



HALSA KOMMUNE
6683 Vågland

clor 272
200605491 27.12.06
Ki-SOI

Det Kongelige Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep.

0030 OSLO

Vår ref	Deres ref	Løpenr	Arkiv	Etat/avd/saksb.	Dato
06/00417-007		004910/06	C81	SENT/RÅDM/BOD	21.12.2006

NOU 2006: STATEN OG DEN NORSKE KIRKE - HØRING

Viser til skriv av 24.04.06, og sender med dette over sak 0057/06 behandlet i Halså kommunestyre 14.12.06.

Borghild Dønheim
Borghild Dønheim
Sekretær

KJENN KOR DU TRIVEST !

Postadresse 6683 Vågland	Telefon 71559600	Telefax 71559601	E-post post@halsa.kommune.no	Webside www.halsa.kommune.no
Avdeling Rådmannskontoret	Saksbehandler Borghild Dønheim	Bankgiro 4090 06 00005	Organisasjonsnr. 962 350 526 MVA	

Saksbeh.: Peder Hønsvik
Arkivsak: 06/00417

Arkiv: C81

Saksnr.: Utvalg
0123/06 Formannskapet
0057/06 Kommunestyret

Møtedato
05.12.2006
14.12.2006

Sak 0057/06

SAKSPROTOKOLL: NOU 2006: STATEN OG DEN NORSKE KIRKE - HØRING

Bakgrunn:

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

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

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

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

Utvalget fikk en bred sammensetning med representanter fra alle de politiske partiene på Stortinget, kirkelige organer, den samiske befolkning, Norges Frikirkeråd, Human-Etisk Forbund, ulike religioner og representanter med spesiell fagkompetanse.

Utvalgets mandat

Utvalget fikk følgende mandat:

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

Med henblikk på formålet, skal utvalget vurdere:

- 1. Statskirkeordningen i sin helhet slik den er utformet og virker i Norge.*
- 2. Mulige eller ønskelige reformer innenfor rammen av det en med rimelighet kan karakterisere som en statskirke.*
- 3. Alternativ til statskirkeordningen og overgangsordninger ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen.*
- 4. Finansiering av kirkelig virksomhet, herunder spørsmål knyttet til medlemsavgift, livssynsavgift, skatt og statlige/kommunale bevilgninger.*
- 5. Gravferdsforvaltningen.*
- 6. Ordninger for ivaretagelse av fredede og verneverdige kirker.*
- 7. Eiendomsretten til kirker og kirkegårder, andre aktuelle eiendommer, opplysningsvesenets fond m.v. ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen.*
- 8. Hvilke konsekvenser foreslåtte endringer i kirkeordningen antas å ha for blant annet oppslutningen om Den norske kirke, for det åndelige liv, for kirkelig undervisning og diakoni, for vår kultur og for verdigrunnlaget i vårt folk.*

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

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

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

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

Utredningen fra utvalget ble avgitt 31.01.2006; "NOU 2006: 2 Staten og den norske kirken". I den forbindelse er kommunene invitert til å komme med høringsuttalelse.

Viktige saksdokument (ikke vedlegg)

- NOU 2006:2 Staten og Den norske kirke

UTDRAG FRA UTREDNINGEN**Framtidig kirkeordning (utredningens kapittel 5)**

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

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

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

Da Stortinget i 1982 behandlet saken med grunnlag i utredningen og stortingsmeldingen (nr. 40 1980), ble konklusjonen å videreføre statskirkeordningen med forankring i gjeldende bestemmelser i Grunnloven. Et uttalt mål var å gå til ytterpunktet av hva det var mulig å delegere innenfor statskirkeordningens ramme. Det skulle etableres valgte organer på alle nivåer i Den norske kirke som kunne få overført myndighet gjennom lovregulering og ved at Kongen delegerte sin særskilte myndighet som kirkestyre.

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

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

Utvalget har under sitt arbeid hatt nytte av tidligere utredningers forslag til kirkeordning

Utforming av alternativene

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

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

Kirkeordning	Grunnlovsforankret folkekirke	Lovforankret folkekirke	Selvstendig folkekirke
Rettslig forankring	<i>Grunnloven</i>	<i>Særlov gitt av Stortinget</i>	<i>Trossamfunnsloven</i>
Øverste myndighet	<i>Kongen i kirkelig statsråd</i>	<i>Kirkemøtet</i>	<i>Kirkemøtet</i>
Utnevning av biskoper og proster	<i>Kongen i kirkelig statsråd</i>	<i>Kirken står fritt</i>	<i>Kirken står fritt</i>

Grunnlovsforankret folkekirke

Hovedtrekk - rammeverk

Utgangspunktet for dette alternativet er dagens statskirkeordning slik den er fastlagt i Grunnloven. Det gjøres ingen konstitusjonelle eller forfatningsmessige endringer. Dagens grunnlovsbestemmelser om statskirkeordningen står uendret, slik at vurderingen dreier seg om mulige og ønskelige reformer innenfor dagens rammer.

Kongen som øverste kirkestyre videreføres. Læreansvaret og utnevning av biskoper forblir hos Kongen (regjeringen). Staten sikres fortsatt politisk kontroll og innflytelse ved at Kongen (regjeringen) er øverste kirkestyre og Stortinget lovgivende myndighet. Det øverste kirkestyret er en del av Den norske kirke, gjennom grunnlovsbestemmelsene om bekjennelsesplikt for Kongen og medlemskapskrav for de statsrådene som deltar i behandlingen av kirkesaker.

For andre tros- og livssynssamfunn sikrer dagens statskirkeordning en fortsatt økonomisk støtte fra det offentlige, og mulighet for å stille krav om andre offentlige tiltak med henvisning til menneskerettighetskonvensjonene. Samtidig innebærer den en juridisk og økonomisk særbehandling av Den norske kirke slik at opplevelsen blant de utenfor Den norske kirke likevel kan være negativ og i konflikt med en mer generell forståelse av tros- og livssynsfriheten i samfunnet.

For Den norske kirkes medlemmer, det vil i praksis si et stort flertall av befolkningen, sikrer statskirkeordningen et landsdekkende tilbud som en ramme rundt livets overgangsrter, uten nærmere krav til engasjement eller økonomisk yteevne.

Statskirkeordningen sikrer kirken økonomisk forutsigbarhet gjennom offentlige bevilgninger slik at den kan opprettholde sin landsdekkende virksomhet, men forhindrer en selvstendig økonomi for Den norske kirke og setter noen sperrer for organisatoriske reformer.

Grunnlovens grenser

Det sentrale innholdet i Grunnlovens § 2 annet ledd er at det fortsatt skal være et offentlig religionsvesen under statsmyndighetenes ledelse. Bestemmelsen legger en særlig forpliktelse på staten til å støtte og beskytte den evangelisk-lutherske religion, og den kan også sees som et grunnlag for Kongens kirkestyre slik dette er nærmere utformet i senere paragrafer. På denne måten setter § 2 annet ledd første setning en grense for hvor langt dagens statskirkeordning kan reformeres uten grunnlovsendring.

Etter § 2 er Den norske kirkes læregrunnlag fastsatt til å være evangelisk-luthersk. Dette kan ikke endres uten at Stortinget vedtar å endre Grunnloven. Læregrunnlaget er nærmere definert i de bekjennelsesskriftene som er angitt i Kong Christian Vs *Norske Lov* av 1687 2-1.

Myndigheten til nærmere å bestemme over læregrunnlaget ligger under dagens ordning hos Kongen (i kirkelig statsråd) og kan ikke fratas ham. Den kan imidlertid delegeres, noe som i senere tid i stor grad er gjort til Kirkemøtet.

Stortingets rolle

Under dagens statskirkeordning kan Stortinget utøve stor makt overfor Den norske kirke dersom det er flertall for det, selv om Stortinget til forskjell fra Kongen i kirkelig statsråd ikke er et kirkelig organ. Dette følger av Stortingets alminnelige lovgivnings- og bevilgningsmyndighet, og av at regjeringen til enhver tid står politisk ansvarlig overfor Stortinget for sin virksomhet, også som kirkestyre. Det såkalte prerogativet i § 16 er bare i beskjednen grad en skranke mot dette.

Reformmuligheter - Justering av grunnlovens § 2

Siste setning i Grunnloven § 2.2 legger en forpliktelse på kirkens medlemmer om å oppdra barna sine i den evangelisk-lutherske religion. FNs menneskerettighetskomité har uttalt at setningen er i strid med bestemmelsen om foreldreretten i de internasjonale menneskerettighetene fordi en stat ikke kan pålegge statsborgere å oppdra barna i en særskilt religion. Selv om Norge i sitt tilsva har sagt seg uenig og hevdet at det dreier seg om en moralsk og ikke en juridisk forpliktelse, mener FN-komiteen at regelen må oppheves. Siste setning kan oppheves uten at det endrer selve statskirkeordningen slik den i dag er utformet. Hvis det gjøres, gjenstår første del av leddet:

Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion.

Det har flere ganger vært fremmet forslag om å tilføye en bestemmelse om fri livsanskuelse i Grunnloven § 2 første ledd om religionsfrihet. Leddet har ikke sammenheng med statskirkeordningen og er sånn sett på siden av hva utvalget skal utrede. Uvalget vil likevel

bemerke at det er mulig å gjøre en slik grunnlovsendring uten at det får betydning for den konstitusjonelle rammen for dagens statskirkeordning.

Regjeringens sammensetning

Bestemmelsene om kirkemedlemskap for halvparten av statsrådets medlemmer er som nevnt en like nødvendig forutsetning som bekjennelseskravet til Kongen og kan ikke fravikes uten å endre Grunnloven. Dersom kirkelig statsråd skal videreføres som eget organ, er det vanskelig å tenke seg noen annen definisjon av kravet til vedtaksførhet enn det som er formulert i dagens § 12.

Utnevning av biskoper og proster

Tidligere var også sokneprestene embetsmenn og ble utnevnt av Kongen. Det er antakelig mulig å også overlate ansettelsen av proster til andre. Disse vil da ikke lenger være embetsmenn, men statlige tjenestemenn. Derimot er det neppe mulig å endre utnevningen av biskopen uten å endre Grunnloven. Kongens rolle etter § 4 gjør det utenkelig at Kongen ikke utnevner de embeter som er tillagt det øverste tilsynsansvaret i kirken. Kongen må også kunne instruere og kontrollere disse embetene om ikke hans ansvar for å «haandheve og beskytte den evangelisk-lutherske Religion» skal bli innholdsløst. Så lenge dagens grunnlovbestemmelser består, kan ikke Kongen delegere myndighet til å fastsette eller endre tjenesteordninger for biskoper, eller å instruere biskopene i deres embetsutøvelse til Kirkemøtet, uten på svært avgrensede områder.

Samordnet arbeidsgiveransvar

Samordning av arbeidsgiveransvaret har vært et ønske i forbindelse med dagens reformarbeid i Den norske kirke. Dette lar seg vanskelig løse uten samtidig å endre organisasjonsstrukturen. En mulighet kan være å delegere arbeidsgiveransvar og tilsettingsmyndighet fra menighetsråd og bispedømmeråd til fellesrådet. Dette forutsetter at fellesområdet blir utvidet slik at det i størrelse blir mer sammenfallende med dagens prostier. Fellesrådet kan da få en administrativ og en faglig (teologisk) leder. Det kan samtidig etableres en felles ledelse i soknene, eventuelt med samme todelte ledelsesstruktur som i fellesrådet.

Kirkelovgivning

Lov om Den norske kirke er vedtatt av Stortinget som en følge av statskirkeordningen, men Grunnloven stiller ikke noe krav om at det skal være en omfattende kirkelov. Det kan derfor være mulig å gå lenger enn dagens kirkelov i retning av ramme- og fullmaktslovgivning og dermed gi de kirkelige rådsorganene økt myndighet.

Utvalget har ikke gått gjennom kirkeloven punkt for punkt, men vil understreke at dagens grunnlovbestemmelser om statskirken ikke krever en omfattende eller detaljert lovgivning. Hvis det er ønske om reformer her, kan de vedtas innenfor Grunnlovens rammer, slik at man sitter igjen med en mindre detaljert kirkelov, begrenset til forhold som medlemskap, besluttende organer, utbredelse, tjenesteplikter, kirkelig embete, endringsprosedyrer og finansieringsordninger.

Finansiering

Grunnloven forutsetter ikke en bestemt kirkelig finansieringsordning og hindrer ikke andre ordninger enn dagens bevilgningsbaserte finansiering.

Så lenge deler av kirken finansieres over statsbudsjettet, vil Grunnlovens alminnelige regler for statlige bevilgninger gjelde. På dette området vil valget av finansieringsordning derfor avgjøres av hvilke grenser Grunnloven setter. For eksempel er det ikke mulig å gå over til en finansieringsordning i form av statlige tilskudd til Den norske kirke. En slik ordning forutsetter at mottaker er et selvstendig rettssubjekt. Imidlertid er det mulig at soknene som selvstendige rettssubjekter kan stå som tilskuddsmottakere, slik de allerede i dag mottar midler fra kommunene og mindre statlige tilskudd.

Dersom kirkens virksomhet fortsatt skal finansieres ved offentlige bevilgninger, kan ansvarsfordelingen mellom stat og kommune endres. Eventuelt kan man gå over til en ren statlig finansiering. Det er mulig å gå motsatt vei og la kommunen overta en større del av finansieringsansvaret, men staten må uansett finansiere embetsstillingene.

Lovforankret folkekirke

Hovedtrekk - rammeverk

I en lovforankret folkekirke oppheves Grunnlovens nåværende regler om statskirkeordningen. Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt som ikke lenger er rettslig underordnet staten. Kongens kirkestyre fjernes, likeledes det tilhørende kravet om at halvparten av regjeringen må være medlemmer av Den norske kirke. Det blir dermed lik adgang til statsrådsposter uansett tros- og livssynstilhørighet.

Den norske kirke gis en særlig status i forhold til andre tros- og livssynssamfunn gjennom en egen kirkelov. Kirken kan eventuelt nevnes særskilt i Grunnloven for å markere Den norske kirkes særlige historiske, kulturelle og faktiske stilling i samfunnet.

Kirken er ikke lenger en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn. Ved at kirken blir et selvstendig rettssubjekt vil den ha mulighet til å gå til sak mot staten dersom den mener at staten krenker dens religionsfrihet. Rettslig sett får den derfor økt religionsfrihet og økt mulighet til å påberope seg denne friheten.

Kirken videreføres med samme trosgrunnlag og demokratiske oppbygning, men det etableres en annen relasjon mellom Den norske kirke og staten. En lovforankret folkekirke ivaretar den spesielle stillingen som Den norske kirke har i landets historie, samtidig som det klargjøres at den er et trossamfunn med en egenart forskjellig fra statens. Staten markerer at Den norske kirke fortsatt skal ha en rolle som samfunnsinstitusjon, og at kirken kan være aktivt tilstede i alle lokalsamfunn i hele landet. Gjennom en særskilt kirkelov fastsetter myndighetene fortsatt rammebetingelser for Den norske kirke, og kan sikre at overgangen til ny kirkeordning ikke medfører radikale endringer for medlemmene.

Kirkens særskilt valgte organer, i første rekke Kirkemøtet, overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret. Kirkens styringsorganer vil utnevne og ansette sine egne folk, ha full

styring med egen økonomiforvaltning, osv. Kirkens ansatte vil ikke lenger være offentlige embets- eller tjenestemenn, og dette gjør det enklere å reformere arbeidsgiverstrukturen i kirken.

Den norske kirke gis fortsatt en tilknytning til staten gjennom en kirkelov, gitt av Stortinget. Kirken vil dermed fortsatt ha en særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn.

Grunnlovsendringer

De syv bestemmelsene i Grunnloven som i dag regulerer statskirkeordningen forutsettes endret. Noen må oppheves i sin helhet, mens andre kan endres i større eller mindre grad. Samlet sett vil dette være en vesentlig endring i Grunnloven, men utvalget finner at dette rettslig sett likevel ikke strider mot Grunnlovens ånd og prinsipper etter § 112. Bestemmelsen om Opplysningsvesenets fond i Grl. § 106 annet ledd kan sees uavhengig av kirkeordningen.

Statens offentlige religion

I Grunnlovens § 2 vil første ledd om religionsfriheten bli stående. Andre ledd oppheves, både første setning om den offentlige religion og annen setning om oppdragerplikten for foreldre som bekjenner seg til denne. Ved at § 2 annet ledd første setning oppheves, bortfaller det konstitusjonelle grunnlaget for statskirkeordningen, og staten vil ikke lenger ha en «offentlig Religion».

Grunnlovsfesting av verdigrunnlag og religionspolitikk

Dersom dagens grunnlovsbestemmelser oppheves, kan det være andre forhold som bør grunnlovsfestes. Noen kan mene at det oppstår et verdimeessig tomrom i Grunnloven dersom dagens § 2 annet ledd om statens religion fjernes, og at det derfor bør inntas en særskilt verdiparagraf. Det må i så fall vurderes om paragrafen bør uttrykke statens fortsatte tilknytning til den kristne og eventuelt humanistiske tradisjonen, siden dette er en ordning der Den norske kirke er gitt en særstilling gjennom en egen lovgivning, eller om paragrafen skal utformes som en mer inkluderende verdiparagraf.

Dagens § 2 annet ledd kan dessuten hevdes å utgjøre et grunnlag for statens religionspolitikk. Etter § 2 annet ledd har staten et ansvar for aktivt å støtte den evangelisk-lutherske religion (statskirken). Gjennom likebehandlingsprinsippet er dette utvidet til også å gjelde andre tros- og livssynssamfunn. Dersom § 2 annet ledd oppheves, må statens religions- og livssyns-politikk utredes og behandles på nytt, også spørsmålet om denne bør grunnlovsfestes.

Det er ulike meninger om slike nye grunnlovsbestemmelser er en nødvendig forutsetning for en ordning med en lovforankret folkekirke. De grunnleggende spørsmålene som dette reiser vil imidlertid langt på vei være felles enten man velger en ordning der Den norske kirke fortsatt skal ha en særskilt status som lovforankret folkekirke eller en ordning der alle tros- og livssynssamfunn rettslig sett skal stilles likt. Utvalget har derfor valgt å behandle dette som et felles spørsmål i kapittel 5.6.1 om grunnlovsfesting av verdigrunnlag og i kapittel 5.6.2 om grunnlovsfesting av religionspolitikken.

Kirkelovgivningen

Et grunnleggende trekk ved en lovforankret folkekirke er at Stortinget vedtar en særskilt kirkelov for Den norske kirke som regulerer visse forhold ved kirken og dens virksomhet. Denne må være ferdig utformet før den nye ordningen kan iverksettes.

Et viktig prinsipielt spørsmål er hvor stort omfang kirkeloven skal ha. Et alternativ er å bare gjøre de endringene i nåværende kirkelov som er nødvendige som følge av kirkens endrede rettslige status og avviklingen av ordningen med Kongen som kirkestyre. Denne varianten forhindrer ikke en eventuell senere og mer omfattende kirkelovreform. Det andre alternativet er en kortfattet rammelov.

De fleste bestemmelsene i dagens kirkelov lovfester de kirkelige organene og regulerer deres inndeling, sammensetning, oppgaver, prosedyrer, etc. ganske detaljert. I tillegg er det noen innledende regler om medlemskap og stemmerett, og på slutten av loven en del «forskjellige bestemmelser».

Kirkeordning

Under dagens statskirkeordning er Den norske kirke konstituert gjennom Grunnlovens bestemmelser, NL 2-1 og kirkeloven. Det eksisterer ikke noen egen intern «kirkeordning» i dag, dvs. et særskilt grunnleggende konstituerende dokument for Den norske kirke. Dersom statskirkeordningen oppheves, bør Den norske kirke vedta en slik grunnleggende konstituerende kirkeordning selv om deler av kirkens virksomhet og organisasjon skal være forankret i lov.

Organisatoriske forhold

Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, som er særskilt definert og lovfestet i kirkeloven. Det betyr blant annet at den kan eie eiendommer, være part i avtaler og holdes privatrettslig ansvarlig for sine disposisjoner. I forhold til de alminnelige reglene om gjeldsforhandling og konkurs kan det vedtas særregler, slik at disse ikke gjelder for kirken, men at man i stedet søker andre løsninger. Tilsvarende gjelder i dag for soknene (se kirkeloven § 16). Kirken sentralt vil få partsstilling overfor domstolene og myndighetene og kan saksøkes eller selv gå til sak, også mot staten, dersom den mener at myndighetene ikke respekterer dens rettigheter.

Soknenes rettslige selvstendighet forutsettes videreført, slik denne i dag er nedfelt i kirkeloven § 2. Dette er en naturlig følge av soknenes status som grunnleggende enhet i kirken, som igjen følger av langvarig tradisjon, og som er et sentralt element i kirkens selvforståelse. Dersom man skulle endre på dette, innebærer det vesentlige forskyvninger i makt og eiendomsforhold mellom kirken sentralt og lokalt, noe som neppe er ønskelig. En slik struktur innebærer at Den norske kirke rettslig sett vil operere på to nivåer, sentralt og lokalt (i soknene). Oppgavene som i dag ligger hos Kongen som kirkestyre vil bli overført til Kirkemøtet og Kirkerådet, mens soknenes rettslige status i hovedtrekk vil være uforandret. Dette krever en nærmere rettslig grenseoppgang og regulering av rettsforholdet mellom kirken sentralt og lokalt.

Organisasjonsstrukturen som i dag eksisterer mellom kirkens sentrale organer og soknene kan videreføres, med prestegjeld, prostier, bispedømmer og tilhørende organer. Disse vil fortsatt

ikke ha status som egne rettssubjekter, men det trenger ikke å medføre noen endringer i deres funksjon og virkemåte, hvis ikke det er ønskelig av andre grunner.

De øverste organer, i første rekke Kirkemøtet og Kirkerådet blir øverste kirkestyre og overtar oppgavene som i dag ligger til statlige organer. Det må avklares i hvilke saker Kirkemøtet kan gjøre vedtak som er bindende for andre organer og instanser i kirken.

Det forutsettes at biskopene fortsatt vil ha styringsoppgaver og en selvstendig stilling som øverste ansvarlige for tilsyn med kirkens lære og virksomhet, og at Bispemøtet videreføres som samordningsorgan for biskopene.

Tilsettingsmyndighet og arbeidsgiveransvar

Alle arbeidstakere, også prestene, ansettes i Den norske kirke, uavhengig av om de er tilsatt av kirkelige organ eller valgt. De er ikke lenger embetsmenn eller statlige tjenestemenn og omfattes derfor ikke av tjenestemannsloven eller av de statlige inngåtte tariffavtalene, men av arbeidsmiljøloven og av særskilt inngåtte avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. Hvordan dette videre skal løses, avhenger av organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling. Dette vil også være en sak som må drøftes med arbeidstakerorganisasjonene.

Ansettelse av biskoper er et sentralt spørsmål som bør utredes nærmere. Utvalget antar at det fortsatt vil være aktuelt med en form for valgordning. En mulighet er at de ansettes av et eget tilsettingsorgan sammensatt av representanter oppnevnt av Kirkemøtet og representanter fra det aktuelle bispedømmet. Som i dag må det fastsettes nominasjons- og avstemningsordninger. Ordningene må gi mulighet for en bred nominasjon av kandidater. Om ønskelig kan det fastsettes en bestemmelse om at tilsettingsorganet skal være bundet til å velge en av de tre biskpekandidatene som får flest stemmer.

I den lokale menigheten er det i dag to arbeidsgivere: staten og soknet ved kirkelig fellesråd. Den minst dramatiske endringen vil være at de som i dag er statlig ansatt, tilsettes i det nye rettssubjektet Den norske kirke. Ordningen vil ikke være til hinder for at tilsettingsmyndighet og arbeidsgiveransvar etter delegasjon kan ivaretas av bispedømmeråd eller et fellesråd som er utvidet til å dekke et område tilsvarende nåværende prostirområde. Tjenesteordninger, tilsettingsregler og nærmere regler om vilkår m.v. for disse stillingene bør kunne fastsettes av Kirkemøtet. Dersom det er ønskelig, er det imidlertid mulig med bedre samordning eller fullstendig sammenslåing av denne todelte virksomheten.

Finansiering

Det prinsipielle grunnlaget for dagens offentlige finansiering er at Den norske kirke under statskirkeordningen er en del av forvaltningen og derfor finansieres av det offentlige, dels over statsbudsjettet og dels lokalt av kommunene. Dersom statskirkeordningen oppheves, kan finansieringen fortsatt skje helt eller delvis gjennom offentlige midler, men med noen justeringer som følge av at det da vil være offentlige tilskudd til en selvstendig institusjon.

Det særskilte med en lovforankret folkekirke er at den fortsatt gir Den norske kirke en særstilling. Dette kan gjøre det enklere å argumentere for en fortsatt helt eller delvis offentlig finansiering. Dersom Stortinget for eksempel lovfester et krav om at kirken skal opprettholde et aktivt landsdekkende tilbud vil det være naturlig at dette medfører økonomiske forpliktelser

for staten. Det er også mulig å videreføre et kommunalt økonomisk ansvar. Alternativt kan man også tenke seg en helt eller delvis medlemsbasert finansiering.

Selvstendig folkekirke

Hovedtrekk - rammeverk

Alternativet innebærer at dagens statskirkeordning oppheves ved at alle grunnlovsbestemmelser om Den norske kirke endres eller fjernes, og alle former for særskilt statlig styring i forhold til Den norske kirke avvikles. Kongens kirkestyre fjernes, likeledes det tilhørende kravet om at halvparten av regjeringen må være medlemmer av Den norske kirke slik at det blir lik adgang til slike embeter uansett tros- og livssynstilhørighet.

En organisering av Den norske kirke som selvstendig folkekirke innebærer et prinsipielt tydelig skille mellom politisk makt og kirkestyre. Den norske kirke er ikke lenger en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Kirken kan dermed forholde seg til statlige myndigheter på fritt grunnlag, slik andre tros- og livssynssamfunn gjør. Som selvstendig folkekirke blir Den norske kirke likestilt med andre tros- og livssynssamfunn når det gjelder rettigheter og plikter og får samme frihetsgrad i forhold til staten som andre tros- og livssynssamfunn. Stortingets rolle som lovgiver på det kirkelige området reduseres betydelig, ved at Den norske kirke ikke lenger vil være regulert i særlov, men gjennom den alminnelige trossamfunnsloven.

Det er kirkens forhold til staten som endres. Kirken videreføres med samme trosgrunnlag og demokratiske oppbygning som i dag. Kirkens særskilt valgte organer, i første rekke Kirkemøtet, overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret. Kirkemøtet blir det øverste styringsorganet i Den norske kirke. Virksomheten reguleres gjennom en felles lovgivning for alle tros- og livssynssamfunn i Norge.

Kirkens selvstendighet utelukker ikke at det kan etableres avtaler mellom stat og kirke, for eksempel om tjenesteyting innen visse områder. Slike avtaler må forhandles frem særskilt, med stat og kirke som selvstendige forhandlingsparter. Denne muligheten gjelder i prinsippet også andre tros- og livssynssamfunn.

Den norske kirkes egne organer overtar ansvaret som i dag ligger til det statlige kirkestyret. Kirkens styringsorganer vil utnevne og ansette sine egne folk, ha full styring med egen økonomi, osv. Kirken må etter en nærmere definert overgangsordning selv fastsette sin organisatoriske utforming og bestemme hvordan virksomheten skal reguleres.

Med unntak av organisatoriske endringer som følger av at Kongens kirkestyre oppheves, er det ikke nødvendig med andre grunnleggende endringer i Den norske kirkes organisasjon slik den fremstår i dag, men det er fullt mulig. Kirken vil ha full frihet med hensyn til hvordan ordningen skal utformes og kan gjennomføre alle organisatoriske endringer det er behov for eller ønske om.

Grunnlovsendringer

I likhet med alternativet om en lovforankret folkekirke, må de syv bestemmelsene om statskirkeordningen i Grunnloven endres. Noen må oppheves i sin helhet, mens andre kan endres i større eller mindre grad. Samlet sett vil dette være en vesentlig endring i Grunnloven, men utvalget finner at dette rettslig sett likevel ikke strider mot Grunnlovens ånd og prinsipper etter § 112. Bestemmelsen om Opplysningsvesenets fond i Grl. § 106 annet ledd kan sees uavhengig av kirkeordningen og er behandlet i kapittel 9.

Det kan vurderes om § 2 annet ledd bør uttrykke en videreføring av den kristne og humanistiske arv, begrunnet i Den norske kirkes betydning for det norske samfunnets kultur og historie, eller om den bør omformes til en mer generell og inkluderende verdiparagraf. Dette er nærmere drøftet i kapittel 5.6.1.

Statens ansvar for å føre en aktiv religions- og livssynspolitikk kan markeres med en egen paragraf i Grunnloven, men det er i denne modellen mindre aktuelt å nevne Den norske kirke spesielt.

Kirkeordning

Dersom statskirkeordningen oppheves og Den norske kirke etableres som en selvstendig folkekirke, blir virksomheten regulert i trossamfunnsloven. Kirken må vedta en egen grunnleggende konstituerende kirkeordning som definerer de grunnleggende trekkene ved kirkens organisasjon, bekjennelsesgrunnlag, selvforståelse, opp-gaver og virksomhet. Langt på vei vil dette være samme kirkeordning som under en lovforankret folkekirke (jf. 5.4.4), men supplert med bestemmelser om kirkens virksomhet som i en lovforankret folkekirke er nedfelt i kirkeloven som Stortinget vedtar.

Kirkeordningen kan vedtas av Kirkemøtet etter vanlige vedtaksprosedyrer, men kan også fastsettes ved en særskilt prosedyre, etter at man først har vært gjennom en grundig prosess i kirken med utredning og utarbeidelse. Det kan innkalles til et særskilt og utvidet Kirkemøte, eller en eller annen form for representativ «grunnlovsgivende» forsamling.

Som ved etableringen av en lovforankret folkekirke, bør arbeidet med en slik kirkeordning starte så snart Stortinget eventuelt har besluttet å oppheve dagens statskirkeordning og etablere en selvstendig folkekirke. Dette må være en prosess som foregår internt i Den norske kirke, og kirkeordningen må foreligge i ferdig form før Den norske kirke etableres som en selvstendig folkekirke.

Alle oppgaver som i dag er tillagt Kongen eller andre instanser innenfor det statlige systemet, blir overført til kirkelige organer.

Organisatoriske forhold

Den norske kirke blir et eget rettssubjekt som på eget grunnlag fastsetter bestemmelser om organisasjon og intern myndighetsutøvelse. Det betyr blant annet at den kan eie eiendommer, være part i avtaler og holdes privatrettslig ansvarlig for sine disposisjoner.

Dagens organisering kan om ønskelig videreføres, men må tilpasses slik at oppgavene som i dag ivaretas av det statlige kirkestyret legges til kirkelige organer. Organisasjonsstrukturen som i dag eksisterer mellom kirkens sentrale organer og soknene kan videreføres, med prestegjeld, prostier, bispedømmer og tilhørende organer. Disse vil fortsatt ikke ha status som egne rettssubjekter, men det trenger ikke å medføre noen endringer i deres funksjon og virkemåte, hvis ikke det av andre grunner skulle være ønskelig.

Soknets rettslige selvstendighet bør uansett videreføres. Dette er både prinsipielt og historisk begrunnet. Å skulle inndra all lokalkirkelig eiendom, herunder kirkebyggene, avvikle lokalkirkelig forankret arbeidsgiveransvar og samle all rettslig handleevne i ett felles kirkelig rettssubjekt, vil innebære et brudd med rettstradisjonen.

Det opprettes dermed ikke et felles rettssubjekt, men et rettssubjekt som er Den norske kirke i tillegg til soknene, og som ivaretar de rettslige roller som staten ved Kongen til nå har hatt i kirkestyret. En slik struktur innebærer at Den norske kirke rettslig sett vil operere på to nivåer, sentralt og lokalt (i soknene). Dette krever en nærmere rettslig grenseoppgang og regulering av rettsforholdet mellom kirken sentralt og lokalt.

Kirkemøtet blir det øverste styringsorganet med myndighet til å ivareta den interne kirkelige lovgivningen. Etter en overgangsfase er det opp til Den norske kirke å vedta hvilke styringsorganer som skal etableres på de ulike nivåene. Det er ikke urimelig å anta at utgangspunktet vil være dagens statskirkeordning, men at de kirkelige styringsorganene blir arbeidsgiver for alle arbeidstakere og at også embetslinjen blir lagt under de kirkelige rådsorganenes myndighetsområde.

Biskopene antas fortsatt å ha styringsoppgaver og en selvstendig stilling som øverste ansvarlige for tilsyn med kirkens lære og virksomhet. Bispemøtet kan videreføres som samordningsorgan for biskopene.

Muligheter og konsekvenser

Samfunnets verdigrunnlag

Dersom statskirkeordningen endres, må Grunnlovens § 2 annet ledd om den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion oppheves. Ut fra innhold og plassering opplever mange denne bestemmelsen som en verdiparagraf. Hvis den fjernes, oppstår spørsmålet om det i stedet bør vedtas en ny bestemmelse.

Etter mandatet skal utvalget ha som mål å «foreslå løsninger som kan få bredest mulig oppslutning og som sikrer at kirkens medlemmer opplever å ha sin kirke i behold og at samfunnets verdiforankring ikke svekkes». Utvalget skal også vurdere «hvilke konsekvenser foreslåtte endringer i kirkeordningen antas å ha for blant annet oppslutningen om Den norske kirke, for det åndelige liv, for kirkelig undervisning og diakoni, for vår kultur og for verdigrunnlaget i vårt folk». Utvalget har på denne bakgrunn funnet det naturlig å vurdere om det bør grunnlovsfestes en ny «verdiparagraf».

Med verdiparagraf forstås en bestemmelse i Grunnloven som på overordnet nivå sammenfatter og uttrykker sentrale grunnverdier i samfunnet, og som Grunnloven skal bygge på og bidra til å bevare. Slike grunnlovsparagrafer finnes i flere land, men de er svært ulike i form og innhold.

Utvalgets standpunkt

Ny kirkeordning

Utvalgets flertall på 18 av 20 medlemmer anbefaler en ny kirkeordning for Den norske kirke, mens mindretallet på 2 medlemmer anbefaler at dagens statskirkeordning videreføres. Den enkeltes standpunkt avhenger av hvordan ordningen blir utformet, særlig gjelder det utforming og forankring av aktuell lovgivning.

Lovforankret folkekirke

14 medlemmer anbefaler at Den norske kirke organiseres som en lovforankret folkekirke. 4 medlemmer anbefaler at Den norske kirke organiseres som en selvstendig folkekirke. 2 medlemmer anbefaler at dagens statskirkeordning videreføres.

Samfunnets verdigrunnlag

En videreføring av dagens statskirkeordning forutsetter at Grunnlovens bestemmelser om Den norske kirke ikke endres. Et samlet utvalg anbefaler imidlertid at siste setning i Grunnloven § 2 annet ledd om oppdrageransvaret fjernes.

Et flertall på 11 medlemmer anbefaler at det inntas en ny verdiparagraf som utformes slik:

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

Organisatoriske spørsmål

Ved en videreføring av dagens statskirkeordning viser utvalgets flertall på 16 av 20, til de erfaringer som er høstet med en prøveordning for bispevalg. Evalueringene av disse forsøkene bør danne grunnlaget for endringer av valg og tilsettingsprosedyrer innenfor gjeldende kirkeordning.

Ved en ny kirkeordning anbefaler flertallet på 13 av 20, at Den norske kirke etablerer en valgordning som både sikrer bred demokratisk innflytelse og kvalifisert vurdering av kandidatenes skikkethet, og at valgresultatet tillegges betydelig vekt ved utnevning av biskop.

Arbeidsgiveransvar

Spørsmål knyttet til arbeidsgiveransvaret er nå under utredning og diskusjon både i politiske og kirkelige fora. Utvalget mener det ligger utenfor mandatet å utrede dette i sin fulle bredde, og viser til det pågående reformarbeidet i Den norske kirke

Finansiering (utredningens kapittel 6)

Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere ordninger for fremtidig finansiering av kirkelig virksomhet. I henhold til mandatet er derfor finansiering av Den norske kirke og dens virksomhet hovedfokus for utvalgets vurdering av finansieringsordninger. Samtidig er dagens offentlige bevilgninger til andre tros- og livssynssamfunn beregnet ut fra de offentlige bevilgningene til Den norske kirke. Utvalget har derfor vurdert finansieringsordningene i forhold til prinsippet om likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn, ivaretagelse av den enkelte borgers tros- og livssynsfrihet, samt drøftet hvorvidt tros- og livssynssamfunnenes virksomhet kan betraktes som et kollektivt gode som det offentlige bør ha et økonomisk ansvar for.

Utgifter til gravferdsforvaltningen og til fredede og verneverdige kirker er både i størrelse og karakter i en særstilling. Dette gjelder også forholdet til Opplysningsvesenets fond.

Historikk

Etter innføringen av formannskapsloven av 1837, måtte kommunestyret sørge for sin del av finansieringen av kirkens drift. Kommunen vedtok den lokale kirkes budsjett, førte regnskap, utøvet arbeidsgiveransvar og ivaretok en rekke tekniske og administrative oppgaver knyttet til driften av kirkene og kirkegårdene. Loven om kirker og kirkegårder og den geistlige lønningsloven fra 1897, befestet kommunens ansvar for menighetens økonomi. Kommunestyrene ble menighetenes økonomiske forvaltningsorgan. Utgiftene til kirken skulle dekkes av kirkefondene som besto av kirkens eiendommer og inntekt fra tidligere avgifter. Dette viste seg å ikke være tilstrekkelig, og finansieringen av kirken ble i stadig sterkere grad basert på kommunens skatteinntekter. Det som tidligere ble innkrevd som tiende og avgift, ble avløst av skattlegging. Prest og klokker fikk ikke utbetalt lønn, men fikk en såkalt erstatning av kommunen for arbeidet de utførte for kirken. I tillegg hadde de inntekter fra embetsgårdene.

Kommunens utgiftsforpliktelser er nedfelt i kirkelovens § 15 og er knyttet til oppgaver som den lokale menigheten er pålagt gjennom lovgivningen. Kommunens utgiftsdekning skal sikre at soknet kan holde de gudstjenestene som biskopen forordner, utføre nødvendige kirkelige tjenester, ha tilfredsstillende arbeidsforhold for kirkelig ansatte og tilstrekkelig administrativ hjelp for menighetsråd og fellesråd. Den norske kirkes medlemmer har krav på å få utført kirkelige handlinger i form av dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd, samt regelmessig tilbud om gudstjenester. Soknets organer kan ikke bestemme omfanget av slike tjenester. Biskopen kan gjennom sin forordningsmyndighet pålegge at det i et sokn skal avholdes et antall gudstjenester per år, mens antall konfirmasjoner, gravferder osv. bestemmes av demografiske forhold. Til gjennomføringen av gudstjenester og kirkelige handlinger forutsettes det lønnede tjenester i stillinger som organist, kirketjener og lignende.

Verken stat eller kommune har etter loven en forpliktelse til å finansiere det lokale menighetslivet generelt, selv om kirkeloven forutsetter at det i alle sokn skal være et aktivt menighetsliv ut over det den obligatoriske betjeningen er forpliktet til å utføre. Til et aktivt menighetsliv hører tilbud innen barne- og ungdomsarbeid, ulike undervisningstilbud, tilbud til mennesker i ulike former for livskrise, deltagelse i musikalsk virksomhet, forskjellige sosiale tilbud mm. Det kan også være ønskelig å tilby flere gudstjenester enn det som biskopen har

forordnet. Arten og omfanget av dette bestemmes lokalt, ut fra vurderinger av lokalsamfunnets situasjon og behov. Som en del av sin tjenesteyting skal soknet ha de nødvendige bygg og anlegg i form av kirke og kirkegård, samt lokaler for kontorer, undervisning og samlinger.

Dagens finansieringsordning

Kirkens inntekter kommer i dag først og fremst fra kommunale og statlige bevilgninger, supplert med innsamlede midler og avkastning fra kirkelige fond. De økonomiske rammene for Den norske kirkes virksomhet er dels gitt i kirkeloven av 1996, dels basert på politiske vedtak i Stortinget og i kommunestyrene. Nær to tredeler av kirkens inntekter, totalt 2,4 mrd. kroner i 2003, kommer fra kommunale bevilgninger på grunnlag av budsjettforslag fra de kirkelige fellesrådene i hver kommune. En tredel bevilges over statsbudsjettet, i 2003 var beløpet 1,3 mrd. Resten er tilskudd fra Opplysningsvesenets fond (ca. 135 mill. kroner), gaver og diverse andre (lokale) inntekter av varierende omfang.

Den lokale kirken kan ha inntekter fra eiendommer og lokale fond. Eksempler på slike inntekter er festeavgift for graver på kirkegårdene, leieinntekter fra bruk av kirkebygget til konsert- og seremonibruk og stell av graver på kirkegårdene. Det blir også gjennomført andre inntektsbringende tiltak som basarer, julemesser og lignende. Disse tiltakene gir imidlertid begrensede inntekter sett i forhold til menighetenes samlede utgifter. Kirkelig fellesråd kan også ha inntekter fra avgifter, utleievirksomhet og salg av tjenester.

Avkastningen fra Opplysningsvesenets fond finansierer drift og vedlikehold av fondets omfattende eiendomsmasse, inkludert det betydelige antallet presteboliger som er i fondets eie. Vedlikeholdskostnadene for tjenesteboligene beløp seg i 2003 til 65 mill. kroner. I tillegg yter fondet tilskudd til felleskirkelige tiltak, i 2003 var tilskuddet 25 mill. kroner. Verdien av fondets totale formue er anslått til 4,4 mrd. kroner, hvorav to tredeler er fast eiendom og en tredel er finanskapital.

Finansieringsordningen i andre land

Hovedkomponenter som inngår i finansieringen av store kirkesamfunn i de fleste land er gjengitt nedenfor. Disse fem komponentene lar seg kombinere på forskjellige måter og kan utformes som ulike modeller med henblikk på situasjonen i vårt eget land:

1. Medlemskontingent eller kirkeskatt
2. Offentlige bevilgninger
3. Frivillige bidrag
4. Avkastning av fond og eiendommer mv
5. Andre inntekter

Folkekirkene i de andre nordiske landene har, i motsetning til Norge, en selvstendig økonomi basert på ulike former for kirkeskatt eller medlemskontingent, kombinert med ulike utjevningsordninger og til dels betydelige statlige tilskudd til visse formål.

De alternative finansieringsordningene blir først og fremst beskrevet i forhold til Den norske kirkes virksomhet. Utvalget forutsetter imidlertid at offentlige myndigheter på det økonomiske området skal likebehandle alle tros- og livssynssamfunn. Vurderingen av hvorvidt de ulike

alternativene ivaretar prinsippet om likebehandling, blir drøftet i kapittel 6.9 sammen med andre vurderingskriterier som utvalget mener det er viktig å ta hensyn til ved valg av fremtidig finansieringsordning.

Alternative finansieringsordninger - Alternativ 1: Offentlig finansiering

I dag finansieres Den norske kirke hovedsaklig gjennom bevilgninger både fra stat og kommune. Det er mulig å videreføre denne ordningen. Alternativt kan ansvarsfordelingen endres, blant annet for å minimalisere forskjellene mellom kommunene, og for å sikre at nasjonale verdier blir forsvarlig ivarettatt ved at staten tar et større finansieringsansvar enn i dag. En mulighet er å overføre finansieringen av alle stillinger og personalrettede utgifter til statlige budsjetter, men la kommunene fortsatt ha ansvar for kirkebygg og vedlikehold.

I dag er kommunens ansvar definert i kirkeloven. Det er mulig å tydeliggjøre og ytterligere konkretisere kriteriene for hvilke økonomiske forpliktelser kommunen har på det kirkelige området. Kirkelovens § 15 har som tidligere nevnt en forskriftshjemmel som kan benyttes dersom det fra politisk hold er ønskelig å konkretisere og styre kommunenes prioriteringer. Det er også mulig å definere et minimumsnivå på den kommunale bevilgningen ut fra fastsatte kriterier eller kostnadsdrivere. Utvalget viser i denne sammenheng til behandlingen av stortingsmeldingen *Børs og Katedral*.

Den statlige andelen av de offentlige bevilgningene til Den norske kirke har gradvis økt og står nå for omkring en tredel av de samlede bevilgningene. Det er mulig å la staten overta hele finansieringsansvaret, med unntak av den lokale gravferdsforvaltningen.

Utvalget har vurdert om en ren kommunal finansiering eller en fylkeskommunal finansiering kan være et alternativ, men har kommet til at det ikke er aktuelt å foreslå slike løsninger. Presset på kommuneøkonomien er allerede stort, og en fylkeskommunal finansiering bryter med innarbeidet tradisjon når det gjelder kirkeøkonomien. Det er dessuten debatt om det fylkeskommunale nivået skal videreføres eller få endrete oppgaver.

Alternative finansieringsordninger - Alternativ 2: Obligatorisk livssynsavgift

Ordningen består i at alle innbyggerne betaler en øremerket avgift til tros- og livssynssamfunn som staten innkrever og formidler, tilsvarende ordningen på Island. Livssynsavgiften kan enten være et fast kronebeløp eller avhengig av inntekt. Den kan kreves inn fra den enkelte borger som annen personskatt og synliggjøres på skatteseddelen, eller kreves inn som en særskilt avgift. Den innbetalte avgiften fra de som ikke er medlemmer i noe tros- eller livssynssamfunn kan for eksempel gå til et kulturelt eller veldedig formål. Den direkte personbeskatningen reduseres tilsvarende.

En slik innkrevd obligatorisk livssynsavgift kan fastsettes av Stortinget for ett år av gangen etter forutgående forhandlinger med representanter for tros- og livssynssamfunnene. Et annet alternativ er at Stortinget fastsetter et grunnbeløp som blir jevnlig justert i henhold til årlig pris- og lønnsutvikling. En tredje mulighet er å fastsette avgiften i lov, med en forhåndsdefinert årlig økning ut fra fastlagte kriterier.

I og med at staten har gitt kommunene rett til å fastsette størrelsen på visse avgifter lokalt, er det mulig å tenke seg at livssynsavgiften fastsettes og innkreves i henhold til lokale vedtak i kommunale organer, eventuelt innenfor minimums- og maksimumsrammer fastsatt av Stortinget.

Midlene kan fordeles til det enkelte tros- og livssynssamfunn sentralt eller bli fordelt og utbetalt lokalt til Den norske kirkes menigheter eller fellesråd, og tilsvarende til lokale enheter innenfor andre tros- og livssynssamfunn.

Alternative finansieringsordninger - Alternativ 3: Medlemskontingent

Kontingent knyttet til medlemskap er kjent fra det alminnelige organisasjonsliv. Enhver organisasjon med frivillig medlemskap kan bruke en slik finansieringskilde. Finansiering av kirkelig virksomhet gjennom medlemskontingent er ikke forankret i norsk kirkelig tradisjon, men er en vanlig finansieringsform som nordmenn kjenner godt fra annet organisasjonsliv. I kirker over hele verden er dette den mest vanlige finansieringsformen.

Kontingenten er ikke frivillig i den forstand at medlemmene selv kan avgjøre om de vil betale den eller ikke. Medlemskap innebærer en forpliktelse for alle dømte medlemmer av kirken til å betale det som blir fastsatt som kontingent. Frivilligheten består i at det er frihet til å melde seg ut. Kontingenten kan betraktes som et minimumsbidrag fra kirkens medlemmer. En slik direkte medlemskontingent vil da avløse den «indirekte» medlemskontingent som i dag betales gjennom beskatningen og danner grunnlag for den offentlige finansieringen av Den norske kirke. Personbeskatningen kan reduseres tilsvarende.

Et system med medlemskontingent kan utformes på flere måter. En variant er at medlemmene betaler en kontingent som er differensiert i henhold til den enkeltes inntektsnivå. En annen variant er at alle medlemmene betaler en medlemskontingent som i utgangspunktet er fast, med eventuelle særskilte satser eller ordninger for bestemte grupper av medlemmer, som husstandsmedlemmer, studenter, pensjonister osv.

Medlemskontingenten kan være nasjonal eller lokal. Innenfor en nasjonal løsning er beløpet det samme for alle medlemmene. Medlemskontingenten kan alternativt bestemmes på lokalt nivå og dermed variere utover landet. En slik ordning vil kreve en omfordeling av ressursene slik at store menigheter med mange medlemmer må overføre noen av sine inntekter til mindre menigheter. Slike utjevningsordninger må utredes nærmere.

Det er også mulig å ha en flerdelt medlemskontingent slik enkelte frivillige organisasjoner har. For eksempel kan det etableres en tredeling der kontingenten består av et nasjonalt fastsatt beløp som går til sentralkirkelige organer og aktiviteter, en del fastsettes og øremerkes til et mellomnivå og et beløp betales til det lokale nivået. På nasjonalt nivå kan det bestemmes en maksimumsgrense for beløpene på de øvrige nivåene, slik at det fastsettes en øvre grense for det totale kontingentbeløpet.

Valg av organisasjonsmodell har betydning for hvordan kontingentstørrelsen skal fastsettes. Dersom Den norske kirke fremstår som et rettslig selvstendig trossamfunn, kan kirkens organer i prinsippet bestemme nivået på kontingenten. Under dagens statskirkeordning vil kontingenten måtte fastsettes i forståelse med offentlige myndigheter.

Utvalgets vurderinger

Fremtidig finansieringsordning - Offentlige bevillinger

Offentlig finansiering av kirkelig virksomhet kan begrunnes i samfunnets anerkjennelse av verdien i virksomheten til tros- og livssynssamfunnene. På samme måte som annen kulturell virksomhet finansieres ved offentlige midler, kan de samme argumenter brukes til støtte for denne type virksomhet.

Fremtidig finansieringsordning - Kommunalt finansieringsansvar

Kommunalt finansieringsansvar i form av større eller mindre deler av de totale kirkelige bevilgningene, kan styrke det lokale selvstyret, øke medlemmenes engasjement og desentralisere beslutninger. Denne finansieringen blir forankret der kirkemedlemmene også får utført andre tjenester. Kommunene kan utnytte lokalkunnskap og prioritere ut fra lokalsamfunnets behov og preferanser.

Den enkelte kommune kan velge å prioritere kirkelige formål høyere enn loven pålegger, gitt at kommunen har økonomisk evne og politisk vilje til dette. Kirken på sin side vil stimuleres til nær kontakt og samarbeid med kommunen og andre lokale aktører. Kirkens rolle i lokalsamfunnet kan styrkes. Dette er i samsvar med soknet som den grunnleggende enheten i kirken.

I det ordinære kommunale økonomisystemet, vil bevilgninger normalt gis til virksomheter som den selv har forvaltningsansvaret for. På det kirkelige området er dette ansvaret i medhold av lov lagt til kirkelige fellestråd. At kirkelig fellestråd som et ikke-kommunalt organ har forvaltningsansvaret for midler som kommunen bevilger, kan føre til at bevilgningene til kirkelig virksomhet blir en salderingspost. Kommunal finansiering kan også medføre at regionale og nasjonale hensyn i forbindelse med Den norske kirkes virksomhet ikke blir tilstrekkelig tilgodesett.

Kommunale bevilgninger kan bidra til å binde den kirkelige forvaltningsstrukturen til kommunenivået. Det kan være en ulempe i og med at kommunestrukturen er så ulik. Kirkelige fellestråd i små kommuner kan bli for små til å etablere en tilstrekkelig kompetent administrasjon, mens fellestrådene i de største bykommunene kan bli for store til at den lokale kontakten blir tilstrekkelig ivaretatt.

Kommunal finansiering kan gjøre den kirkelige økonomien sårbar fordi den vil variere etter lokale ressurs- og inntektsforhold. Den politiske gjennomslagskraften vil avhenge av at lokalt ansatte og tillitsvalgte har kompetanse, vilje og kraft til å hevde seg i kampen om kommunale prioriteringer. Dette er imidlertid ikke særegne utfordringer for den kirkelige virksomheten, men en utfordring også for andre sektorer i samfunnet.

Kommunal finansiering er vanskelig av flere grunner. Det sterke presset på kommuneøkonomien er en hovedårsak til dette. Kommunal finansiering vil dessuten kunne vedlikeholde og kanskje forsterke de økonomiske forskjellene mellom sokn og fellestråd i de ulike kommunene. Det er store variasjoner fra sokn til sokn utover i landet i forhold til hvilken aktivitet som kan gjennomføres med det tilskuddet soknet mottar fra kommunen. Beregninger viser at de årlige kommunale bevilgningene til kirken per innbygger varierer fra vel 110 kroner

til 2 000 kroner (Winsnes 2003). Dette skyldes ulike politiske prioriteringer, ulike økonomiske betingelser, ulik kirkelig aktivitet og forskjeller knyttet til kostnader for kirkebygg. En ordning med et sentralt kirkelig utjevningfond kan motvirke en del av disse forskjellene.

Statlige bevillinger

Statlige bevilgninger gjør det lettere å ivareta helhetlige og nasjonale behov og å sikre en fortsatt landsdekkende, kirkelig virksomhet uavhengig av lokale forhold. Kommuner unngår å bli belastet med et ekstra stort ansvar for konkrete oppgaver. For eksempel kan kommuner med mange eldre kirker med stort vedlikeholdsbehov oppleve det urimelig å skulle bære alle kostnadene ved vedlikeholdet. I den grad kommunen har myndighet til selv å bestemme omfanget av vedlikeholdet, vil den kunne sette omfanget lavere enn det som er tilfredsstillende etter nasjonal standard.

Statlig ansvar vil i større grad sikre goder eller verdier som har betydning for større områder enn det enkelte sogn eller den enkelte kommune. At befolkningen i nabokommuner, utflyttede personer osv. kan dra nytte av den kirkelige infrastrukturen og virksomheten, kan tale for å legge finansieringsansvaret på et høyere nivå enn det kommunale.

Hvis staten får som oppgave å finansiere lokalkirken, kan dette redusere kommunens ansvar for innbyggernes tros- og livssynsmessige behov. Alternativet kan medføre en standardisering som ikke tar tilstrekkelig hensyn til lokale behov for differensiering og fleksibilitet. Dessuten svarer det dårlig til de forvaltningspolitiske ambisjonene om desentralisering innenfor det offentlige, når avstanden mellom bevilgende myndighet og brukerne blir stor.

Alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke, vil få bevilgning på samme nivå og fra samme kilde. Det er mulig å endre tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn fra nåværende statlige og kommunale ordning til en todelt statlig stønadsordning, der det bevilges et beløp til sentralt nivå og et til lokale menigheter og samfunn. Dette kan øke mulighetene for å realisere prinsippet om likestilling sett i et nasjonalt perspektiv.

Livssynsavgift

En livssynsavgift vil synliggjøre kostnadene ved tros- og livssynssamfunnenes virksomhet i Norge. Trolig vil ikke en slik avgift ha avgjørende virkning på folks ansvar og engasjement. Medlemmene kan oppfatte dette som tilstrekkelig og vil derfor ikke bidra med noe ekstra på frivillig basis. Hvis det lykkes å skape forståelse for at avgiften bare dekker det aller nødvendigste for å holde en basisvirksomhet i gang, kan en slik ordning utløse et utvidet engasjement.

Statlige myndigheter kan oppleve at en slik særskilt ordning begrenser mulighetene til å disponere de offentlige ressursene effektivt. Det kan også bli vanskeligere å få politisk gjennomslag for endringer i ressursnivået. Denne varianten er dessuten med på å skyve finansieringen av tros- og livssynssamfunn over fra statens generelle inntekter til statens inntekter gjennom personbeskatning som utgjør en relativt liten del av de totale skatteinntektene. Bedrifter og annen virksomhet blir unntatt. I Finland er dette kompensert med en egen kirkeskatt også for bedrifter, noe som anses lite aktuelt i Norge.

Medlemskontingent

Finansiering av kirkelig virksomhet gjennom medlemskontingent kan bevisstgjøre medlemmene på deres tilhørighet og ansvar, og kan fremme engasjement, ansvarsfølelse og kirkebevissthet blant medlemmene.

Medlemskontingenten kan legge grunnlag for en enhetlig og oversiktlig økonomi. Den vil styrke kirkens muligheter til å foreta selvstendige prioriteringer og øke den strategiske bevisstheten på ressursbruken. At medlemmene må betale, kan motivere til bedre kvalitet og mer fleksibilitet i organisering og arbeidsformer.

Så lenge Den norske kirke har samme juridiske status som i dag, må nivået på medlemskontingenten fastsettes sammen med myndighetene. Når myndighetene skal forestå innkrevingen, vil deres innflytelse over nivået trolig være stor. Kirken vil likevel gjennom forhandlinger kunne ha innflytelse på størrelsen på sitt inntektsgrunnlag. Dersom kommunene skal fastsette størrelsen sammen med det lokale fellesråd, kan vi få en differensiert størrelse på kontingenten. Det kan oppfattes urimelig at bosted skal avgjøre hvor mye en må betale til kirken. På den annen side kan en høy lokalt fastsatt kontingent oppveies av tilsvarende større og bredere lokalt tilbud, noe det finnes eksempler på både i Sverige og Finland.

Noen vil mene at en medlemskontingent står i motsetning til ønsket om en åpen folkekirke og dåpen som basis for kirkemedlemskap. Hvis privatøkonomiske forhold er bestemmende for medlemskapet, kommer dette i konflikt med dåpen og den åpne og tjenende folkekirken. Ordningen vil også kunne føre til praktiske og sjelesørgeriske problemer i tilfeller der ikke-medlemmer søker tjenester fra Den norske kirke. Dette vil ha mindre betydning dersom en medlemskontingent er et supplement til en offentlig hovedfinansiering.

En årlig medlemskontingent som skal finansiere hele kirkens virksomhet, vil kunne komme til å ligge et sted mellom 1 300 og 1 700 kroner i gjennomsnitt per skattebetalende kirkemedlem. Utmelding av økonomiske grunner vil trolig forsterkes etter hvor høy medlemskontingenten blir. Dette kan motvirkes gjennom en ordning med skattefradrag tilsvarende dagens fradragsordning for gaver og fagforeningskontingent.

Bruk av fondsmidler

I forbindelse med gjennomgangen av statskirkeordningen uttrykker utvalgets mandat at det vil være naturlig med en vurdering av eierskapet til Opplysningsvesenets fond. Særlig vil det være nødvendig om en velger en modell der tilknytningen mellom kirke og stat endres eller oppløses. Dersom fondet går over i kirkelig eie, kan staten enten legge føringer for fondets fremtidige bruk eller la kirkens organer stå fritt til å forvalte fondet.

Utvalgets standpunkt

Utvalgets flertall på 14 av 20, mener det er behov for økt ressurstilgang til Den norske kirke og viser til ressursutredningen og Kirkemøtets behandling av denne, og til at Den norske kirke har en langt dårligere økonomisk situasjon enn sine nordiske søsterkirker.

Finansiering av en grunnlovsforankret folkekirke

Utvalget anbefaler at offentlige bevilgninger fortsatt skal stå for hovedfinansieringen av Den norske kirkes virksomhet.

Utvalgets flertall på 17 av 20, anbefaler at dagens finansierungsordning videreføres. Et flertallet på 15 av disse 17, anbefaler at finansieringen av alle stillinger og tilhørende personalkostnader overføres til staten, mens den øvrige ansvarsfordelingen mellom stat og kommune videreføres som i dag.

Utvalget anbefaler at den statlige bevilgningen overføres til Den norske kirke ved Kirkemøtet, som disponerer og fordeler midlene.

Finansiering av en lovforankret folkekirke

Flertallet på 15 av 20, anbefaler at offentlige bevilgninger står for hovedfinansieringen, med statlige tilskudd som dekker lønninger og tilknyttede personalkostnader og kommunale tilskudd som dekker bygging, forvaltning, vedlikehold og drift av kirkebygg. Dette kombineres med et medlemsbidrag som skal dekke menighetens øvrige virksomhet.

Finansiering av en selvstendig folkekirke

Flertallet på 11 av 20, anbefaler at det gis en statlig bevilgning til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn som kan finansiere et nærmere definert minimumstilbud for medlemmene. Utover dette mener flertallet at det må være opp til Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunn å fastsette ordninger for å sikre egne inntekter.

Gravferdsforvaltningen (uredningens kapittel 7)

Innledning

Gravferdsforvaltningen omfatter praktiske og juridiske forhold knyttet til forvaltning og drift av kirkegård/gravplass og krematorium. Forvaltning av den enkelte grav, utforming av gravminner, behandling av askeurner og krav til kister faller også inn under gravferdsforvaltningen.

Selve gravferdsseremonien er ikke en del av gravferdsforvaltningen og faller derfor utenfor utvalgets mandat.

Dagens ordning

Nåværende gravferdslov trådte i kraft 1. januar 1997. Den nye gravferdsloven er en systematisering og modernisering av tidligere lovverk som omfattet en rekke ulike lover av til dels svært gammel opprinnelse.

De viktigste prinsippene som ligger til grunn for nåværende lov er:

- Alle statsborgere har rett til fri grav på kirkegård i kommunen.
- Soknet eier kirkegårdene. Disse skal vanligvis legges i nærheten av en kirke.
- Kirkelig fellesråd har ansvar for bygging, drift og vedlikehold av kirkegårder og kirkebygg.
- Kommunene har det økonomiske ansvaret og skal stille tilstrekkelige arealer til rådighet.
- Kirkelig fellesråd har arbeidsgiveransvar for de tilsatte.
- Andre trossamfunn kan gis egne områder innenfor offentlig kirkegård.
- Private urnegraver kan tillates, mens private kistegraver ikke er tillatt.
- Begrepet kirkegård er beholdt, men forhindrer ikke at andre betegnelser som gravlund kan brukes.
-

Gravferdslovens hovedregel er at kirkelig fellesråd har ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirkegårder og kirkebygg. Kirkelig fellesråd gjør dette på vegne av det offentlige. Hvis kommunen bare har et sokn, er det menighetsrådet som har ansvaret. Bispedømmerådet godkjenner større endringer av kirkegårder, som for eksempel nedleggelse. Menighetsmøtet har uttalerett i slike saker.

Kirkelig fellesråd og kommunen kan inngå avtale om at ansvaret overføres til kommunen. En slik ordning er etablert i noen få kommuner. Når kommunen overtar kirkelig fellesråds ansvar og myndighet, overtar Fylkesmannen bispedømme-rådets myndighet. En annen mulig løsning er at kirkelig fellesråd avtaler at kommunalt tilsatte utfører enkeltoppgaver, men at kirkelig fellesråd fortsatt beholder drifts- og vedlikeholdsansvaret. Arbeidsoppgaver knyttet til kirkegård, gravkapell og krematorium kan utføres av tjenestemenn som ikke er medlemmer i Den norske kirke, men bruk av kombinasjonsstillinger kan i noen tilfeller medføre medlemsplikt.

I Norge er det ca. 40 krematorier og 2 000 kirkegårder på til sammen 15 000 dekar. Rundt 45 000 mennesker dør og gravlegges hvert år. Omtrent 30 % blir kremert. Gravkapeller og krematorier er åpne for alle. Det samme gjelder offentlige gravlunder og kirkegårder. Den norske kirke og andre registrerte trossamfunn som er virksomme på stedet, kan vigsle kirkegården eller deler av den. Registrerte trossamfunn har i henhold til *Lov om trdomssamfunn og ymist anna* anledning til å eie og drive egne gravplasser i stedet for å få avsatt deler av en offentlig gravlund eller kirkegård. En slik løsning forutsetter at eieren bekoster anlegg og drift.

Kirkegården som kulturminne

Kirkegården er det eldste offentlige utearealet de fleste steder i Norge. Alle ble gravlagt her. Kirkegården representerer ofte stedets kultur og historie og er derfor et sentralt kulturminne. Den gjenspeiler forestillinger om tro, liv og død.

Utvalgets standpunkt

Utvalgets flertall på 17 av 20, mener forvaltning av gravferd er en allmenn oppgave som må ivaretas av det offentlige og anbefaler at gravferdsloven endres slik at hovedprinsippet er at kommunen har ansvaret for gravferdsforvaltningen. Alle, unntatt 2 medlemmer, vil understreke at dette ikke bør hindre kommunen i å inngå avtale med Den norske kirke om å overføre ansvaret til kirkelig fellesråd når det er hensiktsmessig.

Fredede og verneverdige kirker (uredningens kapittel 8)

Status

I Norge finnes det vel 1600 kirker. Avhengig av alder og verdi, kan kirkene være omfattet av ulike typer vern med tilhørende praktiske og økonomiske forpliktelser. I dag er 219 fredet og 761 har status som verneverdige. Riksantikvarens begrunnelse for dette er at kirkene er en sentral del av den nasjonale kulturarven.

Kirker som er fredet etter Kulturminneloven, omfatter tre kategorier:

- De 194 middelalderkirkene fra før 1537 er automatisk fredet etter kulturminnelovens § 4, 1. ledd.
- De 22 kirkene fra perioden 1537-1649 er fredet etter kulturminnelovens § 4, 3. ledd.
- Av kirker nyere enn 1649 er 3 fredet ved enkeltvedtak etter kulturminnelovens § 15. To av disse er ikke i bruk som menighetskirker.
-

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

De 301 kirkene fra perioden 1650-1850 anses å ha en særlig verdi som kulturminner og er derfor også underlagt antikvarisk rådgivning av Riksantikvaren. Ved behov for endringer, skal de antikvariske interessene tas med i vurderingene. Riksantikvaren skal derfor rådspørres før kirkelige myndigheter fatter vedtak om endringer.

En del av kirkene bygd etter 1850 (460 kirker) er gitt et spesielt vern som særlig interessante arkitektoniske eller kulturhistorisk verdifulle representanter for sin tid. Dette er kirker som er listeført etter vedtak av Riksantikvaren. Disse kirkene skal forvaltes på samme måte som kirkene fra 1650-1850.

Et mindre antall kirker er i privat eie. Fortidsminneforeningen eier 17 av de eldste kirkene, de fleste er stavkirker. De får offentlig støtte fra Miljøverndepartementet til bevaring.

Utvalgets vurdering

Et samfunnsansvar

Landets eldre kirker og kirkegårder er en vesentlig kilde til forståelse av norsk kulturhistorie. Kirkebygg og kirkekunst er ikke bare en kilde til kunnskap om kristen kulturarv, trosliv og trosuttrykk gjennom århundrene. Like mye er det et uttrykk for byggeskikk, håndverkstradisjoner, materialbruk og stilarter. Kirkenes utsmykning er blant landets viktigste kunstsatter. Kirkene og kirkegårdene har en sentral plassering i kulturlandskapet og bidrar til å skape identitet og tilhørighet i et lokalsamfunn.

På ulik måte, men med samstemmighet, har alle offentlige og kirkelige utredninger og instanser de senere tiår understreket det offentliges ansvar for å ivareta denne kulturarven. Vern av kirkebygg kan begrunnes i at kristen tro og kristent verdigrunnlag skal holdes levende i samfunnet. Fra samfunnets side vil begrunnelsen først og fremst være behovet for å ta vare på landets kulturhistoriske arv som de kirkelige bygg er en viktig og omfattende del av. Denne begrunnelsen vil ikke være avhengig av eventuelle endringer i kirkeordningen.

Eierforhold og ansvarsfordeling

De fleste kirker er i dag soknets eiendom, også de som er fredet og vernet. Kommunen er etter kirkeloven økonomisk ansvarlig for vedlikehold. Oppgavefordelingen mellom de antikvariske og kirkelige myndigheter synes i hovedsak å fungere tilfredsstillende. Dersom en ser bort i fra vedlikeholdsetterslepet og den kommunale finansieringen, foreligger det få forslag til endringer av eierforhold og ansvarsfordeling. Det foreligger imidlertid forslag om at eierskapet for fredede og verneverdige kirker som tas ut av ordinær kirkelig bruk, overdras til staten.

Uavhengig av kirkeordningsmodell antar utvalget at eierskapet for øvrig vil bli opprettholdt som i dag, og at de antikvariske forhold ivaretas som i dag og på samme måte som andre bygg og eiendommer av historisk interesse og verdi.

Istandsetting, vedlikehold og finansiering

Det offentlige har en stor og variert bygningsmasse som de enten eier eller har vedlikeholdsansvar for. Dette omfatter et betydelig antall kulturhistoriske bygninger og kulturminner. Mange av byggene som kommuner og fylkeskommuner har ansvar for, har et betydelig vedlikeholdsetterslep. De kirkelige bygninger er intet unntak. I særlig grad gjelder dette de fredede og verneverdige kirkene som også krever et kostbart vedlikehold. I tillegg har Riksantikvaren definert en gruppe på 12 store kirker av særlig nasjonal verdi med ekstraordinært behov for ivaretagelse. Riksantikvaren har beregnet at det er et behov for 3 mrd. kroner til istandsetting av de eldste kirkene, og at det mangler mer enn 100 millioner til årlig vedlikehold.

I stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) uttaler regjeringen at den vil ta et medansvar for kirkene som er vernet etter kulturminneloven slik at de kan bevares og sikres for fremtiden.

Riksantikvaren har også igangsatt et program for istandsetting av landets 28 stavkirker i løpet av en tiårsperiode.

Den statlige rentekompensasjonsordningen som ble opprettet i 2005 er et viktig bidrag til kommunenes finansiering av istandsetting av kirkebygg. Etterslepet er imidlertid så stort at det

er behov for ytterligere finansielle ordninger for å dekke behovet både på lang og kort sikt. En slik ordning bør ikke diskriminere kommuner som selv prioriterer midler til istandsetting av kirker.

Noen kommuner har gamle middelalderkirker som det er kostbart å vedlikeholde og bevare. Det økonomiske ansvaret vil slå svært forskjellig ut fra kommune til kommune. Både ulikheter i kommunenes økonomiske evne og de totale kostnadene ved å finansiere istandsetting og vedlikehold av de gamle kirkene, tilsier et sterkere statlig økonomisk engasjement. Staten må inn med en rask og kortsiktig finansiering av den nødvendige istandsettingen og etablere ordninger for kontinuerlig finansiering ut over normalt vedlikehold.

Uavhengig av kirkeordning, vil istandsetting og vedlikehold av fredede og verneverdige kirker måtte forbli et offentlig ansvar. Kirkeordningen vil imidlertid kreve en vurdering av hvilke instanser som skal motta støtte og ha fordelings- og gjennomføringsansvaret. I nåværende kirkeordning kanaliseres midlene normalt gjennom kommunene til kirkelige fellesråd/menighetsråd. Uavhengig av fremtidig kirkeordningsmodell, kan imidlertid midlene bli overført til et sentralt, regionalt eller lokalt kirkelig organ.

Utvalgets standpunkt

Generelt

Utvalget mener det må etableres særskilte finansieringsordninger for fredede og verneverdige kirker, uavhengig av den fremtidige relasjonen mellom staten og Den norske kirke.

Utvalget mener at de ordningene som etableres for kirkebygg også må gjelde fredede og verneverdige bygg for andre tros- og livssynssamfunn. Medlemmet Sandvig mener det bør vurderes å ta dette med i beregningsgrunnlaget for bevilgningene til tros- og livssynssamfunnene.

Eierskap

Utvalget mener det bør vurderes om staten skal overta eierskapet for særskilt verneverdige kirker, først og fremst de stavkirkene som ikke er i privat eie, et representativt utvalg steinkirker og tidstypiske kirkebygg.

Utvalget anbefaler at staten overtar eierskapet til fredede og verneverdige kirker som tas ut av kirkelig bruk.

Særskilte tilskuddsordninger

Utvalget anbefaler at det i tillegg til de ordninger som i dag finnes for støtte til kulturhistoriske bygg, opprettes en særskilt statlig kirkeantikvarisk tilskuddsordning tilsvarende den svenske ordningen. Tilskuddsordningen skal automatisk tre i kraft når et kirkebygg er fredet eller vernet. Størrelsen på tilskuddet må utredes nærmere av Riksantikvaren i samarbeid med Den norske kirke. Utvalgets flertall på 19 av 20 medlemmer, anbefaler at tilskuddsordningen også omfatter den kategorien som Riksantikvaren har definert som «store kirker av nasjonal verdi».

Utvalget anbefaler at en slik tilskuddsordning, uavhengig av fremtidig kirkeordning, forvaltes av sentrale kirkelige myndigheter som fordeler tilskuddet etter søknader fra menigheter og/eller fellesråd. Riksantikvaren skal uttale seg om den enkelte søknad.

Utvalgets flertall på 17 av 20 medlemmer, anbefaler at de nye tilskuddsordningene kommer i tillegg til de finansielle ordninger som i dag gjelder for vanlig vedlikehold av kirker. Utvalgets flertall vil også understreke behovet for ekstra økonomiske strakstiltak innenfor dagens bevilgningsordninger for å hindre ytterligere forfall og ødeleggelse av kirkebygg.

Eiendomsrett (utredningens kapittel 9)

Soknenes eiendomsrett

Spørsmålet om eiendomsretten til kirker og kirkegårder ble grundig utredet av kirkelovutvalget (NOU 1989:7), og deretter behandlet av departementet og Stortinget i forbindelse med vedtaket av ny kirkelov og gravferdslov i 1996.

Bakgrunnen var at lokale kirker og kirkegårder allerede fra gammelt av var knyttet til soknene. Av kirkeloven fra 1897 fremgikk det at kirkene var å anse som menighetenes eiendom og ikke kunne avhendes. Det gjenssto riktignok en rekke rettslige spørsmål, men disse ble avklart gjennom kirkelovutvalgets utredning og vedtaket av den nye kirkeloven. Kirkelovutvalget understreket den fundamentale betydning av soknets eiendomsrett. En rekke forslag som gjorde rettsforholdene enklere og mer oversiktlige, ble vedtatt.

Etter kirkeloven § 17 tredje ledd heter det nå at «Kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie kirker». Forvaltningen av kirkene (under kirkelig fellesråd) er regulert i § 18, og forvaltningen av kapitalen som er knyttet til en kirke i egne lokale kirkefond er regulert i § 19. Av § 18 fremgår det at kirkene ikke kan avhendes, pantsettes eller påheftes bruksrettigheter. Departementet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det. Formuesrettigheter knyttet til en kirke kan ikke skilles fra denne, men bispedømmerådet kan samtykke til avhending av fast eiendom som ikke er nødvendig for kirken.

Av gravferdsloven § 1 annet ledd, fremgår det at kirkegårdene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie kirkegårder. Soknets eiendomsrett til kirkene, kirkegårder og de lokale kirkefond er et grunnprinsipp ved dagens organisering av Den norske kirke.

Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond (OVF) er hjemlet i grunnloven § 106 som omhandler det såkalte benefiserte gods, dvs. eiendommer som før reformasjonen tilhørte det enkelte presteembete og fungerte som underhold for presten. I § 106 heter det at «Saavel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistligheden beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme».

OVF er et selvstendig rettssubjekt som eier eiendommene og finanskapitalen som fondet består av. Fondet ble dannet ved lov i 1821 og er i dag regulert i lov av 7. juni 1996 om

Opplysningsvesenets fond. Etter loven skal Kongen ha forvalteransvaret, men dette er delegert til departementet, som også tidligere forvaltet fondet. I 2001 ble det opprettet et nytt organ med eget styre for fondsforvaltningen, organisert som en egen virksomhet under departementet.

I tillegg til fondets finanskapital, er det en av landets største grunneiere med bl.a. prestegårder, presteboliger, jordbrukseiendommer, store skogarealer og ca. 11 000 festetomter.

Bygningsmassen består av 440 presteboliger og ca. 1 050 bygninger som utgjør gårdsbebyggelsen på prestegårdene. Ca. 350 av bygningene er fredet, av disse er det 115 presteboliger. I St.meld. nr. 41 (2004-2005) *Om økonomien i Den norske kirke* er markedsverdien av eiendommene beregnet til om lag 3 mrd. kroner. I tillegg til beregnet salgsverdi, kommer verdien av kapitalfondet som er plassert i norske og utenlandske verdipapirer, i hovedsak aksjer og obligasjoner, og utlånt til kirkelige formål. Markedsverdien av fondets finanskapital var på ca. 1,4 mrd. kroner ved årsskiftet 2004/2005.

Utvalgets standpunkt

Kirker og kirkefond

Utvalget legger til grunn at Den norske kirke ved en endret kirkeordning blir et eget rettssubjekt, slik at kirken sentralt kan tilføres faste eiendommer og kapital.

Utvalgets flertall på 18 av 20, anbefaler at eierforholdene mellom Den norske kirke sentralt og lokalt, fortsatt bør bygge på en videreføring av grunnprinsippet om soknenes eiendomsrett til soknekirker og lokale kirkefond.

Utvalgets flertall på 17 av 20, anbefaler at eiendommer og kirkefond som ikke er eid av private eller av soknene i sin helhet overføres til Den norske kirke.

Opplysningsvesenets fond (OVF)

Ved en endret kirkeordning anbefaler flertallet på 18 av 20, at OVF overføres til Den norske kirke. Flertallet legger til grunn at en overføring av OVF til Den norske kirke ikke gir andre tros- og livssynssamfunn noe juridisk krav på tilsvarende økonomisk kompensasjon fordi den eiendom og kapital som i dag ligger under OVF fra gammelt av er kirkelig eiendom som har vært gitt eller er ervervet av kirken, og ikke staten eller samfunnet som helhet. Ved en endret kirkeordning er det derfor naturlig at fondet tilbakeføres til kirken. I den grad OVF's eiendommer historisk kunne sies å være generert av samfunnet som helhet, er dette etter flertallets oppfatning kompensert ved at midler og avkastning fra fondet opp gjennom historien i betydelig grad har vært overført til verdslige formål. I forhold til fondets opprinnelige størrelse er de verdier som fortsatt gjenstår relativt beskjedne og bør anses som kirkelig eiendom.

Et flertall på 14 av disse 18, anbefaler at Grl. § 106 og fondsloven av 1996 i hovedsak fortsatt skal gjelde hvis OVF overføres til Den norske kirke, med noen nødvendige endringer slik at Den norske kirke oppnevner medlemmene av stiftelsens styre etc., men at forvaltning og bruk av avkastning fortsatt er strengt lovbundet.

OVF eier blant annet grunn som benyttes til kirkegårder/gravplasser og tomter for menighetshus m.v., der menigheten betaler festeavgift. Utvalgets flertall på 18 medlemmer anbefaler at slike eiendommer skjøtes over til vedkommende kirkelige organ. Dette kan skje uavhengig av arbeidet med en eventuell endring av kirkeordningen.

Rådmannens innstilling:

Halsa kommune vil avgi følgende uttalelse til NOU 2006:2 Staten og Den norske kirken:

Ut fra en samlet vurdering vil Halsa kommune i hovedsak slutte seg til utvalgets flertallstilråding når det gjelder framtidig kirkeordning. Dette innebærer at dagens statskirkeordning oppheves og at det etableres en ny kirkeordning for Den norske kirke organisert som en lovforankret folkekirke.

Halsa kommune vil knytte følgende argumentasjon til sitt standpunkt:

- 1) Det ses på som svært viktig at Den norske kirke fortsatt skal oppfattes å være og opprettholde sin rolle som en folkekirke, dvs. som en landsdekkende institusjon med rom for de variasjoner og engasjement som gjenspeiler det samfunnet vi lever i.
- 2) Samtidig som det er viktig å skape like rammevilkår for alle former for trosretninger i vårt samfunn, er det et poeng, bl.a. gjennom lovs form, å opprettholde den status Den norske kirke har i det norske samfunn. Samtidig vil et lovgrunnlag kunne ivareta fundamentale demokratiske prosesser.
- 3) Det ses på som riktig at Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, som er særskilt definert og lovfestet i kirkeloven. Samtidig bør dette gjenspeiles rent praktisk når det gjelder eiendomsforvaltning i den enkelte kommune. Fellesrådene bør i utgangspunktet ta over forvaltningen av de eiendommer som er definert å tilhøre kirken, slik at dette ikke lenger er et kommunalt ansvar, noe som rent prinsipielt er i samsvar med intensjonen i kirkeloven.
- 4) Landets kirkebygg er en del av vår felles historie og har en viktig status i det enkelte lokalsamfunn. Med de økonomiske rammevilkår kommunene står ovenfor i dag, er det ikke mulig å ta vare på denne fellesarven. Hovedgrunnen til dette er ikke manglende prioritering, men manglende midler totalt. Ut fra tanken om at dette er vår felles historiske arv, bør dette være et statlig ansvar. Det må imidlertid være legitimt å se på finansierungsordningen, herunder forholdet til en mulig avgift pr. medlem m.v.

Saken ble behandlet i Formannskapet den 05.12.2006 under sak 0123/06.

Behandling i møte:

Representanten Ivar Vullum satte fram følgende forslag til nytt pkt 1:

Det ses på som viktig at Den norske kirke fortsatt skal være en landsdekkende institusjon med rom for de variasjoner og engasjement som gjenspeiler det samfunnet vi lever i.

Votering:

Først ble rådmannens innstilling pkt 1 satt opp mot forslaget fra Ivar Vullum:

Rådmannens innstilling ble vedtatt med 3 mot 2 stemmer som var avgitt for forslaget fra Ivar Vullum.

Rådmannens innstilling pkt 2, 3 og 4 ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets tilråding blir dermed:

Halsa kommune vil avgi følgende uttalelse til NOU 2006:2 Staten og Den norske kirken:

Ut fra en samlet vurdering vil Halsa kommune i hovedsak slutte seg til utvalgets flertallstilråding når det gjelder framtidig kirkeordning. Dette innebærer at dagens statskirkeordning oppheves og at det etableres en ny kirkeordning for Den norske kirke organisert som en lovforankret folkekirke.

Halsa kommune vil knytte følgende argumentasjon til sitt standpunkt:

- 1) Det ses på som svært viktig at Den norske kirke fortsatt skal oppfattes å være og opprettholde sin rolle som en folkekirke, dvs. som en landsdekkende institusjon med rom for de variasjoner og engasjement som gjenspeiler det samfunnet vi lever i.
- 2) Samtidig som det er viktig å skape like rammevilkår for alle former for trosretninger i vårt samfunn, er det et poeng, bl.a. gjennom lovs form, å opprettholde den status Den norske kirke har i det norske samfunn. Samtidig vil et lovgrunnlag kunne ivareta fundamentale demokratiske prosesser.
- 3) Det ses på som riktig at Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, som er særskilt definert og lovfestet i kirkeloven. Samtidig bør dette gjenspeiles rent praktisk når det gjelder eiendomsforvaltning i den enkelte kommune. Fellesrådene bør i utgangspunktet ta over forvaltningen av de eiendommer som er definert å tilhøre kirken, slik at dette ikke lenger er et kommunalt ansvar, noe som rent prinsipielt er i samsvar med intensjonen i kirkeloven.
- 4) Landets kirkebygg er en del av vår felles historie og har en viktig status i det enkelte lokalsamfunn. Med de økonomiske rammevilkår kommunene står ovenfor i dag, er det ikke mulig å ta vare på denne fellesarven. Hovedgrunnen til dette er ikke manglende prioritering, men manglende midler totalt. Ut fra tanken om at dette er vår felles historiske arv, bør dette være et statlig ansvar. Det må imidlertid være legitimt å se på finansieringsordningen, herunder forholdet til en mulig avgift pr. medlem m.v.

Behandling i Kommunestyret 14.12.2006, sak 0057/06

Representanten Margaret Aakvik Vatten fremmet på vegne av Senterpartiet følgende forslag:

Dagens kirkeordning beholdes.

Kommunestyrets vedtak:

Formannskapetets tilråding ble vedtatt med 10 mot 5 stemmer som var avgitt for Senterpartiets forslag.

Kommunestyrets vedtak blir dermed:

Halsa kommune vil avgi følgende uttalelse til NOU 2006:2 Staten og Den norske kirken:

Ut fra en samlet vurdering vil Halsa kommune i hovedsak slutte seg til utvalgets flertallstilråding når det gjelder framtidig kirkeordning. Dette innebærer at dagens statskirkeordning oppheves og at det etableres en ny kirkeordning for Den norske kirke organisert som en lovforankret folkekirke.

Halsa kommune vil knytte følgende argumentasjon til sitt standpunkt:

- 1) Det ses på som svært viktig at Den norske kirke fortsatt skal oppfattes å være og opprettholde sin rolle som en folkekirke, dvs. som en landsdekkende institusjon med rom for de variasjoner og engasjement som gjenspeiler det samfunnet vi lever i.
- 2) Samtidig som det er viktig å skape like rammevilkår for alle former for trosretninger i vårt samfunn, er det et poeng, bl.a. gjennom lovs form, å opprettholde den status Den norske kirke har i det norske samfunn. Samtidig vil et lovgrunnlag kunne ivareta fundamentale demokratiske prosesser.
- 3) Det ses på som riktig at Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, som er særskilt definert og lovfestet i kirkeloven. Samtidig bør dette gjenspeiles rent praktisk når det gjelder eiendomsforvaltning i den enkelte kommune. Fellesrådene bør i utgangspunktet ta over forvaltningen av de eiendommer som er definert å tilhøre kirken, slik at dette ikke lenger er et kommunalt ansvar, noe som rent prinsipielt er i samsvar med intensjonen i kirkeloven.
- 4) Landets kirkebygg er en del av vår felles historie og har en viktig status i det enkelte lokalsamfunn. Med de økonomiske rammevilkår kommunene står ovenfor i dag, er det ikke mulig å ta vare på denne fellesarven. Hovedgrunnen til dette er ikke manglende prioritering, men manglende midler totalt. Ut fra tanken om at dette er vår felles historiske arv, bør dette være et statlig ansvar. Det må imidlertid være legitimt å se på finansierungsordningen, herunder forholdet til en mulig avgift pr. medlem m.v.

Rett utskrift

Halsa kommune, 21.12.06

Borghild Liabø Dønheim

