, men innebærer heller en begrensning i statens muligheter til å gripe inn i hvordan disse samfunnene organiserer seg. Så lenge trossamfunnene ikke krenker «rett og sømd», jf. trossamfunnsloven § 1, innebærer grunnleggende prinsipper at trossamfunnene selv kan definere både eget formål og egen styringsform. I dagens norske samfunnskontekst kan det imidlertid være naturlig at trossamfunnene selv ønsker indre demokrati. Et vesentlig poeng er at Den norske kirke gjør nettopp det. Til disse prinsipielle utgangspunktene hører det, etter departementets oppfatning, dessuten med at Den norske kirke ikke bare er et trossamfunn blant flere i Norge. Både kvantitativt, historisk og rettslig står Den norske kirke i en særstilling blant tros- og livssynssamfunnene i Norge. En funksjon av Den norske kirkes særlige stilling overfor staten og i samfunnet er en forventning om identifikasjon, eller i det minste sammenheng, mellom sentrale demokratiske verdier i staten/samfunnet og i kirken. Denne forventningen er, slik departementet ser det, naturlig til stede både i Den norske kirke, hos offentlige myndigheter og i samfunnet ellers.

Departementet har en hovedmålsetting om at Den norske kirke skal videreutvikles som en åpen, inkluderende og demokratisk folkekirke. Etter departementets syn er framtiden som folkekirke avhengig av et levende kirkelig demokrati. Dersom Den norske kirke fortsatt skal kunne være en åpen og inkluderende folkekirke, må kirken ha tillit i den brede medlemsmassen og i samfunnet. Den må derfor uavlatelig fornye sitt forhold til medlemmene og til det samfunnet kirken lever og virker i. En demokratisk styringsstruktur er reelt og symbolsk med på å bevare og skape trygghet, tillit og tilhørighet hos medlemmene. I og for seg kan det være tilslørende å snakke om forholdet mellom kirken og medlemmene. Kirken består av medlemmene, men er samtidig også noe mer enn en medlemsorganisasjon eller forening. Et velfungerende demokrati kan være med på å sikre at de sammensatte relasjonene mellom folk og kirke kan ivaretas og utvikles videre. Derfor vurderer departementet tilstrekkelig demokratisk grunnlag, oppbygning og funksjon som nødvendige kjennetegn ved og forutsetninger for Den norske kirkes folkekirkelige identitet.

Det kirkelige demokratiet har trekk fra både organisasjonsdemokratiet og demokratiet i en

strengere, statlig forstand. Samtidig har det et særlig grunnlag og er nettopp kirkelig. Hvor langt en skal gå i å betone at dette utgangspunktet legger føringer for den nærmere konkretiseringen av et kirkelig demokrati, vil det antagelig være ulike meninger om. Som utgangspunkt mener departementet at utformingen av demokratiske ordninger vil måtte skje ut fra en prinsipiell, men kritisk, refleksjon om eventuelle særtrekk ved kirkelig demokrati. Fra én side sett er det neppe så store forskjeller sammenlignet med verdiforankrede demokratier i andre sammenhenger. Slik departementet ser det, er det verdifullt at Den norske kirke har en åpen, demokratisk styringsform. Det uttrykker at alle medlemmene har del i kirkens oppdrag. Lekfolkets berettigede plass i kirkestyret er en mulighet mer enn et problem.

Selv om det verken er mulig eller ønskelig å stenge fullt ut for endringer i Den norske kirkes verdiforankring, har en etablert ulike former for mekanismer som skal sikre at kirkens virksomhet er i samsvar med dens grunnlag og formål. Departementet vil presisere at det ikke framstår som aktuelt å foreta endringer i de eksisterende ordningene. Anbefalingen om å oppheve bestemmelsen om «Statens offentlige Religion» i Grunnloven § 2 andre ledd første punktum, vil etter departementets forståelse ikke rukke ved læregrunnlagets formelle forankring i Norske Lov 2–1. Også andre former for bindinger til og forpliktelser på læregrunnlaget bør videreføres. Det omfatter blant annet formålsbestemmelsen i kirkeloven § 1, lojalitetsforpliktelsen i § 28, forpliktelsene som pålegges ulike yrkesgrupper i ordinasjon og vigsling, den grunnleggende styringsmodellen som er karakterisert som embete og råd, biskopens tilsyn med tilsatte og råd osv.

Departementet finner heller ikke grunnlag for å ta de eksisterende ordningene for medbestemmelse og «bedriftsdemokrati» opp til drøfting her. Slike spørsmål må eventuelt sees i sammenheng med og behandles innenfor et arbeid med å videreutvikle Den norske kirkes organisasjonsstruktur. Som et generelt synspunkt vil departementet likevel hevde at Den norske kirke på dette feltet bør tilstrebe ordninger som i minst mulig grad avviker fra de systemene som er etablert ellers i arbeidslivet, men som tar nødvendige hensyn til kirkens egenart.

Spørsmålet om å styrke det kirkelige demokratiet må, slik departementet ser det, vurderes i et vidt perspektiv. Det handler om å skape bredt engasjement og i større grad involvere bredden av medlemmer i styringen av kirken. Det handler om å utvikle de demokratiske ordningene som etable-

rer styringsstrukturen. Og det handler om hvilket ansvar og myndighet de demokratiske organene skal ha, og om hvordan myndigheten forvaltes. Demokrati er dermed mer enn summen av ordninger. For at det skal fungere, for at det skal skape grunnlag for tillit og tilhørighet, er demokratiet avhengig av at det rår en demokratisk kultur i institusjonen. Ordningene har begrenset verdi dersom medlemmene ikke tror på, ikke forstår, ikke bruker eller ikke identifiserer seg med demokratiet. De kulturelle rammebetingelsene har å gjøre med åpenhet og offentlighet, engasjement, fri debatt, samarbeid, respekt for ulikheter og pluralisme og kompromiss. Det oppstår gjerne stor pluralisme i demokratiske samfunn og institusjoner. Dette vurderer departementet som en mulighet, ikke som et problem.

Etter departementets vurdering ligger den mest åpenbare og påtrengende utfordringen i den lave oppslutningen om menighetsrådsvalgene, som også gjennom den indirekte valgordningen kan sies å forplante seg videre i systemet. Selv om valgoppslutningen neppe truer de demokratiske ordningenes legalitet, representerer den en utfordring for de demokratiske organenes legitimitet. Den lave valgdeltakelsen er i seg selv en stor utfordring, men den fører også til at de kirkelige organene får en svekket representativitet i forhold til medlemsmassen. Representativiteten har å gjøre med teologisk og kirkepolitisk spennvidde, kjønn, alder, geografisk spredning osv. Både Gjønnnesutvalget og svært mange høringsinstanser peker på den lave valgdeltakelsen som en grunnleggende utfordring. Årsaken til at så få som 4,2 pst. av de stemmeberettigede avga stemme ved forrige menighetsrådsvalg, må antas å være svært sammensatt. Også andre forhold som knytter seg til utformingen av valgordningene og gjennomføringen av de kirkelige valgene, er utfordrende.

Demokratispørsmålet angår ikke bare hvem som stemmer, hvordan de stemmer, og hvem som velges inn i besluttede organer. Det handler også om hvilken myndighet de ulike organene skal ha, og hvordan beslutningsmyndigheten forvaltes. En opplevelse av reell innflytelse og medbestemmelse må antas å være viktig for både valgdeltakelsen og rekrutteringen av tillitsvalgte. En side ved dette handler også om forholdet mellom de tillitsvalgte og administrasjonen. Rådsmedlemmene gjør en frivillig innsats, og den kirkelige administrasjonen kan få stor makt i et system med forholdsvis begrensede ressurser.

7.9.2 Demokratisering som premiss for kirkelige reformer

Den historiske reformprosessen har selvstendig gjort og demokratisert Den norske kirke. Omformingen av statskirkeordningen har bidratt til i stadig større grad å engasjere og involvere medlemmene i styringen av kirken. Det er etablert en grunnleggende demokratisk styringsstruktur fra lokalt til sentralt nivå.

Ovenfor har departementet vektlagt at en videre prosess i retning av at selvstendigjøringen av Den norske kirke bør bygge videre på den etablerte tradisjonen. Gjennom skrittvis endringer kan en sikre at selvstendigjøringen skjer på en måte som kan bevare medlemmenes tilhørighet og en hensiktsmessig makt- og myndighetsbalanse i kirkeorganisasjonen. Dette henger, etter departementets oppfatning, nær sammen med spørsmålet om å styrke demokratiet i Den norske kirke. Dette behovet foreligger allerede i dag. De foreslåtte endringene i myndighetsfordelingen vil gjøre behovet enda mer påtrengende.

Høringsmaterialet viser et bredt og betydelig ønske om fortsatt tilhørighet til Den norske kirke. Departementet ser dette som en mulighet til å engasjere en større andel av medlemsmassen også i forbindelse med gjennomføringen av kirkelige valg. Departementet vil understreke at trosopplæringsreformen kan bidra til å involvere og engasjere brede grupper av medlemmer i kirkelig virksomhet. På samme tid er det, etter departementets syn, også viktig å akseptere og ta hensyn til at medlemmene er forskjellige og har ulike behov. Det må fortsatt være rom for forskjellige grader av trosengasjement og deltakelse i Den norske kirke.

7.9.3 Tiltak for å styrke demokratiet i Den norske kirke

Både Gjønnnesutvalgets utredning og høringsprosessen har identifisert ulike former for tiltak som kan bidra til å fremme demokratiet i Den norske kirke; særlig gjelder det tiltak for å bedre oppslutningen om kirkelige valg og representativiteten i valgte kirkelige organer. Også de erfaringene som er høstet gjennom de siste valgene og det pågående arbeidet i regi av kirkelige instanser, er viktige i denne sammenheng.

Selv om arbeidet med demokratiutvikling må anlegges bredt og ha et lengre perspektiv, antar departementet at oppmerksomheten nå bør rettes mot valgordningene og mot tiltak som kan bidra til å øke oppslutningen om de forestående kirkelige valgene. Målsettingen må i første rekke være å øke

oppslutningen om valget til menighetsråd betydelig, men også tiltak i tilknytning til andre kirkelige valg bør prioriteres.

Erfaringene fra de siste valgene til menighetsråd viser at ulike tiltak bidrar til å øke oppslutningen noe, men det er langt igjen til en mangedobling av stemmetallet. Selv ikke Svenska kyrkan har høyere oppslutning enn omkring 12 pst. ved det lokale kirkevalget, enda den bruker betydelige ressurser på informasjon og motivasjonstiltak. I Sverige har en dessuten en tradisjon med at politiske parti-grupperinger og andre interessegrupper stiller lister ved kirkelige valg.

For å kunne gjennomføre målrettede og effektive tiltak for å styrke demokratiet og bedre valgdeltakelsen på kort sikt, har departementet i samarbeid med Kirkerådet oppnevnt en arbeidsgruppe som skal fremme konkrete forslag. Utretningsarbeidet bygger på den gjeldende oppgavefordelingen mellom de kirkelige organene på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Mandatet ber også om at arbeidsgruppen skal fremme konkrete forslag til eventuelle endringer i kirke-loven og annet regelverk. Arbeidsgruppen er bredt sammensatt, og den skal avgi sin rapport våren 2008. Dette vil gi rom for at nødvendige endringer i valgreglene kan vedtas før de kirkelige valgene skal avholdes høsten 2009, eventuelt også våren 2010. Eventuelle endringer i kirke-loven må vedtas i Stortinget, mens Kirkemøtet vedtar endringer i de nærmere forskriftene for valgene.

Selv om det ikke nå foreligger tilstrekkelig grunnlag for å ta konkret stilling til hvilke virkemidler som bør prioriteres på kort sikt, finner departementet likevel grunn til – svært stikkordsmessig – å peke på noen forslag som framstår som aktuelle, og som den nedsatte arbeidsgruppen vil kunne utrede videre.

For det første bør det vurderes nærmere hvordan en kan få ut bedre og bredere informasjon omkring valgene, både med hensyn til når, hvor og hvordan folk kan stemme, og hva kandidatene står for. Informasjon, kommunikasjon og diskusjon er viktige elementer i en demokratisk kultur. Det bør bli lagt til rette for at velgerne blir bedre orientert om hva kandidatene står for teologisk, kirkelig og samfunnsmessig. En sentral målsetting for demokratireformen vil være å legge til rette for at de alternative valgmulighetene velgerne har, synliggjøres og tydeliggjøres bedre enn i dag.

For det andre kan det være et alternativ at det stilles flere lister ved valgene. En grunnleggende forutsetning for at mange skal delta i valget, er at valget må få konsekvenser. Dette vil være en krevende målsetting. Departementet vet at det mange

steder er vanskelig nok å rekruttere kandidater til en liste ved menighetsrådsvalgene. På den andre siden kan nettopp praksisen med bare én liste ha virket hemmende på engasjementet og rekrutteringen.

For det tredje viser erfaringen at en samordning av kirkelige valg med andre offentlige valg har ført til at deltakelsen ved kirkelige valg har styrket seg vesentlig. Departementet mener dette bør utvikles videre.

For det fjerde bør det vurderes om det kan være hensiktsmessig å innføre en felles kirkelig valgdag. Spørsmålet henger sammen med utformingen av valgordningene, ikke minst om det skal innføres direkte valg til andre organer enn menighetsrådet.

For det femte mener departementet at det bør innføres økt bruk av direkte valg.

For det sjette bør forholdet mellom antallet leke og geistlige medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøte vurderes endret, med tanke på å sikre større mangfold ved å øke andelen leke medlemmer.

Disse spørsmålene vil bli behandlet i lys av innstillingen fra det utvalget som er oppnevnt for å fremme forslag om demokratireformer (Bakkevig-utvalget).

7.9.4 Biskopene og prostene som geistlige embetsmenn

Det har avgjørende betydning at biskopene blir utnevnt etter en prosess som gir dem nødvendig legitimitet, autoritet og tyngde både i kirken og i samfunnet for øvrig.

Som omtalt ovenfor er departementet opptatt av å legge til rette for å utvikle valgordninger, demokrati og organisering av Den norske kirke i dialog med kirkelige organer. Når valgte kirkelige organer gjennom den demokratireformen som nå utredes er sikret større legitimitet og representativitet, vil ansvaret for tilsetting av biskoper og proster overføres til kirkelige organer som bispedømmeråd eller kirkemøte.

Departementets konklusjon innebærer at prosedyrene for valg av biskoper og proster bør bearbeides med tanke på den framtidige reformen.

Gjeldende regler for nominasjon og avstemning mv. ved utnevning av biskoper er fastsatt ved kgl.res. 6. juni 1997. Departementet viser til de erfaringene med prøveordningen som er dokumentert i evalueringsrapportene om de siste bispeutnevningene i Oslo, Borg og Sør-Hålogaland. Departementet mener det ble høstet nyttige erfaringer med prøveordningen. Men det er også

dokumentert svakheter ved prøveordningen, blant annet at den bidrar til en lengre og mer omstendelig prosess.

Kirkemøtets synspunkter på en revidert nominasjonsordning vil også være til nytte når regelverket gjennomgås med sikte på en framtidig ny ordning.

8 Nærmere om finansieringen av Den norske kirke

8.1 Innledning

I kapitlet gjennomgås kirkens finansielle ordninger og økonomiske utvikling fram til i dag. Departementet drøfter spørsmålet om en omlegging av kirkens finansielle ordninger, blant annet i lys av Gjønnnesutvalgets forslag. I kapitlet omtales også eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond.

8.2 De lange linjer

I historisk perspektiv har kirkens økonomiske ordninger vært dominert av kirkebyggenes og presteskapets økonomiske forhold. Fra gammelt av har det vært et økonomisk system omkring kirkebyggene og et annet omkring prestene. Den norske kirkes økonomiske ordninger i dag representerer langt på vei en videreføring av disse opprinnelige to systemene.

Allerede de første kristenrettene ga bøndene det økonomiske ansvaret for både kirkene og prestene. I kristningstiden ble det reist et stort antall kirker med tilhørende kirkegårder. Betydelige jordeiendommer, inntekter fra dem og ulike typer avgifter ble tilført kirkene. At kirkebyggene kunne ha eiendommer og inntekter, både fra jordeiendommer og fra et omfattende avgiftssystem, har sammenheng med at kirkebyggene helt fram til moderne tid ble regnet som selveiende, dvs. at kirkene selv kunne ha formue og inntekter. Kirkebygget med dets eiendeler og inntekter ble forvaltet av befolkningen i kirkesoknet, ofte representert ved ombud (kirkeverger). Kirkebyggets formue og inntekter var bundet til sitt formål og representerte et eget økonomisk system i lokalsamfunnet, underlagt særskilte rettsregler. Kirkebyggenes eldre rettslige status er gjerne benevnt som en type offentlige stiftelser.

Den nasjonale og lokale kirkeorganisasjonen ble utviklet omkring klostrene, biskopene og prestskapet, som på tilsvarende måte som kirkebyggene hadde sitt eget økonomiske grunnlag gjennom jordeiendommer og inntekter fra ulike typer avgifter. Ved midten av 1300-tallet var omkring halvparten av alt jordegods i landet ansett å tilhøre kirken, fordelt på kirkene, klostrene, bispe- og presteembetene.

Ved reformasjonen i 1537 ble formuer og inntekter som tilhørte klostrene og biskopene inndratt til fordel for kronen, mens presteembetenes jordeiendommer og inntekter i overveiende grad ble opprettholdt som inntektsgrunnlag for prestene (prestebords- og prestegårdsgodset). Også det egentlige kirkegodset, dvs. eiendommer og inntekter som tilhørte kirkebyggene, ble i stor grad opprettholdt som kirkenes eiendom etter reformasjonen. Råderetten både over kirkegodset og prestegårdsgodset ble imidlertid ansett å ligge til kongen.

Etter initiativ fra kongen ble det i 1720-årene gjennomført et omfattende salg av kirker til private, med tilhørende kirkegods og inntekter. Ved kirkesalget ble kirkenes selvstendige rettslige stilling svekket, og kirkenes formue og inntekter ble betydelig redusert i årene etter. Langt ut på 1800-tallet var fortsatt et stort antall kirker i privat eie, og reduksjonen i kirkenes formues- og inntektsgrunnlag hadde medført at mange kirker var revet eller i svært dårlig forfatning.

Grunnloven fra 1814 medførte ingen vesentlige endringer i kirkenes rettslige eller økonomiske forhold. Det samme gjaldt i hovedsak det økonomiske grunnlaget for presteembetene. Eiendommer som tilhørte presteembetene, det benefiserte gods, som skulle tjene som underhold for prestene, ble imidlertid undergitt særlige bestemmelser i Grunnloven. Grunnloven § 106 inneholdt begrensninger i Kongens og Stortingets adgang til å avhende eiendommene og å bruke av inntektene fra dem. Det benefiserte godset er opprinnelsen til Opplysningsvesenets fond, som ble dannet ved lov i 1821.

De fleste lovforslag på kirkens område på 1800-tallet var innrettet mot kirkebyggenes økonomiske forhold, som var svært kompliserte med hensyn til både kirkenes inntektsgrunnlag og kirkenes eierskap. Kirkens økonomiske historie på 1800-tallet handler i høy grad om utviklingen i kirkebyggenes eiendomsforhold og økonomi. Ved kirkeloven av 1851 ble det stilt krav om kirkebyggenes størrelse, noe som medførte både at et betydelig antall nye kirker ble bygget i siste halvdel av 1800-tallet, og at mange kirker ble tilbakeført til menighetene, fordi den private eieren ikke kunne innfri de krav som ble stilt. Årene fra 1850 til rundt 1910 var den

mest aktive kirkereisningsperiode etter middelalderen. Ved kirkelovene av 1851 og 1897 ble menighetenes eiendomsrett til kirkene anerkjent og lovfestet. Kirkeloven av 1897 la til rette for tilbakekjøp av alle privateide kirker til menighetene og satte forbud mot kirkesalg til private. Alle soknekirker (hovedkirken i et kirkesokn) i privat eie var ved slutten av 1800-tallet tilbakeført til menighetene.

Kirkeloven av 1897 videreførte tidligere bestemmelser om at kirkenes utgifter skulle dekkes av kirkenes inntekter, og at manglende inntekter i tilfelle skulle utlignes gjennom skattlegging. Selv om kirkenes egeninntekter ikke var tilstrekkelige, ble det likevel ikke skrevet ut kirkeskatt. Dette hadde sin årsak i at den kommunale og kirkelige forvaltningen løp sammen på 1800-tallet. Etter innføringen av formannskapslovene i 1837 var de kirkelige oppgavene en naturlig og selvsagt del av oppgavene for de nye formannskapene, og de kirkelige utgiftene inngikk som en del av andre kommunale utgiftsoppgaver. Kirkenes drift og vedlikehold ble dermed i økende grad dekket av kommune-kassen og utlignet gjennom de ordinære skattelovene på linje med andre kommunale utgifter. Selv om både prest og klokker ennå en tid beholdt inntekter fra sine embetsgårder, var også de kirkelige stillingene (kirkens prest, klokker, organist og kirketjener) et økonomisk ansvar for kommune-kassen.

Kirkelovgivningen og kirkens økonomiske utvikling på 1900-tallet medførte ingen vesentlige endringer i de finansieringsordninger for kirken som var nedfelt i kirkeloven av 1897. Verken menighetsrådsloven av 1920 eller kirkeordningsloven av 1953 medførte noen endring i kommunestyrenes rettslige stilling som representanter for

menighetene i forvaltningsmessige og økonomiske saker.

Prestenes lønnsgrunnlag i landdistriktene var helt fram til nyere tid basert på inntektene fra prestegårdene under Opplysningsvesenets fond. I bykommuner hadde kommunene lenge ansvaret for både prestenes lønn og tjenestebolig. Gjennom den geistlige lønningsloven av 1957 tok staten det økonomiske ansvaret for en del av prestelønnene. Først rundt midten av 1970-tallet var alle prester ført inn under statens lønnsregulativ. På 1980-tallet tok staten det økonomiske ansvaret for de kommunale presteboligene. Utgifter til andre stillinger ved kirkene (klokker, organist m.fl.) og til bygging, drift og vedlikehold av kirkebyggene, er forblitt en oppgave for kommune-kassen.

8.3 Utviklingstrekk i nyere tid

8.3.1 Økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunnene

Ved lov 13. juni 1969 Om trudemssamfunn og ymist anna og lov 12. juni 1981 Om tilskott til livssynssamfunn, har tros- og livssynssamfunnene rett til et økonomisk bidrag fra staten og kommunene som tilnærmet svarer til statens og kommunenes utgifter til Den norske kirke. Ordningen betyr at det offentlige likebehandler tros- og livssynssamfunnene med hensyn til økonomiske overføringer per medlem.

Denne såkalte kompensatoriske ordningen er utformet slik at statens utgifter til Den norske kirke hvert år beregnes per kirkemedlem. Det kronebeløpet per medlem som framkommer, er grunnlaget for statens tilskudd per medlem til de andre tros- og livssynssamfunnene. Tilsvarende blir hver kommunes utgifter til Den norske kirke beregnet per kirkemedlem i kommunen. Dette kronebeløpet er grunnlaget for kommunens tilskudd til de andre tros- og livssynssamfunnene i kommunen. Tilskuddet fra staten til tros- og livssynssamfunnene er i 2008 kr 335 per medlem. Tilskuddet fra kommunene varierer kommunene imellom. I beregningsgrunnlaget fra både staten og kommunene inngår ikke bare utgifter til driften av Den norske kirke, men også investeringsutgifter, blant annet til nye kirker.

8.3.2 Utredninger og reformer. Kirkeloven av 1996

I utredninger om kirkeordningsspørsmål har finansieringen av Den norske kirke regelmessig vært oppe til drøfting. Anbefalingene i utredninger

Boks 8.1 Statens og kommunenes utgifter til Den norske kirke

De offentlige bevilgningene til Den norske kirke summerte seg i 2006 til ca. 3 mrd. kroner.

Ca. 2 mrd. kroner ble bevilget over kommunebudsjettene og ca. 1 mrd. kroner over statsbudsjettet. Statens utgiftsansvar for Den norske kirke gjelder i hovedsak prestatetjenesten, kirkens regionale og sentrale forvaltning. Kommunenes utgiftsoppgaver gjelder bygging og drift av kirkene og anlegg og drift av kirkegårder, medregnet de stillinger som er tilknyttet kirkene og kirkegårdsforvaltningen.

som ble gjennomført på 1960- og 1970-tallet, gikk i hovedsak i retning av finansieringsordninger basert på medlemsavgift. Bakgrunnen for anbefalingene har gjennomgående vært et ønske om større økonomisk selvstendighet for kirken, og mer forutsigbare eller stabile økonomiske rammer for kirkens arbeid.

I NOU 1975:30 *Stat og kirke* (Sivertsenutvalget) gikk flertallet inn for et skille mellom staten og kirken. De økonomiske ordningene som dermed framsto som mest aktuelle, ble drøftet relativt utførlig. Flertallet pekte på at en selvstyrt folkekirke helst burde finansieres ved en medlemsavgift, og at avgiften i tilfelle burde være frivillig. Kirken selv skulle gi bestemmelser om avgiften, fordelingsystemer m.m. Imidlertid mente flertallet at staten også etter et skille burde ha et direkte økonomisk ansvar for prestelønningene og for vedlikeholdet av kulturhistorisk viktige kirkebygg. Kirkelige utgifter utover dette skulle finansieres gjennom den frivillige medlemsavgiften.

St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke* anbefalte en videreføring av statskirkeordningen under forutsetning av at det ble gjennomført vidtrekkende reformer. Meldingen varslet at flere av reformspørsmålene skulle utredes nærmere. Det offentlige utvalget som ble oppnevnt, Kirkelovutvalget, foreslo vesentlige endringer i de ordninger som vedrørte menighetene, jf. NOU 1989:7 *Den lokale kirkes ordning*. Kirkelovutvalget avviste innføringen av en egen kirkeskatt eller medlemsavgift. Utvalget tok heller ikke opp forslag om større endringer i den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene. Utvalget uttalte om dette:

«En full statlig finansieringsordning (...) vil bety en sterk sentralisering av myndighet og ansvar i kirken, noe utvalget generelt vil advare mot. Dette vil også bryte med den alminnelige målsetting om desentralisering av offentlig myndighet. Viktigst er likevel at utvalget ikke kan se noen vinning i å svekke kommunenes forpliktende økonomiske ansvar for kirken. Dette ansvaret har dype historiske røtter som markerer sterke historiske bånd mellom folkekirken og lokalsamfunnet.»

Selv om Kirkelovutvalget mente at kommunenes økonomiske ansvar for kirken burde føres videre, så utvalget det som et mål at kirkens virksomhet ble mindre avhengig av den enkelte kommunes økonomiske situasjon og budsjettmessige prioriteringer fra år til år. Utvalget mente at det nasjonale nivået, dvs. staten, i større grad burde regulere omfanget av kommunenes utgiftsforplik-

telser overfor kirken. På denne bakgrunn utformet utvalget et særskilt overførings- eller tilskuddssystem mellom kommune og menighet, der kommunens kirkelige utgiftsforpliktelser ble regulert etter objektive kriterier. Tilskuddssystemet etablerte nasjonale standarder, normer og kriterier for menighetenes utgifts- og inntektsbehov, som kommunene ved sine bevilgningsvedtak ville være bundet av.

Kirkelovutvalgets utredning dannet bakgrunnen for den omfattende revisjonen av kirkelovgivningen i 1996, hvor særlig kirkeloven av 1996 var sentral. Kommunenes økonomiske ansvar på kirkens område ble videreført i kirkeloven, slik også utvalget hadde gått inn for. I lovforslaget, jf. Ot.prp. nr. 64 (1994–1995), ble utvalgets prinsipielle drøftinger av alternative finansieringsordninger for Den norske kirke kommentert slik (s. 26–27):

«I likhet med utvalget kan departementet ikke se at det i dag er grunnlag for å utrede et alternativt finansieringsgrunnlag for menighetenes drift og virksomhet. Dette gjelder så vel spørsmålet om innføring av en kirkelig medlemsavgift («kirkeskatt») som spørsmålet om statlig overtakelse av det økonomiske ansvaret som i dag påhviler kommunene. Det er departementets oppfatning at en selvfinansierende kirke eller statlig finansiert kirke vil kunne svekke kirkens forankring i lokalsamfunnet og derved dens karakter av folkekirke. Som også Kirkelovutvalget påpeker, vil en slik løsning innebære et brudd med et århundrelangt og innarbeidet samvirke mellom kommune og kirke, og vil også representere et historisk brudd med den tradisjon vi har om at lokalsamfunnene alltid har hatt økonomisk ansvar for sin kirke. Departementet er derfor enig med Kirkelovutvalget i at den offentlige finansiering av menighetenes virksomhet i hovedsak bør baseres på bevilgninger over kommunebudsjettene.»

Kirkelovutvalgets forslag til en ny økonomisk ordning mellom kommune og menighet ved innføringen av et særskilt tilskuddssystem, ble ikke tatt til følge. I Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) uttalte departementet:

«Kirkelovutvalgets hovedsynspunkt om finansieringsmåten, og særlig det foreslåtte tilskuddssystemet, ble under høringen særlig imøtegått av kommunene. Den statlige «overstyring» av kommunenes bevilgningsmyndighet som ligger i utvalgets forslag til tilskuddsregler, ble avvist av et stort antall kommuner.

I likhet med mange av høringsinstansene, er det også departementets oppfatning at Kirkelovutvalget ved sitt forslag til tilskuddsregler går for langt i å binde kommunene til et

bestemt bevilgningsnivå til menighetene, og er også enig i at systemet er så vidt komplisert at det er tvilsomt om det kan realiseres i praksis.

Departementet er kommet til at en ved utformingen av kommunenes lovbestemte utgiftsforpliktelser overfor menighetene, bør fastholde og bygge på lovgivningens system slik det er i dag, hvor det i lov er angitt hvilke kirkelige utgiftsområder eller -formål som skal dekkes over kommunebudsjettene, uten at den faktiske bevilgning til formålene følger direkte av loven.»

I innstillingen til lovforslaget, jf. Innst. O. nr. 46 (1995–1996), uttalte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at den ved denne lovrevisjonen la til grunn at kirkens økonomi skulle videreføres etter de samme prinsipper som tidligere. Flertallet i komiteen sa seg enig i fordelingen av økonomisk ansvar mellom kommune og stat slik lovforslaget la opp til.

Selv om kirkens finansielle ordninger ikke ble endret ved kirkeloven av 1996, innebar loven at det rettslige grunnlaget for kirkens virksomhet og forvaltning, slik dette hadde utviklet seg på 1800-tallet og etter kirkeloven av 1897, ble vesentlig endret. Ved kirkeloven av 1996 ble menighetene (soknene) bekreftet som rettslig selvstendige enheter, noe som blant annet innebar at kommunale organer ikke lenger kunne opptre som representative organer for menighetene i rettslige og økonomiske saker. Menighetene kunne heretter bare la seg representere ved menighetsrådet eller det kirkelige fellesrådet, som nå ble lovfestet som et valgt kirkelig forvaltningsorgan i alle kommuner. Forvaltningen av kirkene og kirkegårdene ble lagt som en hovedoppgave til de nye fellesrådene, med en fast tilsatt kirkeverge som daglig leder, og med tilhørende ansvar for personellet ved kirkene og kirkegårdene (organist, klokker, kirketjener, kirkegårdsbetjening).

8.3.3 Bakkevigutvalgets forslag

I Bakkevigutvalgets utredning fra 2002, der flertallet gikk inn for avvikling av statskirkeordningen, anbefalte flertallet at kirkens finansiering ble basert på en obligatorisk medlemsavgift (kontingent). Mindretallet anbefalte en felles livssynsavgift for alle. Utvalget anbefalte at staten tok et direkte ansvar for vedlikeholdet av de kulturhistorisk verdifulle kirkene, og at Den norske kirke ble eier av Opplysningsvesenets fond. Utvalget foreslo at kommunene fikk ansvaret for gravplassforvaltningen.

8.3.4 Kirkeøkonomien i senere år

Hovedtall for kirkeøkonomien

Et sentralt element i kirkeloven fra 1996 var overføring av kirkelig forvaltningsmyndighet fra kommunale til kirkelige organer. De kirkelige fellesrådene fikk fra 1. januar 1997 forvaltningsansvaret for de kommunale bevilgningene til kirken, i stigende grad også ansvaret for de midlene som menighetene rår over i form av egeninntekter (gaver m.v.). De kirkelige fellesrådene er dessuten mottakere av statens tilskudd til kirkelige formål i menighetene.

I St.meld. nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral* ble det framstilt hovedtall om størrelsen av kirkeøkonomien og hvordan denne fordeler seg blant annet på utgiftsområder og utgiftstyper. Formålet med meldingen var i første rekke å belyse kirkens økonomiske utvikling det siste tiåret (årene 1991–1999). Det ble lagt særlig vekt på å vise den økonomiske utviklingen for de kirkelige fellesrådene etter at kirkeloven av 1996 var iverksatt, og hvordan de kommunale utgiftene til kirken hadde utviklet seg. St.meld. nr. 41 (2004–2005) *Om økonomien i Den norske kirke* presenterte tilsvarende oversikter og utviklingstrekk i kirkeøkonomien for årene 1999–2003. Kildematerialet for oversiktene er de kirkelige fellesrådenes regnskaper, som langt på vei gir fullstendige tall for menighetenes økonomi.

I henhold til regnskapene var driftsinntektene for de kirkelige fellesrådene nær 2,8 mrd. kroner i 2006. Investeringsinntektene var på rundt 300 mill. kroner, hvorav det meste var overføringer fra kommunene til oppføring eller utbedringer av kirker. Driftsutgiftene for fellesrådene var i 2006 på 2,7 mrd. kroner. Investeringsutgiftene var på vel 380 mill. kroner. I tabell 8.1 er driftsinntektene fordelt etter inntektskilder.

Av tabell 8.1 framgår at de kommunale overføringene til de kirkelige fellesrådene i 2006 var 1 927 mill. kroner. Dette gir en andel på nær 70 pst. av fellesrådenes samlede driftsinntekter dette året. Den generelle veksten i de kommunale overføringene til kirken har i årene etter 1996 i alminnelighet vært noe høyere enn lønns- og prisveksten i kommunesektoren.

Tabell 8.1 viser ellers at de statlige overføringene til fellesrådene i 2006 var 239 mill. kroner, som dermed tilsvarte noe over 8 pst. av driftsinntektene. I underkant av 10 pst. av driftsinntektene var salgs-, leie- og gaveinntekter.

Fellesrådenes driftsutgifter fordeles på fire formål: Kirkelig administrasjon, Kirker, Kirkegårder og Andre kirkelige formål. Under formålet Kirkelig administrasjon hører utgifter til driften av felles-

Tabell 8.1 Fellesrådenes driftsinntekter i 2006 fordelt på inntektskilder (i 1 000 kroner)

Inntektskilder	2006	Andel
Kommunale overføringer*	1 927 000	69,1
Statlige overføringer	239 000	8,6
Overføringer fra menighetsråd	82 000	2,9
Salgs- og leieinntekter	192 000	6,9
Refusjon av lønn fra trygdeforvaltningen	63 000	2,3
Gaver, ofringer o.a.	52 000	1,9
Andre inntekter	64 000	2,3
Refusjon for merverdiavgift (investeringsregnskapet)	59 000	2,1
Refusjon for merverdiavgift (driftsregnskapet)	109 000	3,9
Sum	2 787 000	100,0

* I beløpet for kommunale overføringer inngår finansielle overføringer fra kommunene til fellesrådene. Dessuten inngår verdien av de tjenester som kommunene yter til fellesrådene. Slike tjenester skal verdisettes og medregnes i fellesrådenes regnskaper som et kalkulatorisk beløp. Verdien av tjenestene var 83 mill. kroner i 2006. Enkelte steder, blant annet i Oslo, føres driftsinntekter og -utgifter ved kirkegårdsdriften i kommuneregnskapene, ikke i fellesrådets regnskap. Korrigert for inntekter som disse kommunene har ved kirkegårdsdriften, summerte utgiftene seg til 40 mill. kroner i 2006. For å kunne gi et tilnærmet fullstendig bilde av kommunenes utgifter til kirkelige formål, er disse nettoutgiftene medregnet i tabellens sumtall for kommunale overføringer.

Kilde: Fellesrådenes regnskaper for 2006, Statistisk sentralbyrå, Kultur- og kirkedepartementet.

rådet med tilhørende administrasjon (kirkevergen, kontorutgifter, møteutgifter m.m.). Under formålet Kirker hører utgifter som gjelder det bygningsmessige vedlikeholdet og kirkens bruk (oppvarming, vedlikehold, forsikring, inventar og utstyr m.v.), foruten utgifter til det personell som er knyttet til kirkene (kirketjener, klokker, organist). Under formålet Kirkegårder hører utgifter til vedlikehold og drift av kirkegårder, gravplasser og krematorier, medregnet utgifter til kirkegårdsbetjeningen og personell ved krematoriene. Under Andre kirkelig formål hører alle andre utgifter, så som utgifter til trosopplæring, barne- og ungdomsarbeid, diakoni m.m. I tabell 8.2 er de kirkelige fellesrådenes driftsutgifter i 2006 fordelt etter de fire formålene.

Tabell 8.2 De kirkelige fellesrådenes driftsutgifter i 2006 fordelt etter formål (i 1 000 kroner)

Utgiftsformål	2006	Andel
Kirkelig administrasjon	775 000	28,7
Kirker	1 077 000	39,8
Kirkegårder	498 000	18,4
Andre kirkelige formål	354 000	13,1
Sum	2 704 000	100,0

Kilde: Fellesrådenes regnskaper for 2006, Statistisk sentralbyrå, Kultur- og kirkedepartementet.

Av tabell 8.2 framgår at den største andelen av driftsutgiftene gjelder formålet Kirker, med en andel på 40 pst.

I tabell 8.3 er fellesrådenes driftsutgifter i 2006 fordelt etter arter.

Fellesrådenes lønnsutgifter i 2006 var nær 1,7 mrd. kroner, noe som svarer til en andel på over 60 pst. av fellesrådenes samlede driftsutgifter. De samlede lønnsutgiftene fordelte seg med ca. 30 pst. på administrasjon, ca. 40 pst. på kirker og ca. 15 pst. hver på kirkegårder og andre kirkelige formål.

Utgiftene til utstyrsanskaffelser og til vedlikehold summerte seg til 175 mill. kroner i 2006, og

Tabell 8.3 Fellesrådenes driftsutgifter i 2006 fordelt etter utgiftsarter (i 1 000 kroner)

Utgiftsarter	2006	Andel
Lønnsutgifter	1 663 000	61,5
Utstyrsanskaffelser	60 000	2,2
Vedlikeholdsutgifter	114 000	4,2
Øvrige driftsutgifter	517 000	19,1
Overføringsutgifter	240 000	8,9
Utgifter til merverdiavgift (drift)	110 000	4,1
Sum	2 704 000	100,0

Kilde: Fellesrådenes regnskaper for 2006, Statistisk sentralbyrå, Kultur- og kirkedepartementet.

var i hovedsak relatert til kirkene (50 pst.) og kirkegårdene (30 pst).

Øvrige driftsutgifter gjelder blant annet oppvarming, forsikring, forbruksmateriell, lokalleie og lignende. Overføringsutgiftene er for en stor del verdien av den kommunale tjenesteytingen og av kirkegårdsdrift i kommunal regi. Innføringen av den generelle kompensasjonsordningen for merverdiavgift fra 2004 medførte blant annet at utgifter til merverdiavgift heretter skulle framgå eksplisitt av fellesrådenes regnskaper.

Menighetenes samlede inntekter gjennom ofringer og innsamlinger er for 2006 anslått til 165 mill. kroner, hvorav rundt 85 mill. kroner er formidlet videre til andre. Da Den norske kirke i 2004 ble omfattet av ordningen med skattefritak for gaver til frivillige organisasjoner m.m., ble det etablert en sentral registrering av gaveinntekter. I 2005, 2006 og 2007 er gaveinntektene registrert til henholdsvis 30, 35 og 38 mill. kroner.

Det finnes ingen fullstendig oversikt over verdien av menighetenes formue. Menighetenes største egenkapital er verdien av kirkebyggene (og kirkegårdene), men denne er bundet til sitt formål. Flere menigheter har også annen formue som blant annet kan være kommet til ved testamentariske gaver og som kan omfatte fast eiendom, verdipapirer m.m. Størrelsen av menighetenes egenkapital som ikke er bundet til kirkebyggene, er usikker. For den enkelte menighet kan det stedvis være tale om relativt betydelige verdier, men menighetene i Den norske kirke har samlet sett en beskjeden formue når verdien av kirkene holdes utenfor.

Antallet faste årsverk i Den norske kirke er regnet til ca. 5 700. Disse fordeler seg med ca. 1 300 årsverk for prester, ca. 200 årsverk i kirkens regionale og sentrale organer og ca. 4 200 årsverk i menighetene ellers. Innen kirkegårdsforvaltning

gen i kirkelig regi regnes det å være ca. 1 000 årsverk.

En viktig del av kirkens ressursgrunnlag er representert ved det frivillige medarbeiderskapet. Hvert år utføres det en frivillig innsats innen alle deler av kirkens arbeidsfelt som i omfang ikke bare har avgjørende betydning for kirkens arbeid, men som også representerer store verdier i samfunnsøkonomisk sammenheng.

Statens utgifter til Den norske kirke

Statsbudsjettets netto bevilgninger til Den norske kirke var i 2006 på noe over 1,1 mrd. kroner, inklusive statens netto bevilgning til det antikvariske vedlikeholdet av Nidaros domkirke og Erkebisppegården i Trondheim. I tabell 8.4 er vist statens netto bevilgninger i 2006 og 2008 fordelt på formål.

Av tabellene 8.1 og 8.4 framgår at de kommunale og statlige utgiftene til Den norske kirke summerte seg til rundt 3 mrd. kroner i 2006.

Utviklingstrekk i statens og kommunenes økonomiske ansvar

Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene er de siste tiårene ikke blitt vesentlig endret etter at staten tok over finansieringsansvaret for prestelønningene og presteboligene. I løpet av de seneste 30–40 årene har det imidlertid vært en utvidelse med hensyn til hvilke kirkelige formål de offentlige budsjettene har tatt ansvar for. Dette gjelder i særlig grad statsbudsjettet, men også i noen grad kommunebudsjettene, og har sammenheng med ekspansjonen i kirkens arbeids- eller virkefelt i disse årene, ikke minst innen barne- og ungdomsarbeidet og diakonien. Konfirmasjonsopplæringen har særlig fra 1960-tal-

Tabell 8.4 Statens netto utgifter til Den norske kirke i 2006 og 2008, eksklusive investeringer, fordelt på formål (i 1 000 kroner)

Formål	2006	2008	Andel 2008
Prestene (lønn og reiseutgifter m.m.)	688 372	746 994	59,3
Sentrale organer (Kirkemøtet og Kirkerådet)	29 017	31 328	2,5
Regionale organer (biskopene og bispedømmerådene)	88 284	95 819	7,6
Tilskudd til andre kirkelige formål*	327 250	354 850	28,2
Nidaros domkirke og Erkebisppegården i Trondheim	27 943	30 598	2,4
Sum	1 160 866	1 259 589	100,0

* Tilskudd til andre formål omfatter blant annet driftstilskudd til de kirkelige fellesrådene, tilskudd til kateket- og diakonstillinger i menighetene, tilskudd til reform av kirkens trosopplæring, tilskudd til Sjømannskirken, tilskudd til døvemenighetene, tilskudd til enkelte nasjonale tiltak overfor kirkebyggene og tilskudd til forsøks- og utviklingsarbeid.

let vært innrettet slik at det ved siden av prestene har vært et økende behov for pedagogisk utdannet personale til å forestå opplæringen. Over statsbudsjettet ble det på 1970- og 1980-tallet opprettet undervisnings- eller kateketstillinger i folkerike menigheter. Tilsvarende utvikling av kirkens diakoni medførte at kommuner i økende grad bidro med økonomisk støtte til diakonstillinger i menighetene. Siden tidlig på 1980-tallet har staten gitt 50 pst. lønnstilskudd til diakonstillingene. Den årlige statsstøtten til kateket- og diakonstillingene i Den norske kirke summerer seg nå til ca. 100 mill. kroner, fordelt på 130 kateketstillinger og 155 diakonstillinger.

Den mest omfattende utvidelsen av statens utgiftsoppgaver overfor kirken de siste årene gjelder statens økte innsats overfor trosopplæringen. Opplæringen foregår i menighetenes regi. I 2008 er statens tilskudd til trosopplæringsreformen bevilget med 125 mill. kroner. Reformen skal fullfinansieres over statsbudsjettet, uten krav om kommunal medfinansiering. Det er et mål at statens bevilgninger til trosopplæringen skal trappes opp til 250 mill. kroner i året.

Også innenfor kirkebyggfeltet har staten i senere tid utvidet sitt økonomiske engasjement, blant annet gjennom rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirker og ved den nylig etablerte tilskuddsordningen fra Opplysningsvesenets fond til eldre kirker.

St.meld. nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral* gjennomgikk utviklingen i statens økende økonomiske engasjement overfor kirkens arbeid i menighetene. På prinsipielt grunnlag drøftet meldingen hvilke kirkelige oppgaver som naturlig burde finansieres av staten, og hvilke oppgaver som naturlig burde finansieres lokalt. I meldingen heter det om dette (side 7):

«Dei offentlege løyvingane til kyrkja er tradisjonelt retta mot utgifter i samband med gudstener, kyrkjelege handlingar og pastorale tenester. Samstundes har arbeidet i kyrkjelydane dei siste tiåra i aukande grad vore utvida til verksemd utover dette. Denne verksemda blir for ein del finansierte ved gaver, men òg ved tilskott frå staten og kommunane. Departementet ser det som viktig no å klargjere kva for kyrkjelege oppgåver staten skal ha finansieringsansvaret for, og kva som skal vere eit lokalt ansvar.»

Departementet konkluderte slik:

«Departementet meiner at staten sitt ansvar bør vere avgrensa til prestenesta og til verksemda ved dei regionale og sentralkyrkjelege organa, medan andre kyrkjelege oppgåver,

som har samanheng med dei lokale tilhøva, bør finansierast lokalt, der kommunen vil vere den viktigaste bidragsytaren.»

Ut fra dette prinsippet skisserte meldingen en omfordeling av utgiftsoppgaver mellom staten og kommunene, i første rekke ved at de direkte stats-tilskuddene til utgiftsformål i menighetene burde utgå og i stedet innlemmes i rammetilskuddet til kommunene.

Den omfordeling av utgiftsoppgaver som meldingen skisserte, er ikke gjennomført. Statens tilskudd til fellestrådenes oppgaver er opprettholdt, selv om tilskuddet er redusert over tid. Også stats-tilskuddet til kateket- og diakonstillingene er videreført. Etter at meldingen ble lagt fram, har staten tatt finansieringsansvaret for trosopplæringen. Av statens bevilgninger til Den norske kirke i 1990 var godt over 70 pst. formålsbestemt til prestedtjenesten. Prestetjenestens andel av statens bevilgninger til Den norske kirke i 2008 er 58 pst. Denne synkende andelen skyldes ikke reduserte bevilgninger til prestedtjenesten, men en forholdsmessig større vekst i statens øvrige bevilgninger til kirken.

8.4 Departementets vurderinger

8.4.1 Prinsipielle hovedspørsmål

Denne meldingen drøfter forholdet mellom Den norske kirke og staten. Finansieringen av Den norske kirke er ett av flere temaer i denne sammenheng. Departementets drøftinger i det følgende er mest rettet mot spørsmål som omhandler finansieringsordningene for Den norske kirke, med vekt blant annet på hvordan disse påvirker Den norske kirke som en demokratisk, åpen og landsdekkende folkekirke, og hvordan slike endringer kan påvirke det kirkelige selvstyret og myndighetsfordelingen i kirken. Dette kirkelige perspektivet står sentralt, men kan ikke skilles fra et bredere perspektiv, dvs. fra det grunnleggende likebehandlingsprinsippet som gjelder for finansieringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Medlemsavgift eller livssynsavgift. Likebehandlingsprinsippet

I Norden og i andre land er hovedregelen at tros- og livssynssamfunnene finansieres gjennom bidrag fra sine medlemmer. Betegnelsen på medlemmenes bidrag varierer («medlemskontingent», «medlemsavgift», «skatt» m.m.). Det varierer også om innbetalingen er frivillig eller obligatorisk, og hvilke virkninger betalingen har for medlemmet.

Obligatorisk medlemsavgift er gjerne kjennetegnet ved at tros- og livssynsamfunnene selv fastsetter størrelsen av avgiften. Ofte forestår det offentlige innkrevingen sammen med annen skatte- og avgiftsinnkreving. En livssynsavgift er vanligvis kjennetegnet ved at staten fastsetter og innkrever samme avgift fra alle, øremerket for fordeling på de ulike tros- og livssynssamfunnene etter medlems-tall. Den enkelte kan ikke reservere seg mot denne avgiften, selv om vedkommende ikke er medlem av et tros- eller livssynssamfunn. Innenfor disse to hovedtypene av avgiftsbasert finansiering finnes flere kombinasjoner.

Svenska kyrkan er i hovedsak finansiert ved en obligatorisk medlemsavgift (benevnt kyrkoskatt). Også Folkekirken i Danmark og Den evangelisk-lutherske kirke i Finland har skattlegging av medlemmene som viktigste finansieringskilde. Hovedregelen er at det offentlige forestår innkrevingen. Folkekirken i Island er for en del finansiert gjennom en livssynsavgift.

Departementet viser til at det er et grunnleggende prinsipp at det offentlige skal likebehandle alle tros- og livssynssamfunnene i økonomiske overføringer. Hensynet til dette prinsippet kan i og for seg begrunne et felles finansieringssystem for alle tros- og livssynssamfunnene, inklusive Den norske kirke. Som det framgår av punkt 8.3.1, skiller finansieringsordningene for Den norske kirke seg fra den ordningen som gjelder for de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Gjennom den kompensatoriske tilskuddsordningen til andre tros- og livssynssamfunn er det sikret likhet i økonomisk resultat mellom Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene, regnet i støtte per medlem. Samtidig er ordningen utformet slik at det er de offentlige bevilgningene til Den norske kirke som regulerer overføringene også til andre tros- og livssynssamfunn. Overfor Den norske kirke foretar staten og kommunene en vurdering av utgiftsbehovet. Andre tros- og livssynssamfunn er ikke gjenstand for slike vurderinger. For tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke innebærer ordningen at tilskuddene fra det offentlige er en funksjon av eget medlemstall og av medlemstallet i Den norske kirke. For de offentlige bevilgningene til Den norske kirke er det ikke en slik direkte kopling til kirkens medlemstall.

Gjønnesutvalgets flertall avviser både en livssynsavgift og en obligatorisk medlemsavgift som nytt finansieringsgrunnlag for Den norske kirke. Flertallet går imidlertid inn for en medlemsavgift i tillegg til offentlige bevilgninger. Flertallet av høringsinstansene, deriblant Kirkemøtet, avviser

en omlegging av finansieringssystemet i retning av livssynsavgift eller medlemsavgift.

Departementet kan ikke se at det for Den norske kirke i dag foreligger andre finansieringsalternativ enn dagens system med hovedfinansiering over offentlige budsjetter. Også i høringen framkom en sterk reservasjon mot å endre dagens finansieringsgrunnlag over offentlige budsjetter, eller å innføre en form for medlemsavgift i tillegg. I avtalen som ble inngått mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 heter det:

«Dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Dette innebærer blant annet at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke.»

Den kompensatoriske tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke sikrer dem tilnærmet samme økonomiske bidrag fra det offentlige som Den norske kirke får, regnet per medlem. Ut fra likebehandlingshensyn kan ikke departementet se at det er grunn til å ta opp spørsmålet om et nytt og felles finansieringssystem for alle tros- og livssynssamfunnene.

8.4.2 Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene

Det andre hovedspørsmålet vedrørende kirkens finansiering som Gjønnesutvalget tar opp, gjelder spørsmålet om en vesentlig omfordeling mellom staten og kommunene av finansieringsansvaret for Den norske kirke. Flertallet i Gjønnesutvalget mener at hovedfinansieringen bør komme over statsbudsjettet, ikke kommunebudsjettene, noe også Kirkemøtet i 2006 sluttet seg til.

Spørsmålet om endringer i finansieringsordningene for Den norske kirke har regelmessig vært oppe til drøfting. Fra kirkelig hold har hovedinnvendingene mot kirkens finansieringsordninger vært begrunnet i at valgte organer for Den norske kirke ikke er gitt tilstrekkelig selvstendighet i ressursforvaltningen, at finansieringsordningene gir for store variasjoner i de økonomiske vilkårene mellom menighetene, at ordningene ikke sikrer kirken et tilstrekkelig ressursgrunnlag, at det i en statskirkeordning prinsipielt bør være staten som har det finansielle hovedansvaret for kirken, og at dagens økonomiske ansvarsfordeling mellom staten og kommunene innebærer en delt kirkeøkonomi, med de begrensninger dette gir for effektiv ressursutnytting og oppgaveløsning.

Departementet viser til at den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene

i hovedsak har ligget fast de siste 30–40 år, samtidig som det de siste tiårene har foregått en utvidelse særlig av statens utgiftsoppgaver overfor kirken. Kirkens selvstendighet på det økonomiske området har gjennomgått betydelige endringer i denne tiden, i tråd med hovedmålet for det reformarbeidet som ble påbegynt på 1980-tallet. Blant disse endringene representerer kirkeloven av 1996 den mest vidtrekkende reformen for kirkens selvstendigjøring på det økonomiske området. Kommune og kirke, som tidligere var rettslig og økonomisk sammenvevd, ble da selvstendigjort i forhold til hverandre. Det siste tiåret er det bygget opp en selvstendig kirkeforvaltning omkring de kirkelige fellerådene. Også i forholdet til staten har reformer på 1990-tallet medført omfattende delegering av økonomisk ansvar og myndighet til kirkelige organer på regionalt og nasjonalt nivå. Sett i historisk perspektiv er Den norske kirke i løpet av få år gitt et betydelig økonomisk selvstyre.

I lys av Gjønnnesutvalgets flertallsforslag om omlegging i ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene på det kirkelige området, ser departementet grunn til å understreke omfanget og betydningen av det relativt nylig avsluttede reformarbeidet. Kirkens historiske og økonomiske utvikling viser sterk og gjensidig sammenheng mellom kirkens økonomiske ordninger på den ene siden og kirkens strukturelle oppbygging, dens organisatoriske og styringsmessige ordninger på den andre siden. Fundamentale endringer i finansieringsordningene vil ha tilsvarende konsekvenser for kirkens strukturelle oppbygging. Både kirkens organisering i rettslig selvstendige menigheter og ansvars- og myndighetsfordelingen mellom kirkens organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, er langt på vei et resultat av kirkebyggenes, senere menighetenes rettslige selvstendighet, og menighetenes økonomiske tilknytning til kommunene.

Departementet mener det er grunn til å være varsom med å treffe beslutninger om omfattende endringer i kirkens økonomiske ordninger uten at konsekvensene for kirkens styring, organisering og strukturelle oppbygging er nærmere utredet. Ikke minst gjelder dette for en eventuell omlegging av finansieringsansvaret mellom staten og kommunene.

Konsekvenser av Gjønnnesutvalgets flertallsforslag

Statens utgifter til Den norske kirke blir i dag fastsatt av Stortinget gjennom budsjettvedtak fra år til år. Med bakgrunn i kirkelovens bestemmelser fastsettes kommunenes utgifter til Den norske kirke på tilsvarende måte gjennom behandlingen av kommunebudsjettene. Det er karakteristisk for både statens og kommunenes bevilgninger til Den norske kirke at de er innrettet mot bestemte kirkelige oppgaver eller formål.

Gjønnnesutvalgets flertall framholder at staten bør ha det finansielle hovedansvaret for Den norske kirke ved at kirkens lønns- og personalkostnader blir finansiert over statsbudsjettet. Selv om forslaget ikke presiserer nærmere hvilke kirkelige oppgaver eller formål som skal dekkes over statsbudsjettet, må forslaget forstås slik at staten får finansieringsansvaret for alle oppgaver som ikke spesifikt gjelder kirkebygging og ordinært vedlikehold av kirkene. Bygging og vedlikehold av kirker vil etter dette være kommunenes ansvar, med unntak av istandsetting og antikvarisk vedlikehold av kulturhistorisk verdifulle kirker, som staten skal ha ansvaret for gjennom særskilte tilskuddsordninger. Av landets 1 620 kirkebygg er henimot 1 000 kirker regnet som kulturhistorisk verdifulle kirker.

Den budsjettmessige virkningen for kommunene og staten av en slik omlegging i finansieringsansvaret kan anslås slik det framgår av tabell 8.5.

Tabell 8.5 Budsjettvirkningen av en omfordeling av finansieringsansvaret mellom staten og kommunene etter Gjønnnesutvalgets flertallsforslag. Driftsutgifter 2006. Anslag i 1 000 kroner.

Driftsutgifter	Stat	Kommune
Statens nettoutgifter 2006, jf. tabell 8.4	1 160 866	
Omfordeling, fra kommune til stat	1 314 000	
Kirkebygg, vedlikeholds- og driftsutgifter, ekskl. lønn		298 000*
Kirkegårdsdrift, nettoutgifter		315 000
Sum driftsutgifter	2 474 866	613 000

* I anslaget er ikke korrigeret for virkningen av Gjønnnesutvalgets forslag om at staten overtar det økonomiske ansvaret for istandsetting og antikvarisk vedlikehold av alle kulturhistorisk verdifulle kirker. Når nær 1 000 av landets 1 620 kirker har slik status, må Gjønnnesutvalgets forslag påregnes å ha en betydelig omfordelingsvirkning fra kommune til stat med hensyn til vedlikeholdsutgiftene for kirkebyggene.

Oppstillingen er basert på at statens og kommunenes samlede bevilgninger vil være de samme. Oversikten viser at statens bevilgninger til Den norske kirke i 2006 ville vært rundt 2,5 mrd. kroner. De oppgavene som kommunene fortsatt skal ha finansieringsansvaret for, ville i 2006 hatt en budsjettkonsekvens på ca. 600 mill. kroner, fordelt med ca. 300 mill. kroner på kirkegårdsforvaltningen og ca. 300 mill. kroner på driften og vedlikeholdet av kirkebyggene. Investeringsutgifter, blant annet til anlegg av kirkegårder, bygging og istandsetting av kirker, er ikke medregnet i anslaget.

Et finansieringssystem som bygger på en hovedfinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet, betyr overgang fra en desentralisert til en sentralisert finansieringsordning. Det er en rekke spørsmål av organisatorisk, fordelingsmessig og styringsmessig karakter som dermed reises. De organisatoriske spørsmålene berører kirkens organisering i nær 1 300 rettslig og økonomisk selvstendige sokn og hvilke virkninger en sentralisert finansieringsordning har for kirkens organisering og inndeling. De fordelingsmessige og styringsmessige spørsmålene hører nær sammen. De fordelingsmessige virkningene av en sentralisert finansieringsordning vil i seg selv reise en rekke spørsmål, ved siden av andre sentrale spørsmål som gjelder fordelingen av økonomisk myndighet og ansvar i kirken, dvs. mellom nasjonale, regionale og lokale organer.

Departementet antar at hovedfinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet må baseres på en form for rammefinansiering, der Den norske kirke innenfor gitte tildelinger er gitt ansvar for ressursbruken. Tildelings- eller overføringssystemet vil kunne utformes relativt enkelt, men mer sannsynlig som et sammensatt eller komplekst system. Det enkleste systemet vil være at statens overføringer hvert år bestemmes gjennom et tilskudd per medlem, som kirken sentralt får over-

ført for videre tildeling. Et mer komplekst overføringssystem vil naturlig hente paralleller fra inntektssystemet for kommunesektoren, der staten rammefinansierer kommunesektoren gjennom et omfattende sett av variabler og tilskuddskomponenter. Et tilsvarende overføringssystem til Den norske kirke vil da være basert på variabler og tilskuddskomponenter som reflekterer strukturelle (objektive) ulikheter i menighetenes inntekts- og utgiftsbehov.

Spørsmålet om en omlegging mellom staten og kommunene av finansieringsansvaret for Den norske kirke ble særskilt vurdert i sammenheng med forslaget til ny kirkelovgivning i 1996 og kommentert i Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) slik som gjengitt under punkt 8.3.2. Departementet mener at de hensyn som den gang ble framholdt som avgjørende for å føre videre lokalsamfunnets og kommunenes økonomiske ansvar for menighetenes virksomhet, fortsatt er relevante og tungtveiende. I kirkens tusenårige historie har kirken vært bygget nedenfra. En hovedfinansiering over statsbudsjettet vil innebære sterkere sentralisering og kunne svekke menighetenes rettslige og økonomiske selvstendighet.

Det prinsipielle spørsmålet om hvilke kirkelige oppgaver som bør finansieres over statsbudsjettet, og hvilke som bør finansieres lokalt, ble drøftet i St.meld. nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral*. I meldingen konkluderte departementet med at kirkens virksomhet i menighetene i første rekke burde være et lokalt finansieringsansvar. I komiteinnstillingen til meldingen, jf. Innst. S. nr. 187 (2000–2001), heter det bl.a:

«Flertallet viser til de innledende merknadene om bakgrunnen for den nye kirkeloven som tok til å gjelde 1. januar 1997. Flertallet deler departementet sitt syn på at det er avgjørende viktig å holde fast på kirkelovutvalgets understrekning av at den lokale kirkens økonomi fortsatt bør ha sitt vesentlige grunnlag i kommunale bevilgninger. Et nært samvirke mellom kommune og menighet er av stor betydning for folkekirken.»

Departementet kan ikke se at det foreligger hensyn eller forhold som tilsier at hovedansvaret for finansieringen av Den norske kirke bør være statens ansvar. En slik omlegging har dessuten prinsipielle og praktiske implikasjoner av organisatorisk, fordelingsmessig og styringsmessig karakter som ikke er utredet eller avklart. Departementet er kommet til at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke, herunder den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene, bør videreføres.

Boks 8.2 Kirkens finansiering. Gjønnesutvalgets flertallsforslag

I Gjønnesutvalgets utredning heter det at flertallet 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».

I kapittel 9 drøftes det framtidige forvaltningsansvaret for kirkegårdene, dvs. om dette skal være et kirkelig ansvar som nå, eller legges som et ansvar til kommunene. Departementet mener at kirkegårdsforvaltningen fortsatt bør være et kirkelig ansvar, med finansiering over kommunebudsjettene. Videreføring av det kirkelige ansvaret for kirkegårdsforvaltningen vil etter departementets syn forsterke grunnlaget for å videreføre den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene. Det vises ellers til avtalen mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 der det under punktet om finansiering framgår at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke videreføres, jf. også avtalens punkt 5 om gravferdsforvaltning, der der framgår at dagens lovgivning på området videreføres.

Fra kirkelig hold har det særlig i senere tid vært framholdt at prestatjenesten og de rettslige, økonomiske og organisatoriske rammene rundt prestatjenesten bør samordnes eller innordnes bedre i kirkens økonomi og ordninger for øvrig. Spørsmålet er omtalt nærmere i kapittel 10, jf. ellers avtalen mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 der det framgår at biskoper, proster og prester fortsatt skal være statstjenestemenn.

8.4.3 Tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke

Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske har rett til offentlige tilskudd som tilnærmet svarer til det offentliges utgifter til Den norske kirke, regnet per medlem. Ordningen representerer en økonomisk likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn. Både staten og den enkelte kommune forestår utbetaling av tilskudd til tros- og livssynssamfunnene. Statens tilskudd beregnes og fastsettes av Kultur- og kirkedepartementet, mens den enkelte kommune beregner tilskuddet etter de regler departementet har fastsatt i forskrift. Departementet ser ikke grunn til å ta opp spørsmålet om et nytt og felles finansieringssystem for alle tros- og livssynssamfunnene, jf. punkt 8.4.1. I dette ligger at dagens tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke videreføres som i dag, jf. avtalen mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 om dette.

8.5 Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond

8.5.1 Innledning

Opplysningsvesenets fond har sin historiske opprinnelse i kirkens eiendommer fra katolsk tid. Dette «Geistlighedens benefiserede Gods» er omtalt og regulert i Grunnloven fra 1814. Det benefiserte godset ble ved lov i 1821 formelt skilt fra statens øvrige eiendeler, og Opplysningsvesenets fond ble da dannet. Fondets lovgrunnlag i dag er Grunnloven § 106 og lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Ved årsskiftet 2006/2007 var fondets verdi anslått til 6,3 mrd. kroner. Avkastningen fra fondet er en del av Den norske kirkes driftsgrunnlag og en finansieringskilde for Den norske kirke som kommer i tillegg til bevilningene til kirken over statsbudsjettet og kommunebudsjettene.

Gjønnesutvalget drøfter særlig spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond ved en eventuell avvikling av statskirkeordningen. Spørsmål som berører eiendomsretten er gjennomgått nedenfor. Departementet har ikke sett det som naturlig å ta opp til drøfting andre spørsmål som gjelder Opplysningsvesenets fond.

8.5.2 Fondets lovgrunnlag og eiendeler

Da Opplysningsvesenets fond ble dannet ved lov i 1821, omfattet fondet den gjenværende delen av de eiendommer som fra gammelt av tilhørte presteembetene, og som sørget for prestenes underhold. Siden 1821 har det vært foretatt fradelinger, kjøp og salg av eiendommer. Fortsatt representerer eiendommene den viktigste og største delen av fondets formue og eiendeler.

Gjennom loven i 1821 ble Opplysningsvesenets fond dannet som eget rettssubjekt. Fondet selv eier dermed de eiendommer og den finanskapital det består av. Bakgrunnen for opprettelsen av Opplysningsvesenets fond kan henføres til bestemmelsen i Grunnloven § 106 der det blant annet heter: «Saa-vel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistlighedens beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.» Denne grunnlovsbestemmelsen representerer også i dag en rettslig skranke for anvendelsen av fondets midler.

På 1800-tallet og fram til vår tid var fondets forvaltning underlagt en omfattende og detaljert lovgivning. Ved lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond ble den tidligere alminnelige lovgivningen om fondet opphevet. Loven av 1996 om

Opplysningsvesenets fond er en rammelov. Formålet med lovrevisjonen i 1996 var å legge til rette for en mer målrettet, aktiv og forretningsmessig forvaltning av fondet, uten for sterke legale bindinger.

Fondet forvaltes av Kongen, i medhold av § 4 i loven om fondet. Myndigheten er delegert til Kultur- og kirke departementet. I 2001 ble den daglige forvaltningen av fondet skilt ut fra departementet og lagt til et eget forvaltningsorgan under departementet, med eget styre.

Opplysningsvesenets fonds eiendeler består av eiendom og finanskapital. Eiendomsverdiene (presteboliger, skog, jordleiebruk, festetomter, bygninger m.m.) var regnet til rundt 4,5 mrd. kroner ved årsskiftet 2006/2007. Gjennom et økende salg av eiendommer fra slutten av 1980-tallet er det frigjort pengekapital som blant annet er plassert i verdipapirer. Markedsverdien av finanskapitalen var vel 1,8 mrd. kroner ved årsskiftet 2006/2007.

Avkastningen fra Opplysningsvesenets fond er inntektene fra fondets eiendommer og finanskapital. Fondets årlige bidrag til Den norske kirke er betydelig. I 2006 var verdien av fondets bidrag beregnet til ca. 160 mill. kroner. I beløpet inngår blant annet driftsverdien for Den norske kirke av fondets presteboliger, foruten et årlig tilskudd til felleskirkelige tiltak i Den norske kirke. Tilskuddet, som er i størrelsesorden 25 mill. kroner pr. år, disponeres av Kirkemøtet til nasjonale, regionale og lokale tiltak.

8.5.3 Eiendomsretten

Helt siden Opplysningsvesenets fond ble dannet, har det vært reist spørsmål om det er staten eller kirken som har den underliggende eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Både Sivertsenutvalget i 1975 og Bakkevigutvalget i 2002 drøftet spørsmålet. Senest i St.meld. nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral* og i St.meld. nr. 41 (2004–2005) *Om økonomien i Den norske kirke* ble spørsmålet omtalt. I St.meld. nr. 41 (2004–2005) heter det om dette:

«Siden 1800-tallet har det vært reist spørsmål om hvem som eier Opplysningsvesenets fond. For den praktiske forvaltningen av fondet har imidlertid dette spørsmålet ikke vært sett som avgjørende. I St.meld. nr. 64 (1984–85) er det vist til at så lenge de nåværende relasjoner mellom stat og kirke består, er spørsmålet om eiendomsretten til fondet av mindre praktisk betydning fordi både kjøpesummer og bruken av avkastningen er regulert i Grunnloven § 106. I St.meld. nr. 14 (2000–2001) ble det referert til en uttalelse 23. november 2000 fra lovavdelin-

gen i Justisdepartementet, som mente at Opplysningsvesenets fond ikke kunne eies av Den norske kirke som sådan, da kirken ikke er eget rettssubjekt, men en del av staten. Lovavdelingen konkluderte med at det må anses som sikkert at staten er eier av fondet.»

Meldingen konkluderte slik:

«Regjeringen mener [...] at spørsmålet om eiendoms- eller disposisjonsretten til Opplysningsvesenets fond ved et eventuelt skille mellom staten og Den norske kirke ikke kan avgjøres gjennom rettslige vurderinger alene, men gjennom politiske vedtak.»

Spørsmålet om den underliggende eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond (Ovf) har vært gjenstand for juridiske vurderinger helt siden fondet ble dannet i 1821. Gjønnesutvalgets gjennomgang av dette spørsmålet gjenspeiler i hovedsak de ulike synspunktene som opp gjennom årene har vært rådende. Når det gjelder spørsmålet om eiendomsretten til fondet i dag, uttaler utvalget (side 153):

«I rettslig og kirkelig litteratur er det [...] 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 som en annektering eller konfiskasjon av kirkens rettmessige eiendom og må tilbakeføres. Dette grunnsynet bygger på at kirken riktignok har hatt en uklar 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. [...]

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 i mot

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.»

I sin vurdering av det framtidige eierskapet til Opplysningsvesenets fond ved avvikling av statskirkeordningen, uttaler utvalget (s. 155):

«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 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 bragte med seg inn da statskirkeordningen ble etablert. Hvis

denne ordningen oppheves, må det skje et oppgjør (et skifte). Uansett hvordan eierforholdene til Opplysningsvesenets fond vurderes, vil Stortinget stå rettslig fritt til å fatte en beslutning. Det vil være et politisk spørsmål som Stortinget fritt kan ta stilling til.»

Når det gjelder virkningen av den underliggende eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond i dag, viser departementet til Lovavdelingens uttalelse fra november 2000. I uttalelsen heter det:

«Selv om staten eier Opplysningsvesenets fond, vil den imidlertid være bundet av de rammer som følger av Grunnloven § 106 første punktum når det gjelder anvendelsen av fondsmidlene. Dessuten vil staten være bundet av de begrensninger som måtte følge av lov om Opplysningsvesenets fond (så langt loven ikke endres).»

Departementet er enig i at spørsmålet om den framtidige eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond må vurderes dersom statskirkeordningen avvikles og at dette spørsmålet da vil bli avklart politisk. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta spørsmålet opp til vurdering nå.

9 Nærmere om kirkegårds- og gravplassforvaltningen

9.1 Innledning

Gravplasser og gravskikker er en del av et samfunns kulturarv. De uttrykker tros- og livssynsmessige forestillinger om mennesket, livet og døden. Fra kristningen av landet har gravskikkene i Norge vært knyttet til kristendommens trosgrunnlag. Siden kristningstiden har kirken hatt ansvar for gravferder og forestått forvaltningen av kirkegårdene. Kirkegårdene er imidlertid åpne for alle. Enhver har rett til å bli gravlagt der, uansett tro eller livssyn. I vår tid, med et økende tros- og livssynsmangfold, har det vært reist spørsmål om det er rett at kirkegårdene er underlagt en kirkelig forvaltning.

De prinsipielle spørsmålene som reises ved kirkegårdenes forvaltning i et samfunn med økende livssynsmangfold, ble drøftet i forbindelse med vedtakelsen av ny kirkelovgivning i 1996. I den nye gravferdsloven fra 1996 ble det bestemt at kirkegårdene som hovedregel fortsatt skulle være underlagt kirkelig forvaltning. Spørsmålet om kirkegårdenes forvaltning har ingen direkte sammenheng med statskirkeordningen: Svenska kyrkan beholdt ansvaret for kirkegårdenes forvaltning etter at statskirkeordningen i Sverige ble avviklet i år 2000. Når departementet i denne meldingen har funnet grunn til å ta spørsmålet opp til drøfting, har det særlig bakgrunn i at Gjønnnesutvalget går relativt grundig inn på spørsmålet. Kirkegårdenes forvaltningsordning var også tema under høringen. Saken berører forholdet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, den angår alle landets borgere, uansett religiøs tilhørighet eller livssyn, og den reiser blant annet spørsmål om hvordan det norske samfunnet kan ivareta likebehandlingshensyn overfor livssynsminoriteter.

9.2 Gravferdsloven av 1996

Kirkegårdenes forvaltning har i nyere tid flere ganger vært gjenstand for utredninger og offentlige diskusjoner. Gravferdsloven fra 1996 representerte en foreløpig avklaring i spørsmålet. Når spørsmålet igjen er reist, er det naturlig å rede-

gjøre for de forhold og vurderinger som lå til grunn for vedtakelsen av den nye gravferdsloven i 1996.

9.2.1 Kirkegårdenes kirkelige tilhørighet

Den kristne kirkes gravskikker har praktisk talt vært enerådende i vårt land siden kristendommen ble innført. I førkristen tid var det ætten som representerte sammenhengen i folks liv og virke, noe som blant annet kom til uttrykk i gravskikkene. De døde ble gravlagt sammen med sine forfedre i ættens gravhaug. Ved viktige begivenheter i slektens liv ble det ofret til haugbonden eller til andre av ættens forfedre. Med kristendommen ble det forbudt å gravlegge i gravhaugene. Kirken krevde at alle skulle gravlegges på kirkegården. Derved ble de døde ført inn i en ny sammenheng – den kristne menighet.

Fra de første kirkene ble reist, ble kirkegården anlagt som del av kirketomten. Fra 1800-tallet ble det anlagt såkalte hjelpekirkegårder, men i utgangspunktet var en kirkegård uten kirke ingen kirkegård. Kirkene og kirkegårdene har helt siden kristningstiden vært sett under ett og i all hovedsak underlagt samme forvaltning og økonomiske ordninger.

Boks 9.1 Kirkegård, gravplass, gravferd

De fleste offentlige gravplasser er anlagt i umiddelbar nærhet til en kirke som del av kirketomten. Nærheten til kirkebygget, hvor gravferdsseremonien normalt finner sted, har naturlig ført til at gravplassen betegnes som kirkegård. I lovgivningen og i daglig språkbruk kalles de offentlige gravplassene for kirkegårder. Enkelte steder er det anlagt offentlige gravplasser uten nærhet til en kirke. Da benyttes gjerne betegnelsen gravlund. Gravferd er fellesbetegnelsen på den handlingen som finner sted når den døde skal gravlegges. Ved kremasjon kalles gravferden ofte bisettelse, mens begravelse er oftest betegnelsen ved kistebegravelse.

Et skille i forvaltningen av kirkebygget og kirkegården var en fremmed tanke så lenge den kristne enhetskulturen var rådende. I nyere tid er spørsmålet om et skille reist i sammenheng med at den kristne enhetskulturen er brutt, og det norske samfunnet har fått et økende innslag av kulturer og religioner med et annet syn på mennesket og døden og med andre gravskikker. Hovedspørsmålet er om kirkegårdene, som er åpne for alle uansett tro eller livssyn, kan forvaltes av et kirkesamfunn.

9.2.2 Gjeldende bestemmelser

Lovbestemmelser om kirkegårder, gravlegging m.m. er i første rekke gitt i gravferdsloven, jf. lov 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd. Vesentlige sider ved myndighets- og ansvarsfordelingen på området er også regulert i kirkeloven, deriblant det økonomiske ansvaret for kirkegårdene.

I gravferdsloven med forskrifter er det gitt bestemmelser om gravlegging og retten til gravsted, om feste av gravsted, om fredningstid for grav og flytting av gravlagte, om kremasjon og krematorier, om spredning av aske, om gravminner m.m. I de lokale vedtektene for den enkelte kirkegård er det gitt utfyllende og mer detaljerte bestemmelser.

Etter kirkeloven har kommunene det økonomiske ansvaret for anlegg og drift av kirkegårder. Forvaltningsansvaret ligger til det kirkelige fellesrådet i kommunen. I kommuner med bare ett sokn er ansvaret tilsvarende lagt til menighetsrådet.

I alle de nordiske landene er det tilsvarende ordninger for kirkegårdsforvaltningen. Det største kirkesamfunnet, som fra gammelt av har hatt ansvaret for landets kirkegårder, har som hovedregel fortsatt dette ansvaret.

På de offentlige kirkegårdene har alle rett – men også plikt – til å bli gravlagt, uansett tro eller livssyn. Når det kirkelige fellesrådet, eventuelt menighetsrådet, som er folkevalgte organer for Den norske kirke på stedet, har oppgaven som forvaltningsorgan på området, følger det at denne oppgaven ivaretas på vegne av alle innbyggerne på stedet, ikke bare på vegne av kirkens medlemmer. En rettslig virkning av dette er at tilsatte som har sine arbeidsoppgaver knyttet til kirkegårdsforvaltningen, ikke behøver å være medlem av Den norske kirke. Det samfunnsmessige oppdraget som kirken kan sies å ha på området, er også grunnen til at oppgaven ikke er en nødvendig følge av statskirkeordningen.

Kirkelovgivning fra 1996 åpnet for at det kirkelige forvaltningsansvaret for kirkegårdene

skulle kunne overtas av kommunen gjennom avtale mellom fellesrådet/menighetsrådet og kommunen. Slik kommunal overtakelse er gjennomført i fire kommuner. Flere steder har kommunen tatt hånd om den løpende kirkegårdsdriften, men uten at det formelle forvaltningsansvaret er overført. En slik driftsform skal reguleres gjennom en avtale mellom kommunen og fellesrådet (avtale om tjenesteytelser). I dag har rundt 50 kommuner i større eller mindre grad denne driftsoppgaven, deriblant Oslo kommune, som helt ut har driftsoppgavene.

Registrerte trossamfunn utenom Den norske kirke har lenge hatt adgang til å anlegge egne gravplasser. Bestemmelser om dette er gitt i lov 13. juni 1969 Om trudomssamfunn og ymist anna. Det mosaiske trossamfunn har egne gravplasser i Trondheim og Oslo. Ellers finnes det få gravplasser særskilt anlagt av trossamfunn utenom Den norske kirke. Ved flere av kirkegårdene, særlig i byområder, har det imidlertid lenge vært praktisert ordninger der deler av kirkegården – eller gravlunden – har vært avsatt til gravsteder for medlemmer av ikke-kristne trossamfunn. På Alfaset i Oslo er det for eksempel avsatt et område for muslimer. Det har også lenge vært mulig å anlegge private gravsteder etter særskilt tillatelse. Slik tillatelse gis imidlertid svært sjelden.

Ved gravferdsloven ble det for første gang gitt adgang til å spre avdødes aske for vinden. Askespredning forekommer relativt sjelden, men er økende. Vilåret er at asken spres for vinden i områder der dette ikke medfører sjenanse, helst over hav- eller fjellområder.

Gravferd for medlemmer av Den norske kirke forrettes av prest i Den norske kirke etter en

Boks 9.2 Særskilte gravplasser for trossamfunn utenom Den norske kirke

Utover Det mosaiske trossamfunn, som har egen gravplass i Oslo og Trondheim, er det noen lokale kristne trossamfunn som har egne kirkegårder i Kristiansand-området, i Egersund og i Lofoten. Kvekersamfunnet har to i Rogaland. Det finnes en katolsk kirkegård av nyere dato i et kloster i Tromsø og en i Alta. Den evangelisk-lutherske frikirke har to tre kirkegårder, hvorav en i Levanger og en i Larvik. Muslimene har egne gravfelt på kirkegårder (gravlunder) i Oslo (Alfaset, Gamlebyen, Høybråten og Klemetsrud) og i ca. 20 andre kommuner.

bestemt gravferdsliturgi. Av alle som døde i 2006, fikk 92 pst. kirkelig gravferd. For ti år siden var prosentandelen 94.

Kirkegårdene er oftest anlagt i umiddelbar nærhet til en kirke som del av kirketomten. I byer er anlagt gravlunder uten nærhet til en kirke. På slike gravlunder er det ofte gravkapell med kirkelig utsmykning. Kirkebygget er det naturlige og mest benyttede stedet for gravferdsseremonien. For medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn benyttes andre lokaler for seremonien. På enkelte av gravlundene er det tilgjengelig offentlige seremonirom som er tilegnet gravferder, og som gjennom innredning og utsmykning framstår som livssynsmessig nøytrale. I mindre byer og lokalsamfunn finnes ofte ikke slike livssynsnøytrale seremonirom.

9.2.3 Utredninger i nyere tid. Gravferdsloven av 1996

*Sivertsenutvalget og St.meld. nr. 40 (1980–1981)
Om stat og kirke*

I nyere tid var det Sivertsenutvalget i NOU 1975:30 *Stat og kirke* som reiste spørsmålet om å gjennomføre et skille i forvaltningen av kirke og kirkegård. Flertallet i utvalget kom til at det burde gjennomføres et skille. Flertallet uttalte blant annet at

«[...] det helt ut må være et kommunalt ansvar å anlegge og holde høvelige gravplasser i kommunen. Dette bør være en kommunal oppgave, og det er viktig at hvert lokalsamfunn har ansvar for verdig gravlegging av sine døde. Siden gravlundene er for alle uansett religion og livssyn, er det prinsipielt rett at kommunen og ikke et kirkesamfunn er den ansvarlige for anlegg og vedlikehold av gravlundene.»

I St.meld. nr. 40 (1980–1981) *Om stat og kirke* ble det ikke tatt stilling til spørsmålet om endring i forvaltningsordningen for kirkegårdene. Meldingen, jf. også Innst. S. nr. 265 (1981–1982), henviste dette og andre spørsmål vedrørende kirkegårdsdriften til nærmere utredning av et offentlig utvalg, sammen med andre spørsmål som angikk den lokale kirkeforvaltningen.

Kirkelovutvalget

Kirkelovutvalgets utredning fra 1989, jf. NOU 1989:7 *Den lokale kirkes ordning*, dannet bakgrunnen for den betydelige revisjon og fornyelse av kirkelovgivningen som kom ved kirkeloven og gravferdsloven av 1996. Ved gravferdsloven ble sen-

trale bestemmelser om kirkegårder, kremasjon og gravferd skilt ut i egen lov.

Kirkelovutvalgets utredning er omfattende. På kirkegårdsforvaltningens område representerer utredningen en fullstendig gjennomgang av saksfeltet, med en utførlig drøfting av de prinsipielle spørsmålene sammen med detaljerte forslag til en gjennomgripende revisjon av lovbestemmelsene på området. Når det spesielt gjelder kirkegårdenes forvaltning, understreket utvalget at spørsmålet ikke kunne sees som et praktisk-administrativt spørsmål alene, men som et spørsmål som sterkt berører kulturelle, religiøse og livssynsmessige forhold. Utvalget uttalte blant annet:

«Det er også i dag en sterk og nær sammenheng mellom gravskikker og religiøse eller livssynsbestemte forestillinger. Ulike gravskikker gjenspeiler ulike syn på mennesket og døden. Samtidig kan en ikke avgrense det religiøse eller livssynsbetonte aspektet til selve gravferden og de seremonier eller riter som gravferden omfattes av. Gravplassene er i seg selv vitnesbyrd om kulturelt og religiøst betingede gravskikker. På en konkret måte uttrykkes her normer og forestillinger av livssynsmessig karakter. Bestemmelser omkring gravplasser kan derfor ikke plasseres i et livssynsnøytralt felt. De må utformes nettopp i lys av den livssynssammenheng de står i. Betydningen av denne sammenhengen blir aktualisert og kommer sterkere til syne i en kultursituasjon hvor det religiøse liv/livssynsområdet ikke lenger er felles. De dyptgripende forandringer som det norske samfunnet har gjennomgått de siste hundre år har gjort det problematisk å tale om en kristen enhetskultur. Med økende innslag av ikke-kristne trosretninger og livssynssamfunn, fremmede religioner m.v. stilles derfor dagens lovgivning omkring gravplasser og gravskikker overfor nye problemstillinger. Men behovet for å ivareta det religiøse eller livssynsmessige aspektet på dette området er ikke blitt mindre. Det følger av dette at en i lovgivningen omkring gravplasser like mye i dag som før må ta hensyn til og reflektere gravplassenes egenart som steder hvor kulturelt og religiøst betingede gravskikker kommer til uttrykk.»

Flertallet i Kirkelovutvalget anbefalte at forvaltningsansvaret for kirkegårdene ble overført til kommunene, men mente at det måtte være et vilkår at kirkegårdene sto under kirkelig tilsyn for fortsatt å sikre kirkegårdene en særlig tilknytning til Den norske kirke.

Mindretallet i Kirkelovutvalget viste til at gravplassenes egenart og de særlige hensyn som gjør

seg gjeldende på området, må komme til uttrykk også i den praktiske og løpende forvaltning av gravplassene. Mindretallet mente at det da ikke ville være tilstrekkelig at gravplassene ble underlagt kirkelig tilsyn. Etter mindretallets mening følger det av oppgavens egenart og Den norske kirkes karakter som folkekirke at kirkegårdene bør være underlagt kirkelig forvaltning.

Av de i alt 1 330 instanser som uttalte seg under høringen om Kirkelovutvalgets utredning i 1989–90, var det rundt 1 220 høringsinstanser som uttalte seg i spørsmålet om kirkegårdene burde underlegges kirkelig eller kommunal forvaltning. Flertallet av dem, rundt 55 pst., sluttet seg til Kirkelovutvalgets mindretallsforslag. Blant menighetsrådene fordelte uttalelsene seg med 60 pst. til fordel for mindretallsforslaget og 40 pst. til fordel for flertallsforslaget. Blant de kommunene som uttalte seg i spørsmålet, var fordelingen motsatt: 60 pst. til fordel for flertallsforslaget om kommunal forvaltning, 40 pst. til fordel for mindretallsforslaget. De større kommunene var klart mer tilbøyelige til å foreslå kommunal forvaltning enn de mindre kommunene.

Gravferdsloven av 1996

I Ot.prp. nr. 64 (1994–995) *Om lov om Den norske kirke og Om lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd* gikk departementet inn for at kirkegårdene fortsatt burde være underlagt kirkelig forvaltning. I begrunnelsen heter det:

« [...] er det departementets oppfatning at det framstår som svært lite tilrådelig å gjennomføre et markert brudd med århundrelange og dypt forankrede tradisjoner på området – tradisjoner som knytter begravesvesenet og kirkegårdenes forvaltning nær til den kirkelige forvaltning for øvrig. Et mer pluralistisk samfunn kan etter departementets vurdering ikke tillegges særlig vekt når nær 95 pst. av landets befolkning velger en kirkelig gravferd og vårt samfunns gravskikker fortsatt gjenspeiler samfunnets kristne verdi- og kulturgrunnlag.

Departementet har i dette spørsmålet dessuten lagt vekt på at flertallet av de menighetsråd og en stor andel av de kommuner som har uttalt seg i spørsmålet, avviste Kirkelovutvalgets flertallsforslag. Høringen synes her å avdekke en utbredt oppfatning om at spørsmålet om den framtidige forvaltningsordning for kirkegårdene knytter an mot et mer fundamentalt spørsmål om videreføring eller brudd med kulturelle tradisjoner og nedarvede, historisk forankrede ordninger. På grunnlag av høringen må en gå ut fra at det i mange kommuner og

lokalsamfunn vil bli oppfattet som unaturlig, unødvendig og uforståelig å endre godt fungerende og tradisjonsfestede ordninger for kirkegårdenes forvaltning.»

Samtidig uttalte departementet:

«Imidlertid, med bakgrunn i at så vidt mange høringsinstanser går mot en kirkelig forvaltning, og også fordi kirkegårdsforvaltningen og driften av kirkegårdene mange steder er organisert slik at kommunen har det praktiske og administrative ansvar for kirkegårdsdriften, er det departementets oppfatning at det i lovgivningen bør åpnes for lokal valgfrihet på området. Ikke minst i større kommuner er det i dag ved tilpasninger innenfor rammen av gjeldende lovgivning etablert ordninger som innebærer at kirkegårdsdriften langt på vei er utviklet som en kommunal driftsoppgave. Slike lokalt tilpassede ordninger for kirkegårdsdriften, herunder muligheten for overføring av forvaltningsansvaret for kirkegårdene til vedkommende kommune, bør den framtidige lovgivning gi rom for.»

I innstillingen til proposisjonen, jf. Innst. O. nr. 46 (1995–1996), kom ulike syn i saken til uttrykk. Flertallet i komiteen sluttet seg til departementets forslag om kirkelig forvaltning, mens mindretallet framholdt at kommunene burde ha forvaltningsansvaret. I merknadene fra flertallet heter det blant annet:

«Fleirtallet er samtd med departementet i at forvaltninga ikkje åleine kan sjåast på som eit juridisk eller praktisk-administrativt forhold, men også gjeld kulturelle og verdimeslige omsyn. Forvaltninga må òg sjåast i samanheng med religiøse og livssynsmessige omsyn der 95 % av folket vel gravferd i Den norske kyrkja og der samfunnet sine gravskikkar framleis speglar av samfunnet sitt kristne verdi- og kulturgrunnlag. Fleirtallet legg òg stor vekt på at kyrkjegardane etter gjeldande rett er kyrkjelyden sin eigedom, og derfor ut frå dei prinsippa som er lagde til grunn ved denne revisjonen av kyrkjelovgjevinga, skal verta forvalta av eit kyrkjeleg organ. Ordninga vidarefører dessutan gjeldande rett. Kyrkjehuset og kyrkjegarden si nære fysiske plassering dei fleste stader tilseier òg at same forvaltingsorgan av praktiske grunnar bør ha ansvaret for båe.

Fleirtallet er kjend med at det i ulike kommunar har vore praktisert ei noka ulik ansvars- og oppgåvedeling når det gjeld arbeidsgjevaransvaret for lokalt finansierte stillingar, og når det gjeld kyrkjegardsforvaltninga. På den bakgrunnen er fleirtallet tilfreds med at lova opnar for at det framleis kan utarbeidast lokalt til-

passa modellar for samvirke mellom kommune og kyrkje på desse områda.

Fleirtalet vil syne til at kyrkjelova sine reglar om tenesteyting, § 15 fjerde ledd, opnar for at kommunen sine tilsette kan utføre arbeidsoppgåvene på kyrkjegardane og i kyrkja på oppdrag frå kyrkjeleg fellestråd. § 23 i gravferdslova opnar for at kyrkjeleg fellestråd og kommune med godkjenning av departementet kan inngå avtale om at kommunen tek over forvaltingsansvaret for kyrkjegardane.

(...)

Samstundes som fleirtalet går inn for at eit organ i Den norske kyrkja skal ha ansvaret for forvaltning av kyrkjegardane, legg fleirtalet stor vekt på at omsynet til personar som ikkje er medlemmer i Den norske kyrkja, blir tekne i vare på ein tilfredsstillande måte. Det gjeld personar som høyrer til andre religionar eller andre kristne kyrkjesamfunn, og personar utan slik tilknytning.

Fleirtalet er ikkje samd i at omsynet til truddoms- og religionsfridom må tilseie at det offentlege, dvs. kommunen, må ha eit direkte ansvar for kyrkjegardane. Derimot er det særskild viktig at omsynet til truddoms- og religionsfridomen blir teke vare på i den daglege forvaltninga av kyrkjegardane.

Fleirtalet kan ikkje sjå at eit krav om livssynsnøytralitet må ha avgjerande vekt og tilseie at kommunen tek over ansvaret for forvaltninga. Stor vekt på eit slikt nøytralitetskrav kan i staden, både i høve til kyrkjeleg og kommunal forvaltning, gi seg uttrykk t.d. i form av at ein hindrar ønska symbolbruk, bruken av kyrkjegarden og praktisering av ritual. Det vil vera i strid med omsynet til truddoms- og religionsfridomen. Derimot kan bruk av ritual og symbol som er av polemisk art i høve til andre oppfatningar, av same grunn ikkje vera tillate.

Fleirtalet meiner på dette grunnlaget at lovforslaget er fleksibelt nok til å fange opp mangfaldet i vårt pluralistiske samfunn.»

Et mindretall i komiteen uttalte:

«Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti og representanten Christiansen mener at forvaltningsansvaret for gravlund skal legges til kommunene, og at kommunene skal ha arbeidsgiveransvaret for gravlund-arbeidere. Disse medlemmer mener at dette bør være et kommunalt ansvar fordi kommunene har kapasitet og kompetanse, og fordi gravlund bør være religions- og livssynsnøytral. Det er også kommunene som må framskaffe egnede arealer. Disse medlemmer viser til at offentlige utredninger fra 1975 og 1989 har understreket gravlundens betydning for alle uansett livssyn

og konkluderer med at kommunene må ha forvaltningsansvaret.»

Bakkevigutvalget

Bakkevigutvalget understreket i sin utredning fra 2002 at det er et offentlig ansvar å sørge for at alle innbyggere får en verdig gravplass, og at hensynet til den enkeltes religion eller livssyn blir ivaretatt. For å sikre dette hensynet og oppnå større likestilling mellom tros- og livssynssamfunnene gikk utvalget inn for at forvaltningen av kirkegårdene ble lagt til kommunene. Bakkevigutvalget gikk ikke inn på spørsmålet om kirkelig tilsyn, slik flertallet i Kirkelovutvalget hadde gått inn for.

Av de rundt 1 780 høringsinstansene som uttalte seg om Bakkevigutvalgets forslag, var det ca. en tredjedel som kommenterte forslaget vedrørende kirkegårdenes forvaltning. 80 pst. av dem som uttalte seg, anbefalte at dagens forvaltningsordning ble videreført.

9.3 Departementets vurderinger

9.3.1 Kirkegårdenes forvaltning

Den begrunnelsen Gjønnestutvalgets flertall gir for at kommunene i framtiden bør ha ansvaret for kirkegårdsforvaltningen, er i hovedsak den samme som andre instanser og offentlige utvalg har begrunnet standpunktet med. Høringen viser at flertallet blant kommunene og de kirkelige høringsinstansene går i mot Gjønnestutvalgets flertallsforslag. Jevnført med høringen på Kirkelovutvalgets forslag i 1989–90, viser høringsmaterialet at det er en større andel kommuner nå enn i 1989–90 som går inn for kirkelig forvaltning av kirkegårdene. Som under høringen i 1989–90 får Gjønnestutvalgets flertallsforslag markert størst oppslutning i byer og i større kommuner. Blant de kirkelige instansene har tendensen forsterket seg siden høringen i 1989–90. Blant tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke viser høringen at så godt som alle gir sin tilslutning til forslaget om at kommunene overtar forvaltningen.

Departementet er enig i at det ut fra et likebehandlings- eller nøytralitetsprinsipp følger naturlig at gravplasser som skal være åpne for alle, uansett tros- eller livssynstilhørighet, bør vurderes forvaltet av en offentlig instans som ikke forbindes med eller er forankret i en bestemt religion eller et bestemt livssyn. Etter departementets syn må gjennomføringen av et slikt prinsipp sees i lys av i hvert fall to andre forhold: For det første det forhold at over 90 pst. av dem som dør hvert år, får kirke-

kelig gravferd og gravlegges etter kristne gravskikker. Selv om kommunal overtakelse av kirkegårdens forvaltning ut fra et likebehandlings- eller nøytralitetsprinsipp må veie tungt, kan spørsmålet neppe sees uavhengig av den betydelige andelen som velger kirkelig gravferd.

For det andre viser høringen at kommunene i dag er overveiende mer positive til kirkelig forvaltning enn i 1989–90. En naturlig tolkning er at kommunenes erfaringer det siste tiåret med kirkelig forvaltning av kirkegårdene i hovedsak er gode. En særlig dimensjon i høringen, både i 1989–90 og nå, er at det på dette området går et markert skille i standpunkt mellom bykommuner og landkommuner, mellom folkerike og mindre folkerike kommuner.

Under punkt 9.2.3 er gjengitt sentrale deler av den begrunnelse som ble gitt i Innst. O. nr. 43 (1995–96) og i Ot.prp. nr. 64 (1994–95) for en fortsatt kirkelig forvaltning av kirkegårdene. De hensyn og momenter som inngikk i begrunnelsen, har etter departementets syn fortsatt aktualitet. Departementet kan ikke se at det de siste 10–12 år er framkommet momenter eller oppstått samfunnsmessige utviklingstrekk av slik karakter at det er grunnlag for å endre dagens forvaltningsordning.

Dagens lovgivning gir fleksibilitet og valgfrihet i forvaltnings- og driftsformene for kirkegårdene. Den rettslige adgangen til variasjon og lokal tilpasning kom ved gravferdsloven i 1996 som resultat blant annet av den forutgående høringen. Departementet mener at ramme- og lovverket på dette området i dag gir en rimelig balanse mellom hensynet til de som velger kristen gravferd og kristne gravskikker, og hensynet til de som velger andre gravferder og gravskikker.

Registrerte tros- og livssynssamfunn har som nevnt rett til å anlegge egne gravplasser for sine medlemmer. Dette må naturlig gjelde også for Den norske kirke, dersom kirkegårdsforvaltningen bestemmes overført til kommunene og kirkegårdene mister sin særlige tilknytning til Den norske kirke. Dermed reises spørsmålet hvordan Den norske kirke i tilfelle skal kunne sikres retten til egne kirkegårder. På kort sikt har dette spørsmålet mer prinsipiell enn praktisk interesse. Virkningen av kommunal overtakelse av kirkegårdene er likevel at Den norske kirke som trossamfunn ikke selv har kirkegårder. På lengre sikt kan dette reise spørsmål om anlegg av kirkegårder forbeholdt medlemmer av Den norske kirke. Departementet kan ikke se at dette er en ønsket utvikling, verken for Den norske kirke eller for det norske samfunnet.

Spørsmålet om kommunal overtakelse av forvaltningsansvaret for kirkegårdene har vært tatt

opp på prinsipielt grunnlag i tidligere utredninger. De rettslige, økonomiske, organisatoriske og andre konsekvenser for Den norske kirke har ikke vært utredet. Kirkegårdene og deres forvaltning berører alle landets innbyggere. Saksfeltet knytter an til spørsmål om likebehandling av tros- og livssynssamfunn og retten til ivaretagelse av individuelle ønsker og behov. Større endringer på området vil samtidig representere et brudd med tradisjonsfestede og kulturelt nedarvede ordninger.

Etter en samlet vurdering er departementet kommet til at dagens lovgivning for kirkegårdsforvaltningen bør videreføres. Departementet vil samtidig understreke de hensyn som ved kirkelig forvaltning må ivaretas overfor dem som tilhører andre tros- og livssynssamfunn eller som ikke har tilknytning til noe bestemt tros- eller livssynssamfunn. At kirkegårdsmyndighetene opptrer med respekt og forståelse, blant annet i kontakten med de pårørende, uansett avdødes eller de pårørendes tro og livssyn, er et særlig viktig hensyn. Departementet mener det må vurderes tiltak som bedre kan sikre at dette hensynet ivaretas. I samarbeid med representanter for kirkegårdsmyndighetene og tros- og livssynssamfunnene er departementet innstilt på å foreta en gjennomgang av slike spørsmål. Også tilpasninger i gravferdsloven vil bli tatt opp i denne forbindelse, jf. i denne sammenheng punkt 9.3.2 og 9.3.3 og avtalen som ble inngått mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 der det under punktet om videreføring av lovgivningen for gravferdsforvaltningen framgår at det gjøres «tilpasninger som ivaretar minoritetene».

9.3.2 Livssynsnøytrale seremonirom og borgerlig seremoni ved ekteskapsinngåelse

Livssynsnøytrale seremonirom

Gjønnesutvalget understreker at det offentlige må ha ansvaret for at det finnes offentlige seremonirom som kan gi en verdig ramme rundt ikke-kristne gravferdsseremonier. Også andre utredninger har understreket det samme. Human-Etisk Forbund sier i sin høringsuttalelse:

«Det må være et offentlig og lovpålagt ansvar at alle borgere ved sine pårørende har tilgang til egnede og livssynsnøytrale seremonilokaler for gravferd og andre livsfasemarkeringer innen sin bostedskommune. Offentlig eide kapeller/seremonilokaler som i dag har fastmontert religiøs symbolikk og/eller religiøs utforming bør omgjøres til nøytral form. Det tilrettelegges for mobile symboler etter brukernes ønsker.»

Som forbundet påpeker, er ingen offentlig myndighet pålagt å stille et egnet lokale eller rom til rådighet for gravferdsseremonier. Hvor gravferden skal finne sted, eller på hvilken måte, er ikke regulert i lovgivningen. Gravlegging av døde etter Den norske kirkes gravferdsritual finner sted i vedkommende kirke eller i et gravkapell som ofte har utsmykning med kristne symboler. Selv om det i de større byene finnes enkelte lokaler som gjennom utsmykning og symbolbruk framstår som livssynsnøytrale, er det en mangel på slike lokaler i dag.

I avtalen som ble inngått mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 heter det:

«Det skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom finnes til bruk ved gravferd og ved ekteskapsinngåelse. Utredningen skal blant annet utrede spørsmålet om finansiering.»

I samsvar med dette vil departementet ta initiativ for å få spørsmålet utredet. Slike lokaler bør for øvrig ikke være reservert bare for gravferdsseremonier, men om mulig også være egnet i forbindelse med ekteskapsinngåelse. Det er naturlig at det er kommunen, i samarbeid med tros- og livssynssamfunnene på stedet, som ut fra lokale forhold og behov konkret vurderer hva som vil være et egnet lokale. Et regelverk på området bør være praktisk orientert og gi rom for lokal tilpasning.

Borgerlig seremoni ved ekteskapsinngåelse

Inngåelse av ekteskap er en betydningsfull handling, som er regulert i lov. For de fleste er det et ønske at rammen for handlingen understreker og bekrefter handlingens betydning. For kirkelige vigslere har Kirkemøtet fastsatt en egen vigselsturgi. Den borgerlige seremonien ved inngåelse av ekteskap bør gjennomgås og forbedres blant annet i lys av den betydning denne seremonien har for de fleste. Dette vil det bli arbeidet videre med. Det vil også bli utredet en utvidelse av hvem som kan forestå vielsen.

9.3.3 Tilgrensende spørsmål

Vigsling av kirkegård

Gjønnesutvalget foreslår at det ved anlegg av nye kirkegårder eller gravlunder blir innført en ny praksis for kirkelig innvielse (vigsling), ved at bare enkelte deler av kirkegården/gravlunden blir vigs-

let. Flere høringsinstanser gir sin tilslutning til dette.

I medhold av gravferdsloven § 5 har Den norske kirke og registrerte trossamfunn på stedet anledning til å vigsle kirkegården eller deler av den. Gjønnesutvalgets forslag må forstås slik at de lokale kirkegårdsmyndighetene skal gis anledning til å bestemme at vigslingen bare skal gjelde nærmere definerte gravfelt. Departementet vil vurdere spørsmålet i sammenheng med andre tilpasninger i gravferdsloven. Ellers ligger det til Kirkemøtet å fastsette Den norske kirkes vigslingsritualer for kirkegårder og gravsteder.

Bruk av nøytrale betegnelser m.m.

Spørsmålet om det i lovgivningen bør innføres nøytrale betegnelser som gravlund eller gravplass til erstatning for kirkegård, ble drøftet i forbindelse med vedtakelsen av gravferdsloven i 1996. Det ble da ikke funnet tilstrekkelig tungtveiende grunner for å endre betegnelsen kirkegård. Departementet ser at nøytrale betegnelser i lovgivningen kan være viktig for å formidle at kirkegårdene er offentlige gravplasser og ikke forbeholdt medlemmer av Den norske kirke eller andre kristne trossamfunn. Departementet vil ta spørsmålet opp til vurdering i forbindelse med gjennomgangen av gravferdsloven.

Når det gjelder Gjønnesutvalgets forslag om opprettelse av regionale fagråd med rådgivende oppgaver overfor de lokale myndigheter innen kirkegårdsforvaltningen, viser høringen at mange instanser støtter forslaget. Departementet mener forslaget bør vurderes som ett av flere mulige tiltak som kan bidra til å avdekke og avhjelpe praktiske og andre utfordringer som er på dette området, ikke minst for livssynsminoriteter.

Et mindretall i Gjønnesutvalget framholder at dersom kirkegårdene også i framtiden underlegges kirkelig forvaltning, bør det utpekes en gravferdskontakt i hver kommune som kan være et kontaktledd mellom kirken og pårørende som ikke er medlemmer av kirken. Forslaget ble lite kommentert i høringen. Spørsmålet om en særskilt gravferdskontakt bør naturlig vurderes lokalt og komme som resultat av lokale behov og initiativ. Departementet mener imidlertid at et slikt tiltak mange steder vil kunne ha stor verdi, og at det er naturlig å vurdere det i sammenheng med forslaget om regionale fagråd.

10 Den norske kirkes organisering

10.1 Innledning

Hovedtemaet i dette kapitlet er kirkens inndeling i nær 1 300 selvstendige sokn (menigheter) og de organisasjonsmessige utfordringene som reises i denne forbindelse.

Spørsmål om organisasjonsutvikling og organisasjonsendringer i kirken blir regelmessig reist, ofte uten forbindelse til statskirkeordningen som sådan. Når slike spørsmål tas opp, er det mest med bakgrunn i konkrete problemstillinger og utfordringer, som kan gjenfinnes som beslektede problemstillinger og utfordringer i andre samfunnssektorer og andre organisasjoner. De organisasjonsmessige utfordringene kirken møter, har ofte samme karakter som andre organisasjoner møter. Den norske kirke kan på den annen side ikke i alle relasjoner sammenliknes med andre organisasjoner. Ekklesiologien, læren om kirken, setter visse grenser for kirkens organisering og myndighetsfordeling. Blant annet er kirkens inndeling i geografisk bestemte menigheter og deres relative selvstendighet i kirkeordningen, et grunnleggende trekk i luthersk kirkeforståelse. Utover slike grenser vil det imidlertid være et relativt stort handlingsrom for ulike organisasjonsformer. Lutherske kirker kan derfor være organisert på forskjellig måte.

Vesentlige sider ved kirkens organisering kan vurderes utenom spørsmålet om statskirkeordningen. Gjønnnesutvalget foretar ingen utførlig drøfting av kirkens organisering. Utover spørsmål som knytter seg til Grunnloven, utnevning av biskoper og proster, og valgordninger, tar utvalget bare i begrenset utstrekning opp forslag til konkrete organisasjonsendringer. Med unntak for visse avgrensede spørsmål, var endringer i kirkens organisering heller ikke sentrale temaer under høringen.

10.2 Reformert, forsøk og utviklingsarbeid i dag

10.2.1 Innledning

I kapittel 3 er det gitt en beskrivelse av kirkens utvikling fram til vår tid, med oversikt over hvor-

dan Den norske kirke i dag er organisert på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå – med tilhørende organer og myndighets- og oppgavefordelingen mellom dem. I kirkens historie har kirken alltid vært bygget på menighetene. I rettslig og organisatorisk forstand er menighetene i Den norske kirke det samme som soknet, dvs. den geografisk bestemte enheten der de som sokner til kirkebygget, er bosatt. Menighetene har fra katolsk tid vært knyttet sammen i bispedømmer gjennom bispeembetene. Særsilt valgte organer for menighetene kom første gang ved menighetsrådsloven i 1920, da menighetsrådene ble lovfestet med oppgaven å ha «oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene». Bispedømmerådene ble opprettet ved lov i 1933, først og fremst med oppgaven å nominere kandidater til bispeembetene. På nasjonalt nivå hadde det på 1950- og 1960-tallet vært organisert et frivillig Bispedømmerådernes fellesmøte. Lovbestemmelser om et sentralkirkelig organ ved siden av Kongen og departementet kom i 1969, da Kirkerådet ble lovfestet. Kirkemøtet ble lovfestet i 1984.

Den generelle utviklingen innen offentlig forvaltning på 1980- og 1990-tallet, med delegering og desentralisering som sentrale forvaltningsprinsipper, satte sitt preg også på kirkens utvikling i denne tiden, blant annet ved betydelig delegering til bispedømmene. Parallelt pågikk et omfattende reformarbeid med bakgrunn i stortingsbehandlingen om stat og kirke i 1981. De seneste 20–30 årene er det på alle nivåer i kirken gjennomført mer omfattende endringer i kirkens organisering og myndighetsfordeling enn tidligere i statskirkens historie.

I et organisasjonsperspektiv framstår kirkelovens bestemmelser om menighetenes rettslige og økonomiske selvstendighet som særlig viktig. Kirkeloven etablerte et valgt kirkelig fellesråd i hver kommune, med oppgave å representere menighetene i økonomiske og forvaltningsmessige saker. Selv om det i flere kommuner, særlig i byene, på frivillig grunnlag allerede var opprettet fellesråd med slik oppgave, representerer lovfestingen av fellesrådene en viktig styrking av kirkens lokale organisasjon. Fellesrådet skal fremme samarbeid mellom menighetsrådene, utarbeide mål og planer for den

kirkelige virksomheten i kommunen, ha ansvaret for kirkenes og kirkegårdenes forvaltning, forvalte de økonomiske overføringene fra stat og kommune og ivareta arbeidsgiveransvaret for kirkelig tilsatte. Det siste tiåret har dette gitt store gevinster. Den lokale kirkeforvaltningen er bygget ut og profesjonalisert, blant annet innen økonomi, administrasjon, personalledelse og arbeidsgiverrelaterte spørsmål. På sentralt nivå, særlig gjennom oppbyggingen av en felleskirkelig interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KA), men også ved det siste tiårets styrking av Kirkerådets og bispedømmerådernes kapasitet og kompetanse, gis det utstrakt bistand og faglig rådgivning overfor den lokale kirkeforvaltningen. Kirkeforvaltningen, både i bispedømmene og i kirken lokalt, har i løpet av de siste 10–20 år vært gjennom en betydelig vekst og modning, men er fortsatt ung og under utvikling.

Etter at kirkeloven nå har virket i rundt ti år, er det uavhengig av statskirkeordningen reist spørsmål om videre endringer i kirkens organisering. Slike spørsmål springer dels ut fra erfaringene med kirkeloven fra 1996, dels ut fra generelle utviklingstrekk i samfunns-, kirke- og menighetsliv. Spørsmål om organisasjonsendringer har i denne sammenheng oftest vært knyttet til kirkens lokale organisering og til prestetjenestens tilknytning til statsforvaltningen og de organisatoriske utfordringer som denne tilknytningen representerer for kirkens virksomhet ellers.

10.2.2 Sokneinndelingen

Kirkens inndeling i geografisk bestemte menigheter (sokn) er grunnleggende i Den norske kirkes ordning. Soknene har rettslig og økonomisk selvstendighet, men kan ikke løsrives fra Den norske kirke. Alle spørsmål som gjelder kirkens organisering vil måtte ta utgangspunkt i denne organisatoriske og rettslige forutsetningen, som ikke er betinget av kirkens tilknytning til staten.

Soknestrukturen i Den norske kirke er karakterisert ved et stort antall sokn. Per 1. januar 2008 er det 1 278 sokn. Fordi soknene historisk og rettslig er knyttet til kirkebygget, er sokneinndelingen en funksjon av kirkebyggingen i landet. Kirkebygget har historisk vært et svært betydningsfull element i alle lokalsamfunn. Kirkereisningen, kirkebyggenes antall og deres lokalisering avspeiler bosettingsutviklingen og bosettingsmønsteret i landet. Sokneinndelingen har i hovedsak ligget fast og uendret over lang tid. Med ett unntak (Frøyland og Orstad sokn i Klepp og Time kommuner) er det

Tabell 10.1 Fordeling av sokn etter antall kirkemedlemmer i soknet per 31.12.2007.

Antall kirkemedlemmer	Antall sokn	Andel av sokn
Mindre enn 1 000	423	33,1 pst.
1 000 – 5 000	582	45,5 pst.
5 000 – 10 000	214	16,7 pst.
Mer enn 10 000	59	4,6 pst.
Total	1278	100 pst.

Kilde: Den norske kirkes medlemsregister, Kirkerådet, Kultur- og kirke departementet.

ingen soknegrenser som krysser kommunegrenser.

Det er stor variasjon i soknenes befolkningsgrunnlag. Andelen kirkemedlemmer i soknene varierer tilsvarende. Medlemsandelen i små sokn er gjennomgående betydelig høyere enn i større sokn. Tabell 10.1 viser antallet sokn i Den norske kirke gruppert etter tall på registrerte medlemmer i Den norske kirke bosatt i soknene. Tabellen viser at ca. 20 pst. av soknene (273) har et medlemstall som overstiger 5 000, mens 33 pst. (423 sokn) har færre enn 1 000 kirkemedlemmer. 45 pst. av soknene (582 sokn) har medlemstall mellom 1 000 og 5 000 kirkemedlemmer.

De minste soknene er oftest lokalisert i områder med spredt bebyggelse, dvs. i landdistrikter og kyststrøk. Vedkommende kommune omfatter da ofte flere sokn. For eksempel er det sju sokn i Bremanger kommune, som har 3 930 innbyggere, og åtte sokn i Luster kommune med 4 884 innbyggere. Også i større kommuner er det ofte mange sokn. I hvert sokn skal det velges menighetsråd hvert fjerde år, med oppgave å lede menighetens arbeid i soknet. Fordi de forvaltningsmessige oppgavene (kirkebygg- og kirkegårdsforvaltningen, personell, økonomi m.m.) er lagt til det kirkelige fellesrådet i kommunen, omfatter fellesrådets forvaltningsområde alle sokn i kommunen. I de tilfeller det er ett sokn i kommunen, har menighetsrådet samme forvaltningsoppgaver som fellesrådet i flersoknskommuner.

Hensynet til kirkeforvaltningen var avgjørende for at kirkeloven i 1996 la forvaltningsoppgavene til det kirkelige fellesrådet, ikke til det enkelte menighetsråd. Kirkeforvaltningen i en kommune påvirkes imidlertid av antallet kirker, antallet sokn og menighetsråd. Kirkens lokale forvaltning står ellers overfor de samme organisatoriske og forvaltningsmessige utfordringer som en kommune står overfor. De utfordringene som kommunene

har for løsningen av sine oppgaver, blant annet med hensyn til kompetanse, ressursgrunnlag m.m., gjelder i minst samme grad for kirkeforvaltningen. Dette gjelder for kirkeforvaltningen i større kommuner, men i særlig grad for kirkeforvaltningen i de minste kommunene. Mange fellesråd i små kommuner skal betjene flere sokn med tilhørende kirker og kirkegårder. Selv i små kommuner er oppgavene innen kirkebygg- og kirkegårdsforvaltningen betydelige, samtidig som det økonomiske og personellmessige grunnlaget er beskjedent. Til dette kommer at fellesrådenes økonomiske utvikling de seneste årene viser at fellesrådene i de minste kommunene har hatt en svakere økonomisk utvikling enn andre fellesråd.

Bispedømmet, representert ved biskop og bispedømmeråd, er det regionale forvaltningsnivået i kirken, med myndighet gitt i lov eller delegert fra Kongen og Kirkedepartementet. Bispedømmet som forvaltningsnivå følger i første rekke av bispedømmets ansvar for prestedtjenesten. Som følge av menighetenes (soknenes) rettslige selvstendighet, er bispedømmet tillagt begrenset myndighet og oppgaver overfor den lokale kirkeforvaltning.

Prostiet er det geografisk bestemte området for prestenes tjenestedistrikt. Prostiet har ingen annen rettslig eller forvaltningsmessig status i kirkeordningen. Det er i dag noe over 100 prostier. Prostiene er svært forskjellige med hensyn til befolkningsgrunnlag, geografisk utstrekning, antall kommuner og antall sokn. I de største byene er det flere prostier, mens enkelte prostier omfatter så mange som ni kommuner. I Nordfjord prosti i Bjørgvin bispedømme er det 27 sokn, mens Bergen domprostie omfatter ett sokn. Også når det gjelder folketall er det store variasjoner mellom prosti-

ene, fra 122 000 innbyggere i Follo prosti som er det mest folkerike prostiet i landet, til Nærøy prosti som har noe under 10 000 innbyggere.

10.2.3 Utvikling og endring i seneste år

For å komme i møte de utfordringer av ressursmessig og annen karakter som kirkens organisering innebærer, har det de siste årene vært igangsatt et bredt forsøks- og utviklingsarbeid, i stor grad med økonomisk støtte fra staten. Flere forhold har påvirket omfanget og innretningen i dette endrings- og utviklingsarbeidet. Ikke minst Kirkerådet og KA har de siste årene hatt stor oppmerksomhet på organisasjonsspørsmålene. Også trosopplæringsreformen og de seneste års endringer i prestedtjenestens lokale organisering har aktualisert spørsmålene. Det økende kirkelige engasjementet for organisasjonsendringer og organisasjonsutvikling er i overveiende grad et resultat av konkrete erfaringer som formidles av valgte medlemmer av menighetsråd og fellesråd, av kirkelig tilsatte og andre som aktivt deltar i menighetslivet. Den generelle utviklingen i offentlig forvaltning og arbeidslivet generelt, med økende krav til effektiv oppgaveløsning og ressursbruk, god ledelse, vel fungerende personalpolitikk m.m., har bidratt i samme retning.

Det lokale forsøks- og utviklingsarbeidet har dels vært selvdrevet, dels kommet i stand i et samspill mellom lokale, regionale og sentrale instanser. Det er stor variasjon mellom de enkelte prosjekter, forsøk og tiltak. Noen har begrenset rekkevidde, andre er mer vidtgående. I det følgende er gjennomgått noen utviklingstrekk i senere år som har påvirket omfanget og innretningen av forsøks- og utviklingsarbeidet. Under punkt 10.2.4 er det gitt en statusoversikt på området.

Boks 10.1 Fellesrådenes ressursituasjon i små kommuner

129 av landets 430 kommuner har færre enn 2 500 innbyggere. I disse kommunene disponerer kirken i gjennomsnitt 2,2 årsverk utover presten til alle oppgaver som kirkeforvaltningen og menighetene skal ivareta. Kirkevergestillingen, som er en lovfestet stilling for daglig leder av fellesrådets arbeid, har i disse kommunene et gjennomsnittlig omfang på 0,6 årsverk. Fellesrådenes gjennomsnittlige driftsinntekter i disse kommunene var 1,7 mill. kroner i 2006, hvorav 1,2 mill. kroner var kommunale overføringer.

Ny lokal organisering av prestedtjenesten (prostereformen)

På midten av 1990-tallet ble det igangsatt flere systematiserte forsøk med en ny organisering av prestedtjenesten. Prestedtjenesten har tradisjonelt vært organisert i prestegjeldet, som fra gammelt av har vært tjenestedistriktet for prestene. Prestegjeldene har gjerne vært betjent av én, to eller tre prester. Over 100 prestegjeld var betjent av én prest da forsøkene ble påbegynt på 1990-tallet. Forsøkene gikk i hovedsak ut på å organisere prestedtjenesten med prostiet som prestenes tjenestedistrikt. Prestegjeldet ble i disse tilfellene opphevet, og prostens ledelse av prestedtjenesten ble betydelig forsterket. På bakgrunn av de erfaringer som ble

gjort, ble det i 2004 gitt nye bestemmelser om prestatjenesten. Prostiet ble fastsatt som prestens tjenestedistrikt, men med særskilt ansvar for et avgrenset område (ett eller flere sokn). Den faktiske gjennomføringen skulle gå over tid, da det var forutsatt at den enkelte prest skulle gi sin tilslutning til at tjenestedistriktet ble endret. I 2008 ventes dette omstillingsarbeidet å være gjennomført i alle bispedømmer og for alle prester. Prestetjenesten er dermed organisert i vel 100 prostier, mot tidligere rundt 630 prestegjeld.

I St.meld. nr. 41 (2004–2005) *Om kirkens økonomi* ble omstillingsarbeidet innen prestatjenesten særskilt kommentert og satt inn i en større sammenheng. I meldingen heter det blant annet:

«Omstillingen og omorganiseringen av prestatjenesten er begrunnet i mange hensyn. Menighetenes behov for fast geistlig betjening er et overordnet hensyn. Departementet vil særlig understreke de personalpolitiske, arbeidsmessige og arbeidsmiljørelaterte hensynene. Styrking av ledelsesoppgavene, blant annet ved styrking av prostenes lederoppgaver, er i denne sammenheng et særlig viktig element i omstillingsarbeidet. Endringene åpner for en mer målrettet og behovstilpasset forvaltning av de betydelige personalressursene som prestatjenesten representerer og vil være en viktig referanse i det øvrige forsøks- og utviklingsarbeidet som berører kirkens organisatoriske eller strukturelle rammer.»

Lokalt forsøks- og utviklingsarbeid

I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral* ble det i innstillingen til meldingen, jf. Innst. S. nr. 187 (2000–2001), framholdt at det i kirkelovgivningen burde gis adgang til å fravike kirkelovens bestemmelser i konkrete tilfeller når dette var begrunnet i å prøve ut nye organisasjons- og samarbeidsformer i kirken. I kommunelovgivningen fantes tilsvarende forsøksbestemmelser. På denne bakgrunn ble kirkeloven § 5 endret i 2001, jf. Innst. O. nr. 97 (2000–2001) og Ot.prp. nr. 90 (2000–2001), og gitt følgende tilføyelse:

«For å fremme hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling i og mellom soknene, kan departementet godkjenne forsøk som avviker fra denne lovs bestemmelser om organisering av soknets organer, oppgavefordelingen mellom disse og deres sammensetning. Departementet kan gi nærmere retningslinjer etter denne bestemmelse.»

Da Bakkevigutvalgets utredning fra 2002 var til høring, kom det fram et bredt ønske om at det måtte arbeides med kirkelige reformer uavhengig av statskirkespørsmålet. Kirkemøtet 2002 uttalte blant annet:

«På bakgrunn av høringsmaterialet og Kirkemøtets behandling, mener Kirkemøtet det bør prioriteres å arbeide videre med følgende spørsmål, som hovedsakelig vil være uavhengig av relasjonen til staten:

- kirkeforståelsen
- en enhetlig økonomi
- organisering av kirken
- samordning av arbeidsgiveransvaret
- valgordningene i kirken.»

På bakgrunn av Kirkemøtets vedtak etablerte Kirkerådet for perioden 2003–2006 et prosjekt for kirkelige reformer, der organisasjonsspørsmålene var sentrale reformtema. Under behandlingen av en rapport fra reformprosjektet gjorde Kirkemøtet 2005 følgende vedtak (KM 08/05):

- «– Kirkemøtet legger til grunn at kirkens oppdrag og oppgaver skal ivaretas på lavest mulig nivå og at den kirkelige organisering på øvrige nivåer må bidra til dette. Målet må være å etablere hensiktsmessige, tjenlige og kostnadseffektive enheter som bidrar til å skape lokalt engasjement, tilhørighet og menighetsbevissthet.
- Kirkemøtet ber Kirkerådet ta initiativ til flere forsøk med samarbeid mellom sokn og til forsøk med større sokn.
- Kirkemøtet mener at en fremtidig kirkeordning bør ha tre forvaltningsnivåer med demokratisk valgte organer. Kirkemøtet ber Kirkerådet arbeide videre med å utforme et organ på mellomnivået som balanserer den lokale tilhørighet med mulighet for strategisk samordning og forvaltningsmessig kompetanse.
- Kirkemøtet mener at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning. Kirkemøtet ber Kirkerådet ta initiativ til flere forsøk med ny mellommenhet på justert prostinivå, spesielt med vekt på samordnet arbeidsgiveransvar. Det bør også legges til rette for slike forsøk på sokne- og bispedømmenivå.»

Kirkemøtets vedtak går langt i å beskrive en ny regional forvaltningsenhet i kirken med utgangspunkt i prostiene. Kirkemøtet anbefalte at det ble igangsatt forsøk med et slikt nytt forvaltningsnivå ikke minst for å oppnå bedre samordning av

arbeidsgiveransvaret, dvs. bedre samordning av den statlig organiserte prestatjenesten med kirkens virksomhet for øvrig. Kirkerådet har foreløpig ikke kommet langt i dette arbeidet, men det er igangsatt forsøk i enkelte prostier og det er registrert et økende ønske om å prøve ut samordning/samarbeidsløsninger med prostiet som samarbeidsområde.

Kirkemøtet 2005 drøftet også soknestrukturen og hvilke hensyn og kriterier som i framtiden bør være retningsgivende for sokneinndelingen. Etter kirkeloven § 24 kan Kirkemøtet gi retningslinjer på området. Kirkemøtet 2005 ba Kirkerådet arbeide videre med spørsmålet.

Siden 2003 har det vært avsatt midler over statsbudsjettet øremerket for forsøks- og utviklingstiltak i kirken. Tilskuddet har til formål å bidra til omstillingsprosesser, prosjekter og lignende som kan virke kostnadsbesparende for sektoren, gi en mer funksjonell og bedre koordinert kirkeforvaltning m.m. I statsbudsjettet for 2008 er det bevilget 4 mill. kroner til formålet. Kirkerådet og KA har et særlig ansvar for anvendelsen av midlene, for å stimulere til lokale forsøks- og utviklingsprosjekter, foreta evalueringer m.m. Kirkerådet og KA har også ellers tatt en rekke initiativ for å stimulere til lokale organisasjonsendringer, veilede i utviklingsprosjekter og å legge til rette for kontinuerlig drøfting av organisasjonsspørsmålene i kirken.

Også den økonomiske utviklingen for fellestrådene, særlig i små kommuner, har i senere år påvirket styrken og innretningen av den organisasjonsutvikling og forsøksvirksomhet som pågår. I St.meld. nr. 41 (2004–2005) *Om kirkens økonomi* framholdt departementet at det av hensyn til kirkeøkonomien i tiden framover burde legges økt vekt på forsøks- og utviklingsarbeid som «kan gi større og mer robuste kirkelige forvaltningsenheter». I meldingen framholdt departementet at endringene i de organisatoriske rammene for prestatjenesten burde kunne stimulere til lokalt forsøks- og utviklingsarbeid for å vinne erfaringer med prostiet som forvaltningsenhet. I innstillingen til meldingen, jf. Innst. S. nr. 108 (2005–2006), heter det om dette:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at prestatjenesten er omorganisert slik at presten blir ansatt i prostiet. Flertallet mener dette vil skape en bedre arbeidsdag for presten, og det vil også være en styrke for menighetsarbeidet. Flertallet mener at en må stimulere til en tilsvarende utvikling for andre deler av kirkelig ansatte slik

at en kan etablere tjenester på tvers av menighets- og fellesrådsgrenser.»

Trosopplæringsreformen

Trosopplæringsreformen ble igangsatt med bakgrunn i Stortingets behandling av St.meld. nr. 7 (2002–2003) *Trusopplæring i ei ny tid*, jf. Innst. S. nr. 200 (2002–2003). Reformen ble iverksatt i 2004 med mål å utvikle et bredt og systematisk opplæringstilbud i Den norske kirke for alle dømte fram til 18-årsalderen. Det er anlagt et tiårig perspektiv for gjennomføringen. De første fem årene er en forsøks- og utviklingsfase for utprøving av ulike opplæringstilbud og for å innhente erfaringer som grunnlag for reformens senere gjennomføring.

Trosopplæringsreformen skal utvikles og forankres lokalt. Reformen er omfattende og ressurskrevende. En systematisert og bred trosopplæring i alle menigheter berører alle tilsatte i kirken og vil engasjere et betydelig antall frivillige medarbeidere. Det vil kreves et utstrakt samarbeid med de frivillige kristelige organisasjonene og mellom menighetsrådene og fellesrådene, på tvers av menighets- og kommunegrenser. Planer og tiltak må utvikles på tvers av både profesjongrenser og organisatoriske grenser. At trosopplæringen har stor betydning for kirken i et organisasjonsmessig perspektiv, ble understreket i St.meld. nr. 7 (2002–2003):

«Trosopplæringsreformen er en av de største og viktigste reformene i kirken i nyere tid. De folkekirkelige perspektivene ved reformen er betydelige. En videre opptrapping og utbygging av reformen har konsekvenser for kirkeøkonomien, for kirkens bemanning og ressursbruk. I reformens videre gjennomføring må det ventes at reformen også vil aktualisere og berøre mer generelle og strukturelle spørsmål om kirkens organisering og lokale forvaltning. Departementet ser det som viktig at utviklingen av trosopplæringsreformen ikke isoleres fra det øvrige forsøks- og utviklingsarbeidet som pågår i kirken. De erfaringer som reformen gir, må aktivt anvendes i det reform- og fornyelsesarbeidet som retter seg mot de økonomiske, strukturelle og forvaltningsmessige rammene for kirkens arbeid.»

I overkant av en fjerdedel av alle landets menigheter, i alt 350, har til nå etablert prosjekter som del av trosopplæringsreformen. Et stort antall av dem gjennomføres som samarbeidsprosjekter mellom flere menigheter. En utførlig redegjørelse for status for trosopplæringsreformen er gitt i St.prp. nr. 1 (2007–2008).

10.2.4 Oversikt over forsøks- og utviklingsarbeid i seneste år

Blant annet med bakgrunn i de forsøks- og utviklingsmidler som har vært bevilget over statsbudsjettet siden 2003, er det de seneste årene igangsatt en rekke forsøk og utviklingsprosjekter som berører kirkens lokale organisering. Forsøkene er dels motivert i behovet for administrativ forenkling, dels i behovet for bedre utnyttelse av den kompetanse og de personellmessige og økonomiske ressursene som finnes i et område. Flere steder er det en knapp ressursituasjon som krever organisatoriske tilpasninger, andre steder er målet å styrke kirkeforvaltningen og kirkens arbeid for øvrig. Mange av prosjektene gjelder sammenslåing av menighetsråd i områder der det er flere sokn med lavt befolkningsgrunnlag. Andre prosjekter er rettet mot økt samarbeid og samordning mellom fellesråd i nabokommuner (interkommunalt kirkesamarbeid). I noen slike prosjekter er prostiet utsett som et egnet område for samarbeidsløsninger på tvers av menighets- og kommunegrensene, andre steder siktes det mer målrettet mot å utvikle prostiet til en kirkelig forvaltningsenhet der prestetjenesten og kirkens virksomhet for øvrig samordnes under en felles ledelse. Også i flere byer er det igangsatt organisasjonsendringer og forsøk med en samordnet kirkelig ledelse.

Samarbeid mellom fellesråd og menigheter i små kommuner

I perioden 2003–2006 er det over statsbudsjettet gitt tilskudd til i alt 32 utviklingsprosjekter på ca. 60 steder. Mange av disse prosjektene har vært relatert til samarbeid mellom fellesråd i små kommuner. Målet for disse interkommunale forsøkene er i hovedsak å finne fram til praktiske løsninger som gir forvaltningsmessig forenkling og rasjonalisering, oftest gjennom fellesløsninger for samme type oppgaver. Vanlige samarbeidsoppgaver finnes innen kirkebygg- og kirkegårdsforvaltningen, økonomi- og regnskapstjenester, helse-, miljø- og sikkerhet (HMS), informasjonsteknologi, lønns- og personalsaker m.m. Også felles bruk av personellressurser og bedre utnyttelse av kompetanse er aktuelt i slike tilfeller, for eksempel gjennom felles kirkeverge for flere fellesråd. Slike samarbeidsforsøk på tvers av kommunegrensene, dvs. mellom to eller flere fellesråd, er gjennomført eller forsøkt etablert i en rekke kommuner (blant annet Rindal, Surnadal, Stranda, Sykkylven, Skodje, Ørskog, Stordal, Norddal, Os, Tolga, Folldal, Alvdal, Tynset, Stord, Tysnes, Fitjar, Kvinnherad, Bømlo,

Etne, Sveio, Haugesund, Karmøy, Tysvær, Bokn, Vindafjord, Sauda, Suldal, Vegårshei, Risør, Åmli, Gjerstad, Tvedestrand, Bø, Nome, Sauherad, Seljord, Haram, Ålesund, Hornindal, Stryn, Lesja, Dovre, Sel, Nord-Fron, Vågå, Lom og Skjåk).

I små kommuner, der det ofte er flere sokn og menighetsråd, står kirken overfor store utfordringer med hensyn til både å sikre forsvarlig kirkeforvaltning og å holde oppe menighetslivet ellers. På mange av disse stedene er det dessuten vanskelig å få mange nok kandidater til å stille til valg til menighetsråd. Ut fra behovet for administrativ forenkling, bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser, færre valglistor til menighetsråd m.m., er det flere steder gjennomført forsøk og organisatoriske endringer med bakgrunn i forsøksbestemmelsen i kirkeloven § 5. I løpet av de siste fem-seks år har 30–40 menigheter etablert felles menighetsråd for to eller flere sokn, ofte til erstatning for fellesrådet. De enkelte sokn er ikke i alle tilfellene slått sammen. De enkelte sokn er da representert ved et felles menighetsråd. Øyer kommune med 4 900 innbyggere kan nevnes som eksempel, der to menighetsråd og fellesrådet er nedlagt og erstattet av et nytt Øyer kirkelige råd som ivaretar både menighetsrådenes og fellesrådets oppgaver.

Antallet kommuner er de seneste år redusert fra 435 til 430 (Våle og Ramnes, Bodø og Skjerstad, Aure og Tustna, Vindafjord og Ølen, Kristiansund og Frei). Kirken berøres direkte ved kommunesammenslåinger, da fellesrådene i de opprinnelige kommunene tilsvarende må slås sammen til ett fellesråd. De enkelte sokn og menighetsråd berøres ikke, men kommunesammenslåing utløser endringsprosesser som er relativt krevende for kirken på stedet. På regionalt og sentralt nivå i kirken etterspørres veiledning, økonomisk bistand m.m.

Byer og prostier

Forenkling og rasjonalisering av den kirkelige administrasjon og forvaltning har også vært hovedmålene for utviklingsprosjekter i byer og større kommuner. Blant annet har fellesrådene i Sandefjord, Stavanger, Skien, Oslo, Bærum, Arendal, Drammen og Moss gjennomført slike prosjekter. Spørsmålet om sentralisert eller desentralisert oppgaveløsning, dvs. om oppgaver skal ivaretas av fellesrådet eller de enkelte menighetsråd, har stått sentralt i disse prosjektene, I Drammen har en gått særlig langt i å prøve ut en sentralisert oppgaveløsning. I 2002 ble alle seks sokn i Bergen domprosti (Bergen sentrum) slått sammen til ett sokn.

Det er iverksatt få forsøk med prostiet som utgangspunkt for organisasjonsutvikling. I Sør-Inn-

herad prosti prøves det ut en ordning der ett råd opptre på vegne av fellesrådene i vedkommende kommuner (Levanger, Frosta og Verdal kommuner), og med felles kirkeverge. I Namdal prosti er igangsatt et tilsvarende forsøk med ett fellesråd for fire kommuner (Namsos, Flatanger, Fosnes og Overhalla kommuner). I Nærøy prosti (Leka, Nærøy og Vikna kommuner) har det lenge vært arbeidet med en tilsvarende sammenslåing av fellesrådene, men forsøket er stilt i bero. Også i Ytre Sogn prosti har det vært arbeidet med et tettere samarbeid mellom de sju fellesrådene i prostiet. I Saltdal prosti med fem kommuner, er et samarbeidsprosjekt mellom fellesrådene under utvikling.

I Byåsen prosti i Trondheim og i Asker prosti pågår også organisasjonsutvikling med utgangspunkt i prostiet, men forsøkene der har et bredere siktemål. Det fremste målet er å samordne prestetjenesten med den kirkelige virksomheten for øvrig, dvs. å prøve ut samordnet ledelse av kirkens samlede virksomhet i prostiet, slik at gudstjenester, kirkelige handlinger og menighetsaktiviteter ellers, arbeidsplaner, personalledelse, ressursbruk m.m., kan samordnes og gjennomføres så rasjonelt som mulig. I 2007 er et liknende prosjekt påbegynt i Sandefjord (Sandar prosti). I Oslo, med fem prostier involvert, er også et slikt prosjekt under arbeid.

Når det ikke er igangsatt flere forsøk med prostiet som ramme for samordnet kirkelig ledelse, sammenslåing av fellesråd eller andre typer samarbeidsløsninger mellom fellesråd i samme prosti, har dette bakgrunn i at denne type forsøk er komplekse med relativt store rettslige, personellmessige og økonomiske konsekvenser.

Erfaring og forsøk som grunnlag for videreutvikling

Som det framgår, er det i senere tid igangsatt en rekke forsøk og prosjekter i kirken ut fra et organisasjonsmessig sikte. Omfanget og rekkevidden av disse varierer betydelig. Erfaringene etter kirkeloven av 1996 viser at sokneinndelingen og kirkens forvaltningsmessige tilknytning til kommunene forsterker behovet for å utprøve nye organisasjons- og samordningsmodeller, på tvers av sokne- og kommunegrensene. Særlig i små kommuner er formålet i første rekke å nå fram til samarbeidsformer som kan sikre en tilfredsstillende oppgaveløsning på forvaltningsområder som er sårbare, særlig innen kirke- og kirkegårdsforvaltningen og personal- og økonomiforvaltningen. Dette er kompetansekrevede oppgaver, som kan bli for store for små organisasjonsheter å mestre godt

alene. Små kommuner står overfor mange av de samme utfordringene.

Omfanget av det interkommunale samarbeidet innen kirken, dvs. samarbeid mellom fellesråd i nabokommuner, er ikke fullstendig kartlagt, og erfaringene er derfor heller ikke systematisert. KA har i en skriftserie publisert kjente erfaringer og pekt på viktige generelle forutsetninger for slikt samarbeid. KA har også tegnet ut mulige modeller for interkommunalt samarbeid i kirken – i stor grad etter mønster fra kommunesektoren, der utforming av regler og modeller for interkommunalt samarbeid er kommet lenger enn i kirken.

Det pågående forsøks- og utviklingsarbeidet – i menigheter og kommuner, mellom fellesråd og i prostier – er mer omfattende enn tidligere i kirkens historie. De erfaringene som er gjort, viser at organisasjonsutvikling i kirken er ressurs-, kompetanse- og tidkrevende, ikke minst fordi kirkens organisering er nært knyttet til den kommunale organiseringen, mens prestetjenesten er del av den statlige forvaltningen. Endringer i kirkens lokale organisering berører et relativt omfattende lov-, regel- og avtaleverk. I tillegg kommer at endrings- og utviklingsarbeid ofte stiller store krav til kompetanse, vilje til endring og bred involvering av de berørte. Generelt i Den norske kirke er kunnskapen og erfaringene fra slike endringsprosesser relativt begrenset, selv om kirken på sentralt og regionalt nivå har opparbeidet betydelig kunnskap om slike prosesser. Forsøk og utviklingsprosjekter, enten de gjennomføres på tvers av menighets- og kommunegrensene, i byer eller i prostier, evalueres fortløpende. Videreføring av slike forsøks- og utviklingsprosjekter, med systematiske evalueringer og erfaringsinhenting, er viktige bidrag til en målrettet organisasjonsutvikling i kirken.

10.3 Departementets vurderinger

10.3.1 Innledning

Den norske kirke har rundt 3,9 millioner medlemmer. Kirken og kirkens tjenester er til stede i alle lokalsamfunn. Virksomheten er omfattende, med en rekke aktiviteter, uttrykksformer og oppgaver. Kirken skal gi rom for ulike meninger, teologiske oppfatninger og retninger. Synet på hvilken hensikt kirken primært skal fylle, vil naturlig også forme synet på hvilken organisasjonsstruktur kirken er best tjent med. Kirkens organisatoriske utforming og hvordan ansvars- og myndighetsfordelingen er ordnet, er i seg selv et uttrykk for en teologi og et kirkesyn.

Utover de endringer som er drøftet i kapitlene foran, mener departementet at det foreligger et betydelig utviklingsbehov med hensyn til hvordan kirken for øvrig organiseres. Målet må være å legge til rette for en mer funksjonell og formålstjenlig organisering av kirkens virksomhet. Et slikt utviklingsarbeid bør i første rekke skje i regi av Kirkemøtet, som også vil være nærmest til å definere utviklingsbehovet. Rammene for dette arbeidet bør være vide, tilpasset kirkens finansieringsordninger slik de er i dag.

Fornyelse av kirkens organisering må i høy grad sees i lys av generelle utviklingstrekk i samfunns-, kirke- og menighetsliv. Det mest aktuelle utviklings- eller endringsbehovet synes i dag å være knyttet til kirkens lokale organisering. Erfaringene det siste tiåret viser at de oppgavene som ligger til den lokale kirkeforvaltningen mange steder må søkes ivaretatt gjennom nye former for samarbeid – på tvers av menighets- og kommunegrenser. Fra kirkelig hold er det dessuten framholdt at prestetjenestens tilknytning til statsforvaltningen trenger å endres.

Meldingens hovedtema er statskirkeordningen. De utfordringene kirkens lokale organisering står overfor, vil langt på vei være de samme uavhengig av hvordan det rettslige forholdet mellom staten og Den norske kirke blir utformet. Departementet har ikke sett det som naturlig i denne meldingen å drøfte uttømmende hvordan disse utfordringene kan imøtekommes. Dette er spørsmål som departementet vil drøfte med kirkelige organer og komme tilbake til. I det følgende er det likevel trukket opp enkelte perspektiver som departementet mener har særlig betydning for det videre utviklingsarbeidet.

10.3.2 Endringer i samfunns-, kirke- og menighetsliv

Menighetslivet i Den norske kirke har i løpet av de siste tiårene vært i sterk endring. Endringene har sammenheng med blant annet demografiske og sosiokulturelle utviklingstrekk, dvs. endringer av mer generell samfunnsmessig karakter. Mer spesifikt er endringene i menighetslivet en virkning også av kirkelige utviklingstrekk. Menighetslivet har de seneste årene vært preget av tiltagende profesjonalisering, både lokalt, regionalt og sentralt, samtidig som oppslutningen omkring de frivillige organisasjonene i noen grad er svekket.

For noen tiår siden var prestene ofte alene om å være heltidstilsatte i menighetene. Ved siden av presten var det gjerne deltidstilsatte klokkere, organister og kirketjenere som bistod ved gjen-

nomføringen av gudstjenester og kirkelige handlinger, men som hadde relativt liten innflytelse på menighetslivet for øvrig. Det var presten som representerte kontakten mellom menigheten, lokalsamfunnet og kirkens medlemmer. I kraft av sin embetsutøvelse og ved å ha sete i menighetsrådet hadde soknepresten avgjørende innflytelse på den virksomheten som fant sted i kirkebygget.

I norsk kirkeliv har gudstjenesteliv og menighetsliv tradisjonelt vært sett som to relativt atskilte virksomheter. Statskirkeordningen har i stor grad lagt rammeverket for gudstjenestelivet. Ved kongelig forordning og under biskopens tilsyn har prestene sørget for at gudstjenester og kirkelige handlinger er blitt utført i alle menigheter. Menighetslivet har derimot i stor grad vært organisert på siden av gudstjenestelivet, i store deler av landet oftest i regi av lekmannsorganisasjonene. Denne virksomheten har funnet sin naturlige plass i menighetslivet på stedet, men gjerne utenfor kirkebygget – i foreningsliv, i husfelleskap og på bedehusene.

I dag er situasjonen en annen. I tillegg til de vel 1 300 prestestillingene er det registrert ca. 6 000 andre kirkelig tilsatte. Kateketer, diakoner og kirkeemusikere (organister, kantorer) utfører sitt arbeid i tilknytning til gudstjenestelivet så vel som i menighetslivet for øvrig. I tillegg kommer barne- og ungdomsarbeidere, klokkere, kirketjenere, menighetssekretærer m.fl. I de fleste menigheter er det i dag en kirkelig stab, dvs. kirkelig tilsatte som alle inngår i det samme arbeids- og kollegafelleskapet.

Endringer i bosettingsmønster og til dels synkende oppslutning i det frivillige organisasjonslivet i kirken har ført til at kirke- og menighetsliv i dag framstår annerledes enn tidligere. På mange steder i landet, særlig i områder som har vært preget av høy befolkningsvekst, eksisterer det ikke lenger et frivillig kirkelig organisasjonsliv i tilknytning til eller som supplement til det arbeidet menighetsrådet har ansvaret for. Kirkelivet i lokalmiljøet er i dag mer enn tidligere avhengig av at det er ansatte i menigheten som kan gjennomføre menighetsbyggende tiltak. De moderne arbeidskirkene, som ved siden av kirkerommet inneholder flerbruksrom for barne- og ungdomsarbeid o.l., illustrerer at en større del av menighetens arbeid i dag finner sted med utgangspunkt i kirkebygget. Samtidig utvikles det nye menighetsformer enkelte steder, dvs. menighetsfelleskap som organiseres utenom eller ved siden av den tradisjonelle menighetsstrukturen. Lokale menighetsdannelser innenfor Normisjon er eksempler på det siste.

Disse utviklingstrekkene bidrar til at det ikke er naturlig å skjelne mellom gudstjenestelivet og

Boks 10.2 Gudstjenestereform

Kirkerådet har igangsatt arbeidet med en større gudstjenestereform i Den norske kirke. Målsettingene for reformen er å gi rom for større fleksibilitet og valgfrihet, mer involvering fra deltakere og sterkere stedlig forankring av gudstjenestelivet. Målet er at ny gudstjenesteordning (høymesseliturgi) skal vedtas av Kirkemøtet 2010. Også ny salmebok for Den norske kirke er planlagt til samme tid. Gudstjenestereformen legger opp til at gudstjenesten i større grad vil bli et ansvar og en oppgave for menigheten som sådan.

det øvrige menighetsarbeidet. Dersom folkekirken skal bevares og videreutvikles slik at kirkens medlemmer fortsatt kjenner tilhørighet til sin kirke og menighet, må det være bredde i gudstjenestelivet og menighetslivet for øvrig. Menighetens virksomhet må sees under ett, slik at både gudstjenesteliv og menighetsliv oppleves og utformes som menighetens felles ansvar.

Hovedspørsmålet i denne meldingen er forholdet mellom staten og Den norske kirke. Selv om kirkeordningsspørsmålet er viktig, vil Den norske kirkes framtid som folkekirke i første rekke avhenge av at nye generasjoner døpes, at kirken har bredde i sin oppslutning, og at kirken har betydning i folks liv.

10.3.3 Kirkens organisering*Forsøks- og utviklingsarbeid*

Foran er gjennomgått sentrale sider og utfordringer ved kirkens lokale organisering. Det forsøks- og utviklingsarbeidet som er igangsatt, er begrunnet i praktiske behov og erfaringer. Målsettingen er å utprøve nye måter å organisere kirkens lokale virksomhet på. Ved siden av trosopplæringsreformen er dette forsøks- og utviklingsarbeidet kanskje det viktigste kirkelige innsatsområdet i tiden framover. Lokal organisasjonsutvikling i kirken bør forsterkes. Både de erfaringer som er gjort og de behov som er avdekket for organisasjonsmessige endringer, viser at det er et stort potensial for endring, for nye samarbeidsformer og -løsninger, på tvers av menighets- og kommunegrenser og innen alle deler av den lokale kirkeforvaltning og virksomhet. Hvordan dette potensialet kan utløses, avhenger av en rekke faktorer. I sammenheng med de årlige statsbudsjettene vil departementet vur-

dere spørsmålet om økte stimuleringstilskudd til forsøks- og utviklingstiltak. På sentralt og regionalt nivå i kirken bør det samtidig bygges opp større kapasitet og kompetanse til å gi veiledning til lokale utviklingsprosjekter, til å ta initiativ til endrings- og omstillingsprosesser, til å systematisere, formidle og utveksle erfaringer og praktiske løsningsmodeller. Gjennom kompetanseheving, kunnskapsformidling, kurs og konferanser, må det legges et grunnlag for endring, for etterspørring av nye måter å løse oppgavene på. Til dette kommer at den teknologiske utviklingen i seg selv er en viktig drivkraft for organisasjonsutvikling. Utvikling og bygging av IKT-systemer i kirken reiser allerede i dag spørsmål om felles IKT-løsninger på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer.

Lokale endringsprosesser krever lokal deltakelse og tilslutning. Dette er grunnleggende for at omstillingsprosesser skal lykkes. Samtidig synes det grunn til å reise spørsmål om kirkens organisering alle steder er hensiktsmessig, sett i lys av de utfordringer kirken står overfor, de ressurser som står til rådighet, og de oppgaver som skal løses. Det er naturlig å reise spørsmålet om det i bispedømmene bør tas initiativ til en systematisk gjennomgang av kirkens inndeling og lokale organisering. Et slikt arbeid bør i tilfelle forankres regionalt, med lokal deltakelse og med veiledning og kompetanse stilt til rådighet fra sentralt kirkelig hold.

Når det spesielt gjelder spørsmålet om prostiet i framtiden bør utvikles som en egen forvaltningsenhet, vises det til det pågående forsøksarbeidet. Etter departementets syn må det vinnes betydelig flere erfaringer med prostiet som samarbeids- eller forvaltningsområde før det kan trekkes konklusjoner om prostiets framtidige stilling i kirkeordningen.

Kirkens rettsevne

I sammenheng med kirkens organisering reises ofte spørsmål om det er grunnlag for å utvikle flere sider eller dimensjoner ved Den norske kirkes rettslige stilling. Både Gjønnesutvalget og høringsinstansene drøfter spørsmålet om Den norske kirke kan gis rettslig selvstendighet uavhengig av staten og den enkelte menighets rettslige selvstendighet. Drøftingene er av generell karakter og i første rekke knyttet til forslag om avvikling av statskirkeordningen.

Departementet viser til avtalen som ble inngått mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 der det heter: «Den norske kirkes organisering

ring og virksomhet skal fortsatt reguleres ved en egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt.»

Prestene

I de seneste årene har det fra kirkelig hold i økende grad vært reist spørsmål om prestatjenesten bør organiseres annerledes enn i dag. Kirkemøtets vedtak fra 2005, Gjønnnesutvalget og høringsen understreker behovet for en bedre organisatorisk samordning mellom prestatjenesten og kirkens virksomhet for øvrig, blant annet for å oppnå en mer effektiv ressursutnyttning og mer samordnet ledelse i kirken. Også en nylig avgitt kirkelig utredning om det framtidige arbeidsgiveransvaret i kirken, berører slike spørsmål.

Prestene er i dag statstjenestemenn og prestatjenesten en del av statsforvaltningen. Av framstillingen foran framgår at utviklingen i menighets- og kirkelivet de siste 30–40 år har hatt stor betydning for det tradisjonelle forholdet mellom prest og menighet, mellom gudstjenesteliv og menighetsliv. Gudstjenesten er fortsatt menighetens fremste samlingssted, men gudstjenestene og de kirkelige handlingene – de forordnede tjenestene – er i dag en del av et større og mer mangfoldig kirke- og menighetsliv, der prestens rolle eller posisjon blir mindre framtrepende enn tidligere. Disse kjennetegnene ved menighetenes utvikling vil i årene framover forsterkes gjennom trosopplæringsreformen.

Den særlige stillingen som prestatjenesten har i dagens kirkeordning, er historisk begrunnet i å

beskytte og sikre de forordnede tjenestene over hele landet. Det er naturlig at det reises spørsmål om denne særstillingen som de forordnede tjenestene – og dermed prestatjenesten – historisk er gitt i kirkeordningen, er tilpasset de grunnleggende endringene og utviklingstrekkene som preger kirke- og menighetslivet i dag. Tilsvarende er det naturlig å stille spørsmål om grunnlaget for prestatjenestens organisering som del av statsforvaltningen er til stede i samme grad som tidligere.

Det er en rekke spørsmål som må utredes og avklares nærmere dersom prestatjenesten skal gis en annen organisatorisk og rettslig forankring enn i dag. Med bakgrunn i departementets tilråding i hovedspørsmålene, legger departementet til grunn at biskopene og prestene fortsatt skal være statstjenestemenn. Det følger av dette at den regionale kirkelige administrasjonen (bispedømmerådene og biskopene), som har det regionale ansvaret for prestatjenesten på statens vegne, også vil være en del av statsforvaltningen, slik som nå. Fordi kirkens sentrale administrasjon (Kirkerådet) bør ha samme rettslige status som den regionale, vil også denne fortsatt være en del av statsforvaltningen. Dette er i samsvar med avtalen mellom de politiske partiene på Stortinget 10. april 2008 der det heter: «Staten skal fortsatt lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for biskoper, proster, prester og andre som tilsettes i kirkelige stillinger av regionale og sentrale kirkelige organer.» Videre heter det i avtalen: «Den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen skal fortsatt være en del av statsforvaltningen.»

11 Kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten

11.1 Innledning

Av landets 1 620 kirker er nær 1 000 kirker fredet eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle kirker. Som kulturminner og kunstsatter er disse kirkene, med sine interiører og utsmykning, blant de største og mest betydningsfulle fellesverdiene vi har i vårt land. Nær alle kirker eies av menighetene (soknene). Gjønnesutvalget drøfter behovet for nasjonal innsats for sikring og vern av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene, og foreslår flere tiltak i denne sammenheng. Gjønnesutvalget drøfter dessuten spørsmålet om eiendomsretten til kirkene, som også var tema for høringen. Selv om slike spørsmål ikke er avgjørende for hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke utformes, har departementet funnet det naturlig å gjennomgå enkelte av de særlige spørsmålene som berører kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten.

11.2 Norges kirker

11.2.1 Definisjoner, kategorier og nøkkeltall

I kristningstiden og utover i middelalderen ble det reist et stort antall kirker. I middelalderen, som regnes fram til reformasjonen i 1537, er det anslått at det var 1 200 kirker i landet. I tidsperiodene senere forfalt mange av kirkene eller ble ødelagt på annen måte. Det er i dag 195 middelalderkirker tilbake. 162 kirker av dem er steinkirker, 33 er trekirker, herav 28 stavkirker.

Alle kulturminner fra tiden før 1537 og alle bygninger fra tiden før 1650, er fredet ved lov, jf. kulturminneloven § 4. Dette gjelder kirkene så vel som alle andre kulturminner, men kirkene er blant de største og viktigste kulturminnene fra denne tiden. Mange kulturminner fra tiden etter 1650 er også fredet, men da etter vedtak av Riksantikvaren.

Av kirker som ble reist i perioden fra 1537 til 1650, er det 21 kirker tilbake. Alle kirker som er oppført i perioden 1650–1850 er enten fredet eller utpekt (listeført) av Riksantikvaren som særlig kulturhistorisk verdifulle kirker. Det finnes 309 kirker fra denne tiden.

Den mest aktive kirkereisningsperioden etter middelalderen var i årene fra 1850 til rundt 1910.

Det ble da reist godt over 700 kirker. Flere av dem ble ødelagt ved brann eller på annen måte, og det er i dag rundt 630 kirker fra denne tiden.

451 kirker bygget i tiden etter 1850 er listeført av Riksantikvaren. I tillegg kommer tre vedtaksfredede kirker oppført etter 1850. Tromsdalen kirke i Tromsø (Ishavskatedralen), som er oppført i 1965, er eksempel på en kirke som er bygget i nyere tid og som regnes som så kulturhistorisk verdifull at den er listeført.

Det er i dag rundt 1 620 kirker som regnes som kirker i kirkelovens forstand. Av disse er 220 kirker fredet, enten ved lov eller ved vedtak av Riksantikvaren. 765 kirker har status som verneverdige hvorav 5 er midlertidig fredet. I alt 985 av landets kirker, dvs. en andel på 60 pst., er dermed regnet som så kulturhistorisk verdifulle at de er enten fredet eller underlagt kulturminnevern. Alle kirkene er i bruk som menighetskirker i Den norske kirke, med unntak av Jakob kirke i Oslo, som i 1990 ble tatt ut av vanlig bruk som menighetskirke. Dønnesfjord kirke i Hasvik kommune er den eneste kirken de siste 50 år som er nedlagt som kirke. Dette skjedde i 2003.

Virkingen av at kirker er fredet eller utpekt av Riksantikvaren som særlig kulturhistorisk verdifulle, er at kirkene er underlagt særlige restriksjoner ved bygningsmessige eller interiørmessige forandringer. Planer om forandringer må alltid fore-

Boks 11.1 Kirkeloven § 17

Kirkeloven § 17 første ledd har denne ordlyden: «Med kirke menes i dette kapitlet soknekirke eller kapell som er godkjent av Kongen eller departementet, eller som er kirke fra gammelt av.» Lokaler innviet til kirkelig bruk blir ofte betegnet som gravkapell, fjellkirke, sportskapell eller liknende, men disse er ikke kirker i kirkelovens forstand. Virkingen av at et bygg er kirke i lovens forstand, er at menigheten eier kirken om ikke annet følger av et særskilt rettsgrunnlag, og at kommunen har det økonomiske ansvaret for driften og vedlikeholdet.

legges kulturminnemyndighetene før forandringer i tilfelle kan gjennomføres.

11.2.2 Kirkenes eierforhold

Kirkene var i eldre tid regnet som en type offentligrettslige og selveiende stiftelser, som kunne ha formue og inntekter fra jordeiendommer og avgifter. Kirkene tilhørte befolkningen i kirkesoknet, som hadde ansvaret for byggingen og vedlikeholdet. Menighetenes tilbakekjøp av kirkene etter kirkesalget i 1720-årene, da over 600 kirker ble solgt til private, ble endelig gjennomført mot slutten av 1800-tallet. Kirkeloven av 1897 bekreftet menighetenes eiendomsrett til kirkene. Også etter kirkeloven i dag er det menighetene som eier kirkene. Det samme gjelder kirkenes utsmykning, inventar og utstyr.

I byene kan kirkene være i felleseie mellom soknene. Unntaksvis forekommer det at kirker kan være eiet av andre enn soknene. Flere stavkirker er eiet av Fortidsminneforeningen. Noen kirker er eiet av staten, blant annet Svalbard kirke.

De fleste kirkegårder er en del av kirketomten og har samme hjemmelsforhold som kirkebygget. Hjemmelsforholdene for gravplasser som ikke ligger i umiddelbar nærhet til en kirke, kan være andre. I slike tilfeller kan kommunen eller andre enn soknet være eier.

Selv om menighetenes (soknenes) eiendomsrett til kirkene har vært lovfestet siden 1800-tallet, var det først ved kirkeloven av 1996 at et kirkelig valgt organ fikk forvaltningsansvaret. Til da var det kommunene som forvaltet kirkene på menighetenes vegne. Kommunenes økonomiske ansvar for bygging, drift og vedlikehold av kirkene forble uendret ved kirkeloven av 1996.

Kirkebyggenes frednings- eller vernestatus har ikke betydning for kirkenes eierforhold. Kommunenes økonomiske ansvar for kirkenes vedlikehold og drift gjelder for alle kirker som er i bruk som kirke, uansett vernestatus.

11.2.3 Kirkenes vedlikeholdssituasjon. Nasjonale tiltak

Manglende vedlikehold over lang tid har medført at kirkene og kirkenes utsmykning mange steder er i dårlig stand. Riksantikvaren har tidligere beregnet at etterslepet i vedlikeholdet for de kulturhistorisk verdifulle kirkene utgjør godt over 3 mrd. kroner. Mange av landets kirker, uavhengig av vernestatus, har behov for investeringer eller oppgraderinger som kan gjøre kirkene mer tjenlige for sitt bruksformål. De anslag som er gjort på

det samlede vedlikeholds- og oppgraderingsbehovet for alle landets kirker, summerer seg til rundt 8 mrd. kroner.

Riksantikvaren har påpekt at kommuner og menigheter ofte har begrenset kunnskap om de faglige kravene som stilles ved istandsetting av kirker. Den spesialiserte håndverkskompetansen som trengs, er lokalisert til få fagmiljøer og er ikke uten videre tilgjengelig. Inntil nylig har kunnskap og dokumentasjon om den enkelte kirke i liten grad vært registrert og systematisert.

Kirkenes vedlikeholdssituasjon og de utfordringer som feltet representerer, ble gjennomgått i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* (kulturminnemeldingen) og i St.meld. nr. 41 (2004–2005) *Om økonomien i Den norske kirke*, jf. Innst. S. nr. 227 (2004–2005) og Innst. S. nr. 108 (2005–2006). I meldingene ble det gjort rede for den nasjonale satsingen på området. Statlige tiltak som spesielt berører kirkebyggene, kan i hovedsak inndeles i to kategorier. Den ene kategorien omfatter statstilskudd til konkrete istandsettingsprosjekter for den enkelte kirke. Den andre omfatter statstilskudd til tiltak som skal tilrettelegge for en bedre forvaltning av kirkebyggene, blant annet gjennom å styrke fagkompetansen og den generelle kunnskapen og dokumentasjonen om kirkebyggene. Følgende nasjonale tiltak innen kirkebyggfeltet gjelder i dag:

- Rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirkebygg, inventar og utsmykning, som ble etablert gjennom statsbudsjettet i 2005, er den viktigste statlige tilskuddsordningen for istandsetting av kirker. Kulturhistorisk verdifulle kirker har prioritet under ordningen. Ordningen innebærer at staten gir et tilskudd til istandsetting som svarer til en beregnet rente av de investeringer som medgår til istandsettingen av en kirke. Investeringsrammen som staten kompenserer utgiftene for, ble første gang satt til 500 mill. kroner. Rammen ble utvidet i 2006 med ytterligere 500 mill. kroner. Den samlede investeringsrammen under ordningen er nå på 1,3 mrd. kroner etter utvidelsen med 300 mill. kroner i revidert budsjett for 2007. I alt 376 kirker, fordelt på 184 kommuner, har mottatt tilsagn om rentekompensasjon i mars 2008. Av den totale rammen er ca. 80 pst. tildelt fredede og verneverdige kirker. Gjennomsnittlig størrelse på istandsettingsprosjekter er på 3,7 mill. kroner.
- Fra 2007 gjelder en ny tilskuddsordning fra Opplysningsvesenets fond som innebærer at de automatisk fredede kirkene, dvs. kirker fra tiden før 1650, skal kunne gis tilskudd for

istandsetting med inntil 30 pst. av kostnadene. Siden ordningen ble etablert, er det fram til mars 2008 søkt om tilskudd for 16 middelalderkirker med et samlet søknadsbeløp på ca. 10 mill. kroner.

- Med finansiering over statsbudsjettet er det igangsatt et systematisk istandsettingsprogram for stavkirkene. I løpet av en tiårsperiode skal alle stavkirkene være satt i forsvarlig stand.
- Fra Norsk kulturminnefond og fra Riksantikvarens generelle bevilgning til vern og sikring av fredede og verneverdige kulturminner, vil det i særlige tilfeller kunne gis tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirker. Riksantikvarens og Kulturminnefondets tilskuddsmidler til kulturminner er vesentlig styrket i statsbudsjettet for 2008. Disponibelt beløp fra Kulturminnefondet til alle formål under fondet er budsjettet med nær 45 mill. kroner for 2008.
- Den nasjonale kirkebyggdatabasen, som driftes av KA, er i første rekke et redskap for den lokale kirkebyggforvaltningen, men databasen inneholder også en omfattende og systematisert dokumentasjon om alle landets kirker, kirkenes inventar og utstyr, tilstandsrapporter om kirkenes vedlikeholdssituasjon m.m. Også opplysninger om gamle kirkesteder og om kirkegårder er registrert i databasen.
- En sentral og felles forsikringsordning for alle kirker ble etablert i 2005, i første rekke for å oppnå reduksjoner i kirkenes forsikringspremier. I sammenheng med forsikringsordningen er det foretatt en omfattende kartlegging av kirkenes lynvern, brann- og innbruddssikkerhet.
- Gjennom et nasjonalt energiøkonomiseringsprosjekt for kirkebygg blir spesialisert kunnskap om kirkenes energibruk systematisert og videreformidlet til kommunene og menighetene.

Norsk Institutt for Kulturminneforskning (NIKU) har de seneste årene styrket sin innsats og kompetanse innen kirkebyggfeltet, blant annet gjennom registrering og utvikling av forskningsbasert kunnskap om kirkene. Forskningsbaserte og historiske data er av NIKU gjort tilgjengelige i en database som foreløpig omfatter opplysninger om 496 kirker, herav 73 som ikke lenger finnes, se nettportalen Norges kirker.no. Det er etablert et nært samarbeid mellom NIKU, Riksantikvaren, KA og andre fagmiljøer innen kirkebyggfeltet.

11.3 Departementets vurderinger

11.3.1 Kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten som samfunnets fellesarv

Våre eldre kirker og kirkegårder er vesentlige og enestående kilder til forståelse av norsk kulturhistorie. Kirkebygget, kirkegårdene og kirkekunsten formidler kunnskap om den kristne kulturarven, om trosliv og trosskikker gjennom århundrene, om håndverkstradisjoner, byggeskikk, materialbruk og skiftende stil- og kunstepoker. Kirkene er utsmykket med tak- og veggmalerier, altertavler, tekstil- og glassarbeider. Døpefonter og prekestoler er ved sin utforming og rike dekor ofte kunstgjenstander i seg selv. I tillegg kommer andre kunstgjenstander som tre- og steinskulpturer, votivskip, kirke- og altersølv m.m. Kirkenes orgler er mange steder ikke bare enestående musikkinstrumenter, men verdifulle også i kraft av sin kunstneriske utforming. Kirkenes inventar og utsmykning er blant de rikeste kunstskattene vi har. Til dette kommer at kirkene med sine kirkegårder har en sentral plassering i kulturlandskapet og er blant de viktigste symbolbærerne av lokal identitet og tilhørighet.

Departementet viser til at ivaretagelsen av kirkebyggenes, kirkegårdenes og kirkekunstens betydning som kulturminner er en forpliktelse og en rett som påhviler det norske samfunnet. Dette må gjelde uansett kirkeordning. Den norske kirke som trossamfunn og menighetene som kirkeiere kan ikke alene ha plikt eller rett til å ivareta denne kulturarven og de fellesverdiene som kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten representerer. Disse er en fellesverdi og fellesformue som i egentlig forstand tilhører alle, selv om den formelle eiendomsretten ligger til menighetene i Den norske kirke. Det er ingen motsetninger i dette så lenge utøvelsen av eierrettighetene er underlagt den regulering som samfunnet ser som nødvendig.

Departementet mener det følger av dette at bestemmelser og økonomiske ordninger som samfunnet ser nødvendigheten av på dette området, bare i begrenset utstrekning er en del av spørsmålet om hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke bør reguleres. I første rekke ville spørsmålet blitt aktualisert dersom Den norske kirkes finansieringsgrunnlag ble endret og kirken fikk en selvstendig økonomi uten offentlig finansiering, dvs. i retning av medlemsbasert betaling.

Departementet mener den svenske ordningen med en *kyrkoantikvarisk årsattning* må sees i lys av finansieringssystemet for Svenska kyrkan. Sven-

ska kyrkan finansieres av medlemmene gjennom en medlemsavgift (kyrkoskatt) som Svenska kyrkan fastsetter størrelsen av. Ved avviklingen av statskirkeordningen i Sverige måtte det naturlig avklares hvordan det svenske samfunnet skulle kunne sikre at den kulturarven som kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten representerer, ble bevart også for framtiden. Dersom ansvaret for å sikre disse fellesverdiene skulle ligge til den selvstendigjorte Svenska kyrkan alene, gjennom kirkemedlemmenes kirkeskatt, ville Svenska kyrkan bli overgitt et ansvar som kollektivt tilhører det svenske samfunnet.

Departementet har i kapittel 8 drøftet framtidige finansieringsordninger for Den norske kirke, og framholdt at dagens finansieringsordning over offentlige budsjetter, uten grunnlag i særskilte avgifter eller skatter, bør videreføres. I tilslutning til dette mener departementet at spørsmålet om hvilke bestemmelser og særskilte økonomiske ordninger som bør gjelde for kirkebyggene, verken er en nødvendig eller naturlig del av hovedspørsmålet om det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke.

Både eiendomsretten til kirkene og behovet for økt statlig innsats overfor de kulturhistorisk verdifulle kirkene blir drøftet relativt utførlig av Gjønnnesutvalget. Også mange av høringsinstansene berører saksfeltet i sine høringsuttalelser. Utover en særskilt vurdering av eiendomsretten til kirkene har departementet i det følgende funnet det naturlig å kommentere særlig spørsmålet om økt statlig innsats overfor kirkene.

11.3.2 Eiendomsretten til kirkene, kirkekunsten og kirkegårdene

Menighetenes eiendomsrett til kirkene ble anerkjent og lovfestet ved kirkelovgivningen i siste halvdel av 1800-tallet. Bestemmelsene i kirkelovene den gang stadfestet på mange måter den rettsstilstanden som hadde vært gjeldende på dette området i gammel tid, da kirken tilhørte befolkningen i kirkesoknet. Kirkeloven av 1996 videreførte bestemmelsen om menighetenes eiendomsrett til kirkene.

Høringsinstansene ble bedt om å uttale seg om eiendomsretten til kirkebyggene, dvs. om de burde eies av menighetene i Den norske kirke eller av kommunene. Resultatet fra høringen viser at et stort flertall mener at kirkene fortsatt bør være eiet av menighetene. Med bakgrunn i høringsresultatet, sett i sammenheng med finansieringsordnin-

gene for Den norske kirke, mener departementet at det er uaktuelt å vurdere andre eierforhold for kirkene.

Mindretallet i Gjønnnesutvalget mener det er grunn til å vurdere spørsmål om blant annet formuesdeling mellom kirken og staten dersom statskirkeordningen avvikles. Med de anbefalinger departementet gjør gjeldende i meldingen, både om finansieringsordninger og om den rettslige reguleringen av forholdet mellom staten og kirken, kan ikke departementet se det er grunn til å ta disse spørsmålene opp til nærmere drøfting.

I kapittel 9 går departementet inn for at kirkegårdsforvaltningen forblir en del av den lokale kirkeforvaltningen i kommunene. Departementet kan i lys av dette ikke se at det er grunn til å vurdere nærmere eiendomsforholdene til kirkegårder som ligger i umiddelbar nærhet til en kirke og har samme hjemmelsforhold som kirkebygget. For andre gravplasser vil hjemmelsforholdene bero på en konkret vurdering av rettsgrunnlaget i det enkelte tilfelle.

Ved avvikling av statskirkeordningen mener Gjønnnesutvalget at kirker i bruk for Den norske kirke og som anses eiet av staten, bør vurderes overført til Den norske kirke. Uavhengig av kirkeordning foreslår utvalget at det vurderes om staten bør være eier av særskilt verneverdige kirker og et representativt utvalg av andre kulturhistorisk verdifulle og tidstypiske kirker.

Departementet viser til at det er svært få kirker som ikke er eiet av menighetene eller av private, dvs. eiet av staten. Det foreligger ingen praktiske erfaringer som tilsier at disse kirkene bør overføres fra staten til menighetene. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta spørsmålet opp til vurdering.

Forslaget om statlig eierskap til særskilt verneverdige kirker og til et representativt utvalg steinkirker og tidstypiske kirkebygg, vil være en endring i menighetenes eiendomsrett. Departementet kan ikke se at det foreligger hensyn som tilsier dette nå.

Gjønnnesutvalget foreslår at staten blir eier av kirker som nedlegges eller tas ut av kirkelig bruk. Som nevnt er det bare to kirker (Jakob kirke i Oslo og Dønnesfjord kirke i Hasvik) som de siste 50 år er tatt ut av regelmessig bruk som menighetskirke, eller som er nedlagt som kirke. Spørsmålet om hvem som i slike situasjoner bør eie kirken, må bero på en konkret vurdering, særlig av hvilket nytt bruksformål kirken skal ha.

11.3.3 Statens innsats for vern av kirker

Gjønnesutvalgets anbefaling om at staten gjennom særskilte økonomiske støtteordninger bør øke sin innsats overfor de kulturhistorisk verdifulle kirkene, har vært foreslått i flere utredninger tidligere, blant annet av Sivertsenutvalget i 1975, Kirkelovutvalget i 1989 og Bakkevigutvalget i 2002. Også i NOU 2001:2 *Fortid former framtid* (Kulturminneutvalget) og i NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* (Eiendomsforvaltningsutvalget) er slike støtteordninger nevnt.

Under punkt 11.2.3 er redegjort for de nasjonale tiltakene som de senere år er iverksatt fra statens side for å stimulere kommuner og menigheter til å sette kirkene i bedre stand og for å få et bedre dokumentasjons- og kunnskapsgrunnlag for kirkenes forvaltning. Av særlig betydning er rentekompensasjonsordningen og den nylig innførte tilskuddsordningen fra Opplysningsvesenets fond.

Departementet mener det er viktig å fastholde at ansvaret for vedlikeholdet av kirkene i første rekke er et ansvar for lokalsamfunnet. Gjønnesutvalgets forslag er basert på den samme prinsipielle forutsetningen, noe som også får tilslutning av flertallet blant høringsinstansene, også blant kommunene. Hvordan kirkene, også de verneverdige kirkene, kan sikres et forsvarlig vedlikeholds nivå, må bygge på denne forutsetningen. Uklarheter i ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene på dette området vil kunne svekke den samlede innsatsen på feltet.

I tilslutning til dette mener departementet at det viktigste nasjonale og generelle bidraget for å

sikre at kirkene blir bevart, er å sikre kommunenes økonomiske evne til å ivareta sitt ansvar. Den betydelige styrkingen av kommuneøkonomien de seneste årene er det fremste bidraget til dette. I tillegg er det behov for tiltak spesielt innrettet mot kirkebyggene og deres forvaltning. Både rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirker, inventar og utstyr og den nye tilskuddsordningen fra Opplysningsvesenets fond til eldre kirker representerer slike særskilte tiltak. Over Riksantikvarens budsjett er det dessuten gitt midler til et flerårig program for istandsetting av stavkirker. Utover dette kan det over Riksantikvarens budsjett og fra Kulturminnefondet gis tilskudd til fredede og verneverdige kulturminner, deriblant kirker. Med bevilgninger over statsbudsjettet er det ellers utviklet nasjonale tiltak for en bedre bygningsforvaltning, økt brann- og innbruddssikkerhet, effektiv og tilpasset energibruk og økt registrering og systematisering av generell og forskningsbasert kunnskap om kirkebyggene. Denne nasjonale satsingen har opprettholdt og videreutviklet spesialisert kompetanse i flere fagmiljøer. Spørsmål om endringer eller utvidelse av de nasjonale tiltakene som er etablert, vil departementet på vanlig måte vurdere i budsjettsammenheng.

Gjønnesutvalget framholder behovet for et kulturminnefaglig kompetansesenter innenfor Den norske kirke. I sin høringsuttalelse understreker også Riksantikvaren behovet for et slikt senter. Departementet er enig i at det er et generelt behov for å styrke den kulturminnefaglige kompetansen innen Den norske kirke. Departementet vil vurdere dette spørsmålet i tiden framover.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Innledning

Hovedsaken i meldingen er hvordan det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke bør utformes. Sentralt i denne sammenheng står spørsmålet om endringer i Grunnloven. De grunnlovsendringene som er aktuelle, har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning.

Departementet drøfter i meldingen flere andre spørsmål som ikke direkte gjelder endringene i Grunnloven. Det gjelder det kirkelige demokratiet, finansierungsordninger, kirkegårdsforvaltningen, kirkens organisering og kirkebyggene, jf. kapitlene 7–11. På flere av disse områdene mener departementet at dagens ordninger i hovedsak bør føres videre. På enkelte områder ser departementet grunn til å vurdere endringer. I punkt 12.2 nedenfor er kort omtalt de områder som har betydning for vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene og som direkte berører Den norske kirke. I punkt 12.3 er omtalt spørsmål som i første rekke berører tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke.

12.2 Hovedpunkter

I kapittel 7 understrekes behovet for å styrke det kirkelige demokratiet. Departementet har i samarbeid med Kirkerådet oppnevnt en arbeidsgruppe med oppgave å identifisere tiltak som kan styrke det kirkelige demokratiet (Bakkevigutvalget 2008). Arbeidsgruppen skal legge fram sin rapport innen 1. mai 2008. Oppfølgingen av arbeidsgruppens forslag vil kunne få budsjettmessige og administrative konsekvenser. Departementet vil komme tilbake til disse i budsjettssammenheng på vanlig måte.

I kapittel 8 drøftes finansieringen av Den norske kirke og spørsmålet om større endringer i kirkens finansierungsordninger. Departementet er kommet til at hovedfinansieringen av Den norske kirke over offentlige budsjetter bør videreføres etter samme oppgavefordeling mellom staten og kommunene som nå. I kapitlet er også omtalt eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Departe-

mentet mener at spørsmålet om den framtidige eiendomsretten til fondet må vurderes dersom statskirkeordningen avvikles og at dette spørsmålet da vil bli avklart politisk. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta spørsmålet opp til vurdering nå.

I kapittel 9, om forvaltningsordningen for kirkegårdene, drøftes spørsmålet om kirkegårdene fortsatt bør være underlagt en kirkelig forvaltning, eller om kommunene bør ha ansvaret. Departementet mener at dagens lovgivning bør videreføres. Ved en fortsatt kirkelig forvaltning er det avgjørende at kirkegårdsmyndighetene opptrer med respekt og forståelse i sin kontakt med de pårørende – uansett tro eller livssyn hos den enkelte. Departementet vil i samarbeid med kirkelige instanser og med tros- og livssynssamfunnene vurdere tiltak som kan sikre dette hensynet. Også bruk av livssynsnøytrale betegnelser og liknende tilpasninger i gravferdsloven skal gjennomgås.

I kapittel 10 drøftes spørsmål som i første rekke gjelder kirkens organisering på lokalt nivå. Departementet mener at det på dette området foreligger et betydelig utviklingsbehov. Målet må i første rekke være å legge til rette for en mer funksjonell og formålstjenlig lokal organisering. Departementet framholder at forsøks- og utviklingsarbeid som kan gi nye former for samarbeid på tvers av menighets- og kommunegrensene bør forsterkes, i tråd med utviklingen i kommunesektoren. I sammenheng med de årlige budsjettene vil departementet vurdere spørsmålet om økte økonomiske rammer for forsøks- og utviklingsarbeidet.

I kapittel 11 drøftes spørsmål som gjelder kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten. Departementet mener det er viktig å fastholde kommunenes lovbestemte ansvar for vedlikeholdet og driften av kirkebyggene. Uklarheter i ansvarsfordelingen vil kunne svekke den samlede innsatsen på feltet. Spørsmål om endringer eller utvidelse av de nasjonale tiltakene som er etablert spesielt overfor kirkebyggene og deres forvaltning, vil departementet på vanlig måte vurdere i budsjettssammenheng. Det samme gjelder spørsmålet om å styrke den kulturminnefaglige kompetansen i kirken, for eksempel ved å etablere et kulturminnefaglig kompetansesenter innen Den norske kirken.

12.3 Særskilte spørsmål

12.3.1 Tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har rett til offentlige tilskudd som tilnærmet svarer til det offentliges utgifter til Den norske kirke, regnet per medlem. Tros- og livssynssamfunnene er ved dette økonomisk likestilte av det offentlige. Departementet ser ikke grunn til å ta opp spørsmålet om et nytt og felles finansierings-system for alle tros- og livssynssamfunnene. I dette ligger at dagens tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke videreføres.

12.3.2 Livssynsnøytrale seremonirom og borgerlig seremoni ved ekteskapsinngåelse

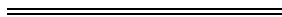
Ingen offentlig myndighet er pålagt å stille livssynsnøytrale seremonirom til rådighet i forbin-

delse med gravferd. Selv om det i de større byene finnes lokaler som gjennom utsmykning og symbolbruk framstår som livssynsnøytrale, er det en generell mangel på slike lokaler. Det samme gjelder livssynsnøytrale lokaler til bruk i forbindelse med ekteskapsinngåelse. Det skal utredes om kommunene gjennom lov skal forpliktes til å stille slike seremonirom til rådighet. De økonomiske konsekvensene vil samtidig bli nærmere klarlagt. Det vil også bli arbeidet med en videreutvikling av den borgerlige seremonien som brukes ved inngåelse av ekteskap, og det vil bli utredet en utvidelse av hvem som kan forestå vielsen.

Kultur- og kirkedepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 11. april 2008 om Staten og Den norske kirke blir sendt Stortinget.



Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon:
Nidaros domkirke © Gorm Kallestad/Scanpix

Trykk: 07 Gruppen AS - 04/2008



241 379
Trykksak