



**DET KONGELIGE FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG
KIRKEDEPARTEMENT**

**Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens
bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden
2009–2013**

Høringsnotat 1. februar 2011

Innhold

1 Innledning og bakgrunn.....	3
1.1 Kirkeforliket.....	3
1.2 Forslag om endringer i Grunnloven	4
2 Konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnloven.....	5
2.1 Innledning og utgangspunkter.....	5
2.2 Grunnloven § 2.....	6
2.3 Grunnloven § 4.....	8
2.4 Grunnloven §§ 21 og 22.....	9
2.5 Grunnloven § 16.....	9
2.5.1 Gjeldende rett.....	10
2.5.2 Forslaget til ny § 16.....	11
2.5.3 Departementets vurderinger	11
2.6 Grunnloven §§ 12 og 27.....	16
2.6.1 Gjeldende rett.....	16
2.6.2 Departementets vurderinger	17
2.7 Særlig om Stortingets rolle i kirkestyret.....	17
2.7.1 Innledning	17
2.7.2 Departementets vurderinger	18
3 Ordninger for tilsetting av biskoper og proster, disiplinærmyndighet mv.	19
3.1 Innledning	19
3.2 Proster	20
3.2.1 Innledning	20
3.2.2 Departementets vurderinger	21
3.3 Biskoper	22
3.3.1 Innledning	22
3.3.2 Historikk.....	22
3.3.3 Departementets vurderinger	23
4 Økonomiske og administrative konsekvenser	25

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Kirkeforliket

De politiske partiene på Stortinget inngikk 10. april 2008 en avtale om det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke (kirkeforliket):

Politisk avtale av 10. april 2008

Avtale

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

Alle dens punkter gjelder ut stortingsperioden 2009 – 2013.

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

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

Endringer kan kun gjøres om alle avtalepartnerne 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 fellestråd 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 livssynssamfund 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.

Kirkeforliket lå til grunn for St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008).

Innledningsvis foreskriver forliket at ”nødvendige utredninger, lovforberedelser og lovteknisk gjennomgang som følger av avtalen gjennomføres så snart som mulig”. I St.meld. nr. 17 (2007–2008) har departementet forutsatt 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 har Justis- og politidepartementets lovavdeling vurdert grunnlovsforslaget i kirkeforliket i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser samt foretatt en lovteknisk gjennomgang av forslaget. Kultur- og kirke departementet oversendte denne vurderingen til Stortinget i juni 2008.

1.2 Forslag om endringer i Grunnloven

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008), og med henvisning til kirkeforliket, er det i Dokument nr. 12:10 (2007–2008) lagt fram forslag til endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen (§§ 2, 4, 12 andre ledd, 16, 21, 22 og 27 andre ledd).

Disse forslagene hviler på at det i samarbeid med Den norske kirke skal gjennomføres en tilfredsstillende demokratireform i kirken, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Gjennomføringen av demokratireformen er nært knyttet til de kirkelige valgene. Kirkevalgene i 2009 ble gjennomført med bakgrunn i kirkeforliket og forutsetningene som demokratireformen trekker opp. Det samme vil gjelde for kirkevalgene i 2011.

I Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets Prop. 1 S (2010–2011) heter det blant annet at departementet *vil komme tilbake til Stortinget med en nærmere gjennomgang av demokratireformen og oppfølgingen av kirkeforliket etter at evalueringen av valgene i 2011 foreligger*. Den faglige sluttevalueringen av demokratireformen er forutsatt ferdigstilt innen årsskiftet 2011–2012.

Dersom Stortinget vedtar endringer i Grunnloven i tråd med kirkeforliket og forslagene som er fremmet i Dokument nr. 12:10 (2007–2008) i løpet av sesjonen 2011–2012, er det behov for visse endringer i lovgivning og annet regelverk. De foreliggende forslagene til endringer i Grunnloven vil tre i kraft straks dersom 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. Departementet planlegger derfor å legge fram forslag til nødvendige endringer i lovgivningen med sikte på behandling i Stortinget våren 2012.

På denne bakgrunnen ber departementet Kirkerådet legge dette høringsnotatet fram for Kirkemøtet 2011, slik at Kirkemøtet kan gi uttalelse i saken. Av hensyn til den videre framdriften i saken sender departementet samtidig dokumentet på alminnelig høring.

2 Konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnloven

2.1 Innledning og utgangspunkter

Forslagene til endringer i Grunnloven 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.

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.

Departementets tilnærming til behovet for endringer i underliggende regelverk er at en nå skal 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 etter utløpet av kirkeforliket. På enkelte områder kan dette gi forslagene som er skissert i dette dokumentet, et visst midlertidig preg.

Kirkeforliket handler 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 trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet.

Departementet har dermed en tydelig avgrenset og praktisk orientert tilnærming til endringsbehovet i denne fasen. Etter departementets oppfatning er dette i tråd med den skrittvisse tilnærmingen til utvikling av statskirkeordningen det er lang tradisjon for, og som kirkeforliket viderefører. 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". Denne balansen mellom endring og kontinuitet kan antakelig føre til at det kan være ulike oppfatninger av hvilke konsekvenser eventuelle grunnlovsendringer i tråd med kirkeforliket har eller bør ha, og på hvilken måte og hvor raskt endringsprosesser bør gjennomføres.

Dette høringsnotatet konsentrerer seg primært om behov for endringer i formell lov som følger av de foreliggende grunnlovsforslagene, men det vil også være behov for endringer i annet regelverk. Noen av disse spørsmålene om endringer i forskrifter mv. må en komme tilbake til på et senere tidspunkt. Det kan være behov for at Kirkemøtet også i 2012 behandler visse sider av sakskomplekset.

I det følgende drøftes behovet for endringer i annet regelverk i tilknytning til de enkelte forslagene om endring i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen, jf. Dokument nr. 12:10 (2007–2008). For ordens skyld vil departementet peke på at det som en følge av forslagene til endringer i konkrete bestemmelser i Grunnloven, også er foreslått endringer i overskriftene i Grunnlovens kapitler A og B.

2.2 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 Menneskerettighetene.

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

Bestemmelsen om religionsfrihet er foreslått videreført i uendret form i den nye § 16 i Grunnloven, jf. nedenfor i punkt 3.4.

Det er vanskelig å beskrive det materielle innholdet i Grunnloven § 2 andre 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. Etter departementets syn gir § 2 ikke Kongen selvstendig myndighet til å treffe vedtak. Kompetansen må søkes i andre bestemmelser (§§ 3 og 16, i teorien også § 17 om såkalte provisoriske anordninger).

Oppregningen av bekjennelsesskrifter i Kong Christian den Femtis Norske Lov fra 1687 andre bok første kapittel (NL 2-1) er nært knyttet til Grunnloven § 2 andre 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 overgigen Augsburgiske Bekiendelse, og Lutheri liden Catechismo."

Disse skriftene er fremdeles Den norske kirkes formelle læregrunnlag. Det har vært ulike oppfatninger om på hvilken måte bekjennelsesgrunnlaget 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 andre ledd 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, og departementet ber særlig om Kirkemøtets og andre høringsinstansers synspunkter på dette spørsmålet.

Den gjeldende bestemmelsen om "Statens offentlige Religion" kan strengt 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. På denne bakgrunnen har departementet i St.meld. nr. 17 (2007–2008) – i tråd med kirkeforliket – lagt til grunn at § 2 andre ledd erstattes av en verdiparagraf, og det er fremmet forslag om at en ny § 2 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. I denne sammenhengen viser departementet også til forslaget til ny § 16, der det blant annet heter at staten skal ”understøtte” alle tros- og livssynssamfunn.

Det er sikker rett at den gjeldende bestemmelsen i § 2 andre 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). I prinsippet blir det dermed et spørsmål om disse ytre rammene blir forskjøvet når gjeldende § 2 oppheves, se nærmere nedenfor i punkt 2.7.

Oppdragerplikten har i dag ingen rettsvirkninger. Selv om enkelte kan oppfatte at den har en negativ eller positiv symbolsk betydning, har den antakelig heller ingen praktisk funksjon. Bestemmelsen har dessuten vært kritisert av FNs menneskerettighetskomite, se nærmere i St.meld. nr. 17 (2007–2008) på side 71. Departementet legger til grunn at en opphevelse av Grunnloven § 2 andre ledd andre punktum ikke har rettslige konsekvenser.

2.3 Grunnloven § 4

Gjeldende § 4

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. Også her er det vanskelig å konkretisere hvilke rettslige plikter som bestemmelsen i dag pålegger regjeringen. 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 2.5 om § 16, når det gjelder vurderingen av hvilke konsekvenser forslaget om å ta bort regjeringens særlige myndighet som kirkestyre vil ha.

2.4 Grunnloven §§ 21 og 22

Gjeldende § 21 første punktum

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 andre punktum

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 andre punktum

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

Grunnloven § 21 sier at Kongen utnevner blant andre "geistlige Embetsmænd". I § 22 første ledd er det særlige regler om Kongens myndighet til å avskjedige visse grupper embetsmenn. Både biskoper og proster er i dag embetsmenn som utnevnes av Kongen i kirkelig statsråd, mens bare biskopene omfattes av § 22 første ledd og har status som såkalt "avsettelige" embetsmenn. Det betyr blant annet at biskopene kan avskjediges administrativt, dvs. ved kongelig resolusjon, i tillegg til dom. 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 tilsettingsprosessene. 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 3.

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

2.5 Grunnloven § 16

Gjeldende § 16

Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionsager, 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.

2.5.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 16, sammen med de andre bestemmelsene i Grunnloven om Kongens særlige kirkestyre, gir 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. I dagens statskirkeordning har regjeringen alminnelig myndighet i kirkelige saker allerede i kraft av § 3. Grunnloven § 16 supplerer og utvider dermed hovedregelen i § 3.

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 rettssfære. 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 avhjelpes i dag delvis ved at kirkeloven gir hjemmel for Kongen til å fastsette bestemmelser innenfor visse områder. 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 rådspørre kirkelige organer – og skal og vil tillegge uttalelsene stor vekt – dersom et omstridt spørsmål med tydelige 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 presteskapet i dag primært 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 indrekirkelige 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 blant annet med sikte på å gjøre det 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.

2.5.2 Forslaget til ny § 16

Grunnloven § 16 er foreslått opphevet og erstattet av en ny bestemmelse. Ordlyden i forslaget til ny § 16 omhandler ikke Kongens myndighet i kirkesaker.

Forslaget til ny § 16 innledes med bestemmelsen om religionsfrihet. Den nye ordlyden er identisk med gjeldende § 2 første ledd. Videre inneholder forslaget særlige bestemmelser om Den norske kirke i andre og tredje punktum. Den foreslåtte ordlyden vil markere Den norske kirke som folkekirke og kirkens særlige stilling ”som saadan” overfor staten, og den vil tydeliggjøre at Stortinget fortsatt kan og skal gi særskilt lovgivning om Den norske kirke.

Forslaget inneholder også en bestemmelse i tredje punktum om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke.

Forslaget om endringer i Grunnloven § 16 reiser flere spørsmål, blant annet hvor myndighet som i dag utgår fra § 16, skal forankres og plasseres. Departementet legger generelt til grunn at regelverk mv. som er gitt med hjemmel i Grunnloven § 16, fortsatt skal gjelde så langt de også kunne vært gitt etter eventuelle endringer i bestemmelsen. Utgangspunktet er dermed at for eksempel eldre kirkelige anordninger på gudstjenestefeltet fortsatt skal gjelde i den utstrekning Kirkemøtet ville kunne vedta dem også etter eventuelle endringer i Grunnloven § 16.

2.5.3 Departementets vurderinger

Innledning

Forslagene om endringer i Grunnloven, herunder § 16, innebærer en avvikling av Kongens særskilte kirkestyre. Departementet vil understreke at dette ikke i denne fasen betyr at Kongen eller departementet ikke lenger vil ha en rolle i kirkestyret. Den norske kirke vil fortsatt ha nær tilknytning til staten, og regjeringen vil ha alminnelig myndighet i kirkesaker i kraft av Grunnloven § 3. Kirkeforliket forutsetter 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.

Forslagene om endringer i Grunnloven stiller, etter departementets oppfatning, likevel 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. Dette prinsipielle synspunktet kan imidlertid modifiseres eller nyanseres, blant annet fordi dagens grunnlovsbestemmelser ikke gir 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.

Departementet legger til grunn at grunnlovsforslagene representerer et nytt grunnlag for videre selvstendigjøring av Den norske kirke, men som likevel knytter an til 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, og dette kommer blant annet til uttrykk i forslaget til ny § 16.

For ordens skyld vil departementet påpeke at grunnlovsforslagene ikke nå innebærer vesentlige endringer i premisene for departementets etatsstyring på kirkens område. Statens arbeidsgiveransvar for prestene og budsjettssystemet og økonomiregelverket i staten vil, som i dag, definere departementets styrings- og oppfølgingsansvar overfor kirken.

Forslagene om endringer i Grunnloven, og særlig forslaget til ny § 16, berører ikke bare staten og Den norske kirke, men også andre tros- og livssynssamfunn. Bestemmelsen om at alle tros- og livssynssamfunns skal understøttes på lik linje med Den norske kirke vil tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik, men 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. På dette punktet må grunnlovsbestemmelsen også suppleres med kirkeforliket punkt 4, som sier at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn 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.

Gudstjenestefeltet

Myndigheten på gudstjenestefeltet er i dag delegert til Kirkemøtet, og Kirkemøtets myndighet på området er forutsatt videreført som i dag. Det er dermed et spørsmål om å gjøre delegasjonen til Kirkemøtet (mer) permanent, jf. St.meld. nr. 17 (2007–2008) side 73.

Departementet ser dette primært som et teknisk spørsmål. Samtidig har det en side til 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 også naturlig at Kirkemøtet nærmest 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 andre ledd. Kirkemøtets myndighet og autoritet i trossamfunnet Den norske kirke har dermed flere grunnlag.

I utgangspunktet antar departementet at det i dagens kirkeordning vil være hensiktsmessig at kirkeloven, etter at Grunnloven § 16 eventuelt er endret, eksplisitt uttrykker at Kirkemøtet har myndighet til å vedta liturgier mv. til bruk i Den norske kirke.

Det kan for eksempel skje ved 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.

Også etter eventuelle endringer i Grunnloven vil Den norske kirke ha en statlig regulert kirkeordning. Selv om Den norske kirke allerede i dag er å forstå som et trossamfunn – med et eget grunnlag, et eget formål og en egen identitet – innenfor statskirkeordningen, har kirken i rettslig forstand ikke noen egen konstitusjon. Kirkemøtets oppgaver og myndighet framgår i dag blant annet av kirkeloven, men også av den posisjonen Kirkemøtet har i kirkeordningen. Departementet antar at en ny lovbestemmelse om gudstjenstlig myndighet i prinsippet ikke trenger å bety at det er Stortinget som utstyrer Kirkemøtet med denne myndigheten. En lovbestemmelse kan tolkes slik at den tydeliggjør og bekrefter at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ.

For nettopp å understreke sammenhengen mellom Kirkemøtets posisjon i kirkeordningen og myndigheten på gudstjenestefeltet kunne en plassere en ny bestemmelse om myndighet på gudstjenestefeltet i den mer generelle formålsbestemmelsen i kirkeloven § 24 andre ledd. Ordlyden kunne også eksplisitt forankre myndigheten til å fastsette gudstjenestebøker i Kirkemøtets rolle som øverste

representative organ i kirken, for eksempel på følgende måte (nytt andre punktum i leddet er markert med kursiv):

”Kirkemøtet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter og ellers på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet innen Den norske kirke. *Som øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet alle gudstjenstlige bøker i kirken.* Kirkemøtet skal verne og fremme samisk kirkeliv og ivareta Den norske kirkes internasjonale og økumeniske oppgaver.”

Det saklige innholdet i Kirkemøtets myndighet på feltet er i den tentative formuleringen ovenfor angitt som ”alle gudstjenstlige bøker i kirken”. Denne uttrykksmåten er brukt i kongelig resolusjon 13. oktober 2006, som delegerte myndighet fra Kongen til Kirkemøtet.

I og for seg kunne en muligens tenke seg at Kirkemøtet, også uten eksplisitt lovhjemmel, ville ha myndighet til å fastsette liturgier mv. til bruk i Den norske kirke, men etter departementets syn taler de beste grunnene for å tydeliggjøre Kirkemøtets myndighet i en ny lovbestemmelse.

En eventuell 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.

I dag har Kirkemøtet ikke myndighet til å treffe vedtak som direkte medfører økonomiske og administrative forpliktelser for stat eller kommune, og departementet vil presisere at en eventuell lovbestemmelse om liturgimyndighet mv. ikke vil endre denne grunnleggende forutsetningen i dagens system.

Regler om bruk av kirken

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 delegert til Kirkemøtet, jf. kongelig resolusjon 15. november 1991 nr. 674 og Grunnloven § 16. Regler om bruk av kirken faller antakelig materielt inn under anvendelsesområdet til Grunnloven § 16 selv om hjemmelen til å fastsette regler også framgår av kirkeloven § 20.

Departementet antar at kirkelovens bestemmelse bør justeres i forbindelse med en eventuell endring i Grunnloven § 16, slik at kirkeloven direkte legger myndigheten til å gi nærmere bestemmelser om bruk av kirkene til Kirkemøtet, og ikke til Kongen.

Biskopenes tilsyn. Tjenesteordninger for presteskapet

Grunnloven § 16 plasserer et tilsynsansvar med læren hos Kongen. I praksis utøves tilsynsansvaret av biskopene, men etter systemet i dag skjer dette i prinsippet med et rettslig grunnlag i § 16. Dersom Kongen skal ta stilling til et spørsmål med læremessige implikasjoner, innhentes uttalelser fra teologisk sakkyndige, i første rekke biskopene og de teologiske fakultetene. I tillegg er det etablert et særlig læreorgan, nemlig Den norske kirkes lærenemnd, jf. kirkeloven § 27.

Biskopenes tilsynsansvar har naturligvis ikke bare basis i Grunnloven § 16 og tjenesteordningen for biskoper, men primært et kirkelig-teologisk grunnlag og innhold. Biskopens oppgaver kommer tydelig til uttrykk i liturgien for vigsling av biskop, som blant annet setter biskopen til å ivareta tilsynsfunksjonen på kirkesamfunnets vegne.

Prestetjenesten er i liten grad regulert i kirkeloven, og de rettslige rammene er i hovedsak gitt av Kongen. Kongen kan i dag regulere prestatjenesten både som arbeidsgiver og som kirkestyre. Så langt har det i liten grad vært nødvendig å trekke klare grenser mellom disse to rollene eller hjemmelsgrunnlagene. Kirkeloven § 34 gir Kongen hjemmel til å fastsette tjenesteordninger og gi nærmere regler og vilkår for prester, proster og biskoper.

Kirkeforliket legger til grunn at prestene fortsatt skal være statstjenestemenn. Det betyr at Kongen fremdeles vil ha det overordnede arbeidsgiveransvaret for prestene. Etter departementets syn vil det være hensiktsmessig at myndigheten til å fastsette generelle regler og vilkår om prestenes tjeneste gjennom tjenesteordninger for prestene beror hos Kongen eller departementet. Tjenesteordningene har først og fremst karakter av generelle instruksjoner for en gruppe tjenestemenn, som arbeidsgiver har myndighet til å fastsette.

Selv om grunnlovsbestemmelsene om Kongens kirkestyre eventuelt blir endret, legger departementet til grunn at kirkestatsråden fortsatt skal være medlem av Den norske kirke, og at bestemmelsene i kirkeloven §§ 29 og 38 andre ledd bokstav c skal videreføres, jf. nedenfor i punkt 2.6. Etter departementets syn vil dette, i tillegg til de alminnelige forvaltningsrettslige kravene om forsvarlig saksbehandling, legge et tilstrekkelig formelt grunnlag for at departementet behandler saker som har læremessige implikasjoner, blant annet i rollen som øverste arbeidsgivermyndighet for prestene.

Departementet ser dermed ikke tilstrekkelig grunnlag for nå å overføre myndighet til å vedta tjenesteordninger for prestene til Kirkemøtet, eventuelt visse deler av denne myndigheten. Disse spørsmålene må en, etter departementets syn, eventuelt komme tilbake til på et senere tidspunkt.

Ellers legger departementet til grunn at de gjeldende tjenesteordningene for biskoper, proster, menighetsprester og fengselsprester skal føres videre. Departementet antar at

en bør vurdere en endring i kirkeloven § 34, slik at myndigheten til å fastsette tjenesteordning og nærmere regler i bestemmelsen legges direkte til departementet, og ikke som i dag til "Kongen".

Andre områder

I dag finnes det regelverk på noen flere områder som er fastsatt med hjemmel i Grunnloven § 16. Det er naturlig å gjennomgå gjeldende regelverk for å vurdere behovet for å oppheve eller videreføre de aktuelle bestemmelsene før § 16 eventuelt endres.

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. Som nevnt ovenfor, legger departementet til grunn at gjeldende kirkelige anordninger i utgangspunktet fortsatt skal gjelde.

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.

Det gjeldende regelverket for døvemenigheter 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 bør gjelde videre. Departementet vil ha hjemmel i lovbestemmelsen til å treffe nye vedtak ved behov.

2.6 Grunnloven §§ 12 og 27

Gjeldende § 12 andre ledd
Af Statsraadets Medlemmer skulle over det halve Antal bekjende sig til Statens offentlige Religion.

Gjeldende § 27 andre ledd
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.

2.6.1 Gjeldende rett

Det følger av Grunnloven § 12 andre ledd at over halvparten av statsrådene i dag 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 ikke i "Behandlingen af Sager, som angaa Statskirken". Disse reglene danner 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.

Kirkeloven § 29 sier at blant andre "[k]irkelig tilsatte" skal være medlem av Den norske kirke. Denne bestemmelsen er også relevant for tilsatte i kirkeavdelingen i departementet, og departementet har lagt til grunn at den i alle fall gjelder embetsmenn i kirkeavdelingen. Denne tolkningen har blant sammenheng med den særlige habilitetsregelen i kirkeloven § 38 tredje ledd bokstav c, som sier 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".

2.6.2 Departementets vurderinger

Forslaget om å oppheve bestemmelsene om kirkelig statsråd i Grunnloven §§ 12 andre ledd og 27 andre ledd er en funksjon av de andre forslagene til endring i grunnlovsbestemmelsene om innholdet i Kongens særlige kirkestyre. 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. Kirkeforliket knytter behovet for kirkelig statsråd primært 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 i prinsippet 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 på sitt bord som arbeidsgiver for prestene, for eksempel saker om tilsetting, suspensjon, oppsigelse eller avskjed. Departementet vil også ellers behandle en rekke og ulike kirkesaker.

Som allerede nevnt, vil departementet generelt måtte sørge for at kirkesakene behandles på en forsvarlig måte. Ovenfor er det også nevnt at departementet mener det er behov for at bestemmelsene i kirkeloven §§ 29 og 38 tredje ledd bokstav c føres videre. Disse bestemmelsene innebærer at embetsmenn i kirkeavdelingen fremdeles vil måtte være medlem av Den norske kirke. Bestemmelsene gjelder også for statsråden i egenskap av departementssjef, og den vil bety at kirkestatsråden fortsatt vil måtte være medlem av Den norske kirke.

2.7 Særlig om Stortingets rolle i kirkestyret

2.7.1 Innledning

Grunnloven har i dag ingen særlige bestemmelser om Stortingets rolle i kirkestyret. Det er for eksempel ikke noe krav om at stortingsrepresentanter som deltar i behandlingen av statskirkesaker, må være medlem av Den norske kirke.

Stortingets alminnelige stilling i statsforfatningen gir likevel organet en sentral plass også i styringen av Den norske kirke. Den alminnelige lovgivningsmyndigheten, jf. Grunnloven § 75 bokstav a, innbefatter myndighet til å regulere både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. En må legge til grunn at statskirkeordningen har medført at Stortinget har gått forholdsvis langt i å regulere Den norske kirkes

virksomhet sammenlignet med reguleringen av andre tros- og livssynssamfunn. Dette synspunktet kan knyttes til Grunnloven § 2, eller mer generelt til statskirkeordningen og kirkens integrasjon i statsapparatet.

Stortinget øver dessuten vesentlig innflytelse på Den norske kirkes virksomhet gjennom bevilgningsmyndigheten, og Stortingets myndighet til å føre kontroll med regjeringens myndighetsutøvelse gjelder også på kirkeområdet.

Som allerede nevnt, er Stortingets myndighet i visse saker noe innskrenket ved de særlige bestemmelsene i Grunnloven om statskirkeordningen og Kongens kirkestyre, i første rekke prerogativene i § 16 og §§ 21 og 22. Stortingets myndighet er i tillegg begrenset av prinsippet om tros- og livssynsfrihet.

Spørsmålet i denne sammenhengen blir hvilken betydning det vil ha for Stortingets rolle i kirkestyret at bestemmelsene om statskirkeordningen i Grunnloven eventuelt endres i tråd med forslagene som er gjengitt ovenfor.

2.7.2 Departementets vurderinger

Som nevnt ovenfor, tolkes bestemmelsen om "Statens offentlige Religion" i § 2 andre ledd slik at den setter visse grenser for lovgivning i Stortinget som direkte gjelder Den norske kirke. Da blir det i prinsippet et spørsmål om disse ytre rammene blir forskjøvet når gjeldende § 2 (og § 4) oppheves. Departementet legger til grunn at dette spørsmålet primært har teoretisk interesse. For det første antar departementet at forslaget til ny § 16 må antas å innebære en lignende skranke for lovgiver som §§ 2 og 4 i dag representerer. For det andre vil prinsippet om tros- og livssynsfrihet fremdeles begrense Stortingets myndighet til å regulere indre forhold i Den norske kirke.

Grensene for Kongens myndighet etter § 16 har i dag i første rekke interesse fordi bestemmelsen er et prerogativ. Også bestemmelsene i §§ 21 og 22 er kongelige prerogativer. Stortinget kan etter gjeldende rett ikke instruere Kongen i indrekirkelige enkeltsaker. Prerogativet er ikke til hinder for at Stortinget fører etterfølgende kontroll med hvordan regjeringen bruker sin myndighet på kirkeområdet, også innenfor virkeområdet til § 16. Når disse bestemmelsene eventuelt endres som skissert, blir spørsmålet i prinsippet om Stortingets myndighet på kirkeområdet blir utvidet. Departementet antar at denne problemstillingen har begrenset praktisk betydning.

I prinsippet begrenser også Grunnloven § 16 Stortingets lovgivningsmyndighet, men her er skrankene uklare. I den såkalte liturgidommen (Rt. 1987 s. 473) holdt Høyesterett det åpent om Stortinget kan gi regler på området til § 16, og presiserte at "en eventuell kompetanse for Stortinget til å gi regler på det område som omfattes av Kongens prerogativ [i § 16], må holdes innenfor en snever ramme". Også på dette punktet antar departementet at forslaget til ny § 16 og prinsippet om tros- og livssynsfrihet vil innebære en tilstrekkelig skranke mot for inngripende lovgivning om indrekirkelige forhold. Ordlyden i forslaget til ny § 16 i Grunnloven vil markere Den norske kirke som folkekirke og kirkens særlige stilling "som saadan" overfor staten.

Den tydeliggjør også at Stortinget fortsatt kan og skal gi særskilt lovgivning om Den norske kirke, og den 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.

Etter departementets vurdering er det i tilknytning til et eventuelt grunnlovsvedtak ikke nødvendig å gjennomgå hele kirkelovgivningen. En trenger ikke nå fullt ut å vurdere hvordan grensen mellom Stortingets lovgivningsmyndighet og Den norske kirkes egen normgivningskompetanse som trossamfunn, og for så vidt også Kongens utøvende myndighet på kirkeområdet, på lengre sikt skal trekkes. En slik, større gjennomgang må en eventuelt komme tilbake til etter utløpet av kirkeforliket.

For ordens skyld vil departementet også påpeke at forslagene om endringer i Grunnloven ikke påvirker Stortingets rolle som bevilgende myndighet i kirkestyret. Kirkeforliket forutsetter at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke (og andre tros- og livssynssamfunn) videreføres.

3 Ordninger for tilsetting av biskoper og proster, disiplinærmyndighet mv.

3.1 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 likevel 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. Bispedømmerådet tilsetter menighetsprester og visse grupper spesialprester som omfattes av tjenestemannsloven, når det er bestemt av Kongen, jf. kirkeloven § 23 sjette ledd. Forskrift 17. juni 1988 nr. 3361 om tilsetting av menighetsprest sier i § 1 at bispedømmerådet tilsetter menighetsprester og visse andre prester. Bispedømmerådet har også myndighet til å treffe vedtak om oppsigelse, illeggelse av ordensstraff, avskjed og suspensjon for menighetsprester og andre tjenestemenn i stillinger der bispedømmerådet tilsetter, jf. kirkeloven § 23 sjette ledd og forskrift 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. Prosessen 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.

Når prostene og biskopene ikke lenger skal være embetsmenn, må det tas stilling til hvilket kirkelig organ som skal tilsette, og hvordan framgangsmåten ved tilsetning skal være. På samme måte må en bestemme hvilket organ som skal ha disiplinærmyndighet 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 andre avsnitt nr. 3. Dette betyr at presteskapet fortsatt skal falle inn under tjenestemannsloven, men det må likevel tas stilling til i hvilket omfang det er behov for særlige regler om tilsettings- og disiplinærmyndighet.

Som en bakgrunn for departementets vurderinger og forslag er det i punktene nedenfor gitt en kortfattet oversikt over biskopenes og prostenes oppgaver, den historiske bakgrunnen for gjeldende rett og debatten om utforming av reglene for nominasjon mv. av biskop de siste årene. Dette stoffet er hentet fra framstillingen i St.meld. nr. 17 (2007–2008) kapittel 7, og departementet viser for øvrig til denne.

3.2 Proster

3.2.1 Innledning

Prosten har fra gammelt av vært definert som "biskopens medhjelper". Ansvar og oppgavene som ligger til prosten er beskrevet i tjenesteordningen for proster, fastsatt ved kongelig resolusjon 16. april 2004. Hovedoppgaven er å lede prestetjenesten i prostiet og å bistå biskopen i hans eller hennes gjøremål. Alle sokneprester, kapellaner og prostiprester har prosten som sin nærmeste overordnede, og prosten ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor dem. Dessuten har prosten ansvar for strategisk og kollegial utvikling innenfor prostiet og skal bistå med faglig veiledning, råd og støtte. Prosten har også noen konkrete oppgaver som framgår av tjenesteordningen. Etter nærmere bestemmelse av biskopen skal prosten utføre ordinær prestetjeneste.

Prosten er forpliktet på målene og strategiene som er fastsatt for virksomheten i Den norske kirke og i vedkommende bispedømme, og skal støtte opp om tiltak som fremmer dem.

Prestetjenesten har vært gjenstand for omstilling og omorganisering gjennom de senere årene. Prostiet er blitt tjenestedistrikt for prestene, og prosten har fått nye og utvidede lederoppgaver i forbindelse med omstillingen. Det er også skjedd en tydeliggjøring av oppgavene mellom prostene og biskopene, i første rekke ved en gjennomgang av hva biskopene kan delegere til prostene.

Domprostene har en særlig rolle som faste vikarer for biskopene. I særlig tilfeller kan biskopen også bemyndige domprosten til å utføre bispetjeneste, for eksempel gjennomføre visitaser.

3.2.2 Departementets vurderinger

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 to aktuelle alternativer når tilsettingsmyndighet for proster skal plasseres hos et kirkelig organ: Prostene kan enten tilsettes av det aktuelle bispedømmerådet eller av et sentralt, kirkelig organ. Det sentrale organet kan være Kirkerådet eller et særskilt tilsettingsorgan.

Det kan argumenteres for begge løsningene. Bispedømmerådet tilsetter allerede menighetsprester, og rådet er nærmere de konkrete behovene i prostiet og bispedømmet. Ulike helhetskirkelige hensyn kan tale for en sentral tilsettingsmyndighet. I utgangspunktet antar departementet at tilsettingsmyndigheten bør legges til et eksisterende organ. Tilsetning i bispedømmerådet eller i Kirkerådet vil bidra til å styrke det kirkelige demokratiet.

Departementet legger til grunn at tilsettingsorganet også bør få disiplinærmyndighet overfor prostene. Tilsettings- og disiplinærmyndighet bør samles på ett sted.

Dersom bispedømmerådet skal tilsette proster, kan kirkeloven § 23 sjette ledd endres, slik at også proster eksplisitt inkluderes. Departementet antar for øvrig at den eventuelle myndigheten til å tilsette kan framgå direkte av loven. Disiplinærmyndigheten vil framgå av § 23 sjette ledd andre punktum.

Dersom Kirkerådet skal få myndighet til å tilsette proster, kan dette reguleres i bestemmelsen i kirkeloven § 25 om Kirkerådet. Det er i tilfellet også behov for en bestemmelse om disiplinærmyndighet. Hvis det skal etableres et eget, sentralt tilsettingsorgan, må det tas inn en egen bestemmelse om dette organets sammensetning, myndighet mv. i kirkeloven, jf. nedenfor i punkt 3.3.3.

Personalreglementet for prester i Den norske kirke omfatter i dag både proster og biskoper, men reglementsbestemmelsene om kunngjøring, innstilling og tilsetning gjelder ikke for disse. Dersom tilsettingsmyndigheten overføres til bispedømmerådet eller et annet organ, vil det være naturlig at reglementet endres slik at også framgangsmåten ved tilsetning av proster reguleres i reglementet. Det vil også være behov for endringer på flere punkter i personalreglementet dersom tilsettingsmyndighet og disiplinærmyndighet for proster blir lagt til bispedømmerådet, Kirkerådet eller et eget tilsettingsorgan. 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.

3.3 Biskoper

3.3.1 Innledning

Biskopenes primære oppgave er å sørge for at den kristne troen, slik den er uttrykt i den evangelisk-lutherske læren, blir bevart og ført videre. Tjenesteordningen for biskoper fastlegger biskopenes ansvar og myndighet, tjenestefunksjoner og tjenestevilkår. Tilsynsansvaret framgår av § 1 i tjenesteordningen, og tilsynet ivaretas på ulike måter.

Biskopen er også øverste leder av prestatjenesten i bispedømmet og har sammen med bispedømmerådet arbeidsgiveransvaret for prestene. Som arbeidsgiver utøver biskopen myndighet i nært samvirke med bispedømmerådet og prostene. Biskopen er overordnet prostene og kan bruke sin styringsrett når det måtte være behov for det.

Gudstjenester i bispedømmet forordnes av biskopen, og biskopen utøver også myndighet på liturgiområdet, fører tilsyn med bruk av kirkene og avgjør klager på bruk og utlån av kirker etter regler fastsatt av Kirkemøtet. Noen oppgaver kan romme elementer av både tilsyn og arbeidsgiveransvar, men det er som oftest ikke praktisk behov for å skille mellom disse rollene.

Biskopen er i sin tjeneste forpliktet på målene og strategiene som er fastsatt for Den norske kirke, og skal støtte opp om tiltak som fremmer dem.

3.3.2 Historikk

I katolsk tid var det vanlige at domkirkens prester, domkapitlet, valgte biskop; valget ble deretter stadfestet av paven. Ved reformasjonen i 1537 ble de første biskopene (superintendentene) beskikket av kongen. Kirkeordinansen (1537/1539) fastsatte regler om valg av biskop, men reglene ble i praksis ikke fulgt. Som regel besatte kongen bispestolene på egen hånd.

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

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

Ved kongelig resolusjon 16. februar 1841 ble det innført en ordning med rådgivende avstemning blant prostene før bispeutnevnelser. Avstemningen var ikke bindende for

kongen, men prostene fikk stor innflytelse ved at avstemning erstattet søknadene. I tillegg hadde sittende biskoper anledning til å «melde seg» hvis de ønsket forflytning.

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

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

De gjeldende reglene om nominasjon mv. ved utnevning av biskop er fastsatt ved forskrift 6. juni 1997 nr. 1054, sist endret ved forskrift 18. oktober 2010 nr. 1353 (krav om nominasjon av begge kjønn, jf. § 1) og forskrift 17. desember 2010 nr. 1774 (preses, jf. ny § 7).

3.3.3 Departementets vurderinger

Dersom biskopene blir tjenestemenn, vil tjenestemannslovens bestemmelser om blant annet kunngjøring 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 regler for utpeking av biskop i kirkeloven. Reglene og prinsippene i tjenestemannsloven må i tilfellet veies mot eventuelle særlige hensyn som gjør seg gjeldende når ordningene for biskoper skal utformes.

Som nevnt ovenfor, har Kirkemøtet 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. Etter departementets syn må en eventuelt komme tilbake til dette spørsmålet på et senere tidspunkt, under andre forutsetninger.

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.

Når det skal tas stilling til hvilket organ som skal tilsette biskoper, må åpenbart 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, kan tale for at tilsettingsmyndighet legges til et sentralt, kirkelig organ. Dette sentrale organet kan enten være Kirkerådet eller et eget tilsettingsorgan, men departementet vurderer det i utgangspunktet som mest hensiktsmessig å legge tilsettingsmyndigheten til et eksisterende organ, se også punkt 3.2.2 ovenfor.

Dersom myndigheten skal legges til Kirkerådet, kan dette skje ved en endring i kirkeloven § 25 (nytt fjerde ledd), jf. ovenfor i punkt 3.3.2.

Hvis tilsettingsmyndigheten skal legges til et nytt organ, må det vedtas en egen bestemmelse om organets sammensetning og myndighet. Departementet antar at organet i tilfellet bør bestå av både nasjonalkirkelige representanter og representanter for vedkommende bispedømme.

Departementet antar at organet som skal tilsette, også bør få myndighet til å treffe vedtak om oppsigelse, ileggelse av ordensstraff, avskjed og suspensjon, og denne myndigheten bør også reguleres i loven. Slike vedtak vil kunne påklages av tjenestemannen til departementet, jf. tjenestemannsloven § 19. Hvert medlem av et mindretall i organet vil også kunne kreve sak om oppsigelse, avskjed eller ordensstraff avgjort av departementet, jf. tjenestemannsloven § 18.

Det vil være behov for endringer på flere punkter i personalreglementet for prester dersom tilsettingsmyndighet og disiplinærmyndighet for biskoper blir plassert i Kirkerådet eller et eget tilsettingsorgan.

Departementet legger 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 tilsettings- og disiplinærmyndigheten.

Det vil da ligge til Kirkemøtet å vurdere på hvilken måte en blant annet

- gir mulighet til bred nominasjon av kandidater
- kan sikre både bred demokratisk innflytelse og kvalifisert vurdering av kandidatene i prosessen
- kan ivareta hensynet til både bispedømmets ønsker og helhetskirkelige hensyn
- kan 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. Disse spørsmålene vil departementet komme nærmere tilbake til i proposisjonen. Hvis Kirkemøtet skal fastsette regler om framgangsmåten ved tilsetting av biskop, bør saken behandles i april 2012.

Dersom tilsettings- og disiplinærmyndigheten for biskoper ble lagt til Kirkerådet, kunne lovbestemmelsen få følgende ordlyd:

"Kirkerådet tilsetter biskoper etter nærmere regler om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet. Kirkerådet treffer også vedtak om oppsigelse, ileggelse av ordensstraff, avskjed og suspensjon."

Departementet antar at en også bør vurdere om et sentralt, kirkelig organ med tilsettings- og disiplinærmyndighet bør få myndighet til å reise sak for Den norske kirkes lærenemnd i visse tilfeller, se kirkeloven § 27 tredje ledd.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dette høringsnotatet redegjør for konsekvenser av de foreslåtte endringene i Grunnloven, og det fremmes enkelte forslag til endringer i underliggende regelverk som tar sikte på å følge opp disse konsekvensene.

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

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene av forslagene, ses disse som beskjedne og avgrenset til hvilken tilsettingsordning som velges for biskoper og proster. Både bispedømmerådene og Kirkerådet har i dag tilsettingsmyndighet for tjenestemenn. Dersom tilsettingsmyndigheten for biskoper, og eventuelt proster, legges til et særskilt tilsettingsorgan, vil de økonomiske (og administrative) konsekvensene blir noe større enn om tilsettingsmyndigheten for disse legges til bispedømmerådene og/eller Kirkerådet. Da det er forholdsvis få utnevninger proster og biskoper i løpet av året, vil de økonomiske konsekvensene i alle tilfeller ha et så vidt begrenset omfang at de etter departementets syn må forutsettes håndtert innenfor eksisterende budsjettammer.

