



DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Prop. 71 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i kirkeloven m.m.

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.6.2	Forslag til endringer	28
			4.7	Høring 2011	28
2	Bakgrunn og formål	7	4.7.1	Høringsinstanser	28
2.1	Kirkeforliket og demokratireformen	7	4.7.2	Høringssvar	28
2.2	Forslag til endringer i Grunnloven	7	4.7.3	Departementets vurderinger	29
2.3	Proposisjonens formål og oppbygning	7	5	Endringer i kirkeloven	31
2.4	Nytt grunnlag for fortsatte kirkereformer	9	5.1	Tilsetting av biskoper og proster ..	31
			5.1.1	Innledning	31
			5.1.2	Høringen	31
			5.1.3	Departementets vurderinger vedrørende biskopene	32
3	Demokratireformen	11	5.1.4	Departementets vurderinger vedrørende prostene	33
3.1	Bakgrunn	11	5.2	Kirkemøtets liturgimyndighet	34
3.2	Bakkevigutvalgets innstilling	11	5.2.1	Innledning	34
3.3	Tilrettelegging av reformen	12	5.2.2	Departementets vurderinger	34
3.4	Evaluering av kirkevalget 2009	12	5.3	Bruk av kirkene	35
3.5	Endringer i opplegget for kirkevalget 2011	14	5.4	Særlige regler for behandling av kirkesaker	35
3.6	Evaluering av kirkevalget 2011	16	5.4.1	Innledning	35
3.7	Sluttevalueringen – Stiftelsen Kirkeforsknings konklusjon	19	5.4.2	Høringen	36
3.8	Kirkerådets uttalelse	20	5.4.3	Departementets vurderinger	36
3.9	Sammenfatning	21			
3.10	Departementets vurderinger	22	6	Endringer i gravferdsloven	38
4	Grunnlovsforslagene og konsekvenser for den kirkelige lovgivningen	23	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	39
4.1	Innledning	23	8	Merknader til de enkelte bestemmelser i kirkeloven	40
4.2	Grunnloven § 2	23	9	Merknader til de enkelte bestemmelser i gravferdsloven	42
4.3	Grunnloven § 4	24			
4.4	Grunnloven §§ 21 og 22	24			
4.5	Grunnloven § 16	25			
4.5.1	Gjeldende rett	25			
4.5.2	Forslaget til ny § 16 i Grunnloven	26			
4.5.3	Nærmere om rettslig forankring av læren	27			
4.6	Grunnloven §§ 12 og 27	27			
4.6.1	Gjeldende rett	27			
				Forslag til lov om endringer i kirkeloven m.m.	43



DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Prop. 71 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i kirkeloven m.m.

*Tilråding fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 16. mars 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet legger med dette fram en proposisjon om gjennomføring og evaluering av demokratireformen i Den norske kirke med forslag til endringer i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven).

Gjennomgangen av demokratireformen tar sikte på å gi Stortinget grunnlag for å ta stilling til om forutsetningene er til stede for å vedta forslagene til endringer i Grunnloven som er framsatt i samsvar med den politiske avtalen 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget (kirkeforliket). Formålet med forslagene om endringer i kirkeloven er å ivareta de nødvendige og umiddelbare konsekvensene av eventuelle grunnlovsendringer i tråd med kirkeforliket.

I kapittel 2 er bakgrunnen for og formålet med denne proposisjonen nærmere beskrevet. Kirkeforliket og det tilhørende grunnlovsforslaget er her gjengitt i sin helhet.

Demokratireformen og evalueringen av den er omtalt i kapittel 3. Det er gjort rede for innstillingen fra arbeidsgruppen som i 2008 fikk i oppdrag å foreslå tiltak som kunne styrke demokratiet i Den norske kirke (Bakkevigutvalget), og som kir-

keforliket viser til. Også tilretteleggingen for og gjennomføringen av demokratireformen er beskrevet. Den faglige evalueringen av kirkevalgene i 2009 og 2011 er referert. Konklusjonen i den faglige evalueringen er at tre av fire forutsetninger i kirkeforliket er klart oppfylt, at det fortsatt er utfordringer knyttet til etablering av reelle valgmuligheter, men at reformen har bidratt til økt bredde og deltakelse i det kirkelige demokratiet.

I kapittel 4 har departementet gjort rede for sin forståelse av hva de aktuelle endringene i Grunnloven innebærer for den øvrige kirkelige lovgivningen. Forslagene til endringer i Grunnloven §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27 er omtalt. Det er videre gjort rede for høringen som ble gjennomført våren 2011 om de lovmessige konsekvensene av kirkeforlikets forslag til endringer i Grunnloven. Hovedbudskapet fra høringen var at instansene sluttet seg til en fortsatt skrittvis tilnærming til den videre utviklingen av Den norske kirke som selvstendig trossamfunn, og i hovedsak til departementets konkrete forslag til endringer i kirkeloven.

På denne bakgrunnen foreslår departementet i kapittel 5 endringer i kirkeloven som skal ivareta konsekvensene av eventuelle endringer i Grunnloven i tråd med kirkeforliket. Det omfatter blant annet forslag om at tilsettingsmyndighet for biskoper legges til Kirkerådet, at tilsettingsmyndighet for proster legges til bispedømmerådet, og at det inntas en ny bestemmelse om å lytte til kirkelige organers teologiske vurderinger når saker som gjelder læren behandles av departementet eller Kongen.

I kapittel 6 er det foreslått enkelte mindre endringer i lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven). Disse forslagene sikter mot å rette opp noen små språkfeil i lovteksten.

I kapittel 7 er det gjort rede for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene, og i kapittel 8 finnes særskilte merknader til de enkelte bestemmelsene i kirkeloven som er foreslått endret.

2 Bakgrunn og formål

2.1 Kirkeforliket og demokratireformen

10. april 2008 ble det inngått en avtale mellom samtlige politiske partier på Stortinget om det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke (kirkeforliket). Kirkeforliket innebar at det skulle "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".

Som forutsetning for dette skulle det i samarbeid med Den norske kirke gjennomføres en demokratireform, "slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene". Det ble bestemt at det skulle gjennomføres forsøk med ulike ordninger for kirkelige valg i 2009 og 2011. Reformen skulle evalueres.

Kirkeforliket lå til grunn for St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke og Innst. S. nr. 287 (2007–2008) (Se boks 2.1).

2.2 Forslag til endringer i Grunnloven

Som det framgår, foreskrev kirkeforliket selv at "nødvendige utredninger, lovforberedelser og lovteknisk gjennomgang som følger av avtalen gjennomføres så snart som mulig". I St.meld. nr. 17 (2007–2008) forutsatte Kultur- og kirkedepartementet at det skulle skje en gjennomgang i tråd med denne premissen før det formelt ble framsatt forslag til endringer i Grunnloven i Stortinget. På denne bakgrunnen ba departementet i brev 28. mai 2008 Justis- og politidepartementets lovavdeling vurdere grunnlovsforslagene i avtalen i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser samt foreta en lovteknisk gjennomgang av forslagene. Departementet oversendte lovavdelingens vurdering til Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite i brev 2. juni 2008.

De forslagene til endringer i Grunnloven §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27 som framgår av den politiske avtalen, ble på dette grunnlaget fremmet 30. sep-

tember 2008 av representanter for alle de politiske partiene på Stortinget. Se boks 2.2.

2.3 Proposisjonens formål og oppbygning

Denne proposisjonen redegjør for gjennomføringen og evalueringen av demokratireformen. Den første delen av proposisjonen sikter mot å orientere Stortinget om regjeringens oppfølging av kirkeforliket og gi Stortinget grunnlag for å behandle de framsatte grunnlovsforslagene i samsvar med kirkeforlikets forutsetninger.

Departementet gjør deretter rede for sin forståelse av forslagene til endringer i Grunnloven, med særlig sikte på å identifisere de områdene der det umiddelbart vil være behov for å foreta tilpasninger og justeringer i kirkeloven dersom grunnlovsforslagene blir vedtatt. I forlengelsen av dette er det redegjort for høringen som ble gjennomført i 2011 om lovmessige konsekvenser av de framsatte grunnlovsforslagene.

Deretter følger kapitlene som sikter mot å gi Stortinget grunnlag for eventuelt å treffe vedtak om endringer i kirkeloven. Denne delen inneholder alminnelige og spesielle merknader til lovforslagene, i tillegg til en redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

Kirkeforliket forutsatte også at det skulle gjøres tilpasninger i gravferdsloven med sikte på bedre å legge til rette for at behovene religiøse og livssynsmessige minoriteter har i forbindelse med gravferd, kan ivaretas. Forslag om dette ble framsatt i Prop. 81 L (2010–2011), jf. Innst. 393 L (2010–2011) og vedtatt i juni 2011, jf. Lovvedtak 59 (2010–2011). Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2012.

Departementet vil sammen med kirkelige organer arbeide videre med utformingen av reglene og ordningene for de kirkelige valgene. Eventuelle forslag til endringer i lovbestemmelser om kirkevalg vil bli lagt fram på et senere tidspunkt, jf. punkt 3.10.

Boks 2.1 Politisk avtale 10. april 2008 (kirkeforliket)

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 statstjenestemenn.

- 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 fellesting videreføres som i dag.

3. Grunnlovsendringer:

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

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

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

Grl. § 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.*»

Grl. §§ 21 og 22 «geistlige» tas ut.

Grl. § 12, annet ledd: oppheves

Grl. § 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.

**Boks 2.2 Forslag framsatt i
Dokument nr. 12:10 (2007–2008)**

Overskriften til kapittel A skal lyde:

A. Om Statsformen

§ 2 skal lyde:

Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighetene.

Overskriften til kapittel B skal lyde:

Om den udøvende Magt, om Kongen og den kongelige Familie og om Religionen.

§ 4 skal lyde:

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

§ 12 annet ledd oppheves.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir annet og tredje ledd.

§ 16 skal lyde:

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 skulle understøttes paa lige Linje.

§ 21 første punktum skal lyde:

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

§ 22 første ledd annet punktum skal lyde:

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

§ 27 annet ledd oppheves.

2.4 Nytt grunnlag for fortsatte kirkereformer

Departementets tilnærming til det aktuelle behovet for endringer i det kirkelige regelverket er at en nå skal begrense seg til å fremme forslag som er nødvendige konsekvenser av eventuelle grunnlovsendringer i samsvar med kirkeforliket.

Det kan også være behov for andre og mer omfattende endringer i organiseringen og styringen av Den norske kirke, men det må en i tilfellet komme tilbake til. På enkelte områder kan dette gi lovforslagene i denne proposisjonen et visst midlertidig preg.

Kirkeforliket handler etter departementets oppfatning om en forfatningsreform, og ikke om en forvaltningsreform i kirken. Det representerer ikke et skille mellom staten og Den norske kirke, men det tydeliggjør Den norske kirke som trosamfunn.

Forslagene om endringer i Grunnloven stiller, etter departementets oppfatning, staten i et prinsipielt annerledes forhold til Den norske kirke enn tidligere. Samlet sett kan endringene forstås slik at statens grunnlovsbestemte rolle i kirkestyret fundamentalt sett endres. Den religiøse virksomheten vil ikke lenger etter Grunnloven være en del av statens ansvarsområde. I stedet vil Grunnloven innebære at staten skal understøtte trossamfunnet Den norske kirke "som saadan", og at andre tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

Departementet legger til grunn at grunnlovsforslagene representerer et nytt grunnlag for videre selvstendigjøring av Den norske kirke. Stortingets menneskerettighetsutvalg (Menneskerettighetsutvalget) uttaler at "Den norske kirke nå får en friere stilling" (Rapport fra Stortingets menneskerettighetsutvalg om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011 (Dokument 16 (2011–2012) side 158)). Samtidig vil departementet peke på at endringsforslagene knytter an til den utviklingen av statskirkeordningen som har funnet sted de siste tiårene. Endringer i tråd med kirkeforliket vil legge mindre bastante rammer for en slik videre utvikling enn det dagens rammeverk representerer.

I tilknytning til forfatningsreformen er det 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. Samtidig som forliket legger opp til omfattende endringer i statskirkeordningens konstitusjonelle forankring tar det sikte på at forfatningsendringene skal kunne

gjennomføres på en måte som imøtekommer behovet for kontinuitet. Hensynet til kontinuitet kommer blant annet klart fram i forlikets føringer om og for en demokratireform, i de konkrete elementene i statskirkeordningen som forutsettes videreført, jf. forlikets punkt to, og i ordlyden i forslagene til ny § 2 og ny § 16 i Grunnloven, jf. uttrykket ”forbliver”.

Dagens grunnlovsbestemmelser gir ikke et fullstendig bilde av hvordan statskirkeordningen

nærmere er utformet og fungerer i praksis. Statskirkeordningen har ikke vært en statisk størrelse. Gjennom en lang og skrittvis prosess har den vært innholdsmessig justert og tilpasset endrede rammebetingelser på mange plan. Dette er en utvikling som departementet ser for seg vil fortsette, også innenfor de mer åpne rammene som de nye grunnlovsbestemmelsene eventuelt vil sette.

3 Demokratireformen

3.1 Bakgrunn

Gjennom de gradvise reformene som i løpet av om lag hundre år har vært gjennomført i Den norske kirkes organisering er det blitt etablert kirkelig valgte organer på lokalt (menighetsråd, kirkelig fellelsråd), regionalt (bispedømmeråd) og sentralt (Kirkemøtet, Kirkerådet) nivå i kirken. Dette har gitt grunnlag for å overføre stadig flere oppgaver og mer forvaltningsmyndighet fra kommunale og statlige myndigheter til de kirkelig valgte organene.

Gjennom denne prosessen er den organiserte prestatjenesten under Kongens styre, som grunnlovsbestemmelsene om statskirkeordningen i all hovedsak gjelder, blitt supplert med en demokratisk styringsstruktur i kirken. Dette er en utvikling som kirkens ulike organer og institusjoner har ønsket og gitt sin tilslutning til.

De grunnleggende elementene i de demokratiske ordningene som var etablert før demokratireformen, har ligget fast gjennom reformen. Ordningene er basert på at alle døpte er medlemmer og oppnår stemmerett ved en bestemt alder. Stemmeretten er knyttet til soknet som kirkens grunnenhet.

Før reformen hadde medlemmene stemmerett og var valgbare fra det året de fylte 18. Det ble avholdt direkte urnevalg av menighetsråd hvert fjerde år, samme høst som det var stortingsvalg. Det var adgang til forholdstallsvalg, men i praksis ble valget nesten alltid og alle steder gjennomført som flertallsvalg, dvs. at det bare var en kandidatliste.

Valg til kirkelig fellelsråd, som er et fellesorgan for alle soknene i en kommune, skjedde ved at hvert menighetsråd valgte en eller flere representanter.

Også valg til bispedømmeråd foregikk indirekte. Menighetsrådsmedlemmene avga stemme på leke representanter til bispedømmerådet. Prestene som en gruppe, og kirkelige tilsatte for øvrig som den andre gruppen, valgte egne representanter. Biskopen hadde, og har, sete i bispedømmerådet i kraft av sitt embete.

Kirkemøtet besto, og består, i hovedsak av alle bispedømmerådsmedlemmene.

De valgte kirkelige organene har i etterkrigstida overtatt ansvar for en stadig større del av den kristelige virksomheten i lokalsamfunnene. Menighetsrådet framstår derfor i dag ikke bare som et organ som treffer beslutninger på vegne av soknet. Organet er i vel så stor grad kjennetegnet ved at det planlegger, iverksetter og drifter kirkelig virksomhet ved hjelp av ansatte og frivillige ressurser. For organene på regionalt og sentralt nivå i kirkestrukturen er dette aktivitetselementet en mindre omfattende del av oppgaveporteføljen, og innslaget av ulønnet frivillig virksomhet betydelig mindre.

Ved menighetsrådsvalgene i 2001, 2005 og 2007 ble det gjennomført forsøk og iverksatt ulike tiltak for å styrke oppslutningen om de kirkelige valgene. Dette er det gjort rede for i St.meld. nr. 17 (2007–2008), se sidene 101–105.

Som omtalt ovenfor, var det kirkeforlikets forutsetning at det skulle gjennomføres en demokratireform i kirken (se boks 2.1). Demokratireformens målsetting var at kirkens organer skulle få en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Det ble eksplisitt uttalt at reformen skulle ”gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling” og ”i samarbeid med Den norske kirke”. Den skulle inneholde ”etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg.” Det ble videre uttalt at det ”bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer.”

3.2 Bakkevigutvalgets innstilling

13. februar 2008 nedsatte Kultur- og kirkedepartementet, i samarbeid med Kirkerådet, en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å foreslå tiltak som kunne styrke demokratiet i Den norske kirke. Gruppen ble særskilt bedt om å vurdere tiltak som kunne styrke oppslutningen om menighetsrådsvalgene i 2009, styrke den demokratiske legitimiteten til ulike kirkelige organer, og styrke pro-

sessene rundt framtidig utvelgelse av proster og biskoper. Arbeidsgruppen ble ledet av prost Trond Bakkevig.

Bakkevigutvalgets forslag til tiltak var blant annet:

- Det gjennomføres valg både i 2009 og 2011 – samtidig med henholdsvis stortings- og kommunevalg.
- Valgene avvikles i lokaler i umiddelbar nærhet til de politiske valgene, og med samme åpningstid.
- Valgkort og annen informasjon sendes alle stemmeberettigede.
- Stemmerettsalderen senkes til 15 år.
- Antall leke medlemmer i Kirkemøtet økes.
- Ordningen med valg av fem medlemmer til Kirkemøtet på fritt grunnlag avvikles.
- Det prøves ut ordninger med både direkte og indirekte valg til bispedømmeråd/Kirkemøtet.
- Valg til bispedømmeråd/Kirkemøtet gjennomføres som preferansevalg (et valgsystem der velgerne prioriterer kandidater via stemmeseddelen).
- Det gjennomføres en forskningsbasert evaluering av valgordningsforsøkene.

I samsvar med kirkeforlikets forutsetninger er det Bakkevigutvalgets ulike forslag til tiltak som har ligget til grunn og vært førende for innholdet i og gjennomføringen av demokratireformen.

3.3 Tilrettelegging av reformen

For at demokratireformen skulle kunne gjennomføres i samsvar med forutsetningene var det nødvendig å foreta endringer både i kirkelovens bestemmelser om valg og i valgreglene som i medhold av kirkeloven fastsettes av Kirkemøtet. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene gjorde det også nødvendig med budsjettmessige tilpasninger.

De største budsjettmessige konsekvensene ved kirkevalgene i 2009 og 2011 var knyttet til informasjonstiltak – i form av valgkortutsendinger, utvikling av nettsider, TV-informasjon for å gjøre kirkevalget kjent, informasjon om kandidatene osv.

Fra statens side ble det tilrettelagt for gjennomføring av reformen ved endringer i kirkeloven med sikte på nye valgregler (Ot.prp. nr. 34 (2008–2009), jf. Innst. O. nr. 57 (2008–2009)), og med endringer i statsbudsjettet for 2009 for gjennomføring av demokratireformen i 2009 (St.prp. nr. 39 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 183 (2008–2009)).

Budsjettgrunnlag for gjennomføringen av valgene i 2011 ble omtalt i Prop. 1 S (2010–2011) (kapittel 1590, post 70).

I tråd med dagens myndighetsfordeling, kirkeforliket og Bakkevigutvalgets innstilling var det Kirkemøtet og Kirkerådet som fastsatte de innholdsmessige elementene i demokratireformen, blant annet ved Kirkemøtets vedtak om ”særskilte regler for de kirkelige valg 2009 (demokratireformen)”, jf. KM sak 11/08, og ved Kirkemøtets vedtak om justeringer av reglene for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet med sikte på valget i 2011, jf. KM 11/10.

Hovedelementene i de nye valgreglene og i valgopplegget for øvrig var knyttet til å innfri de fire forutsetningene som var lagt i kirkeforliket. For å etablere *reelle valgmuligheter* ble det blant annet innført ordning med supplerende nominasjon ved valg av leke medlemmer, prester og leke kirkelig tilsatte til bispedømmeråd og Kirkemøtet. For å legge til rette for *økt bruk av direktevalg* ble det innført ordninger med helt eller delvis direkte valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Forutsetningen om *kirkevalg samtidig med offentlige valg* ble ivaretatt ved at menighetsrådsvalget og det direkte valget av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet ble lagt til samme dag(er) som stortingsvalget i 2009. Gjennomføringen av *forsøk med forskjellige ordninger* ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet ble det lagt til rette for ved å åpne for enten å ha direkte valg eller en kombinasjon av direkte og indirekte valg.

Det ble også gjort vedtak om endringer i forbindelse med blant annet valgordning, valgperiode, stemmerettsalder, nominasjonsprosess og mulighetene for å avgi forhåndsstemme. Boks 3.1 gir en oversikt over tiltakene.

3.4 Evaluering av kirkevalget 2009

Kirkerådet fikk ansvar for å få gjennomført en bred og forskningsbasert evaluering av valget i 2009. Etter anbudskonkurranse ble Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) og Det teologiske Menighetsfakultet (MF) tildelt oppdraget. Rapporten *Når alle stemmer teller... Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009* ble levert 19. april 2010.

I det følgende gjøres rede for innholdet i denne evalueringsrapporten, der kirkevalget 2009 vurderes i forhold til det som betegnes som ”de fire forutsetningene i kirkeforliket”.

Boks 3.1 Forsøk ved kirkevalget i 2009

- Det ble innført preferansevalg til bispedømmeråd og Kirkemøtet for å gi velgerne større innflytelse på resultatet, og for å ivareta mindretall og de mindre folkerike områdene bedre enn ved flertallsvalg.
- Representativiteten i bispedømmeråd og Kirkemøtet skulle styrkes ved at antall leke medlemmer ble økt fra fire til sju.
- Nominasjonsprosessen ved valg av bispedømmeråd/Kirkemøtet skulle gjøres mer tydelig og åpen. Valglisten skulle settes opp alfabetisk slik at det velgerne, og ikke nominasjonskomiteen, rangerte kandidatene.
- Tilgjengeligheten skulle bli bedre ved at valgene ble lagt samtidig med kommunevalget og til lokaler i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler.
- Perioden for forhåndsstemming ble utvidet i tid og ved at en kunne avgi stemme etter gudstjenester i perioden for forhåndsstemming der menighetsrådet bestemte det.
- Stemmerettsalderen ble senket til det året man fyller 15, som er den religiøse myndighetsalderen. Valgbarhetsalder skulle fortsatt være det året man fyller 18.
- Valgperioden ved kirkevalget i 2009 ble forkortet fra fire til to år med sikte på nytt forsøksvalg i 2011.

Oppslutningen om menighetsrådsvalgene før demokratireformen hadde ligget på mellom tre og fire pst., mens bispedømmerådene ble valgt indirekte av menighetsrådene. Ved kirkevalget i 2009 hadde valget av menighetsråd en oppslutning på 13,1 pst. Det direkte valget av bispedømmeråd hadde en oppslutning på 10 pst.

Økt bruk av direkte valg

Forutsetningen om *økt bruk av direkte valg* ble i følge rapporten innfridd i og med at valgreglene la til rette for at det, etter vedtak i bispedømmerådet, kunne gjennomføres enten rent direkte valg eller en kombinasjon av direkte og indirekte valg på leke medlemmer av bispedømmerådet. Dette medførte at 68 pst. av de leke medlemmene ble valgt direkte av stemmeberettigede kirkemedlemmer, mens 32 pst. ble valgt av menighetsrådsmed-

lemmene. Evalueringen konkluderte med at ordningen med direkte valg er en demokratisk gevinst i seg selv. I tillegg ble de nye bispedømmerådene og Kirkemøtet bedre forankret hos kirke-medlemmene ikke bare i kraft av det direkte valget, men også i kraft av at menighetsrådene fikk et større velgergrunnlag enn tidligere.

Samme sted og tid som offentlige valg

Forutsetningen om *sammenfall av tid og sted med offentlige valg* ble vurdert som oppfylt i og med at både menighetsrådsvalget og det direkte valget av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet ble lagt til samme dag(er) som stortingsvalget, og ved at det ikke var anledning til å avholde de kirkelige valgene på andre dager. Evalueringen viste også at menighetene i stor utstrekning fulgte anbefalingene om samordning av de to valgene, ved at valglokaler skulle ligge i umiddelbar nærhet til kommunenes valglokaler. 76 pst. avholdt valget i samme bygning eller samme rom som stortingsvalget, mens syv pst. avholdt valget i en annen bygning og åtte pst. i kirken. I tillegg viser evalueringen at menighetene i nær sagt alle tilfeller etterkom anmodningen om å sørge for at det var kirkelige valglokaler i de kommunale valgkretsene.

Ulike ordninger

Forutsetningen om *forsøk med ulike ordninger* ble vurdert som innfridd i og med at noen bispedømmer hadde direkte valg av alle leke medlemmer til bispedømmeråd, og noen kombinerte direkte og indirekte valg. Fire av bispedømmene gjennomførte et rent direktevalg av medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, mens de resterende sju benyttet en kombinasjon av direkte og indirekte valg.

Reelle valgmuligheter

Av de fire forutsetningene som den politiske avtalen la til grunn for gjennomføringen av en demokratireform, var det imidlertid én som ifølge evalueringen ikke kunne betegnes som fullt ut innfridd. Dette var forutsetningen om *reelle valgmuligheter*. De formelle valgmulighetene ble regnet som forbedret, blant annet gjennom mulighetene for supplerende nominasjon. Utilstrekkelig kandidatpresentasjon både til menighetsråds- og bispedømmerådsvalg, og vanskelige valgregler for menighetsrådsvalget, ga likevel ikke i tilstrekkelig grad velgerne faktiske, reelle valgmuligheter.

Ved utformingen av nye valgeregler for kirkevalget i 2009 ble det gitt mulighet for supplerende nominasjon av kandidater til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Begrunnelsen fra Kirkemøtets side var at dette ville være med på å sikre velgerne reelle valgmuligheter. Evalueringen viste at det i den supplerende runden kom inn ytterligere 29 kandidater fordelt på ni bispedømmer, i tillegg til de til sammen 231 kandidatene som opprinnelig var satt opp av nominasjonskomiteene. Elleve av de 29 ble innvalgt til fast plass, og åtte til varaplass. 14 pst. av de 77 leke medlemmene av bispedømmeråd og Kirkemøtet, var altså i utgangspunktet foreslått gjennom supplerende nominasjon. Evalueringen konkluderte med at ordningen med supplerende nominasjon ga velgerne økte reelle valg- og påvirkningsmuligheter og slik ivaretok viktige hensyn og målsettinger i demokratireformen. Muligheten for supplerende nominasjon var likevel ikke tilstrekkelig i seg selv til å innfri forutsetningen om reelle valgmuligheter.

Et av de punktene som evalueringen fremhevet som et kjernepunkt for å sikre velgerne reelle valgmuligheter, var kandidatinformasjon og -presentasjon. Dette ble vektlagt som viktig i seg selv med tanke på demokratisk legitimitet og bred forankring, men ble i forbindelse med kirkevalget i 2009 enda viktigere fordi valget var utformet som et preferansevalg.

Intensjonen bak preferansevalgordningen var å overføre makt fra nominasjonskomiteene til velgerne. En ordning med preferansevalg stiller imidlertid store krav til informasjon om valgalternativer, og det stiller store krav til velgeren om å tilegne seg denne informasjonen. Evalueringen konkluderte med at kandidatpresentasjonen må bli vesentlig bedre for at den skal gi velgerne reelle valgmuligheter innenfor en ordning med preferansevalg. Kandidatene må fremstilles ut fra klart adskilte posisjoner, og informasjonen må være lett tilgjengelig, bredt distribuert og tydelig for velgerne. Evalueringsrapporten pekte på at preferansevalgordningen stiller Den norske kirke overfor to utfordringer: Det er et spørsmål i hvilken grad det finnes tydelige skillelinjer og posisjoner på området som kirkevelgerne forholder seg til, og det er et spørsmål om man overhodet ønsker en type informasjon som fokuserer sterkt på slike skillelinjer.

For bispedømmerådsvalet ble det dessuten påpekt at kandidater som sto høyt oppe på den uprioriterte kandidatlisten, viste seg å ha betydelig høyere sjanse til å bli valgt inn enn kandidater som sto lengre nede på listen ("alfabeteffekten").

Evalueringen konkluderte likevel med at ordningen med preferansevalg burde prøves ut også ved valget i 2011, først og fremst for å gi muligheten til å prøve ordningen med en annerledes og vesentlig bedre informasjonsinnsats. Det ville også kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere en eventuelt ny eller sterkt endret ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Vanskelige valgeregler for menighetsrådsvalget, spesielt knyttet til reglene for stemmegivning og opptelling, var et annet element som evalueringen pekte på som hinder for å nå intensjonen om reelle valgmuligheter. Ifølge evalueringen lå ikke hovedproblemet i at omtrent halvparten av menighetene ikke klarte å skaffe nok kandidater til å tilby velgerne reelle valgmuligheter i form av overskytende kandidater. Hovedproblemet lå snarere i at rettelsene velgerne gjorde på stemmeseddelen ikke påvirket valgresultatet på en måte som sto i forhold til den innsatsen velgerne la i å sette seg inn i alternativene og rette på stemmesedlene. Det ble blant annet vist til at reglene for stemmegivning og opptelling gjorde at det skulle svært mye til for å flytte en kandidat som var nominert på varaplass, inn blant de faste medlemmene. Makten lå dermed i for stor grad hos nominasjonskomiteen, og ikke hos velgerne. Evalueringen konkluderte med at reglene for stemmegivning og opptelling til menighetsråd måtte endres på dette punktet dersom velgerne skal kunne påvirke sammensetningen av menighetsrådene på en måte som har reell, praktisk betydning.

Evalueringen av valget i 2009 konkluderte dermed med at det var behov for endring på flere punkter dersom demokratireformen fullt ut skulle kunne realiseres innenfor rammene av kirkevalget i 2011, se boks 3.2.

3.5 Endringer i opplegget for kirkevalget 2011

I tillegg til den forskningsbaserte evalueringen gjennomførte også bispedømmerådene og Kirkemøtet evalueringer av kirkevalget i 2009. På grunnlag av de erfaringene som ble innhentet, vedtok Kirkemøtet høsten 2010 en del endringer og justeringer i reglene og opplegget for valg av menighetsråd, bispedømmeråd/Kirkemøtet.

Endringer i reglene for valg av menighetsråd

Velgerens muligheter for å endre på stemmeseddelen ble forenklet og standardisert, slik at

Boks 3.2 Evalueringsrapportens forslag til forbedringer etter 2009

- ”Informasjon om og presentasjon av valgalternativer/kandidater bør ikke bare bli bedre, men grunnleggende forandres. Dette vil kreve:
 - andre regler for presentasjon
 - bedre og mer koordinert veiledning av kandidatene, først og fremst til bispedømmeråd, med tanke på profilering og presentasjon
 - en annen innstilling hos kandidatene, slik at de profilerer seg tydeligere
 - en bedre presentasjon også av menighetsråds kandidater, men ikke nødvendigvis på samme måte som bispedømmerådskandidater
- Nominasjon til bispedømmeråd bør i noe større grad inkludere hensyn til holdningsrepresentativitet i nominasjonsprosessen
- Reglene om valg av menighetsråd bør endres, slik at det blir enkelt for velgerne å påvirke sammensetningen av rådene
- Det kan være gode grunner til å beholde preferansevalgordningen. Den gir velgerne gode påvirkningsmuligheter og tar vare på representasjon for mindretall, men det bør overveies om ordningen kan justeres noe slik at den er mindre krevende for velgere som i utgangspunktet ikke har så klare preferanser.”

Når alle stemmer teller... s. 294

reglene i større grad samsvarte med de reviderte reglene i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Storting, fylkesting og kommunestyre (valgloven). Blant annet ble begrepene ”kumulering” og ”forhåndskumulering”, som ikke lenger benyttes ved kommune- og stortingsvalg, erstattet med begrepene ”tilleggsstemme” og ”stemmetillegg”. Mulighetene for å endre kandidatrekkefølgen ble tatt bort. Opptellingsreglene for forholdstallsvalg ble revidert slik at de samsvarte med opptellingsreglene i valgloven. Det ble også gjort forenklinger i prosedyrene ved forhåndsstemming.

Endringer i reglene for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

I tråd med anbefalingene fra evalueringen av valget i 2009 vedtok Kirkemøtet 2010 at ordningen med preferansevalg skulle videreføres i 2011 for å få en bedre utprøving av ordningen og et bredere erfaringsgrunnlag før det skal konkluderes om framtidig valgordning. Det ble imidlertid gjort endringer i ordningen for å gjøre stemmegivningen enklere for velgeren, slik at velgeren lettere kunne gjøre seg kjent med kandidatene og treffe et valg. Blant annet skulle kandidatpresentasjonen inneholde kandidatens syn på aktuelle kirkelige spørsmål. Oppsettet på stemmeseddelen ble forenklet. En reduserte også antallet leke kandidater som skulle nomineres av nominasjonskomiteen fra 21 til 18, for at velgerne ikke skulle ha uforholdsmessig mange kandidater å forholde seg til. Ordningen med supplerende nominasjon ble beholdt, men justert. Antallet kirkemedlemmer som må stå bak forslag om en supplerende kandidat ble økt fra 50 til 100 for å redusere muligheten for at enkelte grupper kunne ”kuppe” valget, og for å gi velgerne færre kandidater å skaffe seg kunnskap om.

Man vurderte også å gå bort fra ordningen med alfabetisk oppsatte kandidatlistene, men valgte å beholde den. Forsøksordningene med kombinasjon av direkte og indirekte valg og rent direkte valg ble videreført i 2011.

Andre tiltak

I tillegg til de formelle endringene i valgreglene ble det gjennomført en rekke tiltak i forbindelse med valgene i 2011 for å komme i møte utfordringene som evalueringen etter valget i 2009 hadde pekt på.

Sammenlignet med 2009, hadde en i 2011 bedre tid og forutsetninger til å forberede kirkevalget. Erfaringene fra valget i 2009 var ennå friskt i minne, systemer var etablert og prøvd ut, og både på lokalt, regionalt og sentralt plan i kirken brukte en 2010 til å legge til rette for å nå målsettingene om større valgoppslutning, reelle valgmuligheter og styrket engasjement og deltakelse.

Gjennomføringen av kirkevalget 2011

Kirkevalget i 2011 ble avholdt 11. og 12. september, samtidig med kommune- og fylkestingsvalget. Som i 2009 var det kontakt mellom Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kir-

kerådet om tilrettelegging av valgene. I forbindelse med forberedelse og gjennomføring av valgene i 2009, og i etterkant av valgene, kom det enkelte steder til uttrykk en viss skepsis til "samløkalisering" av valgene, blant annet knyttet til rekruttering av stemmestyre, forvirring blant velgerne på grunn av ulike åpningstider til de forskjellige valgene, for dårlig samordning av skilting om hvor velgerne skulle avgi stemme etc. I 2011 ble disse spørsmålene i hovedsak betraktet og håndtert som praktiske utfordringer som lot seg løse.

Forut for kirkevalget i 2011 utarbeidet Kirkerådet en egen kommunikasjonsstrategi for å bedre informasjonen om valget og gjøre kandidatene bedre kjent. Blant annet ble det utarbeidet nytt veiledningsmaterieil for kandidatpresentasjon, kandidatene ble oppfordret til å være aktive på sosiale medier, nye nettsider for valget ble lansert, det ble annonsert i storparten av landets aviser og på nett som annonser med digitale innstikk, og det ble som i 2009 kjørt informasjonsfilmer på TV, i 2011 med budskapet "Hvis kirken er viktig..." I tillegg til dette ble det holdt kurs for lokale valgteam og valgfunksjonærer, det ble utarbeidet en introduksjonsfilm for valget og det ble sendt ut valgkort til alle medlemmer av Den norske kirke med forenklet informasjon om hvor og hvordan man skulle stemme.

3.6 Evaluering av kirkevalget 2011

Oppdraget med å evaluere kirkevalget i 2011 og levere sluttrapport for begge valgene ble lyst ut av Kirkerådet. Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) ble tildelt oppdraget. Institutt for samfunnsforskning har deltatt i oppdraget som faglig samarbeidspartner og leverandør av en delrapport.

Rapporten *Kirkevalget 2011. Evaluering* forelå 31. desember 2011. Rapporten er delt inn i tre deler som tar opp ulike problemstillinger. Del 1 omhandler valgdeltakelse, men den overordnede problemstillingen knytter seg til hvordan regler, tiltak og gjennomføring av kirkevalget i 2011 har bidratt til å innfri forutsetningene i kirkeforliket, med særlig henblikk på etableringen av reelle valgmuligheter. Del 2 ser på samordningen av de kirkelige og offentlige valgene. I Del 3 har Institutt for samfunnsforskning gjort en analyse av velgerne med tanke på hvilken informasjon de mottok, hvilke kunnskaper om valget og kirken de satt med, og analysert valgdeltakelse og holdninger blant velgerne. Funnene i den siste delen er blant annet sett opp mot kravene preferansevalg-

ordningen stiller til informasjon og kunnskap hos velgerne.

Valgdeltakelse

Det var en svak økning i valgdeltakelsen fra 2009 til 2011. Valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalget økte fra 13,1 pst. i 2009 til 13,5 pst. i 2011, mens deltakelsen ved bispedømmerådsvalget økte fra 10,0 til 10,6 pst. Velgerundersøkelsen viser at ca. ¼ stemte for første gang ved valget i 2011, og at det dermed har vært en ytterligere mobilisering av velgere ved 2011-valget. KIFO har gjort et anslag på at rundt 16 pst. av medlemmene har stemt ved begge eller ett av de to reformvalgene. Det hevdes i evalueringen at den delen av medlemsmassen som kan betraktes som "berørte parter", og som utgjør det reelle valgdeltakelsespotensialet, ligger et sted mellom 25 og 30 pst. (sluttrapporten side 15).

Nominasjon

Heller ikke ved valget i 2011 klarte man å få flere lister med overskytende kandidater til menighetsrådene. Tvert imot sank antallet menigheter som klarte å få flere kandidater enn nødvendig inn på listene.

Når det gjelder nominasjon til bispedømmerådsvalget, er konklusjonen at tiltaket med å innhente kandidatens syn på aktuelle kirkelige spørsmål ikke har fungert godt nok, med noen få unntak. Nominasjonskomiteene har i flertallet av bispedømmene enten ikke fått svarene, eller i realiteten avsluttet nominasjonen før de fikk dem.

Informasjon

Evalueringen av valget i 2011 konkluderer med at man tross tiltak for å bedre informasjonen om bispedømmerådskandidatene, ikke har greid å imøtekomme de behovene som ordningene og reglene for valg til bispedømmeråd skaper. Ordningen med preferansevalg krever at man klarer å sammenligne og tydelig skille kandidatene fra hverandre. Under valget i 2011 ble det ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjort forskjeller mellom kandidatene når det gjaldt deres syn på aktuelle kirkelige spørsmål. Tilretteleggingen av denne informasjonen på kirkevalgets nettsider var heller ikke egnet til å sammenligne så mange kandidater, og kandidatene utnyttet i liten grad slike plattformen som legger til rette for mer individuell informasjon (facebook etc.). Evalueringen understreker imidlertid at noen bispedømmer hadde

kandidatbrosjyrer som karakteriseres som vellykkede informasjonsmessig sett, og at det generelt er en svært krevende oppgave å dekke det behovet for informasjon som preferansevalgordningen skaper.

Når det gjelder informasjon om menighetsråds kandidatene, konkluderer evalueringen med at denne ikke har blitt vesentlig bedre siden 2009, men at det ikke kan stilles samme krav til informasjon til dette valget på grunn av valgordningen og valgets lokalkirkelige karakter. Likevel er det fortsatt et stykke å gå for å komme opp på et tilfredsstillende nivå.

Forkastede stemmer

Ved valget i 2011 ble 9,2 pst. av de avgitte stemmene til bispedømmerådsvalget forkastet, mens 0,9 pst. av stemmene til menighetsrådsvalget ble forkastet. For menighetsrådsvalget var dette en liten økning fra 0,6 pst. forkastede stemmer i 2009. For bispedømmerådsvalget er det en kraftig økning fra en allerede høy andel på 5 pst. forkastede stemmer i 2009. I evalueringsrapporten karakteriseres omfanget av forkastede stemmer som såpass dramatisk at forholdet er gjort til gjenstand for en særskilt analyse. Rapporten skisserer flere faktorer som kan ha medvirket til at så mange stemmer ble feilutfylt/levert blanke, og understreker at det ikke avtegner seg én enkelt, avgjørende forklaringsfaktor. Mye tyder likevel på at manglende eller ikke god nok informasjon er en viktig forklaring. Valgordningen med preferansevalg er ukjent for folk flest. Den innebærer at velgeren selv må rangerer kandidatene på stemmeseddelen for at stemmen skal anses som gyldig. Dette skaper et stort behov for informasjon og veiledning. Rapporten reiser kritikk mot en del sentrale kommunikasjonsvalg som ble gjort, som å fjerne all informasjon om stemmegivning fra valgkortet og heller henvise velgerne til det som omtales som "en noe utilgjengelig informasjon" på nettsidene. Funnene understøttes av en spørreundersøkelse til de lokalt ansvarlige for kirkevalget, der hele 85 pst. oppgir at velgerne var usikre på hvordan de skulle stemme ved bispedømmerådsvalget i en slik grad at det skapte forvirring og usikkerhet (Evalueringen 2011 side 129, jf. tabell 43 s. 130).

Fra valg til råd

Også i 2011 viste det seg at kandidater høyt oppe på listen for bispedømmerådsvalget hadde langt høyere sjanse til å bli valgt inn enn kandidater

som sto lengre nede på listen. 78 pst. av dem som ble valgt inn, sto på plassene 1 til 10, bare 22 pst. sto på plassene 11 til 20. Dette mønsteret er tydelig også blant dem som ble valgt for første gang, og skyldes altså ikke gjenvalg og "ettervirkning" fra 2009. Evalueringsrapporten peker videre på at denne effekten må ses i sammenheng med analysen av kandidatinformasjonen, jf. ovenfor, og det kan tyde på at velgerne i realiteten valgte blant de øverste kandidatene.

Når det gjelder sammensetningene av menighetsrådene etter valget, peker evalueringen på at endringene i valgreglene til menighetsråd som ble gjennomført forut for 2011-valget, i stor grad har fungert som tilsiktet og dermed gjort det lettere for velgeren å påvirke sammensetningen av menighetsrådene.

Samordning av kirkelige valg og offentlige valg

I 2011 ble kirkevalget lokalisert i samme bygning som kommune- og fylkestingsvalget, men i et annet rom, i 82 pst. av valgkretsene. Kirkevalg i samme rom som kommunevalget forekom i 9 pst. av valgkretsene. Evalueringsrapporten sier at både kommunale og kirkelige instanser mener at koordineringen og planleggingen av samlokaliseringen nå har gått greit. Det store flertallet av kommunalt ansvarlige for kommunevalget rapporterte at samlokaliseringen ikke skapte problemer for avviklingen av valget i deres kommune, og at de ikke hadde noen innvending mot at kirkevalget legges i nærheten av kommunevalget. Det store flertallet, både på kirkelig og kommunalt hold, mener også at valgene har vært tilstrekkelig adskilt i deres kommune/menighet.

Blant Den norske kirkes medlemmer er det et klart flertall som støtter at kirkevalg og offentlige valg holdes på samme dag og sted. Også blant dem som ikke er medlem av Den norske kirke, støtter den største gruppen på 41 pst. at kirkelige og offentlige valg holdes på samme dag og sted. 36 pst. av de spurte ikke-medlemmene har ingen oppfatning om dette spørsmålet, mens 23 pst. er mot en slik samordning. Helhetsinntrykket er, ifølge evalueringsrapporten, at en samordning av kirkevalget med offentlige valg betraktes som et pragmatisk spørsmål.

Velgerne – informasjon, kunnskap, valgdeltakelse og holdninger

I evalueringen av kirkevalget i 2011 er det foretatt en egen analyse av stemmeberettigede; hvem de er, hvilken informasjon de har mottatt, hvorfor de

stemmer/ikke stemmer og hvilken holdningsrepresentativitet de utgjør. Hensikten har vært både å undersøke nærmere om informasjonsbehovet ved særlig bispedømmerådsvalet har vært tilstrekkelig dekket til å oppfylle kriteriet om reelle valgmuligheter og å se nærmere på om det har skjedd en demokratiseringsprosess i videre forstand ved at velgerne representerer en bredere sammensatt gruppe enn de gjorde før demokrati-reformen.

Når det gjelder informasjonskanalenes betydning for hvorfor velgerne stemte/ikke stemte ved valget i 2011, fremstår valgkort med informasjonsvedlegg som den klart viktigste informasjonskanalen for alle velgere. Unntaket er velgere som i særlig grad er lokalkirkelig interesserte. For denne gruppen var menighetsbladet viktigste informasjonskanal.

Evalueringsrapporten viser at ”jeg visste ikke nok om kandidatene” også i 2011 oppgis som den nest viktigste grunnen til ikke å stemme. 43 pst. av de som ikke deltok i valget oppgir dette som en viktig eller svært viktig grunn til ikke å stemme. Tilsvarende andel i 2009 var 45 pst.. Evalueringsrapporten karakteriserer dette funnet som ”skuffende”, tatt i betraktning Den norske kirkes satsning på informasjonstiltak i forbindelse med 2011-valget.

Den klart viktigste grunnen til ikke å stemme er imidlertid, som i 2009, at man vil overlate dette til de mer kirkelig aktive. 59 pst. nevner dette som en viktig eller svært viktig grunn til ikke å stemme i 2011, og andelen er ikke redusert nevneverdig siden 2009. Evalueringsrapporten tolker dette som et uttrykk for at Den norske kirke ikke har klart å mobilisere den store gruppen av medlemmer som oppfatter seg selv som passive.

Evalueringsrapporten konkluderer på dette punktet med at utilstrekkelig kunnskap om kandidatene også i 2011 synes å være en viktig grunn for mange til ikke å delta ved valget. Gruppen av medlemmer som ikke deltok ved valget, opplever også generelt å være dårligere informert i 2011 enn i 2009. Også blant dem som stemte, er det forholdsvis mange som har oppgitt at de ikke synes kandidatinformasjonen var informativ. Det gjelder i særlig grad informasjonen om bispedømmerådskandidatene. Mange velgere oppga også at de var i tvil om hvordan stemmeseddelen ved kirkevalget skulle fylles ut. Dette gjaldt særlig bispedømmerådsvalet. Det understrekes imidlertid at kunnskapstilegnelse ikke bare betinges av tilgjengelig informasjon, men også av vilje til å oppsøke og tilegne seg informasjon. Dette understøttes av at lokalkirkelig interesse, på samme måte som i

2009, viser seg å ha stor betydning for om velgeren opplever å være godt informert.

Velgergruppen – hvem stemmer og hvem stemmer ikke?

I evalueringen av 2009-valget kom det fram at kirkenes romslighet særlig ble vektlagt av de nye velgerne, og at en langt større andel av de etablerte velgerne enn av de nye velgerne, anså seg selv som ”personlig kristne”.

Deltagelse ved kirkevalg er især betinget av om medlemmene er lokalkirkelig interessert og om de har kunnskap om kandidatene og kandidatenes syn på viktige saker. Deltagelse på arrangementer i regi av Den norske kirke har bare liten betydning.

«Mobiliseringsprosenten» i reformperioden er også noe høyere enn det den samlede valgdeltagelsen gir uttrykk for, siden en del av de nye velgerne fra 2009 satt hjemme i 2011, mens en annen gruppe velgere stemte for første gang i 2011. Dette understreker at velgermobilisering er noe man må gjøre gang på gang, for også å holde fast på dem som har stemt ved tidligere valg.

Evalueringen konkluderer videre med at det generelle bildet er at kirkevelgerne i dag representerer et bredere spektrum av kirkepolitiske holdninger enn det som var tilfellet før reformperioden.

Velgermobiliseringen i reformperioden har med hensyn til velgernes kristne selvoppfatning bidratt til en jevnere fordeling enn det som var tilfellet tidligere. De som ikke betrakter seg selv som ”personlig kristne” er bedre representert blant velgerne. Samtidig er det slik at de som stemte, i større grad karakteriserer seg som ”personlig kristne” enn det hjemmesitterne gjør.

Når det gjelder partipolitiske preferanser blant velgerne, konkluderer evalueringsrapporten med at man gjennom de to seneste kirkevalgene totalt sett har oppnådd en bredere sammensetning blant medlemmene som deltar ved kirkevalg enn det som var tilfellet ved valgene før demokratireformen. Mens Høyre og Arbeiderpartiet sto sterkt blant nye velgere i 2009, viser evalueringen fra 2011 at nye velgere i 2011 i større grad hadde stemt på Senterpartiet, Fremskrittspartiet og ”Andre partier/lister”. Kristelig Folkeparti står sterkere blant de etablerte, stabile velgerne, dvs. de som har stemt både før og under begge reformvalgene.

Sett under ett konkluderer rapporten med at bredden blant kirkevelgerne med hensyn til kirkepolitiske holdninger, kristen selvoppfatning og

partipolitisk preferanse er større etter reformperioden enn det som var tilfellet før demokratireformen ble iverksatt.

3.7 Sluttevalueringen – Stiftelsen Kirkeforsknings konklusjon

På grunnlag av rapporten om kirkevalget i 2009 (U. Schmidt, S.D. Mogstad: *Når alle stemmer teller... Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009*) og rapporten om kirkevalget i 2011 (U. Schmidt: *Kirkevalget 2011. Evaluering*) har Stiftelsen Kirkeforskning utarbeidet en sluttrapport som sammenfatter evalueringene av kirkevalgene i 2009 og 2011. Den gir en oppsummerende evaluering av demokratireformen i Den norske kirke, med særlig henblikk på hvordan forutsetningene i kirkeforliket er oppfylt (U. Schmidt: *Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke. Sluttrapport*). Sluttrapportens konklusjon er i det følgende gjengitt i sin helhet:

Samordning av kirkevalg med offentlige valg

- Både i 2009 og 2011 er kirkevalg gjennomført samtidig med og i de fleste valgkretsene også på samme sted som offentlige valg. De fleste valglokaler for kirkevalget ligger i samme bygg som det offentlige valget, men i et annet rom. Kirker blir stort sett ikke brukt som valglokaler.
- Kirkelige og kommunale valgarrangører finner praktiske og stort tilfredsstillende løsninger for begge parter. Ordningen vekker liten motstand hos de ansvarlige for de offentlige valgene.
- Borgerne oppfatter samordning som et pragmatisk spørsmål. Det er aksept for ordningen med kirkelige valg samme dag og samme sted som offentlige valg, størst blant kirkemedlemmene og dem som har stemt, men også aksept blant dem som ikke er medlemmer av Den norske kirke.
- Bedret tilgjengelighet gjennom samordning med offentlige valg har bidratt til økt valgdeltakelse, men det er likevel ikke en én-til-én-sammenheng mellom kirkelig og offentlig valgdeltakelse.

Økt bruk av direkte valg

- Ved valget i 2009 ble 52 av 77 leke medlemmer av bispedømmerådene og Kirkemøtet valgt direkte av kirkemedlemmene, og i 2011 55 av 77. Før reformen ble ingen leke

bispedømmeråds- og kirkemøtemedlemmer valgt på denne måten.

- Muligheten til å stemme direkte på bispedømmeråds- og kirkemøtemedlemmer er en lite viktig grunn for velgerne til å delta i kirkevalget, sammenlignet med andre grunner. Det er også betydelig lavere deltakelse i valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet enn til menighetsråd.
- Bruken av direkte valg og velgernes vurdering av den må sees i sammenheng med hvordan ordningen er blitt utformet, satt i verk og har fungert.

Forsøk med ulike ordninger

- Både i 2009 og i 2011 har flere bispedømmer benyttet henholdsvis direkte valg og en kombinasjon av direkte og indirekte valg av leke bispedømmerådsmedlemmer. Rent direkte valg har vært benyttet i fire bispedømmer i 2009 og fem i 2011.
- Det er ingen systematiske forskjeller i valg gjennomføring eller valgdeltakelse i bispedømmer med ulik valgform.
- Derimot er effekten av kandidatenes listeplassering for valgresultatet betydelig mindre i den indirekte enn den direkte valggangen i 2009, i bispedømmene med kombinasjonsordning.

Reelle valgmuligheter

- Etablering av reelle valgmuligheter bør forstås som et spørsmål om i hvilken grad de er etablert, ikke et ja – nei-spørsmål. Flere faktorer har betydning: i hvilket omfang det finnes flere alternativer å velge blant i de ulike valgene, i hvilken grad velgerne har mulighet til å sette seg inn i hva disse valgalternativene innebærer, og i hvilken grad valgordninger og valgregler gjør det reelt mulig for velgeren å uttrykke og søke innflytelse for sitt valg.
- I menighetsrådsvalget er det et problem for reelle valgmuligheter at det mangler overskytende kandidater i mer enn halvparten av soknene. I bispedømmerådsvalget er det mange kandidater å velge mellom, men både på grunn av nominasjonsprosessen og ut fra analyser av hva kandidatene sier de står for og vil satse på, er det usikkert i hvilken grad de representerer forskjellige valgalternativer.
- Når det gjelder velgernes mulighet til å sette seg inn i valgalternativene, det vil si hvem kandidatene er og hva de står for, er

det betydelige svakheter både ved menighetsrådsvalget og ved bispedømmerådvalget. Kandidatinformasjonen er enten utilstrekkelig, eller den er lite tilpasset velgerens behov. At kandidater høyt oppe på kandidatlistene har hatt mye større sjanser for å bli valgt enn kandidatene lenger ned, er et uttrykk for dette.

- Valgordning og valgeregler for menighetsrådsvalget sikrer reelle valgmuligheter ganske godt, selv om disse svekkes igjen av mangel på kandidater og mangel på informasjon om kandidatene. Valgordning og valgeregler for bispedømmerådvalget sikrer reelle valgmuligheter på papiret, men ikke i praksis. Valgordningen er ukjent og komplisert for velgerne og skaper et veiledningsbehov som hverken sentrale eller lokale kirkelige aktører har greid å dekke. En uakseptabel høy andel forkastede stemmer vitner om det. Ordningen skaper også et informasjonsbehov om valgalternativene som de involverte aktørene har store vanskeligheter med å innfri, og det er et spørsmål om det overhodet er mulig å innfri det. Vi har pekt på noen mulige alternative retninger for endring av valgordninger/valgeregler som bedre skal kunne sikre reelle valgmuligheter også i praksis.

Alt i alt må vi konkludere med at det er betydelige svakheter når det gjelder velgernes reelle valgmuligheter etter at demokratireformen er gjennomført.

Bildet av hvordan kirkens organer har fått sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene gjennom demokratireformen, bør samtidig utfylles:

- Ved begge valg (2009 og 2011) har det vært en valgdeltakelse på 13,1 – 13,5 pst., som er en betydelig økning fra før reformen. I alt har ca 16 pst. av de stemmeberettigede kirkemedlemmene stemt ved et kirkevalg i løpet av reformen.
- Det er mobilisert en bredere sammensatt gruppe av velgere i løpet av reformen, både når det gjelder kirkelig tilhørighet og selvopfatning, og når det gjelder partipolitisk tilhørighet.
- Menighetsrådsmedlemmene utgjør en ganske smalt sammensatt kirkelig kjernegruppe etter valget i 2009. Men de som ble valgt første gang i 2009 har likevel litt andre kjennetegn enn resten, og er litt bredere

sammensatt både hva angår kirkelig tilhørighet og partipolitisk tilhørighet.

- Samtidig som det har vært problemer med å sikre velgernes reelle valgmuligheter, effektive deltakelse og mulighet for å sette seg inn i valgalternativer gjennom demokratireformen, har reformen også bidratt til økt bredde og deltakelse.

3.8 Kirkerådets uttalelse

Kirkemøtet vil behandle en sak om evaluering av demokratireformen (KM 12/12) under sitt møte 12.–17. april 2012. Kirkerådet har i brev 23. januar 2012 til departementet uttalt:

”Kirkerådet har mottatt evalueringsrapport for Kirkevalget 2011 samt en sluttrapport for demokratireformen fra Stiftelsen Kirkeforskning. Sluttrapporten konkluderer med at økt valgdeltakelse og større bredde både i velgergrunnlag og mellom de valgte medlemmene av rådene, bidrar til at de kirkelige organer har fått sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Med det er et sentralt mål i demokratireformen langt på vei oppnådd. Denne konklusjonen er basert på følgende vurderinger (Sluttrapport KIFO, side 44):

- «Ved begge valg (2009 og 2011) har det vært en valgdeltakelse på 13,1 – 13,5 pst., som er en betydelig økning fra før reformen. I alt har ca. 16 pst. av de stemmeberettigede kirkemedlemmene stemt ved et kirkevalg i løpet av reformen.
- Det er mobilisert en bredere sammensatt gruppe av velgere i løpet av reformen, både når det gjelder kirkelig tilhørighet og selvopfatning, og når det gjelder partipolitisk tilhørighet.
- Menighetsrådsmedlemmene utgjør en ganske smalt sammensatt kirkelig kjernegruppe etter valget i 2009. Men de som ble valgt første gang i 2009 har likevel litt andre kjennetegn enn resten, og er litt bredere sammensatt både hva angår kirkelig tilhørighet og partipolitisk tilhørighet.
- Samtidig som det har vært problemer med å sikre velgernes reelle valgmuligheter, effektive deltakelse og mulighet for å sette seg inn i valgalternativer gjennom demokratireformen, har reformen også bidratt til økt bredde og deltakelse».

Kirkerådet vil i tillegg understreke at valgordningen til bispedømmerådvalget må gjennomgås. Preferansevalget ble en krevende valgordning både for kirkens valgapparat, kandidatene og velgerne. Spesielt har informasjonsbehovet om kandidater vært vanskelig å innfri. Kirken skal fortsatt jobbe for å legge bedre til rette for god informasjon om kandidater. Det er likevel viktig å understreke at kirken har en kultur for å søke konsensus i beslutninger. Det ligger i kirkens egenart. Selv om vi er uenige, søker vi løsninger som kan ivareta alle og ta vare på fellesskapet.

Dersom preferansevalg ikke ligger i en fremtidig valgordning, kan viktige element fra demokratireformen likevel videreføres. Fra menighetsrådvalget vet vi at velgerne har lang tradisjon for å endre på den forhåndsprioriterte stemmeseddelen. Fra valget i 2011 fikk disse endringene større innflytelse ved at opptellingsreglene ble endret. Etter disse regelendringene blir det overført mer reell makt fra nominasjonskomité til velger, selv om listen er prioritert på forhånd. Disse erfaringene er nyttige i vurderingen av ny valgordning for bispedømmeråd/Kirkemøte.

Til sist: som trosopplæringsreformen, kan også demokratireformen kalles en kommunikasjonsreform. Denne kommunikasjonsoppgaven må kirken tenke stort om. Kirkevalgene har gitt kirken en sjelden sjanse til utvidet kontakt med medlemmene. Valgkortet, som både i 2009 og 2011 ble sendt til alle stemmeberettigede medlemmer i kirken, er det enkelttiltaket som utvilsomt har hatt størst effekt når det gjelder å gjøre medlemmene oppmerksomme på deres demokratiske rettigheter i kirken. I tillegg har kirken gjort seg gjeldende i mediebildet, i reklamekampanjer og gjennom sosiale medier. Gjennom demokratireformen har kirken lyktes, ikke bare i å gjøre valget mer kjent for langt flere av medlemmene, men også å markere en kirkelig tilstedeværelse på en ny måte.”

3.9 Sammenfatning

Kirkeforliket legger til grunn at det skal gjennomføres en tilfredsstillende demokratireform i Den norske kirke før det vedtas endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen.

Demokratireformen skal gi kirkens organer en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Den skal gjennomføres

med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling og inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør også gjennomføres forsøk med ulike ordninger ved valgene, og reformen skal evalueres i samarbeid med kirkens organer. Forliket legger til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra de nevnte forholdene er gjennomført i løpet av 2011.

Ved Stortingets og Kirkemøtets endringer i lov- og regelverk er det lagt til rette for at demokratireformen kunne gjennomføres i tråd med forutsetningene i kirkeforliket. Kirkelige organer har hatt ansvar for forberedelsen og gjennomføringen av valgene.

Reformen har inneholdt følgende hovedelementer:

- Kirkevalg ble avholdt både i 2009 og 2011 – samtidig med henholdsvis stortings- og kommunevalgene. Kirkevalgene ble også avvirket i lokaler i umiddelbar nærhet til de politiske valgene og med samme åpningstid.
- Valgkort og annen informasjon ble sendt ut til alle stemmeberettigede.
- Stemmerettsalderen ble senket fra 18 til 15 år.
- Det ble prøvd ut ordninger med direkte valg til og en kombinasjon av direkte og indirekte valg til bispedømmeråd/Kirkemøtet.
- Valg til bispedømmeråd/Kirkemøtet ble gjennomført som preferansevalg.
- Det er gjennomført en forskningsbasert evaluering av valgordningsforsøkene.

Den faglige sluttrapporten, som sammenfatter og diskuterer resultatene fra evalueringene av kirkevalgene i 2009 og 2011 med tanke på hvorvidt forutsetningene i kirkeforliket er innfridd, konkluderer med at tre av de fire forutsetningene er oppfylt, men at det fortsatt er utfordringer knyttet til etableringen av reelle valgmuligheter:

- Kirkevalgene er gjennomført samtidig med, og i de fleste valgkretsene også på samme sted som, offentlige valg. En slik ordning av valget er det bred og alminnelig aksept for. Samordningen har bidratt til økt valgdeltakelse. Tidligere har deltakelsen ved menighetsrådvalgene ligget på 3–4 pst., men i reformvalgene er den løftet til i overkant av 13 pst.
- Direkte valg til bispedømmeråd ble første gang prøvd ut ved valget i 2009, og det finnes derfor ikke noen sammenlignbare ”før-tall” for valgoppslutning. Valgdeltakelsen ved bispedømmerådvalget endte på 10 pst. i 2009 og 10,6 pst. i 2011. 55 av 77 leke medlemmer av

Kirkemøtet ble valgt direkte av kirkemedlemmene i 2011. Tilsvarende tall i 2009 var 52 av 77.

- Det er gjennomført forsøk med ulike valgordninger. Både i 2009 og 2011 er det bispedømmer som har benyttet henholdsvis direkte valg og en kombinasjon av direkte og indirekte valg. I bispedømmer som har gjennomført et kombinasjonsvalg, har antallet medlemmer som velges direkte og indirekte, variert. Det er ikke funnet systematiske forskjeller i gjennomføringen eller deltakelsen ved valget i bispedømmer med ulik valgform.

Sluttrapporten framholder at flere faktorer har betydning for vurderingen av om valgene gir velgerne reelle valgmuligheter. Det manglende antallet overskytende kandidater er et problem ved menighetsrådsvalget. I mange menigheter er det vanskelig å få mange nok kandidater til listene, men sluttrapporten understreker at dette er mer et generelt samfunnsmessig enn et spesifikt kirkeleg problem. Ved menighetsrådsvalget er derfor konklusjonen at de reelle valgmulighetene er ganske godt sikret, i og med endringene i valgreglene som ble foretatt forut for valget i 2011.

Ordningen for bispedømmerådvalg (preferansevalg) sikrer de reelle valgmulighetene på papiret, men ikke i praksis. Valgordningen er ukjent og komplisert for velgerne og skaper et veiledningsbehov man ikke har klart å dekke. Kandidatinformasjonen er utilstrekkelig og lite tilpasset de behovene velgerne har ved et preferansevalg. Stiftelsen Kirkeforskning, som sammen med Institutt for samfunnsforskning står bak sluttrapporten, konkluderer dermed med at det er betydelige svakheter ved reformen når det gjelder å sikre velgernes reelle valgmuligheter, og spør om det overhodet er mulig å innfri det informasjonsbehovet som preferansevalgordningen skaper.

Samtidig pekes det på at flere forhold ved demokratireformen har bidratt til å gi kirkens organer en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. I denne sammenhengen understrekes særlig den økte valgdelaktelsen og at det i reformvalgene er mobilisert

en bredere sammensatt gruppe av velgere når det blant annet gjelder kirkelig tilhørighet, kristen selvforståelse og partipolitisk tilhørighet.

”Mobiliseringseffekten” ved valgene har også vært større enn det valgdeltakelsen tilsier. Noen velgere som stemte ved 2009-valget, unnlot å stemme ved 2011-valget, og nye kom til i 2011-valget. Sluttrapporten viser til at dette er et uttrykk for at man til sammen har klart å mobilisere rundt 16 pst. av medlemmene ved de to valgene, men at det samtidig vitner om at velgermobilisering ikke er noe man gjør en gang for alle. Gruppen som ble valgt inn i menighetsrådene i 2009 er bredere sammensatt kirkelig og partipolitisk enn tidligere. Hovedkonklusjonen fra rapporten er derfor at reformen alt i alt har bidratt til økt bredde og delaktelse.

3.10 Departementets vurderinger

Formålet med dette kapitlet har vært å gi Stortinget grunnlag for å ta stilling til om forutsetningene er til stede for å vedta forslagene til endringer i Grunnloven som er framsatt i tråd med kirkeforliket.

Departementet fremmer i det følgende forslag om endringer i kirkeloven som er umiddelbare og nødvendige konsekvenser av de eventuelle grunnlovsendringene.

Det er, etter departementets vurdering, behov for å foreta endringer i reglene for kirkevalg, ikke minst når det gjelder måten valget av bispedømmerådsmedlemmer og Kirkemøtet gjennomføres på. Ordningen med preferansevalg har ikke fungert godt nok. Den ledet blant annet til at for mange stemmer måtte forkastes, og den ga i praksis ikke velgerne den tilsiktede innflytelsen. Departementet vil sammen med kirkelige organer arbeide videre med utformingen av valgreglene. Siktemålet med dette arbeidet vil være å legge bedre til rette for at velgerne får reelle valgmuligheter. Eventuelle forslag til lovbestemmelser om kirkevalg vil bli fremmet før neste kirkevalg skal avholdes i 2015.

4 Grunnlovsforslagene og konsekvenser for den kirkelige lovgivningen

4.1 Innledning

De framlagte forslagene til endringer i Grunnloven (Dokument nr. 12:10 (2007–2008)) berører alle de sju bestemmelsene som i dag etablerer og regulerer statskirkeordningen. I St.meld. nr. 17 (2007–2008) er innholdet i de relevante bestemmelsene i Grunnloven beskrevet, og det er pekt på at endringer i Grunnloven i tråd med kirkeforliket på noen punkter vil ha konsekvenser som gir behov for endringer i annet regelverk. Forslagene til endringer i Grunnloven vil tre i kraft straks de blir vedtatt. Det innebærer at regelverk som skal ivareta konsekvensene av slike endringer i Grunnloven også må tre i kraft på tilnærmet samme tidspunkt. Dette er bakgrunnen for at departementet har valgt å fremme forslag om slike lovendringer nå, og la evalueringen av den gjennomførte demokratireformen inngå som en del av lovproposisjonen.

Etter departementets vurdering inneholder kirkeforliket, og den videre oppfølgingen av forliket, klare rammer for vurderingen av hvilke konsekvenser grunnlovsendringene skal ha i den inneværende stortingsperioden, jf. også punkt 2.4.

Som omtalt tidligere, begrenser departementet seg derfor nå til å fremme lovforslag som følger av kirkeforlikets forutsetninger og forslagene til grunnlovsendringer. Det kan også være behov for andre og mer omfattende endringer i organiseringen og styringen av Den norske kirke, men det må en i tilfellet komme tilbake til på et senere tidspunkt. På enkelte områder kan dette gi forslagene som nå framsettes, et visst midlertidig preg.

Departementet har på dette grunnlaget en avgrenset og praktisk orientert tilnærming til behovet for endringer i den kirkelige lovgivningen. Etter departementets oppfatning er dette i tråd med den skrittvis utviklingen av statskirkeordningen det er lang tradisjon for, og som kirkeforliket viderefører.

I det følgende gjennomgås de aktuelle forslagene til grunnlovsendringer, med sikte på å identifisere de områdene der det umiddelbart er behov

for å foreta tilpasninger og justeringer i kirkeloven.

Departementet viser også til rapporten fra Stortingets menneskerettighetsutvalg (Menneskerettighetsutvalget), avgitt 19. desember 2011 (Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven (Dokument 16 (2011–2012)), som omtaler forslagene til nye bestemmelser i Grunnloven §§ 2 og 16.

4.2 Grunnloven § 2

Gjeldende § 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.

Forslag til ny § 2:

Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.

Grunnloven § 2 inneholder i dag tre elementer. I første ledd finner vi bestemmelsen om religionsfrihet, annet ledd første punktum sier at den evangelisk-lutherske religion "forbliver Statens offentlige Religion" og annet ledd annet punktum inneholder den såkalte oppdragerplikten.

Bestemmelsen om religionsfrihet er foreslått videreført i uendret form i den nye § 16 i Grunnloven, jf. nedenfor i punkt 4.5.

Det er vanskelig å beskrive det materielle innholdet i Grunnloven § 2 annet ledd første punktum om "Statens offentlige Religion" presist og uttømmende, men det må legges til grunn at den i dag rettslig sett har liten selvstendig betydning. Det har vært vanlig å si at bestemmelsen forplikter staten til å organisere og administrere en kirke som har den evangelisk-lutherske religion som trosgrunnlag. Denne plikten har vært formulert i svært generelle vendinger, og den suppleres av en

rekke andre bestemmelser i Grunnloven. Fra det organisatoriske prinsippet som følger av § 2 går det en linje til Kongens utøvende makt etter Grunnloven § 3 og Kongens generelle organisasjonsmyndighet. Grunnloven § 2 gir neppe Kongen selvstendig myndighet til å treffe vedtak. Kompetansen må søkes i andre bestemmelser (§§ 3 og 16, i teorien også § 17 om såkalte provisoriske anordninger).

Det er sikker rett at den gjeldende bestemmelsen i § 2 annet ledd ikke kan tolkes slik at den setter skranker for statens alminnelige lovgivning. De ytre rammene som er uttrykt ved formuleringen "evangelisk-luthersk Religion", setter likevel visse grenser for lovgivning i Stortinget om kirkelige forhold, jf. Børre Knudsen-dommen i Høyesterett (Rt. 1983 s. 1004).

Oppdragerplikten har i dag ingen rettsvirkninger. Bestemmelsen har vært kritisert av FNs menneskerettighetskomité, se nærmere i St.meld. nr. 17 (2007–2008) på side 71. Departementet legger til grunn at en opphevelse av Grunnloven § 2 annet ledd annet punktum ikke har rettslige konsekvenser.

Den gjeldende bestemmelsen om "Statens offentlige Religion" kan rettslig ikke forstås som en verdiparagraf for staten. Likevel har spørsmålet om statens eller samfunnets verdiforankring dukket opp i tilknytning til vurderinger av og usikkerhet omkring konsekvenser av inngripende endringer i statskirkeordningen, og kanskje særlig til eventuelle endringer i Grunnloven § 2. Dette inngår i bakgrunnen for forslaget om at § 2 annet ledd erstattes av en ny bestemmelse som skal beskrive et verdigrunnlag. Ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen framhever kontinuitet, jf. bruken av uttrykket "forbliver". En slik verdibestemmelse 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.

Menneskerettighetsutvalget uttaler at ny § 2 første punktum vil "slå fast utgangspunktet for statens verdigrunnlag, nemlig vår kristne og humanistiske arv. Dernest vil annet punktum angi formålet med Grunnloven, nemlig å sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene". Utvalget sier videre blant annet følgende:

"Avstanden mellom den gamle og den nye § 2 er stor, selv om verdigrunnlaget for den norske statsformen videreføres ("forbliver") ... [D]en nye § 2 bidrar til å synliggjøre disse verdiene og forholdet mellom verdigrunnlaget og Grunnlovens formål. Den nye § 2 vil således bli en viktig

bestemmelse, bl.a. for tolkningen av de øvrige bestemmelsene i Grunnloven" (Menneskerettighetsutvalgets rapport side 51).

4.3 Grunnloven § 4

Gjeldende § 4 lyder:

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

Forslag til ny § 4:

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

Første del av bestemmelsen i § 4 i Grunnloven retter seg mot kongen personlig. Denne er foreslått videreført. Andre del tolkes slik at den (primært) retter seg mot Kongen i statsråd. Håndhevelses- og beskyttelsesplikten har linjer både til gjeldende § 2 og til de øvrige bestemmelsene om rammene for og innholdet i Kongens kirkestyre. Departementet legger til grunn at heller ikke § 4, i likhet med § 2, gir Kongen særskilt kompetanse til å treffe vedtak.

Departementet viser til framstillingen ellers, særlig nedenfor i punkt 4.5 om § 16, når det gjelder vurderingen av hvilke konsekvenser forslaget om å ta bort regjeringens særlige myndighet som kirkestyre vil ha.

4.4 Grunnloven §§ 21 og 22

Gjeldende § 21 første punktum lyder:

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

Forslag til § 21 nytt første punktum:

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

Gjeldende § 22 første ledd annet punktum lyder:

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 Korpseres Chefer, Kommandanter i Fæstninger og Høistbefalende paa Krigsskibe.

Forslag til § 22 første ledd nytt annet punktum:

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

Grunnloven § 21 sier at Kongen utnevner blant andre "geistlige Embetsmænd". De tidligere embedtene som sokneprest og residerende kapellan ble i 1988 omgjort til stillinger, og tilsetningsmyndigheten ble lagt til bispedømmerådene. Det er derfor i dag bare biskoper og proster som er geistlige embetsmenn, og som utnevnes av Kongen i kirkelig statsråd.

I § 22 første ledd er det særlige regler om Kongens myndighet til å avskjedige visse grupper embetsmenn. Bare biskopene omfattes av § 22 første ledd og er såkalte "avsettelige" embetsmenn. Det betyr blant annet at biskopene kan avskjediges administrativt, dvs. ved kongelig resolusjon. Prostene kan bare avskjediges etter forutgående dom.

Forslagene til endringer i Grunnloven §§ 21 og 22 vil innebære at framtidige biskoper og proster ikke vil bli utnevnt som embetsmenn. Kirkeforliket forutsetter at myndigheten til å tilsette biskoper og proster da skal overføres til "kirkelig organ som kirkemøte eller bispedømmeråd". I tilknytning til eventuelle endringer i Grunnloven må det da fastsettes hvilke kirkelige organer som skal tilsette biskoper og proster, og det må fastsettes ordninger for tilsettingsprosessen. I tillegg må en ta stilling til hvor myndighet til å treffe vedtak om oppsigelse, ileggelse av ordensstraff, avskjed og suspensjon skal plasseres. Disse spørsmålene er nærmere drøftet nedenfor i punkt 5.2.

Departementet legger ellers til grunn at allerede utnevnte biskoper og proster skal beholde statusen som embetsmenn.

4.5 Grunnloven § 16

Gjeldende § 16 lyder:

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

Forslag til ny § 16:

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 skulle understøttes paa lige Linje.

4.5.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 16 gir, sammen med de andre bestemmelsene i Grunnloven om Kongens særlige kirkestyre, Kongen en viktig stilling i statskirkeordningen. Bestemmelsen i § 16 må sees i lys av den alminnelige hovedregelen om Kongen som utøvende makt i Grunnloven § 3. Kongen er leder av statsforvaltningen i sin alminnelighet og saksforberedende instans for Stortinget. Grunnloven § 16 supplerer og utvider den alminnelige myndigheten regjeringen har etter Grunnloven § 3 til å lede forvaltningen og organisere og administrere dens ulike grener.

Kongen kan for det første i medhold av § 16 gi såkalte kirkelige anordninger. Det er en særskilt form for vedtak, som kan brukes til å gi både generelle regler og til å treffe vedtak i enkeltsaker. Kirkelige anordninger vedtas ved kongelig resolusjon i kirkelig statsråd. Etter alminnelig oppfatning kan Kongen ikke med hjemmel i § 16 gi regler som gjør inngrep i borgernes rettssfare. Det såkalte legalitetsprinsippet innebærer at slik regulering må skje ved, eller med hjemmel i, formell lov. For det andre sier § 16 at Kongen "paaser, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer".

Rekkevidden av Kongens myndighet etter § 16 er noe uklar. Dette avhjelpest i dag delvis ved at kirkeloven gir hjemmel for Kongen til å fastsette bestemmelser innenfor visse områder som grenser opp mot det som omfattes av § 16. Ordlyden i § 16 er generell, men den gjelder bare Den norske kirke. Kjernen i bestemmelsen dekker det som ofte er omtalt som Den norske kirkes indre forhold, dvs. læresaker. Anordningsmyndigheten omfatter formene for gudstjenester og kirkelige handlinger, men kan også omfatte andre kirkelige forhold.

Konstitusjonelt har Kongen myndighet til å forvalte læren, men i praksis utøver Kongen bare i begrenset grad slik myndighet. Omfattende myndighet er i dag delegert til kirkelige organer. Det praktisk og prinsipielt viktigste er at myndigheten på gudstjenestefeltet er delegert til Kirkemøtet, jf. særlig kongelig resolusjon 13. oktober 2006. Ved lov er det etablert en egen lærenemnd for Den norske kirke, som etter anmodning gir uttalelse i "saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære", jf. kirkeloven § 27 tredje ledd. Også ellers skal og vil Kongen eller departementet alltid råd-

spørre kirkelige organer – og skal og vil tillegge uttalelsene stor vekt – dersom et omstridt spørsmål med læremessige implikasjoner skal behandles.

Likevel utøver kirkelig statsråd i dag i prinsippet myndighet med hjemmel i § 16. Selv om tjenesteordningene for biskopene og det øvrige presteskaper i dag også fastsettes med andre rettslige grunnlag, blant annet kirkeloven § 34, har det vært tradisjon for også å vise til § 16 som hjemmel. Og når biskopene utøver tilsyn med læren, skjer det formelt på vegne av Kongen og med hjemmel i tjenesteordningen og Grunnloven § 16. Det finnes i dag regelverk på flere områder som er vedtatt med hjemmel i (blant annet) § 16, men kjerneområdet er liturgier mv. til bruk i Den norske kirke.

Grunnloven § 16 er et såkalt prerogativ. Det betyr at Kongens myndighet i noen grad er eksklusiv overfor Stortinget. Konstitusjonelt legges det til grunn at Stortinget er avskåret fra å instruere Kongen i indirekkelige enkeltsaker. Prerogativet er likevel ikke til hinder for at Stortinget fører etterfølgende kontroll med hvordan regjeringen bruker sin myndighet på kirkeområdet, også innenfor virkeområdet til § 16. I prinsippet begrenser også § 16 Stortingets lovgivningsmyndighet, men her er skrankene mer uklare. Enkelte bestemmelser i kirkeloven er, som nevnt ovenfor, utformet slik at det har vært mindre nødvendig å trekke klare grenser for hva som faller innenfor eller utenfor Kongens myndighet etter Grunnloven § 16, for eksempel kirkeloven § 34 om tjenesteordninger mv. for prester, proster og biskoper.

4.5.2 Forslaget til ny § 16 i Grunnloven

Grunnloven § 16 er foreslått opphevet og erstattet av en ny bestemmelse. Ordlyden i forslaget til ny § 16 innebærer at Kongen ikke lenger tillegges noen særskilt myndighet i kirkesaker.

Forslaget til ny § 16 innledes med bestemmelsen om religionsfrihet. Den foreslåtte ordlyden er identisk med gjeldende § 2 første ledd. Menneskerettighetsutvalget har foreslått at bestemmelsen om religionsfrihet (tanke-, samvittighets- og religionsfrihet) omformuleres og flyttes fra § 16 til en ny § 99 (Menneskerettighetsutvalgets rapport side 159).

Videre inneholder forslaget til ny § 16 særlige bestemmelser om Den norske kirke i annet og tredje punktum. Den foreslåtte ordlyden identifiserer Den norske kirke som folkekirke og som trossamfunn, og markerer kirkens særlige stilling "som saadan" overfor staten.

Tredje punktum tydeliggjør at Stortinget fortsatt kan og skal gi særskilt lovgivning om Den norske kirke. Stortingets lovgivningsmyndighet, også når det gjelder lovgivning vedrørende Den norske kirke og andre trossamfunn, følger av Grunnloven § 75 bokstav a. Den nye bestemmelsen uttrykker 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.

Forslaget til ny § 16 berører ikke bare Den norske kirke, men også andre tros- og livssynssamfunn. Det inneholder i fjerde punktum også en bestemmelse om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke. Bestemmelsen vil tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Den skal verken innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller individene. Den er å forstå som en referanse 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.

Menneskerettighetsutvalget kommenterer den foreslåtte bestemmelsen slik: "I dag likestiller lov om trdomssamfunn ulike tros- og livssynssamfunn med hensyn til offentlig støtte. Nytt er at denne likestillingen nå inntas på grunnlovs nivå" (Menneskerettighetsutvalgets rapport side 153).

På dette punktet må grunnlovsbestemmelsen også suppleres med kirkeforlikets punkt 4, som sier at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal videreføres. Departementet viser dessuten til at regjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg som skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitik, og fremme forslag som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet. Utvalgets innstilling skal avgis innen utgangen av 2012.

Forslaget om endringer i Grunnloven § 16 reiser spørsmål om hvor myndighet som i dag utgår fra § 16, skal forankres og plasseres. Når det gjelder forankring av Kirkemøtets myndighet til å fastsette liturgier, vises til pkt 5.2.

Departementet legger generelt til grunn at regelverk og andre bestemmelser som er gitt med hjemmel i Grunnloven § 16, fortsatt skal gjelde så langt de også kunne vært gitt etter eventuelle endringer i bestemmelsen.

Det finnes i dag ulike typer regler, med varierende alder og aktualitet, som er fastsatt med hjemmel i Grunnloven § 16. Det meste av dette er bestemmelser på gudstjenestefeltet. Departementet går ut fra at Kirkemøtet, i tilknytning til arbeidet med gudstjenestereformen, vil gjennomgå det eksisterende regelverket og vurderer behovet for å videreføre eller oppheve gjeldende bestemmelser på området. Departementet legger til grunn at gjeldende kirkelige anordninger vedrørende gudstjenestelivet i utgangspunktet fortsatt skal gjelde, med mindre Kirkemøtet treffer vedtak om noe annet. Kirkemøtet har i sin høringsuttalelse 9. april 2011 gitt tilslutning til dette.

Også tjenesteordningene for kateketer, diakoner og kantorer er i dag fastsatt med blant annet hjemmel i Grunnloven § 16. Kirkemøtet har myndighet til å fastsette disse i medhold av kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav c, og departementet antar at disse skal føres videre. Kirkemøtet vil kunne treffe nye vedtak med hjemmel i lovbestemmelsen og i kraft av sin representative kompetanse, innenfor de grenser som hensynet til soknets selvstendige arbeidsgivermyndighet setter.

Det gjeldende regelverket for døveamenigheter og døvepresttjenesten er vedtatt med hjemmel i blant annet Grunnloven § 16. Departementet har myndighet til å gi slike regler blant annet i medhold av kirkeloven § 2, og disse reglene foreslås videreført. Departementet vil ha hjemmel i lovbestemmelsen til å treffe nye vedtak ved behov.

4.5.3 Nærmere om rettslig forankring av læren

Oppregningen av bekjennelsesskrifter i Kong Christian den Femtis Norske Lov fra 1687 andre bok første kapittel (NL 2-1) setter rammer for utøvelse av kirkestyret etter Grunnloven § 16, og er nært knyttet til Grunnloven § 2 annet ledd første punktum. Hva som nærmere forstås med uttrykket "evangelisk-luthersk Religion" i § 2, er angitt i NL 2-1:

Den Religion skal i Kongens Riger og Lande alleene tilstædis, som overeens kommer med den Hellige Bibelske Skrift, det Apostoliske, Nicæniske og Athanasii Symbolis, og den Uforandrede Aar et tusind fem hundrede og tredive overgiven Augsburgiske Bekiendelse, og Lutheri liden Catechismo.

Disse skriftene er fremdeles Den norske kirkes formelle læregrunnlag. Det har vært ulike oppfatninger om på hvilken måte bekjennelsesgrunnla-

get i NL 2-1 kan endres, men den rådende oppfatningen synes å være at bestemmelsen ikke har grunnlovs rang.

Etter departementets vurdering vil oppheving av Grunnloven § 2 annet ledd og endringene i Grunnloven § 16 i seg selv ikke kreve endringer i den rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag i NL 2-1. Formålsbestemmelsen i kirkeloven § 1 bruker uttrykket "den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge", og det må innebære en henvisning til læregrunnlaget i NL 2-1. På samme måte bygger formuleringen "den evangelisk-lutherske lære" i kirkeloven § 27 om Den norske kirkes lærenemnd på bestemmelsen i NL. Det kan også vises til forslaget til ny § 16 i Grunnloven, som blant annet inneholder en passus om at "Den norske kirke, en evangelisk-luthersk Kirke, forbliver Norges Folkekirke".

Departementet antar likevel at den framtidige rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag bør vurderes på et senere tidspunkt. I sin høringsuttalelse slutter Kirkemøtet seg til at "NL 2-1 inntil videre videreføres som rettslig forankring av Den norske kirkes læregrunnlag på de premisser som departementet legger til grunn".

4.6 Grunnloven §§ 12 og 27

Gjeldende § 12 annet ledd lyder:

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

Gjeldende § 27 annet ledd lyder:

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

Disse bestemmelsene er foreslått opphevet.

4.6.1 Gjeldende rett

Det følger av den gjeldende bestemmelsen i Grunnloven § 12 annet ledd at over halvparten av statsrådene må være medlemmer av Den norske kirke. Grunnloven krever ikke 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 etter Grunnloven § 27 annet ledd ikke i "Behandlingen af Sager, som angaa Statskirken". Disse reglene har dannet grunnlag for at en opererer med et skille mellom ordinært statsråd og såkalt kirkelig

statsråd. Bestemmelsen i Grunnloven § 27 gjelder bare selve behandlingen i statsråd.

4.6.2 Forslag til endringer

Forslagene til endringer i Grunnloven innebærer blant annet at Grunnloven § 12 annet ledd og § 27 annet ledd (om "kirkelig statsråd") oppheves. Dette er en funksjon av de andre forslagene til endring i grunnlovsbestemmelsene om innholdet i Kongens særlige kirkestyre. Oppfatningen har vært at når Kongen ikke lenger skal ha et grunnlovsbestemt og særlig ansvar for Den norske kirkes indre forhold, er det ikke lenger behov for ordningen med kirkelig statsråd. Det har sammenheng med at kirkeforliket primært knytter behovet for kirkelig statsråd til at Kongen i dag utnevner biskoper og proster, jf. kirkeforliket punkt to første avsnitt.

Kirkedepartementet vil også etter eventuelle endringer i Grunnloven ha ansvar for kirkesaker, og dette innebærer at departementet fortsatt vil behandle saker som har mer eller mindre tydelige læremessige sider eller implikasjoner. Dette vil antakelig være tydeligst i saker departementet får til behandling som overordnet arbeidsgiver for prestene.

Endringene i Grunnloven skaper behov for en fornyet vurdering av hvilke regler og prosedyrer som bør følges når Kongen og departementet i framtiden skal behandle saker som gjelder kirkes lære. Dette er drøftet i punkt 5.4.

4.7 Høring 2011

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sendte 1. februar 2008 på høring et notat som drøftet konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnloven i samsvar med kirkeforliket av 2008, og som inneholdt enkelte forslag om endringer i relevant regelverk.

I høringsnotatet gjorde departementet rede for sin forståelse av konsekvensene av de foreslåtte endringene i Grunnloven, og av de øvrige forutsetningene som kirkeforliket oppstiller. Høringsinstansene ble videre blant annet bedt om å ta stilling til hvordan eventuelle ordninger for tilsetting av biskoper og proster burde utformes.

Høringsfristen ble satt til 1. mai 2011.

4.7.1 Høringsinstanser

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:
Departementene

Bispedømmerådene
Biskopene
Kirkerådet/Kirkemøtet
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
KA kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Den norske kirkes presteforening
Fagforbundet teOLOgene
Fagforbundet – kirke- og gravferdsansatte
Fagforbundet, seksjon kirke, kultur og oppvekst
Kirkeansatte
Delta
Kateketforeningen
Det Norske Diakonforbund
MFO – Musikernes fellesorganisasjon
Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det teologiske Menighetsfakultet
Misjonshøgskolen
Det praktisk-teologiske seminar

4.7.2 Hørings svar

Det kom inn 43 høringsuttalelser. Høringsuttalelsene som knytter seg til konkrete forslag til endringer i kirkeloven, er referert i kapittel 5. Her gjengis hovedsynspunktene fra høringsrunden som i like stor grad retter seg mot grunnlovsforslagene og kirkeforlikets forutsetninger.

Kirkemøtet konstaterer at høringsnotatet innenfor rammen av kirkeforliket følger opp linjen med en skrittvis endring av relasjonen mellom stat og kirke, og "deler i hovedsak denne grunnholdningen". Kirkemøtet slutter seg til og understreker den forståelsen at "kirkeforliket legger et nytt prinsipielt grunnlag for videreutviklingen av Den norske kirke som selvstendig trossamfunn".

Kirkemøtet mener likevel at høringsnotatet "kunne gått noe lenger i å gjennomføre prinsippet om et nytt grunnlag for forholdet mellom staten og Den norske kirke. For eksempel gjelder dette spørsmålet om myndighet til å regulere prestatjenesten gjennom tjenesteordninger".

"Etter Kirkemøtets oppfatning må Kongens utøvende myndighet anses som begrenset av prinsippet om tros- og livssynsfriheten. Denne begrensningen må ha som konsekvens at det som pr. i dag er Kongens særskilte myndighet i kirkesaker og ligger til Kongens særskilte kirkestyre ikke kan legges inn under Kongens alminnelige utøvende myndighet etter Grunnloven § 3. Siden kirken innenfor forlikets ramme ikke etableres som et eget rettssubjekt,

må dette sikres gjennom bestemmelser i kirkeloven som avgrenser regjeringens alminnelige utøvende myndighet i kirkesaker. Særlig gjelder dette liturgisaker og alle saker med læremessige implikasjoner, inklusive arbeidsgivers styring av prestedtjenesten.”

Noen av biskopene og bispedømmerådene har i tillegg til den felles uttalelsen som de har avgitt som Kirkemøte, også avgitt separate høringsuttalelser. I all hovedsak er disse i samsvar med Kirkemøtets vedtak.

KA – Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon ”understreker viktigheten av at oppfølgingen av kirkeforliket søker å sikre en kontinuitet der sentrale kjennetegn ved Den norske kirke som landsdekkende folkekirke videreføres. (...) KAs Landsråd gir sin tilslutning til de foreslåtte grunnlovsendringene (...), men beklager at de grunnleggende utfordringene som endringene i Grunnloven reiser i for liten grad blir omtalt i høringsnotatet og fulgt opp med lovendringsforslag. (...) KA etterlyser en bredere drøfting av de menneskerettslige utfordringene som reises ved at en sekulær stat fortsatt skal ha virksomhetsansvar for regional og nasjonal kirkelig virksomhet, og at staten vil ha arbeidsgiveransvar for trossamfunnets prester, proster og biskoper.” Etter KAs oppfatning har ”flere sider av kirkeforliket ikke bærekraft som langsiktige løsninger, og kan kun aksepteres som provisoriske ordninger.”

Human-Etisk Forbund (HEF) er ikke tilfreds med kirkeforliket og dets utforming av de ulike nye grunnlovsbestemmelsene. Forbundet stilte seg kritisk til særreguleringen av Den norske kirke i Grunnloven § 2 og til videreføringen av Kongens konfesjonelle forpliktelse i Grunnloven § 4.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), med tilslutning fra Norges Kristne Råd, uttaler at ”Stortingets lovgivermyndighet avgrenses på feltet religion og livssyn av de menneskerettslige forpliktelsene Norge har, gjennom internasjonale konvensjoner og Menneskerettighetslovens forrang. Dette gir ikke staten rom for å detaljstyre Dnk eller andre tros- og livssynssamfunn. Vi oppfordrer derfor departementet til i størst mulig grad å la Dnk avgjøre sine indre anliggender, og høringsvaret fra Kirkemøtet bør tillegges stor vekt.”

Det teologiske menighetsfakultet (MF) ”har forståelse for behovet for å ivareta en balanse mellom endring og kontinuitet”, men mener likevel at ”høringsnotatet alt i alt er for

lite endringsorientert.” Misjonshøgskolen (MHS) mener ”kirkeforliket legger opp til en forfatningsreform som i for liten grad tar på alvor Den norske kirke som trossamfunn på linje med andre trossamfunn.” Den bør ifølge MHS etter 2013 etableres som ”eget rettssubjekt”, med arbeidsgiveransvar tillagt sentrale og regionale organer som ”ikke lenger bør være statlige forvaltningsorganer.” Det teologiske fakultet (TF) ”mener at prestenes rolle, ansvar og relative autonomi vil være det viktigste å fokusere på dersom man ønsker en kirke som er forankret i dåpen og som praktiserer evangeliets radikale åpenhet”. Det praktisk-teologiske seminar (PTS) mener at ”biskopers, presters og teologers fagkunnskap i en framtidig kirkeordning må tilkjennes en større rolle i utøvelsen av læremyndigheten enn bare å være rådgivere for KR/KM”.

Den norske kirkes presteforening (PF) ”går inn for at man nå ikke gjennomfører større endringer i kirkeordningen enn dem kirkeforliket krever, og at man senere, i de spørsmål der det er aktuelt, kan foreta mer helhetlige endringer med utgangspunkt i en prosess der de ulike parter har medvirket i prosessen fram mot omforente løsninger.” Fagforbundet ”støtter de foreslåtte endringer av Grunnloven som utgangspunkt for en kirkeordning der stat og kommune fortsatt vil ha et særskilt ansvar i forhold til Den norske kirke.” Kateketforeningen og Det Norske Diakonforbund finner at de lov-messige utfordringer som grunnlovsendringene medfører ”løses ved de endringer som foreslås” og knytter sine merknader utover dette til spørsmål som ”hører til i en senere del av prosessen”.

Ingen av departementene hadde merknader til høringsnotatet.

4.7.3 Departementets vurderinger

Forslagene om endringer i Grunnloven, herunder § 16, innebærer som omtalt ovenfor en avvikling av Kongens særskilte kirkestyre. Kirkeforliket forutsetter samtidig blant annet at Den norske kirke ikke skal defineres som eget rettssubjekt, at prestene og andre som tilsettes i kirkelige stillinger av regionale og sentrale kirkelige organer fortsatt skal være statstjenestemenn, og at den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen fortsatt skal være en del av statsforvaltningen.

Bortfallet av det særskilte grunnlaget for kirkestyret vil i utgangspunktet bety at statens fort-

satte oppgaver på det kirkelige området må ivaretas innenfor de alminnelige reglene i Grunnloven om styrings- og ansvarsforhold i staten. Departementet legger samtidig til grunn at prinsippet om tros- og livssynsfrihet vil innebære begrensninger

for regjeringens og departementets kirkeforvaltning.

Spørsmålet om hvilke regler som bør gjelde for departements behandling av saker som har læremessig forutsetninger eller implikasjoner, er drøftet i punkt 5.4.

5 Endringer i kirkeloven

5.1 Tilsetting av biskoper og proster

5.1.1 Innledning

De aller fleste menighetsprestene er tjenestemenn og omfattet av lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven). Tjenestemannsloven gjelder også embetsmenn – inkludert biskoper og proster – der det er uttrykkelig sagt, jf. tjenestemannsloven § 1 nr. 1. Utgangspunktet er at hele det alminnelige regel- og avtaleverket på det statlige området gjelder for prester i statens tjeneste. Det er imidlertid fastsatt særskilt regelverk mv. for prester, om blant annet tilsettingsmyndighet og om framgangsmåten ved tilsetting eller utnevning, som avviker fra hovedreglene i blant annet tjenestemannsloven.

Kirkeloven inneholder en særbestemmelse om tilsetting av blant andre menighetsprester. Bispedømmerrådet tilsetter menighetsprester og visse grupper spesialprester som omfattes av tjenestemannsloven, når det er bestemt av Kongen, jf. kirkeloven § 23 sjette ledd. Kgl. res. 17. juni 1988 sier at bispedømmerrådet tilsetter menighetsprester og visse andre prester. Bispedømmerrådet har også myndighet til å treffe vedtak om oppsigelse, illeggelse av ordensstraff, avskjed og suspensjon for menighetsprester og andre tjenestemenn i stillinger der bispedømmerrådet tilsetter, jf. kirkeloven § 23 sjette ledd og kgl. res. 19. mars 1999 nr. 244.

Personalreglementet for prester i Den norske kirke omfatter i dag både menighetsprester (og visse andre kategorier prester), proster og biskoper, men reglementsbestemmelsene om kunngjøring, innstilling og tilsetting gjelder ikke for proster og biskoper. Ledige prosteembeter utlyses og søkes på ordinær måte. Før utnevning innhentes det uttalelse fra biskopen, prosten og samtlige menighetsråd i prostiet, jf. rundskriv F-3-97 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Kvalifikasjonskrav for menighetsprester og andre prester som omfattes av tjenestemannsloven og tilsettes av bispedømmerrådet er fastsatt i en egen forskrift 17. juni 1988.

Prossessen fram til at en biskop utnevnes av Kongen, framgår av særlige regler for nominasjon mv. ved utnevning av biskoper, fastsatt ved kongelig resolusjon 6. juni 1997.

Om prostene og biskopene ikke lenger skal være embetsmenn, må det tas stilling til hvilket kirkelig organ som skal tilsette, og hvordan framgangsmåten ved tilsetting skal være. På samme måte må en bestemme hvilket organ som skal ha myndighet til å treffe vedtak om tjenestens opphør overfor prostene og biskopene.

Kirkeforliket innebærer at staten fortsatt skal ”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 statstjenestemenn”, jf. forliket punkt 2 annet avsnitt nr. 3. Dette betyr at prestskapet fortsatt skal falle inn under tjenestemannsloven, men det må likevel tas stilling til i hvilket omfang det er behov for særlige regler, blant annet om tilsettingsmyndigheten.

5.1.2 Høringen

Kirkemøtet gikk ”inn for at tilsetting av proster legges til det aktuelle bispedømmerrådet, og at dette fastlegges ved endring av kirkeloven § 23 sjette ledd”.

Skal biskopene gis den nødvendige legitimitet, autoritet og tyngde må de etter Kirkemøtets oppfatning enten kalles ved ”en ordning hvor biskopene utpekes ved valg, eller ved at det innenfor rammen av en mer ordinær tilsettingsprosess er tunge elementer av avstemning eller valg.” Kirkemøtet viser til sitt vedtak i 2007 hvor Kirkemøtet gikk inn for å utvikle ordningen med rådgivende avstemning til et avgjørende valg av biskoper, og ”kan ikke se at det er kommet til nye momenter som endrer premisene” for dette vedtaket.

”Kirkemøtet mener Kirkerådet bør være tilsettings- og disiplinærmyndighet for biskoper, ut fra bispetjenestens helhetskirkelige ansvar og forpliktelse til å ivareta kirkens enhet” og er tilfreds med at departementet mener Kirkemøtet bør gis myndighet til å fastsette nærmere

regler om framgangsmåten ved tilsetning av biskop.

”Kirkemøtet har ingen merknader til at departementet legger til grunn at allerede utnevnte proster og biskoper skal beholde statusen som embetsmenn når disse stillingsgruppene omgjøres til statlige tjenestemannstillinger.”

”Kirkemøtet mener at Kirkerådet som sentralt kirkelig organ med tilsetnings- og disiplinærmyndighet bør få myndighet til å reise sak for Den norske kirkes lærenemnd i visse tilfeller”, og at myndigheten til å gi forskrift om Lærenemnda bør overføres til Kirkemøtet.

KA – Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon støttet forslaget om at biskopene tilsettes av Kirkerådet, og at tilsettingsmyndigheten vedrørende proster ”i denne omgang” legges til bispedømmerådene.

Menighetsfakultetet og Misjonshøgskolen støttet forslaget om at proster bør tilsettes av det aktuelle bispedømmerådet og mener både tilsetnings- og disiplinærmyndigheten for biskoper bør legges til Kirkerådet.

Unio mente ”tilsetning av proster bør skje på et nasjonalt nivå, og ikke i det enkelte bispedømme.(...) Når det gjelder tilsetning av biskoper slutter Unio seg til departementets forslag om at Kirkerådet tilsetter biskoper etter nærmere regler om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet.”

”Presteforeningen gikk inn for at tilsetning av proster legges på nasjonalt plan, fortrinnsvis til Kirkerådet.” Når det gjelder tilsetning av biskoper understreker PF ”at en utnevning ut fra rent valg ikke tilstrekkelig vil ivareta de personmessige og helhetskirkelige vurderinger som også bør inngå” (...) og går inn for ”en ordning som kombinerer en valgprosedyre og tilsetning i kirkens valgte styringsorganer”

5.1.3 Departementets vurderinger vedrørende biskopene

Om biskopene blir tjenestemenn, vil tjenestemannslovens bestemmelser om blant annet kunnngjøring i § 2, innstilling i § 4 og tilsetning i § 5 i utgangspunktet regulere tilsettingsprosessen. Tjenestemannsloven er imidlertid ikke til hinder for at det kan fastsettes særlige, og avvikende, regler for utpeking av biskop i, eller i medhold av, kirkeloven. Reglene og prinsippene i tjenestemannsloven må i tilfellet veies mot eventuelle særlige hensyn som gjør seg gjeldende når ordningene for biskoper skal utformes.

Kirkemøtet har tidligere gått inn for at biskoper skal utpekes ved valg. Tjenestemannsloven gir ikke adgang til å utpeke tjenestemenn ved valg, men i prinsippet kan en valgordning etableres ved særlovgivning. Departementet ser ikke tilstrekkelig grunn til å gå inn for at biskoper skal utpekes ved et rent valg. En valgordning ville innebære et vesentlig brudd med de grunnleggende prinsippene for tilsetning av tjenestemenn.

Dette utgangspunktet er likevel ikke til hinder for at en tilsettingsprosess kan inneholde tunge elementer av avstemning eller valg. Etter departementets oppfatning foreligger det særlige hensyn ved tilsetning av biskoper, som tilsier særlige regler om prosessen, også i en situasjon der biskopene blir tjenestemenn. Det har avgjørende betydning at biskoper blir utpekt etter en prosess som gir dem nødvendig legitimitet, autoritet og tyngde både i kirken og i samfunnet for øvrig. Den gjeldende ordningen for nominasjon mv. ved utnevning av biskop inneholder både elementer av avstemning/valg og trekk fra mer ordinære tilsettings-/utnevningprosesser. Også tidligere regelverk om utnevning har inneholdt en form for kombinasjon av slike elementer.

Departementet mener at tilsettingsmyndigheten bør legges til et eksisterende valgt kirkelig organ. Tilsetning av prester, proster og biskoper er blant de viktigste oppgavene som ivaretas av kirkelige organer. Overføring av tilsettingsmyndighet skal etter kirkeforliket skje på grunnlag av at de valgte organenes demokratisk legitimitet og forankring er styrket. Dette tilsier etter departementets oppfatning at det er til nettopp disse organene tilsettingsmyndigheten bør overføres. Departementet vurderer det derfor som lite hensiktsmessig å legge tilsettingsmyndigheten til et særskilt opprettet tilsettingsorgan.

Når det skal tas stilling til *hvilket* organ som skal tilsette biskoper, må nasjonale og regionale hensyn veies mot hverandre. Biskopens tjenstedistrikt kan være et argument for at bispedømmerådet tilsetter biskop, mens ulike helhetskirkelige hensyn, blant annet sammensetningen av bispekollegiet og biskopens ansvar for enhet i kirken, taler for at tilsettingsmyndigheten legges til et sentralt, kirkelig organ.

Det fremmes derfor forslag om at tilsettingsmyndigheten for biskoper legges til Kirkerådet. Bestemmelser om dette foreslås inntatt i kirkeloven § 25.

Departementet mener at organet som skal tilsette, også bør få myndighet til å treffe vedtak om oppsigelse, ileggelse av ordensstraff, avskjed og suspensjon. Det følger av tjenestemannsloven § 17

nr. 3 at slike vedtak treffes av tilsettingsorganet med mindre annet er særskilt bestemt, og dette er det derfor ikke behov for å regulere særskilt. Slike vedtak vil kunne påklages av tjenestemannen til departementet, jf. tjenestemannsloven § 19. Det er dessuten adgang til mindretallsanke etter tjenestemannsloven § 18.

Departementet legger videre til grunn at Kirkemøtet bør få myndighet til å fastsette regler om framgangsmåten ved tilsetting av biskop, og departementet antar at dette i tilfellet bør framgå av lovbestemmelsen om tilsettingsmyndigheten.

Departementet legger til grunn at reglene vil gi mulighet til bred nominasjon av egnede kandidater, sikre bred demokratisk innflytelse og kvalifisert vurdering av kandidatene i prosessen, ivareta hensynet til bispedømmets ønsker og helhetskirkelige behov, og sikre en rimelig balanse mellom embete og råd.

Disse prinsippene framgår blant annet av Kirkemøtets vedtak i sak KM 09/07. Samtidig forutsetter departementet at grunnleggende prinsipper for tilsetting i staten skal legge visse rammer for utformingen av regler om tilsettingsprosessen siden biskopene fortsatt skal ha staten som arbeidsgiver. Departementet antar at det gjeldende regelverket for nominasjon mv. ved utnevning kan danne et naturlig utgangspunkt for eventuelle nye regler om tilsetting av biskop.

I brev 28. november 2011 ba departementet Kirkerådet forberede en sak om regler for framgangsmåten ved tilsetting av biskop for behandling i Kirkemøtet våren 2012. Kirkemøtet skal avholdes 12.–17. april. Kirkemøtet ble bedt om i sitt vedtak å ta forbehold om at Stortinget treffer lovvedtak i samsvar med de skisserte forutsetningene.

Etter gjeldende bestemmelser er det bare Kongen som kan reise læresak vedrørende en biskop for Den norske kirkes lærenemnd. Departementet mener at Kirkerådet, blant annet for å kunne ivareta sin tilsettingsmyndighet og myndighet etter tjenestemannsloven § 17 nr. 3, også bør få myndighet til å reise sak for Den norske kirkes lærenemnd i visse tilfeller, se kirkeloven § 27 tredje ledd.

5.1.4 Departementets vurderinger vedrørende prostene

Departementet ser det som viktig at både plasseringen av tilsettingsmyndigheten for proster og den konkrete utformingen av tilsettingsprosessen reflekterer prostens ansvar og oppgaver på en god måte.

Etter departementets vurdering foreligger det bare to aktuelle alternativer når tilsettingsmyndighet for proster skal plasseres hos et kirkelig organ: Prostene kan enten tilsettes av det aktuelle bispedømmerådet eller av Kirkerådet. Det kan argumenteres for begge løsningene. Bispedømmerådet tilsetter allerede menighetsprester, og rådet er nærmere de konkrete behovene i prostiet og bispedømmet. I vedkommende bispedømmeråd sitter den biskopen som prostens skal ha som sin nærmeste underordnede.

Ulike helhetskirkelige hensyn kunne tale for en sentral tilsettingsmyndighet. Departementet har likevel kommet til at hensynet til sammenhengen i bispedømmets personalforvaltning og det lokale kirkelige demokratiet tilsier at tilsettingsmyndigheten bør legges til bispedømmerådet.

Departementet legger til grunn at tilsettingsorganet også bør få myndighet til å treffe vedtak om tjenestens opphør mm. overfor prostene. Slik myndighet bør utøves av tilsettingsmyndigheten, i samsvar med normalordningen etter tjenestemannsloven § 17.

Nyordningen foreslås regulert ved at kirkeloven § 23 sjette ledd endres, slik at også proster eksplisitt inkluderes. Departementet mener for øvrig at myndigheten til å tilsette kan framgå direkte av loven. Vedtak om at tjenestemann skal sies opp, ilegges ordensstraff, gis avskjed eller suspenderes vil det ligge til tilsettingsorganet å treffe etter tjenestemannsloven § 17 nr. 3. Dette krever derfor ikke særskilt regulering.

Departementet legger til grunn at kvalifikasjonskravene for menighetsprester fortsatt skal gjelde og omfatte prostene. Endringer og bestemmelser om at kvalifikasjonskravene skal omfatte nye grupper av prester, kan departementet fastsette i medhold av kirkeloven § 34.

Personalreglementet for prester i Den norske kirke omfatter i dag både proster og biskoper, men reglementsbestemmelsene om kunngjøring, innstilling og tilsetting gjelder ikke for disse. Når tilsettingsmyndigheten overføres til bispedømmerådet, vil det være naturlig at reglementet endres slik at også framgangsmåten ved tilsetting av proster reguleres i reglementet. Det vil også være behov for endringer på flere punkter i personalreglementet når tilsettingsmyndighet og myndighet til å treffe vedtak om tjenestens opphør m.m. for proster blir lagt til bispedømmerådet. Endringer i reglementet forhandles mellom ledelsen for vedkommende virksomhet eller gruppe av virksomheter og de tjenestemannsorganisasjonene der som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven, jf. tjenestemannsloven § 23. Reglementet skal

stadfestes av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

5.2 Kirkemøtets liturgimyndighet

5.2.1 Innledning

Myndigheten på gudstjenestefeltet er i dag delegert til Kirkemøtet i medhold av Grunnloven § 16, og Kirkemøtets myndighet på området er forutsatt videreført som i dag. Dette kan sees som et spørsmål om å gjøre delegasjonen til Kirkemøtet (mer) permanent, jf. også St.meld. nr. 17 (2007–2008) side 73.

I og for seg kunne en tenke seg at Kirkemøtet, også uten eksplisitt lovhjemmel, ville ha myndighet til å fastsette liturgier og det tilhørende regelverket. Departementet ga likevel i høringsnotatet uttrykk for at de beste grunnene taler for å tydeliggjøre i en ny lovbestemmelse at Kirkemøtet har myndighet til å vedta liturgier mv. til bruk i Den norske kirke.

Kirkemøtet sluttet seg i sin høringsuttalelse til ”departementets forslag om at myndighet til å fastsette liturgier m.v. som i dag er delegert til Kirkemøtet skal overføres til Kirkemøtet”, og så det som ”hensiktsmessig og nødvendig innenfor forliksperiodens rettstilstand” at det inntas en bestemmelse i kirkeloven som tydeliggjør og bekrefter dette.

5.2.2 Departementets vurderinger

Spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget for liturgimyndigheten aktualiserer mer prinsipielle vurderinger om hva som skal være grunnlaget for myndighetsutøvelsen i trossamfunnet Den norske kirke, og hvor Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste, representative organ, utleder sin myndighet fra.

I dag har Kirkemøtets myndighet dels grunnlag i lov, dels i delegasjon fra Kongens myndighetsområde. På samme tid henter Kirkemøtet i prinsippet også myndighet ”nedenfra”. Kirkemøtet utgår – gjennom valgene – fra menighetene og medlemmene. Det er naturlig at Kirkemøtet i kraft av sin posisjon i kirkeordningen som det øverste representative organet i trossamfunnet Den norske kirke, har myndighet i felleskirkelige saker, jf. blant annet formålsbestemmelsen i kirkeloven § 24 annet ledd. Kirkemøtets myndighet og autoritet i trossamfunnet Den norske kirke har dermed flere grunnlag.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en ny bestemmelse i kirkeloven § 24

om Kirkemøtets ansvar og myndighet, som tydeliggjør at Kirkemøtet fortsatt skal kunne fastsette gudstjenstlige bøker, dvs. liturgier, salmebok mv., til bruk i Den norske kirke.

Departementet legger til grunn at en ny lovbestemmelse om gudstjenstlig myndighet i prinsippet ikke trenger å bety at det er Stortinget som utstyret Kirkemøtet med denne myndigheten. Lovbestemmelsen sikter mot å tydeliggjøre og bekrefte at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ.

Den eksplisitt rettslige virkningen av den foreslåtte bestemmelsen er at den begrenser regjeringens ansvar og myndighet på dette området. Når lovgivningen bekrefter at det ligger til Kirkemøtet å fastsette kirkens gudstjenstlige bøker, avgrenser den regjeringens instruksjonsmyndighet vedrørende dette. Dermed avgrenses også regjeringens ansvar for saksområdet.

For å understreke sammenhengen mellom Kirkemøtets posisjon i kirkeordningen og myndigheten på gudstjenestefeltet foreslår departementet å plassere den nye bestemmelsen om myndighet på gudstjenestefeltet i den mer generelle formålsbestemmelsen i kirkeloven § 24 annet ledd.

Det saklige innholdet i Kirkemøtets myndighet på feltet er i den foreslåtte formuleringen angitt som ”alle gudstjenstlige bøker i kirken”. Denne uttrykksmåten er brukt i kongelig resolusjon 13. oktober 2006, som delegerte myndighet fra Kongen til Kirkemøtet. Den omfatter forekrevne liturgier, i betydningen former eller framgangsmåter som prester og andre bemyndigede er forpliktet til å følge når de forretter gudstjenester og kirkelige handlinger. Salmebok, korallbok og tekstbok er også omfattet av myndigheten. Spørsmålet om grensen mot annen myndighet aktualiseres særlig ved det regelverket som inngår i liturgiene. Dette medfører at liturgimyndigheten har grenseflater blant annet mot den arbeidsgivermyndigheten overfor presteskaper som fortsatt beror i departementet, mot soknets arbeidsgivermyndighet som det ligger til kirkelig fellesråd å forvalte, og mot den myndigheten til å regulere bruken av kirken utenom de forordnede gudstjenestene og de kirkelige handlingene som ligger til Kirkemøtet selv.

En ny lovbestemmelse om at Kirkemøtet har myndighet på gudstjenestefeltet, vil synliggjøre kontinuitet. Departementet vil også peke på at flere lovbestemmelser allerede i dag gir Kirkemøtet myndighet på områder som i alle fall har berøringspunkter med liturgifeltet, og som har klare

læremessige implikasjoner. Det gjelder for eksempel myndigheten i andre bestemmelser i § 24 til å fastsette retningsgivende planer og programmer for ulike områder, myndigheten til å vedta tjenesteordninger for vigslede stillinger og myndigheten til å gi regler om kirkens inventar og utstyr.

5.3 Bruk av kirkene

Kirkeloven § 20 siste ledd sier at Kongen gir nærmere bestemmelser for bruk av kirkene. Myndigheten til å gi regler om bruk av det vigslede kirkerom utenfor forordnede gudstjenester og kirkelige handliner er i dag delegert til Kirkemøtet, jf. kongelig resolusjon 15. november 1991 nr. 674 og Grunnloven § 16. Regler om bruk av kirken faller antakelig materielt i all hovedsak inn under anvendelsesområdet til Grunnloven § 16 selv om hjemelen til å fastsette regler også framgår av kirkeloven § 20. Allerede kirkeloven av 1897 hadde en bestemmelse som la myndighet til å treffe bestemmelse om kirkens bruk til det lokale kirkestyret ("Kirkens Tilsyn") "etter nærmere bestemmelser, der gives af Kongen". Også senere lovgivning på dette området har begrenset seg til å distribuere og begrense kompetanse og har overlatt til Kongen som kirkestyre å fastsette de mer materielle reglene om bruken.

Slik bestemmelsen er utformet i den gjeldende kirkeloven framstår den nærmest som en kompetanseregulering for Kongen til å fastsette ikke bare slike materielle regler som det følger av Grunnloven § 16 at Kongen kan fastsette som kirkestyre, men også å distribuere og begrense kirkelige organers kompetanse når det gjelder bruk av kirken utenom forordnede gudstjenester og kirkelige handlinger.

Departementet mener at kirkelovens bestemmelse bør justeres i forbindelse med endringen i Grunnloven § 16, slik at loven legger kompetanse til å regulere bruk av kirkene til Kirkemøtet, og ikke til Kongen. Den foreslåtte bestemmelsen vil begrense regjeringens ansvar og myndighet på dette området.

Det var bred oppslutning om departementets forslag i høringen.

5.4 Særlige regler for behandling av kirkesaker

5.4.1 Innledning

Dersom Grunnlovens bestemmelser om "kirkelig statsråd" oppheves, avvikles også bakgrunnen for

kravet om medlemskap i Den norske kirke for statsråden som er ansvarlig for kirkesaker.

Gjeldende bestemmelse i kirkeloven § 38 tredje ledd bokstav c sier imidlertid at embetsmann "som ikke er medlem av Den norske kirke er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller avgjøre saker som gjelder kirkens lære, saker av viktighet som angår kirken og teologiske studier ved universiteter og vitenskapelige høyskoler". Bestemmelsen i kirkeloven § 29 om at "[k]irkelig tilsatte" skal være medlem av Den norske kirke, har derfor innenfor det statskirkelige systemet vært forstått slik at den har gitt grunnlag for å kreve medlemskap i Den norske kirke som vilkår for å inneha embeter i departementets kirkeavdeling med ansvar for saker som gjelder kirkens lære og saker av viktighet som angår kirken.

Som omtalt i punkt 4.6, vil departementet også etter grunnlovsendringer i tråd med kirkeforliket behandle saker som kan ha mer eller mindre klare læremessige forutsetninger eller implikasjoner. Dels dreier dette seg om departementets myndighet til å fastsette generelle regler, og dels handler det om behandling av enkeltsaker. Læreelementene vil antakelig være tydeligst i saker departementet får til behandling som overordnet arbeidsgiver for prestene, for eksempel anke- og klagesaker vedrørende tilsetning, suspensjon, oppsigelse eller avskjed. I slike saker kan det være uenighet på to plan: for det første om en konkret sak angår lærespørsmål og for det andre om selve lærevurderingen.

Selv om det ansvaret Kongen har etter gjeldende § 16 i Grunnloven oppheves ("paaser at Religionens offentlige Lærere følger de dem foreskrevne Normer"), vil Kongen som biskopenes øverste arbeidsgivermyndighet fortsatt måtte påse at disse virker i samsvar med de normene som gjelder for deres tjeneste. Ved bestemmelse gitt i tjenesteordningene vil ordinasjonsloftet om lojalitet til kirkens bekjennelse fortsatt være en rettslig forpliktelse for presteskabet, en plikt som det i siste instans ligger til Kongen å håndheve.

Det er en alminnelig forutsetning at departementet treffer avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. I saker som dette innebærer det blant annet å innhente teologisk sakkyndige uttalelser fra relevante instanser. Det er likevel et spørsmål om hvordan det kan legges bedre til rette for at departementet med legitimitet kan treffe vedtak i slike saker.

Departementet tok i høringsnotatet til orde for at bestemmelsene i kirkeloven §§ 29 og 38 tredje ledd bokstav c burde føres videre på en slik måte

at kravet om medlemskap i kirken også ble gjort gjeldende for kirkestatsråden som departementsjef. Begrunnelsen for forslaget var blant annet en oppfatning om at dette vil styrke tilliten til departementets behandling av kirkesaker.

5.4.2 Høringen

Mange av høringsinstansene var uenige i forslagene i høringsnotatet.

Kirkemøtet uttalte: "Når Kongens særskilte kirkestyre opphører, opphører etter Kirkemøtets oppfatning også grunnlaget for et rettslig krav om kirkemedlemskap for statsråden med ansvar for kirkesaker og embetsmenn som behandler saker som kom inn under Kongens særskilte kirkestyre. (...) Habilitetsregelen i kirkeloven § 38 tredje ledd bokstav c blir da uten gjenstand, og bør oppheves."

Dette innebærer etter Kirkemøtets oppfatning at "Kongen, innbefattet departementet og statsråden i egenskap av leder av departementet, fortsatt må innhente det læremessige skjønn i slike saker fra Kirken. Det vil si de organer som av kirken er satt til å forvalte læreansvaret."

KA – Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon fant "ikke å kunne støtte forslaget om at det konstrueres en ny form for statlig kirkestyre med medlemskrav for kun én statsråd samt embetsverket i en avdeling i departementet."

"Human-Etisk Forbund kunne ikke se det rimelige i å kreve at statsråden som skal ha ansvar for kirkelige spørsmål må være medlem av Den norske kirke."

Menighetsfakultetet mente "det vil være enklere for staten å føre en aktivt støttende og uhildet tros- og livssynspolitikk dersom det ikke stilles særskilte konfesjonelle krav til de embetsmenn som skal forvalte denne politikken."

Misjonshøgskolen mente at "dersom Kongens særskilte kirkestyre opphører, bortfaller også grunnlaget for å opprettholde kravet om medlemskap i Den norske kirke for aktuell statsråd og departementsansatte knyttet til kirkesaker."

Presteforeningen så derimot på "en videreføring av medlemskravet i henhold til §§ 29 og 38c som en formålstjenlig løsning, og som viktig for å ivareta kontinuiteten med dagens ordninger".

Også Møre biskop og Hamar biskop og bispedømmeråd markerte i sine egne høringsuttalelser at de mente kravet om kirkemedlemskap for statsråd og embetsmenn i kirke departementet burde opprettholdes.

5.4.3 Departementets vurderinger

Departementet mener disse problemstillingene primært bør vurderes ut fra et praktisk perspektiv. Formålet bør være å finne fram til gode ordninger som kan fungere i den daglige forvaltningen. Ut fra et slikt perspektiv er det relevant å vurdere om medlemskapskrav og en særskilt "inhabilitetsregel", i tillegg til de alminnelige, forvaltningsrettslige saksbehandlingsreglene, er formålstjenlige som rammer for departementets fortsatte behandling av kirkesaker.

Det første spørsmålet som må vurderes, er om det fortsatt skal være slik at en embetsmann som ikke er medlem av Den norske kirke skal anses ugild (inhabil) til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller avgjøre saker som gjelder kirkens lære og saker av viktighet som angår kirken. Denne formen for "inhabilitet" følger ikke av forvaltningslovens alminnelige habilitetsbestemmelser og vil derfor kreve en særlig regulering i kirkeloven om den skal opprettholdes. Dersom det ikke videreføres en slik særskilt bestemmelse, vil grunnlaget for å kunne kreve medlemskap i kirken som vilkår for å utnevnes til embeter i departementets kirkeavdeling neppe være til stede.

Det praktiske formålet med en slik særskilt "inhabilitetsbestemmelse" er formodentlig å sikre at avgjørelser som gjelder kirkens lære treffes på et grunnlag, og ut fra en forståelse av kirkens egenart som trossamfunn, som gir tillit og legitimitet til beslutningen.

Departementets vurdering på bakgrunn av høringsrunden er at en videreføring av den særskilte bestemmelsen i kirkeloven § 38 tredje ledd bokstav c, ikke synes å være verken hensiktsmessig eller tilstrekkelig for å styrke tilliten til behandlingen av slike saker. Det er derfor er behov for å vurdere andre regler om behandling av kirkelige læresaker som kan bidra til dette på en bedre måte.

Når de overordnede rammene for Kongens rolle i kirkestyret endres, vil kirkeloven § 29 ikke lenger kunne forstås slik at den uten videre omfatter statsråden med ansvar for kirkesaker og embetsverket i departementets kirkeavdeling. Departementet legger dessuten til grunn at det ikke er aktuelt å fastsette en ny bestemmelse i kirkeloven som innebærer at Kongen vil være bun-

det til bare å utnevne personer som er medlem av Den norske kirke til statsråder med ansvar for det departementet som behandler kirkesaker.

Departementet mener at det helt sentrale anliggendet er å sikre at endelig vedtak med legitimitet kan treffes i saker som fortsatt skal behandles av Kongen eller departementet, også om saken har, eller påstås å ha, sammenheng med forståelsen av kirkens lære. I slike saker har departementet også tidligere søkt råd hos det kirkelige organet som saken hører inn under, eventuelt også biskopen som har et særskilt ansvar for å føre tilsyn med at kirkelig virksomhet skjer i samsvar med kirkens lære.

I noen tilfeller vil en slik praksis etterlate Kongen og departementet med ulike, kan hende også direkte motstridende, tilrådinge. Det er særlig med sikte på slike situasjoner at lærenemnda for Den norske kirke er etablert.

Departementet antar at en videreføring av og nærmere regulering i samsvar med gjeldende praksis, vil gjøre det mulig å finne en løsning i det enkelte tilfellet.

For å sikre tilstrekkelig tillit til at Kongen og departementet vil håndtere slike saker i samsvar med kirkelige organers lærebedømmelse, foreslås det tatt inn i en særskilt regel i § 38 nytt fjerde ledd. Forslaget innebærer at når Kongen eller departementet avgjør saker som gjelder kirkens lære, skal det læremessige grunnlaget for avgjørelsen søkes klarlagt ved at uttalelse innhentes fra vedkommende biskop og det ansvarlige kirkelige organet.

Den særskilte saksbehandlingsregelen i kirkeloven § 38 tredje ledd bokstav c kan da oppheves.

6 Endringer i gravferdsloven

Ved siste revisjon av lov 7. juni 1996 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven), jf. Prop. 81 L (2010–2011), Innst. 393 L (2010–2011) og Lovvedtak 59 (2010–2011), ble det ved en inku-

rie gjort enkelte språkfeil, som departementet nå fremmer forslag om at rettes opp. Endringsforslagene er ikke materielle.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det har gått fram at de samlede forslagene vil ha prinsipielt viktige administrative konsekvenser på flere punkter. Kongens særlige kirkestyre, herunder ordningen med kirkelig statsråd, er foreslått avvirket. Det er videre foreslått at biskoper og proster skal tilsettes av kirkelige organer. De økonomiske konsekvensene av forslagene er likevel ganske beskjedne.

Liturgimyndigheten ligger allerede til Kirkemøtet, nå i form av delegasjon av Kongens myndighet etter gjeldende Grunnlovs § 16. Kirkemøtet har allerede i dag et selvstendig ansvar for å utrede konsekvensene av de forslag som foreslås vedtatt, og for å sørge for nødvendig kunngjøring av vedtatte bestemmelser. Kirkemøtet har i dag ikke myndighet til å treffe vedtak som direkte medfører økonomiske og administrative forpliktelser for stat eller kommune. Departementet vil presisere at den foreslåtte lovbestemmelsen om liturgimyndighet mv. ikke vil endre denne grunnleggende forutsetningen i dagens system.

Når det gjelder tilsetting av proster, som foreslås lagt til bispedømmerådet, viser departementet til at bispedømmerådene har oppgaver ved tilsetting av proster i dagens tilsetningsordning som er om lag like omfattende som de de vil ha etter det nye systemet som nå innføres. Det dreier seg dessuten i gjennomsnitt om en til to tilsetting pr år

i hvert bispedømme. De økonomiske konsekvensene er derfor minimale.

Tilsvarende forhold gjelder for tilsetting av biskoper. Kirkerådet tilsetter allerede tjenestemenn ved sitt sekretariat og har innenfor gjeldende ordning for nominasjon mv. av biskop foretatt intervju og avgitt uttalelse til departementet om hvem de mener bør tilsettes. Også her er omfanget beskjedent; i snitt vil det være behov for om lag en bispetilsetting i året.

De endrede reglene vedrørende departementets behandling av saker med klare læremessige implikasjoner vil neppe medføre økt aktivitet for Lærenemnda. Departementet viser til at dette organet så langt har behandlet tre saker siden det ble opprettet for 25 år siden. Det framgår av forskriften om Den norske kirkes lærenemnd, fastsatt ved kgl. res. av 19. februar 1988, at når sak reises, skal budsjettspørsmålet "tas opp med departementet" snarest mulig, og at dette "må være avklart før lærenemnda starter behandlingen av saken". Departementet viser til dette, som innebærer at de økonomiske konsekvenser må avklares i tilknytning til den enkelte saken som behandles.

De økonomiske konsekvensene av de framsette lovforslagene er så begrensede at de vil bli dekket innenfor eksisterende budsjettammer.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser i kirkeloven

Til § 20

Endringen i paragrafens tredje ledd innebærer at myndigheten som etter den gjeldende bestemmelsen ligger til Kongen, nå overføres til Kirkemøtet. Myndigheten omfatter å gi regler for bruken av det vigslede kirkerommet utenom forordnede gudstjenester og kirkelige handlinger.

Kirkemøtet har ved kgl. res. 25. oktober 1991 nr. 674 allerede fått delegert myndighet etter Grunnloven § 16 til å fastsettes regler om bruk av kirken. Det er i dette regelverket blant annet gitt bestemmelser om bruksformål, om utlån, om menighetsrådets og prestenes bruk av kirken utenom forordnede gudstjenester og kirkelige handlinger, og om at menighetsrådets avgjørelser og prestens disposisjoner kan påklages til biskopen

Den foreslåtte bestemmelsen viderefører hjemmelsgrunnlaget for å fastsette slike bestemmelser som i dag gjelder, og som regulerer myndigheten som de kirkelige organene utøver på området, blant annet ved særskilte regler for klagebehandling.

Forslaget medfører også at det vil være mindre behov for å trekke klare grenser mellom myndigheten Kirkemøtet får til å fastsette regler om bruk av kirken og Kirkemøtets myndighet på gudstjenesteområdet, jf. forslaget til endring i kirkeloven § 24.

Den foreslåtte bestemmelsen vil begrense regjeringens ansvar og myndighet på dette området.

Til § 23

Bispedømmerådet tilsetter i dag sokneprester, kapellaner, fengselsprester, studentprester, døveprester og andre spesialprester. Rådet tilsetter også tjenestemenn ved biskopens og bispedømmerådets felles administrasjon, og i prostiene.

Endringen i paragrafens sjettede ledd innebærer at bispedømmerådets myndighet til å tilsette og å treffe vedtak om oppsigelse, ileggelse av ordensstraff, avskjed eller suspensjon overfor menighetsprester og andre tjenestemenn nå utvides til også å omfatte proster.

Tilsettingsmyndigheten legges nå i loven direkte til bispedømmerådet, og ikke lenger via delegasjon fra Kongen.

Det følger av tjenestemannsloven § 17 nr. 3 at vedtak om at en tjenestemann skal sies opp, ilegges ordensstraff, gis avskjed eller suspenderes treffes av tilsettingsorganet. Den særskilte hjemmelen her er derfor nå overflødig, og den kan oppheves.

Til § 24

Ved kgl. res. 13. oktober 2006 er myndigheten etter Grunnloven § 16 til å "godkjenne alle gudstjenstlige bøker i Den norske kirke" delegert til Kirkemøtet. Delegasjonen gir ikke Kirkemøtet myndighet til å treffe vedtak som direkte medfører økonomiske og administrative forpliktelser for stat eller kommune.

Endringen i paragrafens annet ledd tydeliggjør og bekrefter at Kirkemøtet, også etter at Grunnlovens nåværende § 16 er opphevet, besitter den tidligere delegerte myndigheten, men nå primært i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ.

Bestemmelsen vil begrense regjeringens ansvar og myndighet på dette området.

Kirkemøtets kompetanse omfatter materielt myndighet til å fastsette liturgier for gudstjenester og kirkelige handlinger, salmebok og liturgisk musikk, tekstbok for Den norske kirke og det regelverket som knytter seg til dette. Den gjelder foreskrevne liturgier, i betydningen former eller framgangsmåter som prester og andre bemyndigede er forpliktet til å følge når de forretter gudstjenester og kirkelige handlinger. Kompetansen omfatter ikke myndighet til å pålegge stat og kommune økonomiske eller administrative forpliktelser.

I det liturgiske regelverket er fra gammelt av også slike spørsmål som vilkår for dåp, godkjenning av faddere og spørsmålet om utelukkelse fra nattverden inntatt, uten at relasjonen mellom kirkemedlemmet og trossamfunnet i slike saker har vært regulert som fastsatte rettigheter og plikter i rettslig forstand. Heller ikke bestemmelsen her

sikter mot å gi hjemmel til å regulere kirkemedlemmenes rettigheter eller plikter i rettslig forstand.

Til § 25

Nytt fjerde gir Kirkerådet myndighet til å tilsette biskoper. I motsetning til den tilsettingsmyndigheten som framgår av paragrafens tredje ledd, kan myndigheten etter fjerde ledd ikke delegeres fra det valgte rådet.

Videre bemyndiges Kirkemøtet til å fastsette særskilte regler, som kan avvike fra tjenestemannslovens bestemmelser, om framgangsmåten ved tilsetting av biskop. Formålet med bestemmelsen er blant annet å legge til rette for at det kan fastsettes en tilsettingsprosedyre som, i likhet med gjeldende regler for nominasjon mv. ved utnevning av biskop (fastsatt ved kgl. res. 6. juni 1997), inneholder en nominasjonsordning og et vesentlig element av valg.

Det følger av tjenestemannsloven § 17 nr. 3 at disiplinærvedtak treffes av tilsettingsorganet.

Til § 27

Endringen i paragrafens tredje ledd innebærer at også Kirkerådet kan anmode om uttalelse fra lærenemnda, og at det inntas en ny bestemmelse om at læresak vedrørende biskop bare kan reises av Kongen og Kirkerådet.

Denne bestemmelsen avløser regelen som er fastsatt i forskrift for Den norske kirkes lærenemnd § 8 om at læresak vedrørende biskop bare kan reises av Kongen.

Endringene er begrunnet i at Kirkerådet foreslås tillagt funksjonen som tilsettingsmyndighet for biskopene, og dermed også kan treffe vedtak om oppsigelse, ileggelse av ordensstraff, avskjed og suspensjon.

Til § 38

Endringen i § 38 tredje ledd innebærer at når Kongen eller departementet avgjør saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære, dvs. i saker der kir-

kens lære kan være et moment ved avgjørelsen, skal det påses at de teologiske spørsmålene er vurdert av vedkommende biskop, det ansvarlige kirkelige organet, og om nødvendig av Lærenemnda.

Det følger av forvaltningslovens bestemmelser og av det alminnelige kravet om forsvarlig saksbehandling at en sak skal opplyses så godt som mulig før det treffes avgjørelse, og at de som berøres av vedtaket, skal være gitt anledning til å uttale seg. Bestemmelsen her regulerer nærmere hvordan den læremessige siden ved en sak skal søkes opplyst ved at den peker eksplisitt på hvem klarleggingen av det læremessige grunnlaget skal innhentes fra. Den må dessuten forstås som en presumpsjon om at Kongen og departementet legger til grunn at de læremessige vurderingene fra vedkommende biskop og det aktuelle ansvarlige organet, er i samsvar med kirkens lære.

Det vil fortsatt ligge til Kongen og departementet å vurdere om de rettslige vilkårene for å treffe den aktuelle forvaltningsmessige avgjørelsen er til stede. Det kan for eksempel være aktuelt at departementet må vurdere om et påstått læreavvik er så omfattende, sentralt og vedvarende at det oppfyller vilkårene som lovgivningen stiller for avskjed, suspensjon mv.

Det er i den til nå gjeldende bestemmelsen i kirkeloven § 38 tredje ledd bokstav c fastsatt at embetsmann "som ikke er medlem av Den norske kirke er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller avgjøre saker som gjelder kirkens lære, saker av viktighet som angår kirken og teologiske studier ved universiteter og vitenskapelige høyskoler". Sett sammen med det statskirkelige systemet og grunnlovsbestemmelsene om "kirkelig statsråd" (Grunnloven § 12 annet ledd og § 27 annet ledd) har bestemmelsen indirekte og i praksis medført et krav om kirkemedlemskap for kirkestatsråden og embetsmenn i departementets kirkeavdeling. Når bestemmelsene oppheves, vil det ikke lenger være rettslig grunnlag for å oppstille et slikt krav, og spørsmål om habilitet i kirkesaker vil måtte avgjøres ut fra forvaltningslovens alminnelige regler.

9 Merknader til de enkelte bestemmelser i gravferdsloven

Til § 1

I § 1 tredje ledd foreslås det å stryke formuleringen "eller gravplass". Uttrykket gravplass står i lovteksten to ganger etter hverandre. Det foreslås også at henvisningen i tredje ledd rettes fra første til annet ledd, som nå er det korrekte.

Til § 8

I § 8 tredje ledd er uttrykket "kirkegård" ikke blitt endret til "gravplass", slik det gjennomgående er gjort ellers i loven. Det foreslås at uttrykket nå endres også her.

Til § 20

I § 20 første ledd om privat gravsted foreslås det at uttrykket "gravplass" endres til "gravsted". Etter at "kirkegård" i gravferdsloven er blitt erstattet med "gravplass", er det oppstått en utilsiktet uklarhet i § 20 første ledd første punktum. Bestemmelsen er etter gjeldende praksis blitt tolket slik at den gir hjemmel til å gi en individuell til-

latelse til å anlegge et gravsted for en eller flere spesifikke personer, og ikke slik at den hjemler en tillatelse til å anlegge en generell gravplass etter den nye begrepsbruken i loven. Det ville være uheldig om uttrykket gravplass blir brukt i to ulike betydninger i loven, og det foreslås derfor en endring som gir samsvar mellom begrepsbruken i overskriften til bestemmelsen og i selve ordlyden. Det foreslås også en språklig endring som følge av dette.

Til § 23a

I § 23a første ledd foreslås det at skrivefeilen i ordet forvaltes ("forvaltets") blir rettet.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i kirkeloven m.m.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i kirkeloven m.m. i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i kirkeloven m.m.

I

I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke gjøres følgende endringer:

§ 20 tredje ledd skal lyde:

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om bruk av kirkene.

§ 23 sjette ledd skal lyde:

Bispedømmerådet tilsetter *proster* og menighetsprester. Når det er bestemt av Kongen, *tilsetter bispedømmerådet også andre tjenestemenn.*

§ 24 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:
Som øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet alle gudstjenstlige bøker i kirken.

§ 24 annet ledd nåværende annet punktum blir nytt tredje punktum.

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kirkerådet tilsetter biskoper etter forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet.

§ 25 nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 27 tredje ledd skal lyde:

Nemnda gir etter anmodning uttalelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. I tjenestesaker og tilsettingssaker vedrørende prester, kateketer og soknediakoner, og etter bestemmelse av Kongen også i tilsvarende saker som gjelder andre tjenestemannsgrupper, avgis uttalelse etter anmodning av Kongen, *Kirkerådet*, eller en biskop. *Læresak vedrørende biskop kan bare reises av Kongen eller Kirkerådet.* Ved behandling av personalsaker tiltres nemnda av en person som påklagede peker ut.

§ 38 tredje ledd bokstav c oppheves.

§ 38 nytt fjerde ledd skal lyde:

Før Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære, skal det læremessige grunnlaget for avgjørelsen søkes klarlagt ved at uttalelse innhentes fra vedkommende biskop og det ansvarlige kirkelige organet, eventuelt fra Den norske kirkes lærenemnd.

II

I lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd gjøres følgende endringer:

§ 1 tredje ledd skal lyde:

Når en omkommet person ligger på havets bunn eller ute i naturen, utgjør dette en naturlig grav som ikke må berøres i annen hensikt enn å flytte hele legemet til gravplass etter *annet* ledd eller utsettes for direkte forstyrrende eller krenkende virksomhet.

§ 8 tredje ledd skal lyde:

Når en *gravplass* nedlegges, skal den være fredet i minst 40 år etter siste gravlegging.

§ 20 første ledd første punktum skal lyde:

Når særlige grunner foreligger, kan fylkesmannen gi tillatelse til at private får anlegge *gravsted for gravlegging av askeurne på egnet sted.*

§ 23 a første ledd skal lyde:

Graver for utenlandske soldater og krigsfanger (krigsgraver) fra første og andre verdenskrig skal være fredet uten tidsbegrensning, holdes i hevd og *forvaltes* med den verdighet som deres egenart tilsier.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



Tykk: AS O. Fredt Arnesen. Mats 2012

241491