



Referanser: KR 47/17

Arkivsak: 17/06076-2

Saksdokumenter:

Sak KR 47/17 med vedlegg

Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) – hørings svar

Sammendrag

Det vises til sakspapir til Kirkerådet (Sak 47/17).

Mellomkirkelig råd (MKR) bes særlig om å vurdere spørsmål som angår relasjonen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. I denne sammenheng er forståelsen av grunnlovsparagraf 16 viktig. Hvordan forstår vi likebehandlingsprinsippet og Den norske kirkes særlige stilling i kraft av «forblir Norges folkekirke»? Dette er nok det mest sentrale tema i samtaleene både i Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

Andre tema som er særlig aktuelle for MKR er: (det vises til pkt.ene i forslaget til vedtak i Kirkerådet)

Innledning

4. Forslag om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves
5. Forslag om å sette som krav for registrering av tros- og livssynssamfunn at samfunnet må ha mer enn 500 medlemmer som har fylt 15 år
10. Forslag om at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes etter antallet medlemmer i samfunnet over 15 år
12. Forslag om at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn
13. Forslag om at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn
14. Forslag om at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn
15. Forslag om at samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet
- 15 a) Forslag om andre vilkår for tilskudd
26. Forslag om at den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og –forvaltning skal videreføres som normalordning

Andre spørsmål: Rett til fri ved høytider

MKR kan selvsagt også kommentere andre punkter i forslaget til høringsvaret som går til Kirkerådet.

Forslag til vedtak

Mellomkirkelig råd har følgende innspill til Kirkerådets høringsuttalelse:

....

Saksorientering

Se sakspapir til Kirkerådet

Økonomiske/administrative konsekvenser

Se sakspapir til Kirkerådet



Referanser: KR 37/14, KM 15/90, KM 2/92, KM 12/92, KM 13/97, KM 11/03, KM 07/06, KM 08/06, KM 08/11, KM 04/15, KM 10/15, KM 11/15, KM 08/16

Arkivsak: 17/06076-1

Saksdokumenter:

KR 46.1/17 Høringsnotat - forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn.pdf (Dokumentet er sendt ut tidligere)

KR 46.2/17 Høringsbrev.pdf

KR 46.3/17 Vedlegg til høringsnotat.pdf

Høring - forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

Sammendrag

Kulturdepartementet sendte 28. september 2017 et forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) på bred høring med høringsfrist 31. desember 2017. Forslaget innebærer en samlet revisjon av lovgivning og tilskuddsordninger for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Det er foreslått en nedbygging av paragrafene om Den norske kirke i lovgivningen, fra 41 paragrafer i dagens kirkelov, til ni paragrafer i et eget kapittel i forslaget til en felles tros- og livssynssamfunnslov.

Forslaget til ny tros- og livssynssamfunnslov er en oppfølging av en skrittvis utvikling av forholdet mellom staten og Den norske kirke, med grunnlovs- og lovendringer i 2012, og lovendringer i 2013 og 2016/2017. Forslaget fra departementet bygger på innspill Kirkemøtet hadde i 2015 til behovet for lovregulering om Den norske kirke, jf. sak KM 11/15.

I forslag til vedtak er det formulert et utkast til høringsuttalelse som har tatt utgangspunkt i et høringsskjema departementet har utarbeidet. I saksorienteringen blir hvert tema behandlet nærmere, med et forslag til konklusjon i form av hva det foreslås at Kirkerådet skal uttale seg om til høringen.

Etter kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a) er det lovfestet at Kirkemøtet skal gis anledning til å gi uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område. I etterkant av høringen høsten 2017, tar departementet sikte på å foreta en oppsummering av høringen som vil foreligge til Kirkemøtets behandling av saken våren 2018. Det foreslås at enkelte spørsmål overlates til Kirkemøtet å ta stilling til.

Forslag til vedtak

Kirkerådet vedtar følgende høringsuttalelse til høringen om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven):

Innledning

Kirkerådet for Den norske kirke viser til høringsbrev 28. september 2017 og vedlagt høringsnotat datert 25. september 2017 med forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven). Kirkerådet er fornøyd med at departementet sikter mot å legge frem en lovproposisjon i samsvar med Kirkemøtets vedtak om at etableringen av et nytt, selvstendig rettssubjekt for Den norske kirke må følges opp av en ytterligere selvstendigjøring av kirken og ved at statens særskilte lovregulering om Den norske kirke blir nedbygget. Kirkerådet støtter i hovedsak lovforslaget.

Kirkerådet er tilfreds med at lovforslaget har som formål å oppdatere og forenkle dagens rettslige regulering og finansiering av Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, som i større grad likebehandler samfunnene. Kirkerådet er fornøyd med at høringsnotatet anerkjenner betydningen av Den norske kirke spesielt og tro og livssyn i samfunnet generelt.

Kirkerådet deler departementets forståelse av at Grunnloven § 16 forplikter staten til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik og etablerer en særlig relasjon mellom staten og Den norske kirke, hvor staten har en særlig understøttelsesplikt overfor Den norske kirke som folkekirke og særlige forventninger rettet mot Den norske kirke, samtidig som andre tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

1. Forslag om at dagens tre lover erstattes av én felles lov om tros- og livssynssamfunn

Kirkerådet viser til at Kirkemøtet tidligere har gått inn for at Stortinget bør regulere Den norske kirke i en egen lov. Kirkerådet har merket seg departementets konklusjon og tilbakemeldinger fra andre tros- og livssynssamfunn, og finner ingen grunn til å problematisere at kirkeloven blir tatt inn i én felles og helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet er enig i at de materielle vurderingene av reguleringsbehovet vil være det samme enten «kirkeparagrafene» gis i en egen lov eller i et eget kapittel i en felles lov.

2. Lovens formål

Kirkerådet finner at lovens formål, som skal dekke både bestemmelsene om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, er hensiktsmessig. Kirkerådet støtter forslaget og anser en slik formålsbestemmelse som viktig.

3. Forslag om at loven skal definere tros- og livssynssamfunn som "sammenslutninger for felles utøvelse av en religiøs tro eller et sekulært livssyn"

Kirkerådet gir sin tilslutning til forslaget om at loven skal definere tros- og livssynssamfunn i tråd med lovutkastet § 1 annet og tredje ledd.

4. Forslag om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves

Kirkerådet er enig i at forrangsbestemmelsen for Den norske kirke bør oppheves. Kirkerådet mener forslaget, sett i sammenheng med alderskravet for å telle som tilskuddsberettiget medlem på 15 år, ikke tilstrekkelig anerkjenner barns tro og livssyn. I stedet kan det skape et inntrykk av at tro er et forbehold for voksne, noe Kirkerådet mener er uheldig. Kirkerådet går imot forslaget om at den lovregulerte ordningen med barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves.

Kirkerådet mener at tros- og livssynssamfunn uansett bør ha lovhjemmel til å få opplysninger om medlemmers barn også før disse er meldt inn som medlemmer, slik at tros- og livssynssamfunn kan invitere medlemmers barn til dåp, trosopplæring mv. Dette er viktig for å kunne ivareta Den norske kirkes rolle som folkekirke. Kirkerådet antar at en slik ordning, av personvern hensyn, krever hjemmel i lov.

4 a) Forslag om regulering av inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn

Kirkerådet støtter at bestemmelsen om at den som er over 15 år kan melde seg inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn videreføres. Videre støtter Kirkerådet forslaget om å harmonisere bestemmelsene i trossamfunnsloven med barneloven og barnekonvensjonens bestemmelser om barnets rett til å bli hørt i saker som gjelder deres religiøse tilhørighet.

Kirkerådet er enig i forslaget om at barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding.

Kirkerådet støtter forslaget om at tros- og livssynssamfunnene selv fastsetter vilkår for medlemskap og fremgangsmåte for innmelding i samfunnet, slik at loven fortsatt skiller mellom krav knyttet til medlemskap etter samfunnets interne regler og lovgitte krav til medlemskap som utløser en rett til tilskudd etter loven. Kirkerådet anser det som hensiktsmessig å presisere i loven at utmelding alltid skal kunne skje skriftlig, slik det i dag er gjort i kirkeloven § 3 nr. 8.

5. Forslag om å sette som krav for registrering av tros- og livssynssamfunn at samfunnet må ha mer enn 500 medlemmer som har fylt 15 år

Kirkerådet går imot et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år. Kirkerådet har forståelse for at staten ønsker å forenkle tilskuddsordningen gjennom å innføre et antallskrav, men mener at et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år anses som for høyt. Kirkerådet går derfor inn for at det ikke fastsettes et antallskrav høyere enn en grense på 100 medlemmer, uten et alderskrav. Tilhørende bør også telle med, jf. ovenfor. Kirkerådet støtter forslaget om at det blir opp til Kongen å gi nødvendige overgangsbestemmelser.

6. Lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap

Dersom det settes et krav om et antall medlemmer over 15 år for registrering av tros- og livssynssamfunn, mener Kirkerådet at det er viktig at det åpnes for at lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap.

7. Forslag om at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller

Dersom det settes et krav om et antall medlemmer over 15 år for registrering av tros- og livssynssamfunn, mener Kirkerådet det er viktig at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller.

8. Forslag om at et samfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett

Kirkerådet støtter forslaget om at et tros- eller livssynssamfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett. For øvrig vises det til Kirkerådets vurdering av krav for registrering ovenfor.

9. Forslag om at staten skal overta kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Kirkerådet gir av forenklingshensyn sin tilslutning til forslaget om at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

10. Forslag om at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes etter antallet medlemmer i samfunnet over 15 år

Kirkerådet mener at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes uten at det innføres et alderskrav for tilskudd. Kirkerådet viser i denne sammenheng til at Kirkerådet mener at tilhørighetsordningen, med unntak av forrangsbestemmelsen, bør videreføres. Kirkerådet mener at det er mer naturlig at barn av trossamfunnets medlemmer hører til et trossamfunn, enn at de ikke gjør det.

11. Forslag om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke

Kirkerådet gir sin tilslutning til forslaget om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke og at Den norske kirkes medlemstall ikke lenger inngår som en faktor i beregningen. Kirkerådet legger til grunn at staten over tid foretar analyser og setter inn eventuelle tiltak som sikrer en økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

12. Forslag om at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Kirkerådet viser til at dagens bestemmelser om hvilke utgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg som skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, har vært vanskelig å operasjonalisere. Derfor støtter Kirkerådet departementets forenklingstiltak hvor det fastsettes at investeringskostnader til kirkebygg fra før 1900 skal kunne holdes utenom grunnlaget. Kirkerådet viser til at antallet kirker som omfattes av lovforslaget, er om lag det samme som det antallet kirker som omfattes av de gjeldende bestemmelsene. Av hensyn til likebehandling,

anbefaler Kirkerådet at departementet også legger til rette for at andre tros- og livssynssamfunn kan få tilskudd til gudshus fra før 1900.

13. Forslag om at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Kirkerådet støtter at oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige, ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet viser samtidig til at andre tros- og livssynssamfunn også kan motta tilskudd for oppgaver de utfører på vegne av det offentlige, men at disse utgiftene faller utenfor tros- og livssynssamfunnslovens virkeområde.

14. Forslag om at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Kirkerådet støtter at utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling, ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet viser til at dette i første rekke vil være tilskudd begrunnet i avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke, tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten og tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år. Kirkerådet støtter at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskuddssatsen, herunder presisere hva som ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget.

15. Forslag om at samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet

Kirkerådet støtter intensjonen i forslaget om at samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, men mener det er noe uklart om dette vil kunne få noen innvirkning på norske tros- og livssynssamfunn som samarbeider med sitt søsterrossamfunn eller andre partnere som får statlig støtte i aktuelle land.

15 a) Forslag om andre vilkår for tilskudd

Kirkerådet er prinsipielt skeptisk til å innføre vesentlig skjerpede vilkår for tilskudd, men deler vurderingen av at det er grunn til å presisere det grunnleggende vilkåret i dagens lovgivning om ikke å krenke «rett og moral» eller «rett og sømd». Samtidig bør dette gjøres på en måte som ikke oppleves som stigmatiserende eller mistenkeligjørende for tros- og livssynssamfunn.

Kirkerådet er av den oppfatning at tros- og livssynssamfunn selvfølgelig skal følge norsk lov, men finner det betenkelig at det skal lovfestes noen særlige krav knyttet til dette, da det er en selvfølge. En slik lovfesting kan oppleves stigmatiserende og mistenkeligjørende. Kirkerådet vil også peke på at det fremstår som noe uklart hva som kan regnes som noe et tros- og livssynssamfunn – som sådan – gjør, for eksempel når det «begår alvorlige lovbrudd». En kan for eksempel se for seg at ett av om lag 1200 menighetsråd i Den norske kirke gjør en vedtak som strider mot diskrimineringslovgivningen, uten at dette etter Kirkerådets mening burde tilsi at Den norske kirke bør fratras tilskuddet av den grunn.

Kirkerådet viser for øvrig til at lovforslaget § 12 gjør vilkårene i § 6 gjeldende for Den norske kirke, men § 6 innebærer at samfunnet kan nektes tilskudd etter § 4, en paragraf som regulerer tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke og dermed ikke omfatter Den norske kirke. Kirkerådet legger til grunn at departementet ser nærmere på hvordan lovbestemmelsen kan utformes for å sikre at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn likebehandles når det gjelder eventuelle vilkår.

16. og 17. Forslag om å overlate til fylkesmannen å treffe vedtak om registrering og tilskudd etter loven og å føre tilsyn med virksomheten og om at fylkesmannens myndighet etter loven skal kunne ivaretas av ett fylkesmannsembete

Kirkerådet støtter forslaget om å overlate til fylkesmannen å treffe vedtak om registrering og tilskudd etter lov og å føre tilsyn med virksomheten og forslaget om at fylkesmannens myndighet etter loven skal kunne ivaretas av et fylkesmannsembete.

18. Forslag om at særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke (kirkelig rammelov) skal gis i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven

Kirkerådet støtter at det gis særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke, i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven. Kirkerådet anser dette som viktig.

18 a) Formålsbestemmelse for kapitlet om Den norske kirke

Kirkerådet støtter at det fastsettes en formålsbestemmelse for kapittel 3 om å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke. Formålsbestemmelsen svarer godt til omtalen i Grunnloven § 16 og er i tråd med Den norske kirkes målsetting om å være en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.

Kirkerådet foreslår samtidig at det sies noe i formålsparagrafen om Den norske kirkes særlige ansvar for å ivareta samisk kirkeliv, hvilket kan sies å være en del av Den norske kirkes ansvar som folkekirke.

Kirkemøtet har flere ganger fastslått det særskilte ansvaret som Den norske kirke har overfor samisk kirkeliv (KM 15/90, KM 2/92, KM 12/92, KM 13/97, KM 11/03, KM 07/06, KM 08/11). Målet for Den norske kirke er at samisk kirkeliv skal være livskraftig og likeverdig. En fastsettelse i formålsbestemmelsen vil derfor ikke gå utover det ansvaret som Den norske kirke allerede har. Det vil tvert imot på en positiv måte bidra til en synliggjøring av at Den norske kirke som Norges folkekirke også inkluderer det andre statskonstituerende folket i Norge.

En inkludering av samisk kirkeliv i formålsparagrafen vil også være innenfor den vurderingen som Kulturdepartementets selv har gjort i lovforslaget, der de henviser til at de har særskilte forventninger til Den norske kirke, og at denne særskilte forventningen gjør at de kan gå lenger i å lovregulere Den norske kirke dersom kirken ber om eller gir tilslutning til konkret lovregulering.

Når det i bestemmelsen står at Den norske kirke skal forbli en landsdekkende kirke, har Den norske kirke som utgangspunkt at den samiske befolkningen fortsatt skal få en likeverdig landsdekkende betjening. Konkret innebærer det at Den norske kirke bruker de tre offisielle samiske språkene. Menigheter i forvaltningsområdet for samisk språk har fulgt samelovens språkregler. Dette har vært viktig for å utvikle samisk språkarbeid i menighetene. Forvaltningsområdet for samisk språk vil fortsatt være viktig for Den norske kirke for å fremme samisk kirkeliv som likeverdig og livskraftig.

19. Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse

Kirkerådet er tilfreds med at lovbestemmelsen i § 10 annet ledd slår fast Kirkemøtets myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse. Kirkerådet viser til at dagens kirkelov bruker betegnelsen *Den norske kirke* om to ulike størrelser, trossamfunnet Den norske kirke, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene inkludert soknene, og rettssubjektet Den norske kirke. Det er i kraft av Kirkemøtets rolle som det øverste representative organ for hele trossamfunnet Den norske kirke, at Kirkemøtet foreslås overlatt myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser om kirkeordningen. Kirkerådet mener det i fremtiden ikke kan være noen andre enn Kirkemøtet som på vegne av trossamfunnet vil kunne gi bestemmelser om disse forholdene. Kirkerådet støtter samtidig og understreker at Kirkemøtet ikke skal kunne treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.

Kirkerådet er enig i at det ikke er til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens organisering, eller eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Kirkerådet kan ikke se at dette er noe statlige myndigheter fortsatt skal ivareta på vegne av kirken.

19 a. Liturgimyndigheten

Kirkerådet viser til at dagens lovbestemmelse om Kirkemøtets liturgimyndighet er utformet slik at liturgimyndigheten ikke forstås som tildelt Kirkemøtet av Stortinget, men bekrefter at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ. Kirkerådet deler vurderingen at det kan være grunn til å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet som følge av at det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet.

19 b. Forslag om kirkelig stemmerett

Kirkerådet anser kirkelig stemmerett som et viktig kjennetegn på at Den norske kirke er og forblir en demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke. Etter Kirkerådets vurdering bør kirkelig stemmerett forankres i loven. Kirkerådet gir derfor sin tilslutning til forslaget om at kirkelig stemmerett lovreguleres og at Kirkemøtet gir bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer i tråd med lovutkastet § 11 første ledd. Bestemmelsen må etter Kirkerådets vurdering ikke være til hinder for at kirkelige organer kan beslutte å overføre stemmeretten for enkeltmedlemmer fra et sokn til et annet, eller åpne for at utelandsbosatte medlemmer

får kirkelig stemmerett. Kirkerådet mener derfor at det ikke bør lovfestes et krav om at medlemmet må være bosatt i soknet for å ha kirkelig stemmerett.

19 c. Forslag om kirkevalg i nærhet av offentlige valg

Kirkerådet støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg, jf. lovutkastet § 11 annet ledd. Forslaget bidrar til å legge til rette for at det kirkelige demokratiet ivaretas i tråd med kirkeparagrafenes formålsbestemmelse. Bestemmelsen er en videreføring av de ordninger som ble fastsatt i forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke, som var en forutsetning for de senere endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Kirkerådet understreker samtidig at dette er et forslag som medfører økonomiske konsekvenser, og forutsetter at staten viderefører et særskilt tilskudd til Den norske kirke for å kunne gjennomføre slike valg.

19 d. Forslag om prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.

Den norske kirkes landsdekkende karakter tilsier, etter Kirkerådets mening, at loven bør inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop. For å sikre Kirkemøtets frihet til å organisere hensiktsmessige geografiske enheter mellom soknet og bispedømmet, mener Kirkerådet at bestemmelsen ikke bør inneholde en regel om at hvert prosti skal betjenes av prost.

Kirkerådet støtter departementets forslag om å videreføre lovbestemmelsen om at prestatjenesten skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, jf. forslag til § 14 annet ledd.

Departementet har kommet til at det ikke er nødvendig med hjemmel i lov for at Kirkemøtet kan gi regler om at en prest kan fratras retten til å utføre prestatjeneste samt gi tjenesteordninger som også kan gjelde for prester som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver. Kirkerådet deler denne oppfatningen og støtter at bestemmelser om dette ikke videreføres i lov.

Kirkerådet gir sin tilslutning til at realitetene i de aktuelle bestemmelsene i lovutkastet § 14 tredje og fjerde ledd i en overgangsperiode, videreføres.

19 e. Forslag knyttet til Den norske kirkes medlemsregister

Kirkerådet gir sin tilslutning til at det tas inn en særskilt bestemmelse om Den norske kirkes medlemsregister. Medlemsregisterets størrelse og forhold til personopplysningsloven tilsier etter Kirkerådets vurdering at det bør gis en tydelig lovhjemmel for registeret. Kirkerådet ber departementet vurdere hvorvidt det i medlemsregisterets lovhjemmel også kan inkluderes en rett til å få opplysninger fra Folkeregisteret om familierelasjoner og foreldreansvar, slik at inn- og utmelding også av barn kan gjøres gjennom Den norske kirkes nettbaserte selvbetjeningsløsning. Av forenklingshensyn og for å sikre at kirkens medlemmer selv kan få løst sine behov gjennom elektroniske selvbetjeningsløsninger er en slik lovhjemmel ønskelig. Kirkerådet viser til at medlemsregisteret etter dagens situasjon er unntatt konsesjonsplikt etter vedtak fra Datatilsynet etter dagens personopplysningslov § 33 tredje ledd. Kirkerådet ber departementet særlig vurdere om den nye personvernlovgivningen fra mai 2018 medfører behov for enkelte endringer i den foreslåtte bestemmelsen.

20. Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om kirkebygg

Kirkerådet gir sin tilslutning til at lovbestemmelsen om at kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, videreføres. Kirkerådet er enig i at Kirkemøtet bør gis hjemmel til å gi regler som erstatter bestemmelsene i dagens kirkelov §§ 18–21 om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

20 a. Forslag om at forbudet mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område ikke videreføres

Kirkerådet går inn for det videreføres et forbud mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område, men at det åpnes for at Kirkemøtet eller det organ Kirkemøtet bestemmer kan gi tillatelse, i stedet for departementet. Kirkerådet viser til at kirkebyggene er offentlige stedskapende arkitekturmonumenter, og kan ha en særlig plass i kulturlandskapet, ikke minst i spredtbygde områder. En bestemmelse som sikrer kirkebyggene fra «innbygging» og som gir en viss bebyggelsesmessig skjerming handler om vern og utvikling av steders karakter og identitet. Erfaring viser at disse hensynene er under sterkt press mange steder, og Kirkerådet kan vanskelig se at det er kulturpolitisk grunnlag for å fjerne slike vernebestemmelser. I en situasjon hvor departementet overlater bestemmelser om kirkebygg til Kirkemøtet, finner Kirkerådet det ikke naturlig at departementet fortsatt skal ha denne myndigheten.

21. Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde for kirkelige organer

Kirkerådet gir sin tilslutning til forslaget om at det overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde for kirkelige organer. Kirkerådet anbefaler samtidig at offentleglova § 25 tredje ledd oppheves, da det ikke lenger er naturlig at offentleglova gir særskilte bestemmelser knyttet til tilsetting av biskoper.

Ettersom grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet om Den norske kirke kan være uklare, blant annet på grunn av Den norske kirkes tros- og livssynsfrihet, støtter Kirkerådet at det fastsettes en særlig saksbehandlingsregel som sikrer at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til vesentlige endringer i den særlige lovgivningen om Den norske kirke.

22. Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette om medlemmer av kirken skal betale medlemskontingent

Kirkerådet viser til at det i Den norske kirke er lite ønskelig å innføre en medlemskontingent. Dette henger blant annet sammen med et prinsipp om at det ikke skal være andre krav eller kriterier enn dåpen for å være medlem i Den norske kirke. Samtidig kan ikke Kirkerådet se at Den norske kirke som en rettslig selvstendigkjort kirke, ikke skal *kunne* ha adgang til å kreve inn medlemskontingent. Kirkerådet støtter derfor lovbestemmelsen fordi det er noe tvilsomt om den privatrettslige autonomien strekker til for å kunne innføre en slik ordning.

23. Forslag om at bestemmelsene om at soknet og Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter skal videreføres

Kirkerådet gir sin tilslutning til at soknenes og Den norske kirkes rettslige handleevne videreføres gjennom lovutkastet § 9 annet ledd.

Kirkerådet støtter at Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ.

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet fortsatt selv vil kunne opprette katedralmenigheter og eventuelt valgmenigheter som vil være å anse som egne rettssubjekter, også uten hjemmel i lov tilsvarende gjeldende kirkelov § 2 siste ledd. Dersom det er tvilsomt om disse vil være å anse som rettssubjekter, ber Kirkerådet departementet å vurdere hvordan disse enhetene kan ivaretas i en ny lovgivning.

23 a. Forslag om å videreføre bestemmelsen om at soknet er Den norske kirkes grunnenhet og ikke kan løses fra denne

Kirkerådet støtter at det fortsatt fastsettes i lov at soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og ikke kan løses fra denne.

24. Kommunal eller statlig finansiering av Den norske kirke

Kirkerådet viser til at departementet foreslår to alternativer for finansiering for Den norske kirke. Kirkerådet har ikke tatt stilling til hvilket av disse det vil gå inn for, men finner det mest hensiktsmessig å overlate vurderingen til Kirkemøtet når det skal uttale seg til lovforslaget i henhold til kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a). Samtidig viser Kirkerådet til at Kirkemøtet i 2015 gikk inn for at det kommunale finansieringsansvaret for den lokale kirke bør videreføres. Kirkerådet ber imidlertid departementet å vurdere nærmere en mellomløsning, hvor staten overtar ansvaret for å finansiere kirkelig virksomhet lokalt, herunder sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp, men hvor kommunenes ansvar for finansieringen av tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg videreføres, i tråd med flertallet i NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke.

Videre mener Kirkerådet at ansvaret for finansiering av kirkebygg, dersom det forblir i kommunen, bør suppleres med etableringen av en statlig finansiert kirkeantikvarisk kompensasjon etter mønster fra Sveriges *kyrkoantikvariska ersättningen*. Kirkerådet mener staten må ta et tydelig ansvar for å bidra til sikring og vedlikehold av kirkebygg med store kulturminneverdier.

24 a) Forslag knyttet til finansiering av Den norske kirke som er uavhengig av alternativene med kommunal eller statlig finansiering

Kirkerådet støtter at bestemmelsene om at regnskapsloven gjelder for rettssubjektet Den norske kirke om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift og at et sokn ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven, videreføres. Av hensyn til likebehandling med andre tros- og livssynssamfunn, gir Kirkerådet sin tilslutning til at vilkår for tilskudd etter lovforslaget § 6 skal gjøres gjeldende tilsvarende for Den norske kirke. Det vises i den sammenheng til merknaden ovenfor om § 6. Kirkerådet merker seg at forslaget vil innebære at regnskapsloven også vil gjelde for soknene.

24 b) Finansiering og forvaltningsområdet for samisk språk

For å kunne videreutvikle sitt arbeid med samisk språk i menighetene i forvaltningsområdet for samisk språk vil Kirkerådet understreke at det er viktig for Den norske kirke at tospråklighetstilskudd fra Sametinget videreføres.

25. Forslag om at vigselfrett for tros- og livssynssamfunn skal videreføres

Kirkerådet støtter at tros- og livssynssamfunn fortsatt skal ha vigselfrett.

Ekteskapsloven § 13 første ledd er en videreføring av dagens paragraf, med unntak av at siste ord «menighet» er byttet ut med «samfunnet». Denne endringen medfører imidlertid at annen del av setningen blir en gjentakelse av den første, ettersom «samfunnet» i forslaget antas å spille tilbake på «tros- eller livssynssamfunn». I dagens lov antar Kirkerådet at loven mener den lokale menighet/avdeling. Dette støttes av Norsk lovkommentar, hvor det heter: «Med menighet siktes det også til stedlig organisasjon». Kirkerådet har derfor følgende forslag til endring:

En vigsler som nevnt i § 12 bokstav a, kan nekte å foreta vigsel dersom minst en av brudefolkene ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunnet.

For øvrig slutter Kirkerådet seg til den foreslåtte § 13 i ekteskapsloven.

26. Forslag om at den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og – forvaltning skal videreføres som normalordning

Kirkerådet støtter at den lokale kirke fortsatt skal ha ansvaret for gravplassforvaltningen og slutter seg til departementets vurderinger på side 204, og vil legge til at dagens gravferdsforvaltning blir ivaretatt på en profesjonell måte, og fungerer i de fleste tilfeller meget godt. Kirkerådet oppfatter videreføringen av den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og - forvaltning som viktig.

26 a. Forslag om statistikkhjemmel for rapportering på gravplassfeltet

Kirkerådet er enig i at det bør gis hjemmel i lov som åpner for at det kan kreves rapportering for å få bedre kunnskap på gravferdsfeltet, men understreker at rapporteringen ikke bør bli mer byrdefull for lokal gravferdsmyndighet enn nødvendig. Kirkerådet viser til at departementet gjennomgående foreslår betegnelsen «lokal gravplassmyndighet», med unntak av forslaget til § 23 nytt fjerde ledd, hvor «lokal gravplassforvaltning» benyttes. Kirkerådet antar at departementet vurderer begrepsbruken nærmere i det videre lovtekniske arbeidet med lovforslaget.

27. Forslag om at fylkesmannen skal etter søknad fra kommunen kunne treffe vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen

Kirkerådet er uenig i forslaget om at fylkesmannen etter søknad fra kommunen ved forskrift kan treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal overføres kommunen. Endringsforslaget svekker i vesentlig grad hovedordningen med at soknet er lokal gravplassmyndighet. En ordning som den som er foreslått, vil i realiteten avskjære soknet fra noen innflytelse på hvorvidt organet for soknet skal videreføre gravferdsmyndigheten eller om den skal overføres til kommunen.

Kirkerådet ønsker derfor prinsipielt å videreføre dagens ordning, hvor en overføring skjer på grunnlag av en avtale, der begge parter er enige. Subsidiært forutsetter Kirkerådet at soknet og andre berørte instanser alltid skal gis anledning til å uttale seg ved en søknad om overføring som følge av at vedtaket skjer ved forskrift.

28. Forslag om at det ansvaret bispedømmerådet har etter gjeldende gravferdslov, skal overføres til de enkelte fylkesmenn

Ettersom normalordningen legger opp til at et kirkelig organ fortsatt skal ha forvaltningen på vegne av det offentlige, synes det mest logisk at et annet kirkelig organ også kan ivareta en kontrollfunksjon. Det vil dessuten i de fleste tilfelle være slik at gravplassen, i tillegg til å være eid av soknet, ligger i tilknytning til et kirkebygg. Gravplassen omkranser kirken og tiltak som berører gravplassen har derfor ofte konsekvenser for kirken og motsatt. Dette tilsier at et kirkelig organ uansett bør ha en rolle i vesentlige endringer på gravplassen. Det samme gjelder ved fastsettelse av vedtekter for gravplassen.

Kirkerådet mener at enkeltvedtak truffet av gravplassmyndigheten etter gravplassloven eller i medhold av loven, fortsatt bør kunne påklages til det organ som etter Kirkemøtets beslutning opptrer som klageorgan etter gravplassloven, da det etter Kirkerådets mening er unaturlig at Fylkesmannen skal settes i et overordningsforhold til lokale kirkelige organer. Subsidiært bør myndigheten etter gravplassloven §§ 4 første ledd og 21 første ledd videreføres hos et kirkelig organ, mens myndigheten som klageorgan på enkeltvedtak kan overføres til fylkesmannen.

Kirkerådet vil peke på at lovforslaget § 24 første ledd er noe uklar som følge av at leddet benytter begrepene «gravplassmyndigheten eller kommunen». Kirkerådet antar at kommunen vil være å anse som gravplassmyndighet etter en eventuell overføring av gravplassmyndigheten fra et kirkelig organ til kommunen.

28. a Forslag om å videreføre kremasjonsavgift

Kirkerådet finner det uheldig at kremasjonsavgiften foreslås videreført. Dette oppfattes som en urettferdig avgift som opprettholder en umotivert forskjell mellom to former for gravferd. Kirkerådet merker seg at departementet vedgår at dette av de fleste oppfattes som urettferdig og at det er rent fiskale argument som brukes for å opprettholde avgiften. Kirkerådet finner det urimelig at en bestemt del av gravferdsprosessen skal isoleres fra helheten og gjøres til gjenstand for brukerbetaling. Ytterligere urimelig blir det når denne avgiften varierer fra kommune til kommune. Kirkerådet anbefaler derfor at utgifter til bygging og drift av krematorier finansieres på annen måte.

Andre spørsmål

Opplysningsvesenets fond

Departementet bebuder en egen stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond, der ett blant flere sentrale drøftingstema vil være «om Den norske kirke bør få overført alle fondets verdier eller om fondets eiendommer bør fordeles mellom staten og Den norske kirke». I samband med utarbeidingen av meldingen skriver departementet at det vil «ha nær kontakt med og innhente synspunkter fra ulike instanser, deriblant Den norske kirke». Kirkerådet ser frem til å benytte seg av denne anledning. Som departementet er kjent med har både Kirkemøtet, Kirkerådet, Bispemøtet og andre

kirkelige instanser ved enhver leilighet fremholdt at fondet ikke tilhører staten men Den norske kirke. Uaktet dette mener Kirkerådet at det fremtidige eierforhold må finne sin løsning gjennom politiske drøftelser. Men disse drøftelser må bygge på mer nyanserte rettslige betraktninger enn de Lovavdelingen har frembudt i sine uttalelser fra henholdsvis 2000 og 2017.

Overføringer fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke blir i dag medregnet i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet betrakter fondets verdier som tilhørende Den norske kirke og er nå som før derfor kritisk til at bidrag fra fondet blir tatt med i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Rett til permisjon fra arbeid for å utføre verv

For at Den norske kirkes skal kunne forbli en demokratisk folkekirke bør det, etter Kirkerådets mening, videreføres en rett til fri fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer. Kirkerådet mener dette bør lovfestes i lovutkastet § 11.

Medlemskapskrav for kirkelige ansatte og ombud

Kirkerådet tar til etterretning spesialbestemmelsen om det kirkelige medlemskravet i kirkeloven § 29 første ledd ikke foreslås videreført og at Den norske kirke dermed vil komme inn under den generelle diskrimineringslovgivningen på dette punkt, på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet antar at departementet i lovproposisjonen ser kirkeloven § 29 første ledd i sammenheng med gravferdsloven § 22.

Ikke-videreføring av enkelte bestemmelser i trossamfunnsloven

Kirkerådet er enig i at det ikke er nødvendig å videreføre bestemmelsene i dagens trossamfunnslov §§ 2, 4, 12 og 20.

Rett til fri ved høytider

Departementet foreslår den som har andre religiøse høytider enn de offentlige helligdagene vil ha rett til fri fra arbeid, skolegang, obligatorisk undervisning ved universitet og høyskole, tjenesteplikt og lignende i opptil to selvvalgte dager hvert år i forbindelse med høytider etter vedkommendes religion. Kirkerådet støtter at personer skal ha rett til slik fri, men to selvvalgte dager er etter Kirkerådets vurdering for lite, og Kirkerådet vil derfor gå inn for at retten utvides med noen dager.

Politiattest

Kirkerådet mener det er viktig at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal kunne kreve fremleggelse av barneomsorgsattest av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

Livssynsavgift

Kirkerådet viser til at departementet har funnet det hensiktsmessig å få utredet et alternativ med en obligatorisk livssynsavgift for alle skatteyttere. Utredningen var etter Kirkerådets vurdering klargjørende. Kirkerådet er enig med departementet at det, blant annet med bakgrunn i utredningen, ikke er aktuelt å ta opp forslaget om en obligatorisk livssynsavgift.

Soknets tilsatte

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet i medhold av lovforslaget § 10 annet ledd vil kunne videreføre bestemmelser i kirkeordningen om at kirkelige fellesråd fortsatt skal kunne foreta tilsetting av og ha arbeidsgiveransvar for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett.

Saksorientering

Innholdsfortegnelse

Høring - forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)	3
Forslag til vedtak.....	4
Saksorientering.....	16
1. Bakgrunn.....	18
1.1 Skrittvis utvikling av forholdet mellom staten og Den norske kirke.....	18
1.2 Fase 1 – 2017-prosessen.....	19
1.3 Fase 2 – 2020-prosessen.....	20
1.4 Annen bakgrunn.....	21
1.5 Grunnlovens § 16.....	21
1.6 Saksdokumentets oppbygging	22
2. Behandling av lovforslaget i Kirkerådet og Kirkemøtet.....	23
3. Nærmere om forslag i høringsnotatet.....	23
3.1 Forslag om at dagens tre lover erstattes av én felles lov om tros- og livssynssamfunn ²⁴	
3.2 Lovens formål	24
3.3 Forslag om at loven skal definere tros- og livssynssamfunn som "sammenslutninger for felles utøvelse av en religiøs tro eller et sekulært livssyn"	25
3.4 Forslag om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves	25
3.4 a) Forslag om lovregulering av inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn	27
3.5 Forslag om å sette som krav for registrering av tros- og livssynssamfunn at samfunnet må ha mer enn 500 medlemmer som har fylt 15 år	28
3.6 Forslag om at lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap	30
3.7 Forslag om at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller	31

3.8 Forslag om at et samfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett.....	31
3.9 Forslag om at staten skal overta kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke	31
3.10 Forslag om at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes etter antallet medlemmer i samfunnet over 15 år	32
3.11 Forslag om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke	33
3.12-3.14 Tilskudd som ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget	35
3.12 Forslag om at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn	36
3.13 Forslag om at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn	37
3.14 Forslag om at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn	37
3.15 Forslag om at samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet	38
3.15 a) Forslag om vilkår for støtte	39
3.16 og 3.17 Forslag om å overlate til fylkesmannen å treffe vedtak om registrering og tilskudd etter loven og å føre tilsyn med virksomheten og om at fylkesmannens myndighet etter loven skal kunne ivaretas av ett fylkesmannsembete	41
3.18 Forslag om at særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke (kirkelig rammelov) skal gis i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven	41
3.18 a) Forslag til formålsparagraf for kapitlet om Den norske kirke	41
3.19 Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse	43
3.19 a) Liturgimyndigheten	45
3.19 b) Kirkelig stemmerett	46
3.19 c) Kirkevalg samtidig med offentlige valg.....	48
3.19 d) Forslag om prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.	49
3.19 e) Forslag knyttet til Den norske kirkes medlemsregister.....	52
3.20 Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om kirkebygg	53
3.20 a) Forslag om at forbudet mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område ikke videreføres.....	55
3.21 Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde for kirkelige organer	56
3.22 Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette om medlemmer av kirken skal betale medlemskontingent	57
3.23 Forslag om at bestemmelsene om at soknet og Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter skal videreføres	60
3.24 Kommunal eller statlig finansiering av Den norske kirke	62
3.24 a) Forslag knyttet til finansiering av Den norske kirke som er uavhengig av alternativene med kommunal eller statlig finansiering	67
3.24 b) Finansiering og forvaltningsområdet for samisk språk.....	68

3.25 Forslag om at vigselfrett for tros- og livssynssamfunn skal videreføres.....	69
3.26 Forslag om at den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og –forvaltning skal videreføres som normalordning.....	70
3.26 a) Statistikkhjemmel	71
3.27 Forslag om at fylkesmannen etter søknad fra kommunen skal kunne treffe vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen	72
3.28 Forslag om at det ansvaret bispedømmerrådet har etter gjeldende gravferdslov, skal overføres til de enkelte fylkesmenn	73
3.28 a) Forslag om å videreføre kremasjonsavgift.....	74
3.29 Andre spørsmål.....	75
4. Annen oppfølging	84
5. Økonomiske og administrative konsekvenser	84

1. Bakgrunn

Kulturdepartementet sendte 28. september 2017 et forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) på bred høring med høringsfrist 31. desember 2017. Forslaget innebærer en samlet revisjon av lovgivning og tilskuddsordninger for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Det er foreslått en nedbygging av paragrafene om Den norske kirke i lovgivningen, fra 41 paragrafer i dagens kirkelov, til ni paragrafer i et eget kapittel i forslaget til en felles tros- og livssynssamfunnslov.

1.1 Skrittvis utvikling av forholdet mellom staten og Den norske kirke

Forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn er en oppfølging av en skrittvis utvikling av forholdet mellom staten og Den norske kirke som har linjer tilbake til det utredningsarbeidet av forholdet mellom stat og kirke som ble igangsatt på slutten av 1800-tallet. I denne perioden kan særlig *Kirkeordningsnemnda av 1945*, *Reformkommisjonen av 1965*, *Utredningskommisjonen av 1969*, *Det offentlige stat-kirke-utvalget av 1971* og *Kirkelovutvalget av 1989* nevnes. I 1998 nedsatte Kirkerådet et utvalg som skulle utrede forholdet mellom kirke og stat, som i 2002 leverte utredningen *Samme kirke – ny ordning*. Utredningen ble fulgt opp ved at Stortinget samme år enstemmig vedtok å be regjeringen oppnevne et bredt sammensatt offentlig utvalg for å vurdere forholdet mellom stat og kirke. Utvalget (Gjønnes-utvalget) fremla sin utredning NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* i 2006.

Gjønnes-utvalgets utredning ble sendt på bred høring. I etterkant av høringen ble det 10. april 2008 inngått en politisk avtale mellom samtlige partier på Stortinget om det fremtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke, det såkalte kirkeforliket. Saken ble fremmet for Stortinget 11. april 2008 i St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*.

Kirkeforliket innebar at det skulle gjennomføres en demokratireform i Den norske kirke, blant annet med sikte på å overføre tilsettingsmyndighet for proster og biskoper til kirkelige organer. Kirkeforliket gjaldt for perioden 2009–2013 og innebar at det skulle gjennomføres avtalte endringer i Grunnlovens bestemmelser om

statskirkeordningen. Endringene ble vedtatt 21. mai 2012, jf. Innst. 233 S (2011–2012). Det ble samtidig foretatt slike endringer i kirkeloven som grunnlovsendringene i 2012 umiddelbart krevde, jf. Prop. 71 L (2011–2012), jf. Innst. 292 L (2011–2012). Ved kirkevalgene i 2009 og 2011 ble det prøvd ut nye ordninger for de kirkelige valg for å styrke kirkens demokratiske grunnlag, hvorpå hovedelementene i demokratireformen ble lovfestet i 2013, jf. Prop 78 L (2012–2013), jf. Innst. 363 L (2012–2013).

Ved kirkeforlikets utløp i 2013, gjorde Kirkemøtet 2013 følgende vedtak i sak KM 05/13:

«Grunnlovsendringene av 21. mai 2012 legger grunnlaget for en bred, framtidsrettet og varig løsning på forholdet mellom staten og Den norske kirke i tråd med tidligere vedtak i Kirkemøtet. Fortsatt gjenstår viktige skritt for å etablere en framtidig rettstilstand for Den norske kirke.

1. Kirkemøtet ber regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.
2. Kirkemøtet ber regjering og Storting om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten overdras til dette rettssubjektet. De sentrale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer.
3. Kirkemøtet understreker at overføringen av virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten til et nasjonalt rettssubjekt ikke endelig fastlegger hvor arbeidsgiveransvaret i en framtidig kirkeordning skal plasseres. Kirkemøtet fastholder målsettingen i tidligere kirkemøtevedtak om felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning.
4. Kirkemøtet forutsetter at det som et neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke. Kirkemøtet ber Kirkerådet fortsette arbeidet med en framtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta når denne loven er vedtatt. Som ledd i prosessen bes Kirkerådet om så snart som mulig å forberede en sak til Kirkemøtet som gir anledning til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg. Kirkemøtet er opptatt av at forståelsen av soknet som grunnenhet blir ivarettatt i arbeidet med en framtidig kirkeordning.»

Dette vedtaket var utgangspunktet for at de følgende endringene i forholdet mellom staten og Den norske kirke ble delt inn i faser, hvor fase 1 dreide seg om etableringen av et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke og overføring av prestedtjenesten fra staten til det nye rettssubjektet, mens fase 2 dreier seg om den fremtidige lovgivningen om Den norske kirke som ligger i departementets forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn og en kirkeordning vedtatt av Kirkemøtet, jf. nedenfor.

1.2 Fase 1 – 2017-prosessen

På bakgrunn av vedtaket i sak KM 05/13 gikk Kirkerådet i dialog med departementet med sikte på å få gjennomført Kirkemøtets ønske. Kulturdepartementet sendte 2. september 2014 et høringsnotat med tittelen *Stat og kirke – et tydelig skille* med forslag om endringer i kirkeloven på bred høring. I etterkant av høringen uttalte Kirkemøtet 2015 seg om et høringsdokument departementet forela til Kirkemøtets behandling, jf. sak KM 10/15, hvor Kirkemøtet blant annet uttalte:

«Kirkemøtet anser de foreslåtte endringene som en naturlig konsekvens av grunnlovsendringene i 2012. Kirkemøtet er enig i at hensynet til kontinuitet tilsier en skrittvis utvikling av kirkeordningen, og støtter hovedinnholdet og retningen i forslaget. De foreslåtte endringene bidrar i hovedsak til den utviklingen av Den norske kirke som Kirkemøtet ønsker og har trukket opp linjene for på kirkens side. Kirkemøtet understreker betydningen av at løsningene fremsatt i forslaget har en midlertidig karakter. Både staten og kirken har i sine planer en fase to som mer endelig skal fastlegge en rekke forhold.»

Kulturdepartementet fremmet våren 2016 Prop. 55 L (2015–2016) et forslag til lov om endringer i kirkeloven med sikte på omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt. Dette ble vedtatt i Stortinget 18. mai 2016 og sanksjonert ved kongelig resolusjon 27. mai 2016, med ikrafttredelse i hovedsak i 1. januar 2017.¹ Fra samme tidspunkt ble prester og tilsatte i regionale og sentrale kirkelige organer virksomhetsoverdratt fra staten til det nye rettssubjektet Den norske kirke. Kirkemøtet behandlet de nødvendige sakene i tilknytning til fase 1 i hovedsak i 2016, jf. særlig sakene KM 04/16, KM 05/16, KM 06/16, KM 07/16, KM 09/16, KM 13/16 og KM 14/16.

1.3 Fase 2 – 2020-prosessen

Parallelt med arbeidet med fase 1, la Kirkemøtet føringer for fase 2 vedrørende den fremtidige rammelovgivningen om Den norske kirke og Kirkemøtets egen kirkeordning.

I sak KM 11/15 uttalte Kirkemøtet seg om *Behovet for fremtidig lovgivning om Den norske kirke – Stortingets rolle i kirkestyret*. I denne saken ga Kirkemøtet uttrykk for en del forhold om Den norske kirke som Kirkemøtet mente bør reguleres i lov. Bakgrunnen for dette er på den ene siden at på grunn av legalitetsprinsippet² kan ikke staten regulere kirkens eller andre selvstendige rettssubjekters forhold uten ved lov vedtatt av Stortinget. Legalitetsprinsippet får både betydning enten det er kirken selv eller andre rettslige størrelser som kirken står i relasjon til, som blir pålagt plikter eller på annet vis regulert for å oppnå et bestemt resultat. På den andre siden kommer tros- og livssynsfrihetens kollektive dimensjon inn som en viktig skranke for statens mulighet til å regulere Den norske kirkes indre forhold. Vedtaket er gjengitt i sin helhet i høringsnotatet 8.2.2.3 og repeteres ikke her. Innspillene fra denne saken har i stor grad dannet grunnlaget for departementets forslag til ny trossamfunnslov kapittel 3 om Den norske kirke. Nedenfor gjøres det rede for noen av vurderingene som lå til grunn for Kirkemøtets behandling i sak KM 11/15.

¹ Unntaket var § 3 nr. 8 første og fjerde ledd, § 3 nr. 10 annet punktum og § 5 femte ledd, som trådte i kraft fra 1. juli 2015, jf. kgl.res. 27. mai 2016.

² Legalitetsprinsippet er i dag grunnlovsfestet i Grunnlovens § 113, som ble vedtatt 13. mai 2014, sammen med flere andre bestemmelser om menneskerettigheter. Bestemmelsen lyder slik:

«Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov.»

I «den enkelte» ligger ikke bare fysiske personer (enkeltindivider), men også juridiske personer (egne, selvstendige rettssubjekter). Til disse hører for eksempel soknene og rettssubjektet Den norske kirke. Tilsvarende gjelder blant annet foreninger og selskaper og ikke minst kommuner og fylkeskommuner. Se mer om dette i saksorienteringen til sak KM 11/15.

I sak KM 04/15 *Den norske kirkes grunnlag* ga Kirkemøtet føringer for ulike teologiske spørsmål vedrørende *Den norske kirkes grunnlag*, hvor det drøftet ulike elementer i kirken teologiske og organisasjonsmessige basis som en mente det ikke uten videre ville være naturlig at ble regulert i lov, men som Kirkemøtet selv ville kunne fastsette på et selvstendig grunnlag, i et slags øverste regelverk for Den norske kirke.

Videre behandlet Kirkemøtet i 2016 sak KM 08/16 om *Veivalg for fremtidig kirkeordning*, hvor Kirkemøtet ba «Kirkerådet fortsette arbeidet med en fremtidig kirkeordning for Den norske kirke som kan erstatte den nåværende lovregulering av kirken organisering» på bakgrunn av noen nærmere føringer for dette arbeidet, jf. vedtaket i sak KM 08/16.

Dette innebærer at i fase 2, som anslagsvis vil tre i kraft 1. januar 2020, vil dagens kirkelov oppheves og erstattes av en kortere rammelovgivning om Den norske kirke. I departementets forslag er det foreslått at dagens 41 paragrafer i kirkeloven om Den norske kirke reduseres til ni paragrafer om Den norske kirke i et eget kapittel i trossamfunnsloven. De bestemmelser om kirken organisering m.m. som staten ikke lenger regulerer i lov vil i stedet reguleres gjennom en kirkeordning og annet regelverk vedtatt av Kirkemøtet som det øverste representative organet for trossamfunnet Den norske kirke.

Etter Kirkerådets fremdriftsplan for arbeidet med kirkeordning er det lagt opp til at Kirkemøtet våren 2019 behandler og vedtar kirkeordningen for Den norske kirke. Departementet tar også sikte på å behandle lovproposisjonen i Stortinget våren 2019. Det innebærer at etter alt å dømme vil Kirkemøtet være kjent med lovproposisjonen og forhåpentligvis også komitéinnstillingen til Stortinget før det foretar et endelig vedtak av kirkeordningen, og Stortinget vil være kjent med kirkeordningen vedtatt av Kirkemøtet før det fatter lovvedtak.

1.4 Annen bakgrunn

Forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn er også delvis en oppfølging av utredningen NOU 2013: 1 *Et livssynsåpent samfunn* som gjennomgikk statens tros- og livssynspolitik og fremmet forslag som kunne bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet, NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014* som hadde betraktninger om Den norske kirkes rolle som en del av «den kulturelle grunnmuren» og knyttet til det kulturelle mangfoldet i Norge, samt NOU 2014: 2 *Lik og likskap* som utredet spørsmål om behovet for endringer i avgiftssystemet knyttet til gravferdssektoren.

Høringsnotatet anerkjenner betydningen av Den norske kirke spesielt og tro og livssyn i samfunnet generelt, hvilket kan sies å være i tråd med forståelsen av et tros- og livssynsåpent samfunn, uten at departementet selv benytter dette begrepet i høringsnotatet.

1.5 Grunnlovens § 16

Grunnloven § 16 lyder som følger:

Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten.

Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

I Grunnloven § 16 fjerde punktum er det gitt et rettslig uttrykk for det såkalte likebehandlingsprinsippet, som går ut på at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Isolert sett gir ordlyden i § 16 fjerde punktum staten en plikt til lik understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn, men fjerde punktum må imidlertid ses i sammenheng med annet og tredje punktum som slår fast at «Den norske kirke (...) forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten» og «Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes i Lov», som slår fast at staten har noen særlige plikter overfor Den norske kirke. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har gitt en uttalelse om hvordan bestemmelsen i § 16 fjerde punktum må tolkes, som er gjengitt i Prop. 9 L (2016–2017). Kravet om understøttelse på lik linje må forstås som et forbud mot diskriminering (usaklig forskjellsbehandling), både mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn og mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Det er imidlertid åpnet for en saklig begrunnet forskjellsbehandling der forskjellsbehandlingen «forfølger lovlige formål og (...) har en objektiv og rimelig begrunnelse».³

Departementet peker på at:

«Grunnloven § 16 tredje punktum [forutsetter] særskilt lovgivning om Den norske kirkes "ordning". Stortinget kan dermed gå lenger i å lovregulere Den norske kirke enn andre tros- og livssynssamfunn, men det vil være visse rammer for lovgivningsmyndigheten. Grunnloven § 16 setter selv opp en skranke gjennom den saklige angivelsen "ordning", dvs. kirkens ytre organisering. Dessuten vil tros- og livssynsfriheten, sammen med andre relevante, menneskerettslige normer, være en generell skranke for lovgiveren. De rettslige grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet, og for statens styring av Den norske kirke mer generelt, kan være vanskelige å bestemme presist. Etter departementets syn er det blant annet i lys av tredje punktum i § 16 naturlig at den særlige lovgivningen om Den norske kirke bygges ned i retning rammelovgivning. På den andre siden kan hensynet til kontinuitet og stabilitet, som grunnlovsbestemmelsen selv vektlegger ved ordet "forblir", være et argument for fortsatt lovgivning av et visst omfang, eller i alle fall om visse saksforhold. *Lovgivningen vil antakelig kunne gå noe lenger inn i kirkelige forhold dersom Den norske kirke selv ber om eller gir tilslutning til konkret lovregulering.* Utformingen av ny lovregulering for Den norske kirke må samtidig vurderes i lys av § 16 siste punktum om likebehandling (ikke-diskriminering)» (høringsnotatet side 48; vår kursivering).

Dette er en viktig bakgrunn for vurderingen av lovforslaget fra departementet.

1.6 Saksdokumentets oppbygging

I forslag til vedtak er det formulert et utkast til høringsuttalelse som har tatt utgangspunkt i et hørings skjema departementet har utarbeidet. Kulturdepartementet ønsker tilbakemelding på om høringsinstansene er enige eller uenige i de sentrale forslagene i høringsnotatet. Til hvert forslag er det henvist til de aktuelle kapitlene og

³ Høringsnotatet side 49.

paragrafene i høringsnotatet. Der er forslagene utfyllende beskrevet.

Høringsinstansene gir uttrykk for sin mening ved å krysse av om de er *enig eller uenig* i det enkelte forslaget. I tillegg blir høringsinstansene spurt om de mener det aktuelle forslaget er *viktig/uviktig* - eller om de ikke har noen bestemt oppfatning om det.

I saksorienteringen blir hvert tema behandlet nærmere, med et forslag til konklusjon i form av hva det foreslås at Kirkerådet skal uttale seg om til høringen. Nummereringen under kapittel 3 følger i hovedsak høringsspørsmålenes nummerering. Høringsnotatet inneholder imidlertid en del forslag uten at det er utarbeidet egne høringsspørsmål til disse. I slike tilfeller er det lagt til en bokstav i etterkant av nummereringen, slik at relaterte temaer kan behandles samlet. For eksempel er det i høringsskjemaet et eget spørsmål om samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet (se avsnitt 3.15), men ikke noen nærmere spørsmål om andre vilkår for tilskudd som ligger i lovforslaget. Da blir spørsmål om andre vilkår for tilskudd behandlet i et eget avsnitt under 3.15 a).

Det legges opp til at Kirkerådets medlemmer må levere konkrete, skriftlige forslag i behandlingen av saken på møtet, dersom en ønsker å fremme endringer.

2. Behandling av lovforslaget i Kirkerådet og Kirkemøtet

Høringen har frist til 31. desember 2017. Kirkerådet er høringsinstans. Etter kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a) er det lovfestet at Kirkemøtet skal gis anledning til å gi uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område. I etterkant av høringen høsten 2017, er Kirkerådet kjent med at departementet tar sikte på å foreta en oppsummering av høringen som vil foreligge til Kirkemøtets behandling av saken i april 2018.

Siden både Kirkerådet og Kirkemøtet vil ha anledning til å uttale seg om lovforslaget, kan det vurderes om begge instansene skal uttale seg om *alle* forslagene. Kirkemøtet bør uansett uttale seg til alle forslag, men det kan tenkes at Kirkerådet ikke nødvendigvis trenger å gjøre det samme. Ved forrige kirkelovreform avga Kirkerådet høringsuttalelse høsten 2014 og Kirkemøtet avga uttalelse i april 2015. Kirkerådets høringsuttalelse høsten 2014 konsentrerte seg om noen overordnede tilbakemeldinger til lovforslaget, mens Kirkemøtets uttalelse var mer utfyllende. En følge av dette var at det flere steder i departementets høringsoppsummering eksplisitt ble vist til at Kirkerådet *ikke* uttalte seg om de aktuelle spørsmålene.

Det er derfor lagt opp til at Kirkerådet i utgangspunktet skal uttale seg om alle forslag, med mindre det er grunn til å tro at det er kontroversielle spørsmål eller spørsmål som en finner det mest hensiktsmessig å overlate til Kirkemøtet å ta stilling til.

3. Nærmere om forslag i høringsnotatet

For å gjøre det lettere å avgi høringsuttalelse og å oppsummere høringen, er det utarbeidet en nettbasert høringsløsning med et tilhørende skjema. Der kan man enkelt gi uttrykk for om man er enig eller uenig i høringsnotatets forslag, og hvor viktig man mener det aktuelle spørsmålet er. I det følgende i saksorienteringen blir departementets forslag strukturert i tråd med departementets skjema for

tilbakemelding på høringen, slik at 3.1 svarer til forslag 1 i høringskjemaet, 3.2 svarer til forslag 2 i høringskjemaet osv. Utkastet til høringssvar under forslag til vedtak tar også utgangspunkt i dette høringskjemaet, men det er grunner som taler for at Kirkerådet uttaler seg om flere spørsmål enn de utvalgte temaene som departementet har listet opp i høringskjemaet sitt.

3.1 Forslag om at dagens tre lover erstattes av én felles lov om tros- og livssynssamfunn

Dette er behandlet i høringsnotatets kap. 6, 8, 18 og lovutkastet § 1. Da Kirkemøtet behandlet sak KM 11/15 *Behovet for fremtidig lovgivning om Den norske kirke – Stortingets rolle i kirkestyret* i 2015, ga Kirkemøtet uttrykk for at Stortinget bør regulere Den norske kirke i en egen lov. Kirkemøtekomiteen uttalte til sak KM 11/15 at:

«Komiteen mener det svarer best til omtalen av Den norske kirke i Grunnloven § 16 at det også i fremtiden gis en særskilt lov om Den norske kirke.»

Departementet foreslår at den særlige lovgivningen om Den norske kirke tas inn som et eget kapittel i en felles lov om tros- og livssynssamfunn. Departementet har følgende vurdering:

«Spørsmålet om det heller skal gis en egen lov for Den norske kirke, har – slik departementet ser det – primært lovteknisk karakter. Det kan naturligvis være en viss symbolsk betydning, men departementet mener at de materielle vurderingene av reguleringsbehovet vil være det samme enten «kirkeparagrafene» gis i en egen lov eller i en felles lov.

Hensynet til forenkling og likebehandling taler for den løsningen som er foreslått her» (høringsnotatet side 85).

I arrangementer i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) sin regi har representanter for andre tros- og livssynssamfunn gitt uttrykk for at det er fint at bestemmelsene om Den norske kirke og andre trossamfunn samt livssynssamfunn nå foreslås samlet i én lov. På denne bakgrunn foreslås følgende formulering:

Kirkerådet viser til at Kirkemøtet tidligere har gått inn for at Stortinget bør regulere Den norske kirke i en egen lov. Kirkerådet har merket seg departementets begrunnelse for forslaget og tilbakemeldinger fra andre tros- og livssynssamfunn, og finner ingen grunn til å problematisere at kirkeloven blir tatt inn i én felles og helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet er enig i at de materielle vurderingene av reguleringsbehovet vil være det samme enten «kirkeparagrafene» gis i en egen lov eller i et eget kapittel i en felles lov.

3.2 Lovens formål

Departementet foreslår å fastsette en formålsbestemmelse for hele loven i lovutkastet § 1:

Formålet med loven er å understøtte tros- og livssynssamfunn.

Se nærmere drøfting i høringsnotatet kapittel 7 side 60–61. Formålsbestemmelsen skiller seg fra Stålsett-utvalgets lovforslag, blant annet fordi det dekker alle

bestemmelsene i loven og ikke bare er knyttet til offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, men har som formål å understøtte tros- og livssynssamfunn generelt.

Kirkerådet støtter at formålet med loven skal være å understøtte tros- og livssynssamfunn og synes formålsparagrafen er viktig.

3.3 Forslag om at loven skal definere tros- og livssynssamfunn som "sammenslutninger for felles utøvelse av en religiøs tro eller et sekulært livssyn"

Departementet foreslår følgende bestemmelse om lovens definisjon av tros- og livssynssamfunn, jf. lovutkastet § 1 annet og tredje ledd:

Med tros- og livssynssamfunn menes i denne loven sammenslutninger for felles utøvelse av en religiøs tro eller et sekulært livssyn.

Som tros- eller livssynssamfunn regnes ikke sammenslutninger som

- a. primært framstår som virtuelle fellesskap*
- b. har politisk, humanitær, kulturell eller forretningsmessig virksomhet som hovedformål*
- c. har helse eller selvutvikling som hovedformål*
- d. har bekjempelse av religion eller livssyn som hovedformål*
- e. har et rent filosofisk formål*

Se nærmere drøfting i høringsnotatet kapittel 7 side 61–64. I høringsuttalelsen til NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn* sa Kirkerådet seg langt på vei enig i at tilskuddsordningen bør ha kriterier for avgrensning av hva som skal regnes som en religiøs tro eller et livssyn, men advarte mot «forsøk på å konstruere positive, essensialistiske og kortfattede definisjoner av hva en religion eller et livssynssamfunn er i en lovtekst, da man ved dette risikerer å innskrenke religions- og livssynsfriheten».4 Det var særlig utvalgets forslag om å stille juridiske krav om en gud eller en transcendent makt og om «felles forpliktende oppfatninger» som Kirkerådet problematiserte. Kirkerådet gikk derfor inn for en negativ avgrensning knytte til at «samfunnet [ikke] må (...) være dannet eller drives ut fra økonomisk egeninteresse, eller ha som hovedformål humanitært virke, personlig selvutvikling, helse, kulturell virksomhet eller politisk aktivitet».5

Departementets forslag om å definere tros- og livssynssamfunn som «sammenslutninger for felles utøvelse av en religiøs tro eller et sekulært livssyn», sammenholdt med avgrensningen i lovutkastet § 11 tredje ledd, kan sies å være en god måte å angi lovens virkeområde på.

Kirkerådet gir sin tilslutning til forslaget om at loven skal definere tros- og livssynssamfunn i tråd med lovutkastet § 1 annet og tredje ledd.

3.4 Forslag om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves

4 Kirkerådets høringsuttalelse til NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn*.

5 Som forrige note.

Departementet foreslår at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves.

I dag blir tilhørighetsordningen regulert gjennom trossamfunnsloven § 5 og kirkeloven § 3 nr. 2. I kirkeloven § 3 nr. 2 fremgår det at barn anses å hør inn under Den norske kirke så fremt en av foreldrene er medlem.

Departementet peker på at:

«Det er dessuten slik at bestemmelsene om tilhørighet i praksis så godt som utelukkende er en regulering av "tilskuddsutløsende" tilhørighet. Den har som formål å fastlegge grunnlaget for å kunne beregne størrelsen på tilskuddet tros- eller livssynssamfunnene har rett til etter loven. En endring av ordningen og kriteriene for fastsetting av tilskudd vil ha innvirkning på behovet for å lovregulere tilhørigheten.

Blant de mest omdiskuterte lovbestemmelsene er de som regulerer barns religiøse tilhørighet. Behovet for å gi slike regler er knyttet til forutsetningen om at antallet barn skal inngå i tilskuddsgrunnlaget. Også her vil endring av ordningen og kriteriene for fastsetting av tilskudd endre behovet for lovregulering» (høringsnotatet side 163).

Det følger av departementets forslag at Den norske kirke selv, i likhet med andre tros- og livssynssamfunn og uten hjemmel i lov, vil kunne fastsette egne regler for medlemskap og barns tilhørighet til kirken.

Det skal pekes på at det er noen rettslige virkninger av dette forslaget som departementet ikke i særlig grad går inn på. For det første vil Den norske kirke – og andre tros- og livssynssamfunn – ikke lenger få tilsendt fødselsmeldinger.⁶ I dag er det etablert en ordning hvor jordmor eller lege på fødselsmeldingen til folkeregisteret skal gi melding om foreldrenes, eventuelt mor eller fars, trossamfunnstilhørighet, hvorpå denne meldingen så skal sendes videre til vedkommende tros- og livssynssamfunn. Norges Kristne Råd og Kirkerådet har tidligere ønsket å videreføre denne ordningen, men under den forutsetning av at alle fikk lik tilgang til fødselsmeldinger fra folkeregisteret. Departementet viser til at NOU 2013: 1 side 378 gir uttrykk for at tilgangen på fødselsmeldinger «i praksis kun [fungerer] i Den norske kirke» (høringsnotatet side 164). Stålsett-utvalgets formulering var følgende: «Denne informasjonen har *etter alt å dømme i praksis i stor grad* opphørt å tilflyte trossamfunn utenfor Den norske kirke» (NOU 2013: 1 side 378; vår kursivering). Det er noe uklart hva slags faktagrunnlag Stålsett-utvalget benyttet for å fastslå dette.

For det andre kan de se ut til at Den norske kirke ikke vil ha den nødvendige lovhjemmelen til å kunne få opplysninger om kirkemedlemmers barn, hvilket innebærer at Den norske kirke ikke vil kunne invitere til dåp eller trosopplæringsaktiviteter til barn som ikke er innmeldt som medlemmer i Den norske kirke. Dette er viktig for menighetene, og kan anses som viktig for å ivareta Den norske kirkes rolle som folkekirke.

Kirkerådet er enig i at forrangsbestemmelsen for Den norske kirke bør oppheves. Kirkerådet mener forslaget, sett i sammenheng med alderskravet

⁶ I en tidligere utgave av «Kommentar til kirkeloven» i Norsk lovkommentar, skrev Torbjørn Backer Hjorthaug at «En viktig rettsvirkning som er knyttet til tilhørighet («å høre inn under») er at folkeregisteret sender melding om fødsel til vedkommende trossamfunn» (Note 10, hentet 17.10.2012).

for å telle som tilskuddsberettiget medlem på 15 år, ikke tilstrekkelig anerkjenner barns tro og livssyn. I stedet kan det skape et inntrykk av at tro er et forbehold for voksne, noe Kirkerådet mener er uheldig. Kirkerådet går imot forslaget om at den lovregulerte ordningen med barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves.

Kirkerådet mener at tros- og livssynssamfunn uansett bør ha lovhjemmel til å få opplysninger om medlemmers barn også før disse er meldt inn som medlemmer, slik at tros- og livssynssamfunn kan invitere medlemmers barn til dåp, trosopplæring mv. Dette er viktig for å kunne ivareta Den norske kirkes rolle som folkekirke. Kirkerådet antar at en slik ordning, av personvern hensyn, krever hjemmel i lov.

3.4 a) Forslag om lovregulering av inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn

Departementet foreslår følgende bestemmelse:

§ 2. Inn- og utmelding

Den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn. Foreldre med foreldreansvar kan melde barn under 15 år inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn. Barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding.

Barn har rett til å bli hørt i tråd med barnelovens alminnelige bestemmelser i alle saker som gjelder deres utøvelse av tro eller livssyn.

Tros- og livssynssamfunnene fastsetter selv vilkår for medlemskap og framgangsmåte for innmelding i samfunnet. Utmelding kan alltid skje skriftlig.

I dagens ordning behandles Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ulikt når det gjelder medlemskap og tilhørighet. Som nevnt ovenfor gjelder dette den såkalte forrangsbestemmelsen. Videre kan tros- og livssynssamfunnene selv fastsette regler om innmelding, vilkår for medlemskap, krav til medlemmer etc., mens for Den norske kirke er noen slike regler fastsatt i lov. Lovforslaget innebærer derfor for det første at lovgivningen knyttet til medlemskap blir forenklet, og Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir behandlet likt.

For det andre innebærer forslaget at lovbestemmelsen om at den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av tros- og livssynssamfunn, videreføres. Denne bestemmelsen finnes i dag i trossamfunnsloven § 3.

For det tredje innebærer det at trossamfunnslovgivningen harmoniseres med barneloven og barnekonvensjonens bestemmelser om barnets rett til å bli hørt i saker som gjelder deres religiøse tilhørighet. Her er ikke reglene i trossamfunnsloven endret siden 1969 og avviker følgelig fra gjeldende rett på barnelovens område. Se avsnitt 18.4.6 for mer omtale. Departementet er i tvil om en også skal innføre et krav om samtykke fra barn som er fylt 12 år, i saker som gjelder inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn, slik Stålnett-utvalget foreslo, og ber derfor høringsinstansene ta stilling til dette.

For det fjerde innebærer forslaget at tros- og livssynssamfunnene, inkludert Den norske kirke, selv skal kunne fastsette vilkår for medlemskap og framgangsmåte for innmelding i samfunnet. For Den norske kirkes del vil det primært være snakk om å

fastsette et vilkår om at personer må være døpt for å kunne bli medlem. Hvem samfunnene selv regner som medlemmer ut fra sine interne regler og hvem som etter loven regnes som tilskuddstellende medlemmer, vil ikke være fullt ut sammenfallende. Se nærmere omtale i 18.4.2.

Kirkerådet støtter at bestemmelsen om at den som er over 15 år kan melde seg inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn videreføres. Videre støtter Kirkerådet forslaget om å harmonisere bestemmelsene i trossamfunnsloven med barneloven og barnekonvensjonens bestemmelser om barnets rett til å bli hørt i saker som gjelder deres religiøse tilhørighet.

Kirkerådet er enig i forslaget om at barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding.

Kirkerådet støtter forslaget om at tros- og livssynssamfunnene selv fastsetter vilkår for medlemskap og fremgangsmåte for innmelding i samfunnet, slik at loven fortsatt skiller mellom krav knyttet til medlemskap etter samfunnets interne regler og lovgitte krav til medlemskap som utløser en rett til tilskudd etter loven. Kirkerådet anser det som hensiktsmessig å presisere i loven at utmelding alltid skal kunne skje skriftlig, slik det i dag er gjort i kirkeloven § 3 nr. 8.

3.5 Forslag om å sette som krav for registrering av tros- og livssynssamfunn at samfunnet må ha mer enn 500 medlemmer som har fylt 15 år

Etter gjeldende rett er det ikke fastsatt en minstegrense for hvor mange medlemmer et trossamfunn må ha for at det skal ha rett til tilskudd fra det offentlige, men det følger av begrepet trossamfunn at det er innforstått et krav om minimum to medlemmer. For livssynssamfunn er det i forskrift fastsatt et krav om at livssynssamfunn må ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer for å ha rett til tilskudd. Departementet peker på at antallet små trossamfunn som mottar tilskudd, stadig øker.

Flertallet i Ståsett-utvalget foreslo at det fastsettes et antallskrav til 100 medlemmer, mens mindretallet foreslo et krav om minst 10 medlemmer. Kirkerådet uttalte følgende i sin høringsuttalelse til Ståsett-utvalgets utredning:

«Kirkerådet viser til Norges kristne råds høringsuttalelse og de argumenter som oppgis der mot antallskravet som foreslås av utvalgets flertall. Kirkerådet støtter Norges kristne råd i at § 2-2, nr.5 i forslag til Lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn strykes, og at staten ikke stiller vilkår i det hele tatt om antall medlemmer. Subsidiært mener Kirkerådet at grensen kan settes til mindretallets forslag på ti medlemmer» (Kirkerådets høringsuttalelse 30. september 2013 til NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*).

Departementet foreslår å sette et antallskrav som er høyere enn dagens krav for trossamfunn, som er likt for både trossamfunn og livssynssamfunn. Departementet går inn for en minstegrense på 500 tilskuddstellende medlemmer over 15 år. Antallskravet på 500 medlemmer gjelder i dag for livssynssamfunn, men ikke trossamfunn, jf. forskrift om tilskot til livssynssamfunn

§ 1. Departementet viser til at «[f]orslaget vil gi administrative lettelser ved at det blir færre samfunn å forholde seg til, kontrollere og følge opp» (høringsnotatet side 69).

For ordens skyld skal det presiseres at det foreslåtte antallskravet ikke vil begrense adgangen til å etablere tros- og livssynssamfunn som selvstendige rettssubjekt. Dette er viktig, fordi det ifølge retningsgivende menneskerettighetsorganer er anbefalt at det ikke settes høye antallskrav knyttet til registrering for å oppnå rettslig handleevne.⁷ Denne anbefalingen er dermed rettet mot antallskrav knyttet til å etablere tros- og livssynssamfunn som selvstendige rettssubjekt og derfor ikke direkte knyttet til registrering av tros- og livssynssamfunn for å bli tilskuddsberettiget eller få vigselsrett.

Spørsmålet om antallskrav må ses i sammenheng med at det foreslås unntak fra antallskravet ved at likeartede samfunn i fellesskap kan søke om å bli registrert og ved at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller. Se nærmere om dette nedenfor.

Videre må det ses i sammenheng med at departementet foreslår at kontrollen med de registrerte tros- og livssynssamfunnene skal styrkes, blant annet gjennom at det lovfestes at alle registrerte tros- og livssynssamfunn hvert år skal sende inn rapport om virksomheten, og at alle tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, skal sende inn et revidert regnskap hvert år. Departementet mener at antallet tilskuddsberettigede samfunn må reduseres vesentlig fra dagens 783 for at «vedkommende fylkesmann skal kunne føre en mer effektiv og inngående kontroll av om tros- og livssynssamfunnene oppfyller lobestemte krav og vilkår enn det fylkesmannsembetene har forutsetninger for å gjøre i dag» (høringsnotatet side 68), noe antallskravet vil bidra til. Uten et antallskrav kan det diskuteres om det ville være forholdsmessig at et samfunn med ti medlemmer og en støtte på om lag kr 10 000, skulle måtte avgi rapport og revidert regnskap for virksomheten.

I tabell 1 i høringsnotatet, gjengitt nedenfor, er det gjort rede for konsekvensene av ulike antallskrav og virkningene av antallskrav for tilskudd:

Tabell 1. Oversikt fra Brønnøysundregistrene over antall tros- og livssynssamfunn med færre enn N tilskuddstellende medlemmer over 15 år og virkningene av antallskrav om tilskudd.

Færre enn N tilskuddstellende medlemmer over 15 år 2016	Antall samfunn	Antall tilskuddstellende medlemmer	Statlig sats 2016*	Gjennomsnittlig kommunal sats 2016**	Reduserte off. tilskudd
Færre enn 100	381	17 026	561 kr	643 kr	20 499 304 kr
Færre enn 200	515	35 904	561 kr	643 kr	43 228 416 kr
Færre enn 300	591	54 576	561 kr	643 kr	65 709 504 kr
Færre enn 400	631	68 472	561 kr	643 kr	82 440 288 kr
Færre enn 500	660	81 377	561 kr	643 kr	97 977 908 kr
Færre enn 1 000	728	129 422	561 kr	643 kr	155 824 088 kr
Færre enn 2 000	749	158 911	561 kr	643 kr	191 328 844 kr

* I beregningen av beløpet inngår et skjønsmessig fastsatt tall på medlemmer og tilhørige over 15 år i Den norske kirke. Tallet utgjør 84 pst. av medlemstallet som inngikk i fastsettingen av satsen for 2016. Regnestykket blir: $1\,826\,206\,000/3\,252\,892 = 561$ kroner per medlem (fra 472 kroner til 561 kroner).

** I beregningen er lagt til grunn samme prosentvise økning som i den statlige satsen (fra 541 kroner til 643 kroner).

⁷ Se Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE) og Venezia-kommisjonens ”Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief” anbefaling om at «High minimum membership requirements should not be allowed with respect to obtaining legal personality» (side 17).

Et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år innebærer at det i utgangspunktet vil være 660 tros- og livssynssamfunn med til sammen 81 377 medlemmer som faller utenfor tilskuddsordningen. Dersom en for eksempel i stedet skulle foreslå et lavere antallskrav på 100, som var det forslaget flertallet i Stålsett-utvalget gikk inn for, vil 381 samfunn med 17 026 medlemmer falle utenfor.

Argumentene som tidligere har vært lagt vekt på, er blant annet knyttet til pinsemenighetenes teologisk begrunnede kirkesyn. Pinsemenighetenes organisering i selvstendige menigheter er forankret i deres kirkesyn, hvilket innebærer at antallskravet kan oppfattes som en forskjellsbehandling på bakgrunn av teologi. Antallskravet kan også ramme migrantmenigheter som etablerer religiøs virksomhet blant etniske og språklige minoritetsgrupper.

Antallskravet må også ses i sammenheng med forslaget om at det kun skal være medlemmer over 15 år som anses som tilskuddstellende medlemmer, hvilket betyr at det er krav om 500 medlemmer over 15 år. Det innebærer at tros- eller livssynssamfunnet kan ha betydelig flere medlemmer, men når de er under 15 år vil de ikke telle med ved registreringen.

En kan ha forståelse for at staten ønsker å forenkle tilskuddsordningen gjennom å innføre et antallskrav, men et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år kan synes å være noe høyt. Det kan i stedet være aktuelt å gå inn for et antallskrav på 100 medlemmer, i tråd med flertallet i Stålsett-utvalget, som la vekt på at det er «ønskelig at samfunnet har en viss størrelse for å kunne ivareta tros- og livssynsbehov for ulike aldersgrupper og i ulike livssituasjoner på en slik måte og i et slikt omfang at det er rimelig at det offentlige deltar i finansieringen av dette» (NOU 2013: 1, side 354).

Kirkerådet går imot et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år. Kirkerådet har forståelse for at staten ønsker å forenkle tilskuddsordningen gjennom å innføre et antallskrav, men mener at et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år anses som for høyt. Kirkerådet går derfor inn for at det ikke fastsettes et antallskrav høyere enn en grense på 100 medlemmer. Tilhørende bør også telle med, jf. ovenfor. Kirkerådet støtter forslaget om at det blir opp til Kongen å gi nødvendige overgangsbestemmelser.

3.6 Forslag om at lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap

Departementet foreslår at antallskravet kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap:

«Ved innføringen av et antallskrav vil mindre samfunn kunne gå sammen med andre samfunn i en organisatorisk overbygning for å møte kravet. Departementet understreker at dette ikke innebærer at samfunnene må slå seg sammen og oppgi sin selvstendighet. Imidlertid må det finnes en felles instans som kan fremme søknad om registrering og kreve tilskudd, og som kan stilles til ansvar for at krav og plikter etter loven oppfylles. Fellesinstansen behøver ikke være landsdekkende. Tros- eller livssynssamfunnene som inngår i en slik overbygning, trenger heller ikke være geografisk tilstøtende eller nære hverandre. Departementet mener det bør være et krav at samfunnene som vil samordne seg, skal være likeartede i den forstand at de tilhører samme religion eller livssyn» (høringsnotatet side 69).

Det vises til at dersom det fastsettes et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år, vil i utgangspunktet 660 tros- og livssynssamfunn med 81 377 medlemmer falle utenfor tilskuddsordningen.⁸ I dette perspektivet kan det sies å være viktig at samfunn som er for små til alene å kunne falle inn under tilskuddsordningen, får anledning til å gå sammen under en organisatorisk overbygning for å møte kravet. Samtidig vil en organisatorisk overbygning kunne oppfattes som en inngripen i organiseringsformer for kongregasjonalistiske trossamfunn. I så måte er understrekningen av at en organisatorisk overbygning ikke innebærer at samfunnene må slå seg sammen og oppgi sin selvstendighet viktig.

Dersom det settes et krav om et antall medlemmer over 15 år for registrering av tros- og livssynssamfunn, mener Kirkerådet at det er viktig at det åpnes for at lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap.

3.7 Forslag om at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller

Departementet foreslår også en unntaksbestemmelse i loven som åpner for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller, det vil si for trossamfunn som tilhører en veletablert religion eller trosretning internasjonalt, som har lang historie i Norge, og som ikke har likeartede samfunn som det er mulig å møte antallskravet i fellesskap med. Dette vil blant annet kunne ha betydning for kvekerne i Norge.

Dersom det settes et krav om et antall medlemmer over 15 år for registrering av tros- og livssynssamfunn, mener Kirkerådet det er viktig at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller.

3.8 Forslag om at et samfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett

Departementet fremmer et forslag om at et samfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett.

Departementet peker på at hensynet til en forsvarlig håndtering av vigselfoppavene etter deres mening taler for et antallskrav, det peker på at det vil være færre samfunn og formodentlig færre vigselfere å forholde seg til, kontrollere og følge opp.

Kirkerådet støtter forslaget om at et tros- eller livssynssamfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett. For øvrig vises det til Kirkerådets vurdering av krav for registrering ovenfor.

3.9 Forslag om at staten skal overta kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Departementet foreslår at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke, slik at dagens statlige og kommunale tilskudd innordnes i én tilskuddsordning som i sin helhet finansieres over

⁸ Se høringsnotatet side 219, tabell 1.

statsbudsjettet. Kommunene foretar totalt ca. 23 000 utbetalinger årlig til tros- og livssynssamfunn, som alle er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Departementets har lagt særlig vekt på forenklingshensyn som bakgrunn for forslaget:

«Dagens tilskuddsordninger til tros- og livssynssamfunn har etter departementets syn uforholdsmessig store praktiske og administrative konsekvenser. Den løpende administrasjonen av ordningene står ikke i et rimelig forhold til størrelsen eller omfanget av tilskuddene» (side 130).

Se nærmere omtale i høringsnotatet kapittel 13.

Et argument som kan anføres imot dette, er at det – i det tilfelle en viderefører delt statlig og kommunal finansiering av Den norske kirke – vil bli økt forskjell mellom finansieringsordningen for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. På den annen side kan en eventuell videreføring av kommunal finansiering av Den norske kirke blant annet begrunnes i at kirkebyggene «i en viss forstand tilhører [...] lokalsamfunnet like mye som de tilhører Den norske kirke» (side 107).

Kirkerådet gir av forenklingshensyn sin tilslutning til forslaget om at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

3.10 Forslag om at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes etter antallet medlemmer i samfunnet over 15 år

Som tilskuddstellende medlem i henhold til lovforslaget regnes bare person som a) har fylt 15 år, b) selv har meldt seg inn, eller som har blitt innmeldt av foreldre eller verge, c) er bosatt i riket, og som d) ikke er medlem i Den norske kirke eller annet registrert tros- og livssynssamfunn.

Forslaget om at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes etter antallet medlemmer i samfunnet over 15 år, medfører for det første at den lovfestede tilhørighetsordningen etter departementets syn ikke lenger anses som nødvendig. For det andre innebærer det at medlemmer av tros- og livssynssamfunn, er meldt inn i tråd med lovforslagets bestemmelser, men som er under 15 år, ikke vil være tilskuddstellende.

Selv om departementet presiserer at tilskuddet til trossamfunnet også kan benyttes til arbeid rettet mot barn og unge, som trosopplæring, vil en finansieringsordning som ikke inkluderer barn og unge under 15 år, kunne oppfattes som et signal om at barn og unge som er medlemmer av tros- eller livssamfunnet ikke «teller med». Flere tros- og livssynssamfunn har aktiviteter rettet mot barn og unge, og det kan da oppfattes som om dette arbeidet ikke anses som støtteberettiget, selv om departementet presiserer at dette ikke er tilfelle.

Kirkerådet mener at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes uten at det innføres et alderskrav for tilskudd. Kirkerådet viser i denne sammenheng til at Kirkerådet mener at tilhørighetsordningen, med unntak av forrangsbestemmelsen, bør videreføres. Kirkerådet mener at det er mer naturlig at barn av trossamfunnets medlemmer hører til et trossamfunn, enn at de ikke gjør det.

3.11 Forslag om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke

I dagens ordninger for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke bestemmer følgende faktorer hva samfunnene har krav på i offentlig støtte:

- De budsjetterte utgiftene til Den norske kirke, fratrukket utgifter som angår alle landets innbyggere og utgifter som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål
- Antallet medlemmer i Den norske kirke
- Antallet medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet

Når det gjelder den første faktoren, er dette behandlet nedenfor i 3.12–3.14. Når det gjelder den andre faktoren antall medlemmer i Den norske kirke, mener departementet at:

«[D]et er grunn til å revurdere dagens regel om at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn skal baseres på medlemstallet i Den norske kirke. Det vises i denne sammenheng til drøftingene foran om ulikheten i rammevilkårene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. De materielle og strukturelle betingelsene for Den norske kirkes virksomhet er ikke de samme som for andre tros- og livssynssamfunn. Dette gjør det vanskelig å se kronebeløpet per kirkemedlem og kronebeløpet per medlem til andre tros- og livssynssamfunn som et matematisk korrekt uttrykk for økonomisk likebehandling.

Departementet vil videre peke på at når kirkens medlemstall inngår som faktor for utmålingen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn, vil andre tros- og livssynssamfunn automatisk få økt støtte (per medlem) dersom medlemstallet i Den norske kirke synker. Dersom kirkens medlemstall øker, reduseres de offentlige tilskuddene til andre samfunn. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har ved dette en direkte og målbar økonomisk fordel av at Den norske kirke mister medlemmer, og en tilsvarende økonomisk ulempe av at kirkens medlemstall øker.

Departementet viser til dette og er kommet til at kirkens medlemstall ikke lenger bør benyttes som regulator for støtten til andre tros- og livssynssamfunn» (høringsnotatet side 136).

Når det gjelder den tredje faktoren, samfunnenes medlemstall, peker departementet på at det er knyttet en del problemstillinger til dagens regler for tildeling av støtte på grunnlag av medlemslister der hvert medlem skal være identifisert med fødselsnummer, knyttet til kontrollhensyn, personvernens hensyn, lovregulering av tilskuddstellende medlemskap, medlemstall som eneste fordelingskriterium og insitament for samfunnene til å rekruttere og beholde medlemmer. Departementet foretar i høringsnotatet også en skissemessig drøfting av en ny tilnærming for utmåling og tildeling av støtte, knyttet til medlemstall, geografisk utbredelse, aktivitetsomfang og –struktur, bygg og lokaler mv. Se høringsnotatet side 137–140. Departementet kommer likevel til at «dagens tildeling av støtte per tilskuddstellende medlem bør føres videre» (side 140). Dette begrunnes blant annet med at et mer differensiert system for tildeling av støtte innebærer en søknadsbasert tildeling med mer individuell søknadsbehandling og åpning for mer skjønnspregede tildelinger, og at det av hensyn til de administrative konsekvensene etter departementets syn vil være nødvendig å

begrense antall støtte- og søknadsberettigede samfunn gjennom å sette et antallskrav til samfunnets medlemstall til minst 1000.

På denne bakgrunn foreslår departementet å fastsette at registrert tros- eller livssynssamfunn kan kreve tilskudd fra staten. Satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke, uavhengig av Den norske kirkes medlemstall. Tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er foreslått regulert i takt med tilskuddene til Den norske kirke slik disse bevilges og utvikler seg over statsbudsjettet.

«Korrigeringen foreslås gjennomført ved at tilskuddssatsen første året, før regulering, justeres for det antallet medlemmer i Den norske kirke og i andre tros- og livssynssamfunn som er under 15 år. Dette gir en noe høyere tilskuddssats før første regulering (...).

Når denne korrigerede tilskuddssatsen i framtiden reguleres i takt med statens bevilgninger til Den norske kirke, mener departementet at den økonomiske likebehandlingen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir ført videre i den nye tilskuddsordningen» (høringsnotatet side 141).

For å illustrere hvordan dette kan gjøres, benyttes følgende fiktive tall fra høringsnotatet som eksempel:

«I det følgende er det ved fiktive tall illustrert hvordan den foreslåtte lovbestemmelsen er å forstå og hvordan overgangen fra dagens regelverk til nytt regelverk vil kunne skje:

Det nye regelverket gjennomføres i år 1. Året før, i år 0, var tilskuddssatsen kr 1 000 per tilskuddstellende medlem, uavhengig av medlemmenes alder (summen av statens tilskuddssats og snittet av kommunenes tilskuddssats per medlem etter dagens regelverk). Når antallet medlemmer i Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn under 15 år korrigeres i grunnlaget for satsen, gir dette en effekt på tilskuddssatsen med + 100 kroner. Tilskuddssatsen ved inngangen til år 1 blir da 1 100 kroner. Det er denne tilskuddssatsen som etter forslaget vil være gjenstand for regulering i år 1.

I år 1 er statens tilskudd til Den norske kirke på 2,30 mrd. kroner, inklusive statens tilskudd til Sjømannskirken og andre særlige tilskudd som skal regnes inn i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. I støtten på 2,30 mrd. kroner inngår 150 mill. kroner til formål som ifølge lov og forskrift ikke skal medregnes i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Det sammenliknbare tilskuddet til Den norske kirke i år 0 (foregående år) var på 2,0 mrd. kroner. Reguleringsgrunnlaget har dermed økt fra 2,0 mrd. kroner i år 0 til 2,15 mrd. kroner i år 1. Dette er en økning på 7,5 pst. (150 mill. kroner). Tilskuddssatsen i år 0 på 1 000 kroner, korrigert opp til 1 100 kroner på grunn av alderskravet til tilskuddstellende medlemmer, skal etter dette økes med 7,5 pst. til 1 182 kroner i år 1» (høringsnotatet side 142).

På denne bakgrunn, foreslås det at Kirkerådet uttaler følgende til forslaget:

Kirkerådet gir sin tilslutning til forslaget om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke og at Den norske kirkes medlemstall ikke lenger inngår som en faktor i beregningen. Kirkerådet legger til grunn at staten over tid foretar analyser og setter inn eventuelle tiltak som sikrer en økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

3.12-3.14 Tilskudd som ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget

I kapittel 14 vurderer departementet spørsmål om tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Departementet peker blant annet på at:

«Likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 innebærer at like tilfeller skal behandles likt. Gjennom sin særlige stilling er Den norske kirke undergitt reguleringer og forpliktelser som ikke gjelder for andre tros- og livssynssamfunn. Spørsmålet er om kirkens særlige stilling og den ulikheten som det er mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, er tatt tilstrekkelig høyde for i dagens regelverk for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Utgifter som ikke egentlig gjelder kirkelige formål, skal riktig nok holdes utenom tilskuddsgrunnlaget, men ellers skal alle bevilgninger til Den norske kirke medregnes. Eventuelle unntak skal spesifiseres og uttrykkelig framgå av loven.

Det er departementets syn at den ulikheten som det er i rammevilkårene for Den norske kirke sammenliknet med andre tros- og livssynssamfunn, ikke er tilfredsstillende reflektert i lovgivningen og i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn. En ideell ivaretagelse av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 ville etter departementets syn være å identifisere hva ulikhetene mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn består i, omregne disse i tilnærmet presise økonomiske størrelser og trekke disse fra i tilskuddsgrunnlaget til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Departementet kan vanskelig se at en ideell operasjonalisering av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 er mulig å realisere. Visse reguleringer som Den norske kirke har og som ikke gjelder for andre tros- og livssynssamfunn, lar seg nok identifisere og kostnadsberegne, for eksempel merkostnadene ved det antikvariske vedlikeholdet av kirkebygg eller utgiftene ved de lovregulerte kirkelige valgene. Andre reguleringer og vilkår som særskilt gjelder for Den norske kirke, vil det neppe være mulig å omregne i presise økonomiske størrelser. Blant annet forventes Den norske kirke, gjennom sine sokn og menighetsråd, sin prestetjeneste og sine kirkebygg, å være representert i så å si alle lokalsamfunn over hele landet, uavhengig av antallet kirkemedlemmer på stedet. De materielle og strukturelle bindingene og forpliktelsene for kirken som følger av dette, er andre tros- og livssynssamfunn ikke omfattet av. I praksis synes det ikke mulig å omregne slike ulikheter i økonomiske størrelser.
(...)

Departementet kan ikke se at det i praksis er mulig å finne operasjonelle metoder som ideelt ivaretar likebehandlingskravet i Grunnloven § 16. I lys av drøftingene ovenfor mener departementet det mest hensiktsmessige er ikke å

gjøre noen vesentlig materiell endring i dagens regelverk for hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal inngå i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Både forenklingshensyn og *om lag-prinsippet* tilsier dette. Om lag-prinsippet er nedfelt i dagens lovgivning og innebærer at den økonomiske likebehandlingen av Den norske kirke og andre tros- og livssynsamfunn ikke trenger å være så å si matematisk korrekt for at likebehandlingskravet skal anses oppfylt. Dagens lovregler om tilskudd benytter derfor begreper som "om lag" og "etter måten". Imidlertid, i den utstrekning det er mulig å beregne med en viss nøyaktighet at Den norske kirke har utgifter som følge av særlige reguleringer eller forpliktelser som andre tros- og livssynssamfunn ikke er omfattet av, dvs. utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling, bør det i lovgivningen framgå at slike utgifter ikke skal medregnes i tilskuddsgrunnlaget» (høringsnotatet side 134–135).

På dette grunnlag foreslår departementet at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900, tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige og tilskudd til Den norske kirke som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn (se nedenfor).

3.12 Forslag om at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Departementet foreslår at investeringstilskudd til Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Departementet peker på at dagens bestemmelser om at utgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, gitt i Kulturdepartementets rundskriv V-15B/2009, er vanskelig å operasjonalisere i praksis. Departementet mener det vil være lettere å praktisere og mer korrekt å ta utgangspunkt i kirkebyggenes alder enn i at de er listeført av Riksantikvaren som kulturhistorisk verdifulle.

Departementet anslår at dette vil omfatte godt og vel 980 kirkebygg, stavkirkene unntatt, hvilket er omtrent det samme som i dag med de nær 940 kirkebyggene som i dag regnes som kulturhistorisk verdifulle. Det er kun investeringstilskudd som kan unntas fra reguleringsgrunnlaget, utgifter til løpende ordinært vedlikehold, oppvarming, renhold o.l. skal alltid regnes med. Departementet mener år 1900 anses som en naturlig aldersgrense, blant annet med henvisning til Kulturdepartementets forskrift 1. januar 2007 nr. 1 om forbud mot innførsel/utførsel av bygninger, bygningsdeler m.m. som er fra før år 1900. For utfyllende omtale, se høringsnotatet kapittel 14.

Noen kunne anføre at det bør åpnes for at tilskudd til investeringer også i andre tros- og livssynssamfunns kirkebygg eller tilsvarende før 1900, bør holdes utenfor. Da er det verdt å merke seg at lovforslaget sier at «følgende tilskudd til Den norske kirke skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskuddssatsen» for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Når tilskuddsordningen tar utgangspunkt i at satsen fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke,

innebærer det at eventuelle investeringstilskudd til kirkebygg i andre tros- og livssynssamfunn uansett ikke hører hjemme i den aktuelle bestemmelsen. En måtte i så fall få frem i en annen lovbestemmelse at staten – om den gir investeringstilskudd til Den norske kirkes kirkebygg før 1900, også må gi støtte til andre tros- og livssynssamfunns kirkebygg eller lignende fra samme tidsperiode.

Kirkerådet viser til at dagens bestemmelser om hvilke utgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg som skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, har vært vanskelig å operasjonalisere. Derfor støtter Kirkerådet departementets forenklingstiltak hvor det fastsettes at investeringskostnader til kirkebygg fra før 1900 skal kunne holdes utenom grunnlaget. Kirkerådet viser til at antallet kirker som omfattes av lovforslaget, er om lag det samme som det antallet kirker som omfattes av de gjeldende bestemmelsene. Av hensyn til likebehandling, anbefaler Kirkerådet at departementet også legger til rette for at andre tros- og livssynssamfunn kan få tilskudd til gudshus fra før 1900.

3.13 Forslag om at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Departementet foreslår at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Dette er oppgaver som Den norske kirke utfører på vegne av staten, kommunene eller alle innbyggere, sånn som forvaltningen av gravplassene.

Kirkerådet støtter at oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet viser samtidig til at andre tros- og livssynssamfunn også kan motta tilskudd for oppgaver de utfører på vegne av det offentlige, men at disse utgiftene faller utenfor tros- og livssynssamfunnslovens virkeområde.

3.14 Forslag om at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Departementet foreslår at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Når det gjelder Den norske kirkes særlige stilling, vises det til omtalen i høringsnotatet 14, herunder redegjørelsen ovenfor i det innledende avsnittet om 3.12–3.14.

Departementet peker på følgende utgifter som kommer inn under denne bestemmelsen:

- Tilskudd begrunnet i avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke.
- Tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten.
- Tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år.

Departementet presiserer at:

«etter departementets syn innebærer lovforslaget bokstavene a)–c) i hovedsak en videreføring av gjeldende rett om hvilke tilskudd til Den norske kirke som ikke skal medregnes i grunnlaget for tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. I lovutkastet § 4 er det ellers foreslått at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskuddssatsen. En forskrift som ytterligere presiserer hva som ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget, må bygge på de forutsetninger som departementet har drøftet i punkt 14.2.» (høringsnotatet side 142).

Kirkerådet har tidligere gitt sin tilslutning til at tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten holdes utenfor beregningsgrunnlaget, jf. høringsuttalelse fra Kirkerådet datert 15. september 2016. Kirkerådet var i sin tid kritisk til at tilskudd begrunnet i avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke skulle holdes utenfor, jf. sak KR 33/15. Disse beløpende er etter gjeldende rett unntatt fra beregningsgrunnlaget, og det foreslås at Kirkerådet ikke problematiserer at dette videreføres.

Når det gjelder tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år, vises det til at lovforslaget innebærer noen krav, forventninger og plikter til Den norske kirke om å være demokratisk og om å holde kirkelige valg samtidig med, og i umiddelbar nærhet til, offentlige valg. Selv om dette kan sies å være i tråd med Den norske kirkes ønsker, er dette omfattende lovpålagte plikter som innebærer at Den norske kirke er tilstede i 2708 valglokaler over hele landet med nødvendig bemanning (15 000 valgfunksjonærer i 2015), noe som medfører økonomiske og administrative konsekvenser for Den norske kirke. En kan si at dette er et trekk ved Den norske kirkes særlige stilling som andre demokratiske tros- og livssynssamfunn ikke på samme måte er bundet av, noe som kan tilsi at dette holdes utenfor reguleringsgrunnlaget.

Kirkerådet støtter at utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet viser til at dette i første rekke vil være tilskudd begrunnet i avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke, tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten og tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år. Kirkerådet støtter at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskuddssatsen, herunder presisere hva som ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget.

3.15 Forslag om at samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet

Departementet foreslår en ny § 6 om vilkår for statstilskudd. I høringskjemmet er det kun vist til forslaget om at samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet. I forlengelsen av dette er det også aktuelt å uttale seg om forslagene om åpning for å nekte tros- eller livssynssamfunn som begår alvorlige lovbrudd, tros- og livssynssamfunn som utfører, oppfordrer til eller uttrykker støtte til handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter, samt fastsette at samfunn som organiserer eller

oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd (se nedenfor i 3.15b).

Forslaget om at samfunn skal nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet er omtalt i høringsnotatet kapittel 15.4. Det vises til dette. Bakgrunnen for forslaget er anmodningsvedtak nr. 422 12. januar 2016 fra Stortinget, som en oppfølging av et representantforslag fra Harald T. Nesvik, Jonas Gahr Støre, Knut Arild Hareide, Marit Arnstad, Trond Helleland og Trine Skei Grande om et felles løft for god integrering, Dokument 8:37 S (2015–2016).

Vedtaket ble fulgt opp med en utredning i samarbeid mellom Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Stortinget ble orientert om utredningsfunnene i Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet side 132–134. Hovedmomentene fra orienteringen er gjengitt på side 153.

Departementets forslag innebærer at det innføres et vilkår for tilskudd til tros- og livssynssamfunn at samfunnet ikke mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, hvilket kun vil få virkning for tros- og livssynssamfunn som velger å fremme krav om statstilskudd. Med bidrag menes det flere former for støtte, ikke bare direkte pengebidrag. Departementet gir uttrykk for at 100 000 kroner i utgangspunktet kan være en passende grense, da det neppe kan sies å foreligge en påregnelig risiko for uheldige bindinger eller forventninger om innflytelse på eller gjenytelse fra mottaker med mindre beløp.

Kirkerådet støtter intensjonen i forslaget om at samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, men mener det er noe uklart om dette vil kunne få noen innvirkning på norske tros- og livssynssamfunn som samarbeider med sitt søsterrossamfunn eller andre partnere som får statlig støtte i aktuelle land.

3.15 a) Forslag om vilkår for støtte

I dagens lovgivning er det et vilkår for tilskudd at tros- eller livssynssamfunnet ikke krenker "rett og moral" eller "rett og sømd". Departementet mener at det grunnleggende vilkåret om at tros- og livssynssamfunnenes virksomhet skal skje innenfor rammen av "rett", dvs. at samfunnene skal følge alminnelig lov, bør tydeliggjøres. Departementet mener også det bør stilles mer presise verdimesse vilkår i tilskuddsordningen, blant annet at det bør vurderes å innføre vilkår som handler om at tros- og livssynssamfunnene ikke aktivt skal bidra til å *undergrave* eller *svekke* viktige fellesverdier i samfunnet. På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse om vilkår for statstilskudd:

§ 6. Vilkår for statstilskudd

Tros- eller livssynssamfunn som begår alvorlige lovbrudd, kan nektes tilskudd etter § 4. I vurderingen skal det legges særlig vekt på brudd på lovbestemmelser som skal beskytte barns interesser, brudd på diskrimineringslovgivning og brudd på lovbestemmelser som skal hindre oppfordring til hat eller vold.

Tros- eller livssynssamfunn som utfører, oppfordrer til eller uttrykker støtte til handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter, kan nektes tilskudd etter § 4. Samfunn som organiserer eller

oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd.

Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd etter § 4.

Tilskudd kan kreves tilbakebetalt dersom et samfunn bryter kravene gitt i eller i medhold av loven her.

Kongen kan gi forskrifter om gjennomføringen av bestemmelsene i denne paragrafen.

Forslaget er nærmere omtalt i høringsnotatet kapittel 15. For ordens skyld skal det understrekes at bestemmelsen gjennom lovforslaget § 12 også er gjort gjeldende for Den norske kirke. På den annen side er det i lovforslaget kun tilskudd etter § 4 som kan nektes, men disse tilskuddene gjelder ikke for Den norske kirke. Dermed kan det fremstå det som om bestemmelsen materielt sett ikke er gjort gjeldende for Den norske kirke likevel.

Til første ledd er det noe uklart hva som menes med at det er *samfunnet som sådan* som begår alvorlige lovbrudd. I et trossamfunn som Den norske kirke, med flere tusen ansatte, er Kirkerådet kjent med at det har hendt at kirkelige ansatte har begått lovbrudd. Det er ikke dermed naturlig å slutte fra det at det er trossamfunnet Den norske kirke som har begått lovbrudd. Med over 1600 organer i Den norske kirke er det også en risiko for at ett organ vil kunne komme til å bryte loven, for eksempel knyttet til diskrimineringslovgivningen, uten at det trenger å bety at trossamfunnet som sådan begår alvorlige lovbrudd. Det kan anses som krevende om Den norske kirke – eller andre tros- og livssynssamfunn – skulle bli nektet å motta tilskudd i et slikt tilfelle.

Til annet ledd har departementet bedt særskilt om høringsinstansenes synspunkter på utformingen av verdivilkår for tilskudd. Departementet peker på at i tilfeller slike vilkår skal ramme, vil terskelen for å nekte tilskudd generelt være lavere enn når det kan konstateres lovbrudd, noe som innebærer at tilskuddsforvalteren uansett vil måtte gjøre en selvstendig, skjønnsmessig vurdering. Departementet foreslår derfor verdivilkår i annet ledd som er «avgrenset til å ramme aktivitet i tros- og livssynssamfunn som på en kvalifisert måte rammer andres, primært ikke-medlemmers, rettigheter og friheter, jf. EMK artikkel 9 nr. 2» (høringsnotatet side 149).

Når det gjelder forslaget om at tros- og livssynssamfunn som «organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige», antas det at dette må ses i sammenheng med Stålsett-utvalgets presisering av at det for eksempel er snakk om «godkjenne eller forsvare vold mot barn i form av fysisk avstraffelse», jf. Stålsett-utvalgets forslag til lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn § 2-2 nr. 6 bokstav a). At et samfunn godkjenner eller forsvare vold mot barn i form av fysisk avstraffelse vil de fleste kunne si at er klart skadelig, men denne bestemmelsen – slik den står – synes å være litt upresis og overlater mye til skjønnsmessige vurderinger.

Tredje ledd er behandlet ovenfor i avsnitt 3.15.

Kirkerådet er prinsipielt skeptisk til å innføre vesentlig skjerpede vilkår for tilskudd, men deler vurderingen av at det er grunn til å presisere det grunnleggende vilkåret i dagens lovgivning om ikke å krenke «rett og moral» eller «rett og sømd». Samtidig bør dette gjøres på en måte som ikke oppleves som stigmatiserende eller mistenkeliggjørende for tros- og livssynssamfunn.

Kirkerådet vil peke på at det fremstår som noe uklart hva som kan regnes som noe et tros- og livssynssamfunn – som sådan – gjør, for eksempel når det «begår alvorlige lovbrudd». En kan for eksempel se for seg at ett av om lag 1200 menighetsråd i Den norske kirke gjør en vedtak som strider mot diskrimineringslovgivningen, uten at dette etter Kirkerådets mening burde tilsi at Den norske kirke bør fratras tilskudd av den grunn.

Kirkerådet viser for øvrig til at lovforslaget § 12 gjør vilkårene i § 6 gjeldende for Den norske kirke, men § 6 innebærer at samfunnet kan nektes tilskudd etter § 4, en paragraf som regulerer tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke og dermed ikke omfatter Den norske kirke. Kirkerådet legger til grunn at departementet ser nærmere på hvordan loubestemmelsen kan utformes for å sikre at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn likebehandles når det gjelder eventuelle vilkår.

3.16 og 3.17 Forslag om å overlate til fylkesmannen å treffe vedtak om registrering og tilskudd etter loven og å føre tilsyn med virksomheten og om at fylkesmannens myndighet etter loven skal kunne ivaretas av ett fylkesmannsembete

Kirkerådet uttalte 30. september 2013 til høringen om NOU 2013: 1 *Et livssynsåpent samfunn* at «Kirkerådet støtter at oppfølgingen av finansiering til tros- og livssynssamfunn sentraliseres til ett fylkesmannsembete og tror at dette kan være hensiktsmessig av flere grunner.» En kan ikke se argumenter som taler for å endre denne vurderingen, og det foreslås derfor at Kirkerådet uttaler:

Kirkerådet støtter forslaget om å overlate til fylkesmannen å treffe vedtak om registrering og tilskudd etter loven og å føre tilsyn med virksomheten og forslaget om at fylkesmannens myndighet etter loven skal kunne ivaretas av ett fylkesmannsembete.

3.18 Forslag om at særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke (kirkelig rammelov) skal gis i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven

Dette spørsmålet må ses i sammenheng med spørsmålet om dagens tre lover erstattes av én felles lov om tros- og livssynssamfunn, jf. avsnitt 3.1. Som følge av Den norske kirkes særlige stilling etter Grunnloven § 16, er det grunnlag for noe større regulering om Den norske kirke enn om andre tros- og livssynssamfunn.

Kirkerådet støtter at det gis særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven. Kirkerådet anser dette som viktig.

3.18 a) Forslag til formålsparagraf for kapittelet om Den norske kirke

I forbindelse med dette spørsmålet er det også aktuelt å kommentere formålsbestemmelsen for de såkalte *kirkeparagrafene*. Departementet viser til at blant annet hensyn til kontinuitet, at Den norske kirke fortsatt skal være en evangelisk-

luthersk kirke og «forbli Norges folkekirke», taler for at lovgivningen om kirkens ordning inneholder en overordnet beskrivelse av Den norske kirkes identitet og organisasjon. Departementet foreslår derfor en formålsbestemmelse for lovens kapittel 3 om Den norske kirke:

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.

Kirkemøtet har i behandlingen av saken om behovet for fremtidig lovgivning om Den norske kirke (sak KM 11/15) gitt uttrykk for at loven bør inneholde bestemmelser som innholdsmessig svarer til nøkkelordene «demokratisk», «landsdekkende» og «evangelisk-luthersk folkekirke».⁹

Det kan også vurderes om det bør sies noe i formålsparagrafen om Den norske kirkes særlige ansvar for å ivareta samisk kirkeliv, hvilket kan sies å være en del av Den norske kirkes rolle som folkekirke. Dette kan enten gjøres gjennom å oppfordre departementet til å legge vekt på samisk kirkeliv som en del av folkekirkeperspektivet i forarbeidene til lovbestemmelsen, eller ved at dette også er noe som bør omtales direkte i lovbestemmelsen.

Kirkerådet støtter at det fastsettes en formålsbestemmelse for kapittel 3 om å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke. Formålsbestemmelsen svarer godt til omtalen i Grunnloven § 16 og er i tråd med Den norske kirkes målsetting om å være en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.

Kirkerådet foreslår samtidig at det sies noe i formålsparagrafen om Den norske kirkes særlige ansvar for å ivareta samisk kirkeliv, hvilket kan sies å være en del av Den norske kirkes ansvar som folkekirke.

Kirkemøtet har flere ganger fastslått det særskilte ansvaret som Den norske kirke har overfor samisk kirkeliv (KM 15/90, KM 2/92, KM 12/92, KM 13/97, KM 11/03, KM 07/06, KM 08/11). Målet for Den norske kirke er at samisk kirkeliv skal være livskraftig og likeverdig. En fastsettelse i formålsbestemmelsen vil derfor ikke gå utover det ansvaret som Den norske kirke allerede har. Det vil tvert imot på en positiv måte bidra til en synliggjøring av at Den norske kirke som Norges folkekirke også inkluderer det andre statskonstituerende folket i Norge.

En inkludering av samisk kirkeliv i formålsparagrafen vil også være innenfor den vurderingen som Kulturdepartementets selv har gjort i lovforslaget, der de henviser til at de har særskilte forventninger til Den norske kirke, og at denne særskilte forventningen gjør at de kan gå lenger i å lovregulere Den

⁹ «Kirkemøtet mener det bør reguleres i en egen lov for Den norske kirke at:

- Den norske kirke er en evangelisk-luthersk folkekirke.
- (...)
- Hvert sokn skal ha minst én kirke og være betjent av prest.
- Det enkelte kirkemedlem skal kunne medvirke i styringen av Den norske kirke gjennom demokratiske ordninger (...).»

At hvert sokn skal være betjent av prest, ble i sak KM 10/15 knyttet til at «For å kunne være en folkekirke, må Den norske kirke være landsdekkende.»

norske kirke dersom kirken ber om eller gir tilslutning til konkret lovregulering.

Når det i bestemmelsen står at Den norske kirke skal forbli en landsdekkende kirke, har Den norske kirke som utgangspunkt at den samiske befolkningen fortsatt skal få en likeverdig landsdekkende betjening. Konkret innebærer det at Den norske kirke bruker de tre offisielle samiske språkene. Menigheter i forvaltningsområdet for samisk språk har fulgt samelovens språkregler. Dette har vært viktig for å utvikle samisk språkarbeid i menighetene. Forvaltningsområdet for samisk språk vil fortsatt være viktig for Den norske kirke for å fremme samisk kirkeliv som likeverdig og livskraftig.

3.19 Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse

I departementets hørings skjema er det særlig trukket frem forslaget om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse. I forbindelse med dette spørsmålet er det også aktuelt å kommentere bestemmelsen knyttet til liturgimyndigheten, stemmerett og valg og forslaget om en bestemmelse om prestenes, prostenes og biskopens tjeneste. Dette gjøres i 3.19 a), 3.19 b), 3.19 c), 3.19 d) og 3.19 e) nedenfor.

Departementet foreslår følgende bestemmelse:

Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ.

Dette er i hovedsak en videreføring av den negativt avgrensede kompetansen som er gitt Kirkemøtet og menighetsrådet i bestemmelser i henholdsvis kirkeloven § 24 fjerde ledd og § 5 annet ledd første punktum. Når departementet foreslår å lovfeste menighetsrådet, henger dette sammen med at soknenes rettssubjektivitet foreslås videreført regulert i lov.¹⁰ Det samme gjelder lovfestingen av Kirkemøtet for rettssubjektet Den norske kirke.

Videre foreslås det følgende bestemmelser i lovforslaget § 10 annet og tredje ledd:

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse.

Kirkemøtet kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.

Dette innebærer at det ut over den negativt avgrensede kompetansen som er gitt Kirkemøtet og menighetsrådet, ligger til Kirkemøtet som øverste representative organ for trossamfunnet Den norske kirke å fastsette hvilke organer Den norske kirke og soknet skal ha, både lokalt regionalt og sentralt.

¹⁰ «Departementet mener at lovgivningen fortsatt bør regulere soknet som den grunnleggende enheten i Den norske kirke, med samme rettsstilling som i dag, og at det av denne grunn er nødvendig å lovfeste menighetsrådet som organ for soknet» (høringsnotatet side 93).»

Departementet skriver:

«Departementet har ikke tatt stilling til om Kirkemøtet allerede i kraft av sin representative kompetanse, uten særskilt hjemmel i lov, kunne fastsette regler for den kirkelige organiseringen og virksomheten, jf. synspunktet om liturgimyndigheten i punkt 8.3.3. ovenfor. Dersom den foreslåtte hovedregelen om at Kirkemøtet representerer Den norske kirke, og at menighetsrådet representerer soknet, skal kunne fravikes (altså at andre organer som for eksempel kirkelig fellesråd og bispedømmeråd på nærmere angitte saksområder skal kunne opptre på et kirkelig rettssubjekts vegne), bør Kirkemøtet i det minste ha lovhjemmel for å gi bestemmelse om dette» (høringsnotatet side 79).

Kirkemøtet er i dag både det øverste organet i rettssubjektet Den norske kirke og det øverste representative organ for trossamfunnet Den norske kirke. For ordens skyld skal det presiseres at når Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering mv. gjør det dette ikke som organ for rettssubjektet Den norske kirke, men som det øverste representative organ for hele trossamfunnet Den norske kirke.

Lovforslaget innebærer at det ikke lenger er staten som skal ta stilling til hvilke oppgaver og hvilket ansvar som skal ligge til soknets organer, men at det er Kirkemøtet som skal gjøre dette. Det følger av forslaget at hverken kirkelige fellesråd, bispedømmeråd, Bispemøtet eller Kirkerådet reguleres i lov. Kirkemøtets vedtak i sak KM 08/16 *Veivalg for fremtidig kirkeordning*, hvor Kirkemøtet ga føringer for «en fremtidig kirkeordningen for Den norske kirke som kan erstatte den nåværende lovregulering av kirkens organisering», gir en pekepinn på fremtidig myndighets- og ansvarsfordeling. Her ga Kirkemøtet uttrykk for at føringene for utarbeidelsen av kirkeordningen blant annet er at:

- «Menighetsrådets rolle ved tilsetting av alle stillinger styrkes.»
- «Ordningen med fellesorgan for soknene bør videreføres på kommunenivå. Det stimuleres til dannelse av interkommunale fellesråd der forholdene ligger til rette for det.»
- «Oppgavefordelingen mellom fellesrådene og menighetsrådene endres slik at menighetsrådenes innflytelse styrkes. Menighetsrådenes virksomhetsansvar tydeliggjøres. Fellesrådene skal fremstå som organer som støtter opp om menighetsrådene.»
- «(...) fellesrådet beholder arbeidsgiveransvaret for de som er ansatt i soknet.»

Kirkemøtet har også i sak KM 04/15 *Den norske kirkes grunnlag* gjort vedtak om at *Den norske kirkes grunnlag*, den øverste delen av kirkens eget regelverk, skal inneholde en beskrivelse av kirkens oppdrag. Kirkens oppdrag har sitt utspring i menighetene og vil bli utført med utgangspunkt i menighetene. Soknets oppgaver har sammenheng med kirkens teologiske selvforståelse av sitt oppdrag og er derfor et spørsmål som bør reguleres nærmere i kirken regelverk, snarere enn i lov.

I kirkeordningen vil Kirkemøtet ventelig selv videreføre en rekke av de beskrivelsene av oppgaver og ansvar som i dag ligger i kirkelovens bestemmelser om soknets organer. Det er derfor liten grunn til å frykte at soknets organer vil bli tømt for oppgaver og ansvar. Selv om disse ikke lenger vil bli fastsatt av Stortinget i lov, vil disse bli fastsatt av Kirkemøtet i *kirkeordningen*.

Det synes ikke naturlig at staten skal regulere slike spørsmål. Det synes heller ikke departementet:

«Etter departementets forslag vil Kirkemøtet få myndighet til å bestemme den lokale kirkes organisering, noe Kirkemøtet ikke har i dag. Departementet kan ikke se at Stortinget, ved sin lovgivningsmyndighet, er nærmere eller bedre egnet enn Kirkemøtet til å regulere slike spørsmål i Den norske kirke» (høringsnotatet side 93).

Departementet har ikke et mål om å forrykke den gjeldende balansen mellom ulike elementer i kirkeordningen. Samtidig peker departementet på at det er en målsetning om at Den norske kirke skal treffe beslutninger om kirkens organisering på et mer selvstendig grunnlag enn i dag, noe som innebærer at det ikke er:

«til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens organisering, eller eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Etter departementets syn er det Kirkemøtet som vil måtte ha myndighet til å regulere myndighetsfordelingen i Den norske kirke, men innenfor visse rammer som lovgivningen bør angi» (side 72–73).

Dette innebærer altså at det vil måtte ligge til kirkens egne organer å sikre den gjeldende balansen mellom ulike elementer i kirkeordningen, og at dette ikke lenger vil være noe staten skal gripe inn med lov for å sikre. En kan ikke se at myndighetsfordeling i Den norske kirke er noe statlige myndigheter fortsatt skal ivareta på vegne av kirken, jf. ovenfor.

Departementet har ikke sett det som naturlig at det i en rammelovgivning fortsatt skal lovreguleres hvordan de kirkelige organene skal sammensettes.

Kirkerådet er tilfreds med at lovbestemmelsen i § 10 annet ledd slår fast Kirkemøtets myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse. Kirkerådet viser til at dagens kirkelov bruker betegnelsen Den norske kirke om to ulike størrelser, trossamfunnet Den norske kirke, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene inkludert soknene, og rettssubjektet Den norske kirke. Det er i kraft av Kirkemøtets rolle som det øverste representative organ for hele trossamfunnet Den norske kirke, at Kirkemøtet foreslås overlatt myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser om kirkeordningen. Kirkerådet mener det i fremtiden ikke kan være noen andre enn Kirkemøtet som på vegne av trossamfunnet vil kunne gi bestemmelser om disse forholdene. Kirkerådet støtter samtidig og understreker at Kirkemøtet ikke skal kunne treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.

Kirkerådet er enig i at det ikke er til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens organisering, eller eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Kirkerådet kan ikke se at dette er noe statlige myndigheter fortsatt skal ivareta på vegne av kirken.

3.19 a) Liturgimyndigheten

Den gjeldende lovbestemmelsen om Kirkemøtets liturgimyndighet i kirkeloven § 24 er utformet slik at liturgimyndigheten ikke tildeles Kirkemøtet av Stortinget.

Departementet peker i høringsnotatet på at:

«Liturgiene er uttrykk for kirkens lære, og Stortinget kan neppe regulere i slike indre forhold i trossamfunnet Den norske kirke, heller ikke ved å tildele et kirkelig organ myndighet i slike saker.

Departementet ser det ikke som nødvendig å videreføre lovbestemmelsen om Kirkemøtets liturgimyndighet, men mener det heller ikke er nødvendig å oppheve den. Når det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst *for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet*, kan det, etter departementets oppfatning, være grunn til å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet» (høringsnotatet side 77; vår kursivering).

Blant annet fordi noen kirkelige organer har anfektet Kirkemøtets myndighet til å vedta liturgier og gjøre disse gjeldende i hele Den norske kirke, kan det være hensiktsmessig å videreføre lovbestemmelsens tydeliggjøring av at Kirkemøtet besitter denne myndigheten overfor soknene.

Kirkerådet viser til at lovbestemmelsen om Kirkemøtets liturgimyndighet er utformet slik at liturgimyndigheten ikke forstås som tildelt Kirkemøtet av Stortinget, men bekrefter at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ. Kirkerådet deler vurderingen at det kan være grunn til å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet som følge av at det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtet.

3.19 b) Kirkelig stemmerett

Departementet legger til grunn at det i Den norske kirke ikke vil være aktuelt å kreve annet enn dåp og en viss alder for å kunne bli medlem med stemmerett og valgbarhet, men stiller spørsmål om staten skal lovregulere stemmerett, og eventuelt valgbarhet, i Den norske kirke. Departementet ber høringsinstansene vurdere spørsmålet.

Departementet har utformet en lovbestemmelse om kirkelig stemmerett som er begrenset til å fastsette at medlemmer har stemmerett fra det året medlemmet fyller 15 år. Dersom stemmeretten lovfestes, antar departementet at Kirkemøtet, i tillegg til den alminnelige hjemmelen i § 11 første ledd første punktum, bør ha særlig lovhjemmel for å fastsette regler som begrenser valgbarhet og regulerer uttreden av kirkelige organer. På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse:

Hvert medlem i Den norske kirke som bor i soknet, og som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har kirkelig stemmerett. Kirkemøtet gir bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer.

Kirkemøtets tilnærming til lovreguleringen av Den norske kirke har vært et utgangspunkt om at «lovgivningen inneholder nødvendige bestemmelser for å ivareta statlige og kirkelige behov» (vedtakspunkt 2 i sak KM 11/15). At lovgivningen også bør ivareta kirkelige behov, kan i enkelte tilfeller innebære at det gis lovregulering om

forhold som ikke nødvendigvis følger av statens behov, men som kan være ønskelig fra kirkens side.

Når departementet stiller spørsmål i høringen om staten skal lovregulere kirkelig stemmerett, kan det forstås som et uttrykk for at dette er et spørsmål hvor det kan være mer kirkelige enn statlige behov eller ønsker om en lovregulering. Det er ikke gitt at det hadde vært nødvendig med en lovregulering av dette spørsmålet. En kunne for eksempel presisere at Kirkemøtets hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering mv. også inkluderer hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om kirkelig stemmerett og valgbarhet. Samtidig kan det være argumenter som taler for at det, fra kirkens side, er ønskelig å lovregulere kirkelig stemmerett.

I sak KM 11/15 har Kirkemøtet uttalt at det bør stå i loven at «det enkelte medlem skal kunne medvirke i styringen av Den norske kirke gjennom demokratiske ordninger». Kirkemøtekomiteen som behandlet saken mente at «ordningen med å basere Den norske kirkes organisasjonsstruktur på demokratiske prinsipper (...) [bør] forankres i lov». En lovfesting av kirkelig stemmerett – sett i sammenheng med kapitlets formålsparagraf i lovutkastet § 8 – vil kunne ivareta Kirkemøtets anliggende på en god måte. Dette taler for at kirkelig stemmerett bør lovreguleres.

Lovforslaget har imidlertid en materiell konsekvens som en bør være klar over. Ved at det er lovfestet krav om bosted i soknet, vil medlemmer av Den norske kirke som er bosatt i utlandet og følgelig ikke i et sokn, i likhet med i dag ikke ha kirkelig stemmerett. Dersom Kirkemøtet senere skulle ønske å åpne for at medlemmer i Den norske kirke som er bosatt i utlandet bør få rett til å stemme i de kirkelige valg, innebærer lovforslaget at en slik endring forutsetter lovendring i Stortinget. Det er imidlertid et spørsmål om medlemmene i Den norske kirke som er bosatt i utlandet *bør* ha stemmerett. Et særskilt spørsmål er *hvor* en person som ikke er bosatt i et sokn skal kunne stemme, både i menighetsrådsvalget og bispedømmeråds- og kirkemøtevalget, ettersom stemmeretten er knyttet til geografisk bosted. Videre er det et spørsmål om *hvordan* Den norske kirke kan legge til rette for at utenlandsbosatte medlemmer skal kunne avgi stemme ved kirkelige valg, uten at kostnadene blir for store eller sikkerheten ved valggjennomføringen blir svekket. Dette kan tilsi at bestemmelsen ikke bør inneholde et krav om at medlemmet må være bosatt i soknet for å ha kirkelig stemmerett.

Når det gjelder valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer kan det over tid være behov for å gjøre noen justeringer i bestemmelsene om dette. Det er derfor ønskelig at Kirkemøtet får hjemmel til å fastsette bestemmelser om dette.

Det foreslås å ta inn følgende kommentar i høringsuttalelsen:

Kirkerådet anser kirkelig stemmerett som et viktig kjennetegn på at Den norske kirke er og forblir en demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke. Etter Kirkerådets vurdering bør kirkelig stemmerett forankres i loven. Kirkerådet gir derfor sin tilslutning til forslaget om at kirkelig stemmerett lovreguleres og at Kirkemøtet gir bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer i tråd med lovutkastet § 11 første ledd. Bestemmelsen må etter Kirkerådets vurdering ikke være til hinder for at kirkelige organer kan beslutte å overføre stemmeretten for enkeltmedlemmer fra et sokn til et annet, eller åpne for at utlandsbosatte medlemmer får kirkelig stemmerett. Kirkerådet mener derfor at det ikke bør lovfestes et krav om at medlemmet må være bosatt i soknet for å ha kirkelig stemmerett.

3.19 c) Kirkevalg samtidig med offentlige valg

Departementet foreslår å videreføre en bestemmelse om gjennomføringen av kirkelige valg:

Kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg.

Departementet peker i høringsnotatet på at:

«Kirkens demokratiske struktur er et viktig element i folkekirkebetegnelsen og, etter departementets syn, er et levende og velfungerende demokrati en viktig premiss for at Den norske kirke skal kunne forbli folkekirke. Departementet viser til at kirkeforliket fra 2008 forutsatte at det skulle gjennomføres en demokratireform i Den norske kirke som grunnlag for endringer i Grunnloven. Det var bred politisk og kirkelig enighet om at selvstendigjøring av kirken måtte sees i sammenheng med styrking av det kirkelige demokratiet. Departementet vil peke på at valgordninger og oppslutning om kirkelige valg er sentrale elementer i et velfungerende kirke-demokrati. Derfor mener departementet også at det bør gis visse lovbestemmelser om kirkevalg, som følger opp og konkretiserer demokratiformuleringen i forslaget til formålsbestemmelse» (høringsnotatet side 76).

Kirkerådet er kjent med at det i kirken foreligger ulike syn på spørsmålet om kirkelige valg skal holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg. Senest i Kirkerådets høring med forslag til nye regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet våren 2017 tok enkelte kirkelige høringsinstanser til orde for det syn at «ei slik ordning av openberre prinsipielle grunnar ikkje kan halde fram etter at det frå 2017 er gjennomført eit tydeleg skilje mellom stat og kyrkje» (Bjergvin biskops uttalelse 17. juni 2017). Stålsett-utvalget pekte på at:

«Sammenkoblingen reiser prinsipielle spørsmål knyttet til 1) likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn og 2) om en bør koble sammen offentlig stemmegivning som er en rettighet for alle statsborgere (stortingsvalg), eller alle med langvarig bosetting (lokalvalg), med utøvelse av eventuelle medlemsaktiviteter (som stemmegivning) i en frivillig organisasjon» (NOU 2013: 1 side 135–136).

På den annen side har ordningen med at kirkevalg holdes samtidig med og i umiddelbar nærhet av offentlige valg vært et sentral element i demokratireformen i Den norske kirke, og demokratireformen var en forutsetning for de endringer i kirkelovgivningen som fulgte av kirkeforliket i 2008. Før demokratireformen i Den norske kirke var valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalg på 3,6 prosent i 2001 og 4,2 prosent i 2005. Endringene ble sett på som viktige tiltak for å øke valgdeltakelsen og de valgte kirkelige organenes demokratiske legitimitet. Ved kirkevalget i 2009 økte valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalg til 13,1 prosent og ved kirkevalget i 2015 var det 16,7 prosent som avga stemme i de kirkelige valgene. I Kirkerådets høring med forslag til nye regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet våren 2017, presiserte enkelte høringsinstanser at de ønsket en videreføring av ordningen med kirkelige valg samtidig med og i nærheten av offentlige valg. Det kan også anføres at Den norske kirke, som Norges største medlemsorganisasjon og folkekirke, har et særlig behov for å sikre at det kirkelige demokratiet har en oppslutning av en viss størrelse.

På denne bakgrunn foreslås det å ta inn følgende i høringsuttalelsen:

Kirkerådet støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg, jf. lovutkastet § 11 annet ledd. Forslaget bidrar til å legge til rette for at det kirkelige demokratiet ivaretas i tråd med kirkeparagrafenes formålsbestemmelse. Bestemmelsen er en videreføring av de ordninger som ble fastsatt i forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke, som var en forutsetning for de senere endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Kirkerådet understreker samtidig at dette er et forslag som medfører økonomiske konsekvenser, og forutsetter at departementet viderefører et særskilt tilskudd til Den norske kirke for å kunne gjennomføre slike valg.

3.19 d) Forslag om prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.

Departementet foreslår følgende paragraf om prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.:

§ 14. Prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.

Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.

All prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.

(Departementet kan pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for prest i Den norske kirke. Staten dekker i tilfelle kommunens utgifter etter regler fastsatt av Kongen.)

Kirkelig tilsatte som er overført fra staten til Den norske kirke, har rett til uttak av avtalefestet pensjon tilsvarende ordningen i Hovedtariffavtalen i staten, i samsvar med det som er fastsatt i lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Retten til uttak forutsetter medlemskap i Statens pensjonskasse og gjelder fram til 1. januar 2021.)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak den gjeldende kirkeloven § 31. Denne trådte i kraft 1. januar 2017 og inneholdt visse særregler i lov for å sikre prestatjenestens relative selvstendighet og for å gi Kirkemøtet lovhjemmel til å vedta visse regler om prestatjenesten som også gjelder for prester i Den norske kirke som ikke er tilsatt i rettssubjektet Den norske kirke. I høringsnotatet gir departementet uttrykk for det syn at forutsetningene for de særlige reglene om prestatjenesten ikke er vesentlig endret og mener i utgangspunktet derfor at de fleste av bestemmelsene bør føres videre i en rammelovgivning for Den norske kirke.

Første ledd

Når det gjelder bestemmelsens første ledd, foreslår departementet at loven bør inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop for å sikre Den norske kirkes landsdekkende karakter, det vil si tilsvarende dagens regel i kirkeloven § 2 fjerde ledd. Kirkemøtet har

tidligere vedtatt at den fremtidige lovgivningen bør inneholde en bestemmelse om at «[h]vert sokn skal (...) være betjent av prest» (sak KM 11/15). Det kan imidlertid vurderes om en fremtidig lovbestemmelse bør gå like langt som dagens bestemmelse i å slå fast hvilke geografiske enheter Den norske kirke skal være delt inn i. Det kan tenkes at Kirkemøtet i fremtiden ønsker å erstatte prostiet som geografisk enhet med en annen geografisk enhet. For at Kirkemøtet skal kunne stå fritt i valget mellom ulike mellomenheter, foreslås det at bestemmelsen endres.

Det er et spørsmål om lovbestemmelsen bør endres til at «Hvert sokn skal være betjent av prest» eller til «Hver sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop». På den ene siden er det ikke nødvendig å trekke inn at hvert bispedømme skal være betjent av biskop for å ivareta Den norske kirkes landsdekkende karakter, det elementet dekkes av at hvert sokn skal være betjent av prest. Hittil har Kirkemøtets innspill til den fremtidige lovgivningen vært at en ikke ønsker å ta inn flere bestemmelser enn helt nødvendig, og en kan ikke se at det er nødvendig med en lovbestemmelse om at hvert bispedømme skal være betjent av biskop. På den annen side er Den norske kirke en kirke som har en personlig tilsynstjeneste i form av biskoper i bispedømmer. Det kan derfor anføres at det ikke er noe som tilsier at det ikke kan videreføres i loven. En videreføring av bestemmelsen om at hvert bispedømme skal være betjent av biskop vil bidra til at Den norske kirkes episkopale element videreføres i loven, noe som kan være hensiktsmessig ut fra et kontinuitetshensyn.

Den norske kirkes landsdekkende karakter tilsier, etter Kirkerådets mening, at loven bør inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop. For å sikre Kirkemøtets frihet til å organisere hensiktsmessige geografiske enheter mellom soknet og bispedømmet, mener Kirkerådet at bestemmelsen ikke bør inneholde en regel om at hvert prosti skal betjenes av prost.

Annet ledd

Når det gjelder bestemmelsens annet ledd, innebærer forslaget at det fortsatt er et krav i lov om at all prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, slik kirkeloven § 31 annet ledd fastsetter i dag. Da departementet foreslo å ta inn en slik bestemmelse i loven i 2014 og 2015, la Kirkerådet til grunn at bestemmelsen:

«ikke har stor betydning for prester som er tilsatt i Den norske kirke. Innholdet i prestatjenesten vil i stor grad nedfelles i tjenesteordningene. Disse vil det være Kirkemøtet som fastsetter – slik det også vil være Kirkemøtet som fastsetter vigslingsliturgiene til prest og biskop, der innholdet i ordinasjonsforpliktelsene er nedfelt (...) På lengre sikt derimot vil en slik bestemmelse derfor kun ha sin berettigelse for ordinerte prester i Den norske kirke som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver» (saksorienteringen til sak KM 10/15 side 30).

Kirkemøtet ga sin tilslutning til forslaget om å ta bestemmelsen inn i kirkeloven § 31 (sak KM 10/15). Tilslutningen var imidlertid knyttet til den aktuelle fasen, og Kirkemøtet understreket på generelt grunnlag at «løsningene fremsatt i forslaget har en midlertidig karakter» (sak KM 10/15).

I Kirkerådets saksorientering til sak KM 11/15, pekte Kirkerådet på at:

«Den uavhengighet det kan være et behov for å sikre, er den som er nødvendig for at ordinerte prester skal kunne *oppfylle de plikter og ivareta de rettigheter som springer ut av ordinasjonshandlingen*. Den enkelte prest blir ordinert for livstid som prest i Den norske kirke, og det er tale om plikter og rettigheter for den enkelte som innebærer både *et personlig kall og et personlig ansvar*.

Kirkerådet mener at også arbeidsgivere utenfor Den norske kirke som har tilsatte prester i ordnede stillinger, har et ansvar for å organisere og tilrettelegge arbeidet slik at det nevnte kall og ansvar blir mulig å ivareta (...). Siden en slik bestemmelse vil utgjøre en plikt som griper inn i arbeidsgivers styringsrett, tilsier legalitetsprinsippet at lov er nødvendig. Kirkerådet antar at anliggendet bak en slik eventuell regulering også kan være relevant for andre trossamfunn.

Kirkerådet legger allikevel til grunn at i den type stillinger det er tale om, vil arbeidsgiver også *uten* en slik lovbestemt plikt, sørge for å tilrettelegge for at de ansatte prestene får den nødvendige uavhengighet slik at de nevnte aspekter ved ordinasjonen kan hensyntas» (saksorienteringen til sak KM 11/15 side 15).

Kirkemøtet uttalte seg imidlertid ikke om spørsmålet i sak KM 11/15. Når departementet nå foreslår å videreføre bestemmelsen, bør det foretas en ny vurdering av om det er ønskelig å videreføre denne bestemmelsen.

Ettersom bestemmelsen først og fremst har sin berettigelse for ordinerte prester i Den norske kirke som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver, tilsier altså legalitetsprinsippet at lov er nødvendig for å gripe inn i arbeidsgivers styringsrett. Forutsetningene for de særlige reglene om prestedtjenestens uavhengighet har ikke endret seg siden lovendringen 1. januar 2017, noe som kan tilsi at det er hensiktsmessig å videreføre bestemmelsen.

Kirkerådet støtter departementets forslag om å videreføre lovbestemmelsen om at prestedtjenesten skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, jf. forslag til § 14 annet ledd.

Bestemmelser i kirkeloven § 31 som ikke foreslås videreført

Dagens kirkelov § 31 inneholder også hjemmel i lov for at Kirkemøtet kan gi regler om at en prest kan fratras retten til å utføre prestedtjeneste og at Kirkemøtet kan vedta tjenesteordninger som også kan gjelde for prester som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver. Departementet har kommet til at det ikke er nødvendig med hjemmel i lov for at Kirkemøtet kan gi slike regler, og foreslår derfor ikke å videreføre disse lovbestemmelsene. Ettersom Kirkemøtet vil kunne gi slike regler på eget grunnlag, ser en ikke behov for at dette skal lovfestes.

Departementet har kommet til at det ikke er nødvendig med hjemmel i lov for at Kirkemøtet kan gi regler om at en prest kan fratras retten til å utføre prestedtjeneste samt gi tjenesteordninger som også kan gjelde for prester som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver. Kirkerådet deler denne oppfatningen og støtter at bestemmelser om dette ikke videreføres i lov.

Tredje og fjerde ledd

Tredje og fjerde ledd er bestemmelser som i en overgangsperiode kan være nødvendig å videreføre for at departementet fortsatt kan pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for prest og for å sikre rett til avtalefestet pensjon frem til 1. januar 2021. Departementet viser i høringsnotatet til at det i arbeidet med lovproposisjonen vil vurdere ulike andre lovtekniske løsninger for i en overgangsperiode å videreføre realitetene i de aktuelle bestemmelsene. Det materielle innholdet i begge disse leddene bør nok videreføres i en overgangsperiode.

Kirkerådet gir sin tilslutning til at realitetene i de aktuelle bestemmelsene i lovutkastet § 14 tredje og fjerde ledd, videreføres i en overgangsperiode.

3.19 e) Forslag knyttet til Den norske kirkes medlemsregister

Blant annet på grunn av registreringens omfang og forholdet til personopplysningsloven foreslår departementet at det tas inn en særskilt bestemmelse om medlemsregister i Den norske kirke:

§ 15. Den norske kirkes medlemsregister

Personer som er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister.

Det skal føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet ved prest i Den norske kirke samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Disse opplysningene kan inntas i medlemsregisteret.

Nærmere regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.

Den norske kirkes medlemsregister inneholder opplysninger om religiøs tilhørighet, noe som er definert som sensitive personopplysninger i dagens personopplysningslov § 2 nr. 8 bokstav a). Hovedregelen etter personopplysningsloven § 33 er at det kreves konsesjon fra Datatilsynet for å behandle sensitive personopplysninger, men det finnes unntak blant annet etter lovens § 33 tredje og femte ledd. Datatilsynet har klargjort at medlemsregisteret etter dagens situasjon er unntatt konsesjonsplikt etter personvernopplysningsloven § 33 tredje ledd.

Det vises til at Justis- og beredskapsdepartementet har sendt ut et lovforslag om ny personopplysningslov knyttet til gjennomføringen av ny personvernforordning i norsk rett. Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått at forordningen gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon, det vil si at forordningen gjøres gjeldende som norsk rett gjennom en henvisningsbestemmelse i den nye personopplysningsloven, med noen utfyllende lovbestemmelser.

Kirkerådet har lagt til grunn at Den norske kirkes behandling av personopplysninger i Den norske kirkes medlemsregister vil falle inn under personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c, fordi Den norske kirke er pålagt å ha et medlemsregister og å registrere hvem som har deltatt ved kirkelige handlinger med hjemmel i kirkeloven §§ 3 nr. 10 og 37. Forslaget til trossamfunnsloven § 15 viderefører tilsvarende hjemler i ny rett. Videre har Kirkerådet i sin høringsuttalelse av 16. oktober 2017 til lovforslaget om ny personopplysningslov antatt at Den norske kirkes behandling av sensitive personopplysninger faller inn under unntaket i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Ettersom den nye personvernforordningen er lagt opp til å bli del av norsk rett fra mai 2018, kan det være hensiktsmessig å be Kulturdepartementet å vurdere særlig om den nye personvernlovgivningen fra mai 2018 medfører behov for enkelte endringer i den foreslåtte bestemmelsen.

Kirkerådet har i brev av 22. juni 2017 fra Skattedirektoratet blitt informert om endrede bestemmelser for tilgang til folkeregisteropplysninger i forbindelse med ikrafttredelse av lov om folkeregistrering 9. desember 2016 nr. 88. Skattedirektoratet gir i dette brevet uttrykk for at de ikke kan se at Den norske kirke har lovhjemmel til å få folkeregisteropplysninger uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Kirkerådet har ment at bestemmelsene om barns tilhørighet i kirkeloven § 3 nummer 2 gir Den norske kirke en hjemmel til å få familierelasjoner fra Folkeregisteret, men departementet har som nevnt ovenfor foreslått at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves. Den norske kirke vil i så tilfelle ikke kunne påberope seg noen lovhjemmel for å få opplysninger om familierelasjoner fra Folkeregisteret. En slik endring vil øke behovet for at kirkebokførende prest ber om dokumentasjon på familierelasjoner ved dåp og ved inn- og utmeldinger av barn. En slik endring vil være til hinder for Den norske kirkes arbeid med digitalisering, automatisering og økt mulighet for at medlemmer selv kan få løst sine behov på internett. I august 2016 ble det lansert en nettbasert selvbetjeningsløsning for inn- og utmelding av Den norske kirke. Ettersom Den norske kirke ikke har tilgang til informasjon om foreldreansvar, kan denne løsningen ikke benyttes for inn- og utmelding av barn. Dette fører til merarbeid for menighetskontorene, og det fører også til at det benyttes digitale hjelpemidler fra tredjeparter som ikke oppfyller krav til personvern. Det er derfor ønskelig at Den norske kirke får en lovhjemmel til å motta informasjon om både familierelasjoner og foreldreansvar fra Folkeregisteret.

I lys av medlemsregisterets størrelse og forhold til personopplysningslovgivningen, anses det som nødvendig å gi en tydelig lovhjemmel for registeret.

Kirkerådet gir sin tilslutning til at det tas inn en særskilt bestemmelse om Den norske kirkes medlemsregister. Medlemsregisterets størrelse og forhold til personopplysningsloven tilsier etter Kirkerådets vurdering at det bør gis en tydelig lovhjemmel for registeret. Kirkerådet ber departementet vurdere hvorvidt det i medlemsregisterets lovhjemmel også kan inkluderes en rett til å få opplysninger fra Folkeregisteret om familierelasjoner og foreldreansvar, slik at inn- og utmelding også av barn kan gjøres gjennom Den norske kirkes nettbaserte selvbetjeningsløsning. Av forenklingshensyn og for å sikre at kirkens medlemmer selv kan få løst sine behov gjennom elektroniske selvbetjeningsløsninger er en slik lovhjemmel ønskelig. Kirkerådet viser til at medlemsregisteret etter dagens situasjon er unntatt konsesjonsplikt etter vedtak fra Datatilsynet etter dagens personopplysningslov § 33 tredje ledd. Kirkerådet ber departementet særlig vurdere om den nye personvernlovgivningen fra mai 2018 medfører behov for enkelte endringer i den foreslåtte bestemmelsen.

3.20 Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om kirkebygg

Departementet foreslår følgende bestemmelse om kirkebygg:

Kirkene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Kirkemøtet gir regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

Departementet viser til at det at kirkene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, er såpass ukontroversielt at det er i tvil om det er nødvendig å videreføre en lovbestemmelse om det.

Bestemmelsene gir Kirkemøtet hjemmel til å fastsette regler som kan avløse reglene i kirkeloven §§ 18–21. Disse bestemmelsene dreier seg om forvaltning av kirkene, begrensning i rådighet, kirkefond, betaling for bruk av kirken, bruk av kirkene, oppføring av kirke mv.

Kirkemøtet har tidligere gitt uttrykk for at loven bør fastsette at «[h]vert sokn skal ha minst én kirke (...)» (sak KM 11/15). Under redegjørelsen for gjeldende rett peker departementet på at:

«kirkeloven [stiller] krav om at det skal være kirke i hvert sokn. I § 21 er det stilt krav blant annet om antallet sitteplasser i ny kirke som bygges. Disse bestemmelsene innebærer at det ikke kan treffes vedtak om utskilling av sokn uten at kommunen forplikter seg til å finansiere oppføringen av nytt kirkebygg i det nye soknet, dersom det ikke allerede finnes et egnet og stort nok kirkebygg i det nye soknet. Ved utskillingen av nytt sokn vil det komme også andre merutgifter, blant annet til administrasjon av det nye soknet og til driften av det nye kirkebygget, noe kommunen også er forpliktet til å bære utgiftene for.

Etter kirkeloven § 21 skal departementet godkjenne oppføring, ombygging, utvidelse og nedlegging av kirke, og dessuten kirketomt, tegninger, kostnadsoverslag og finansieringsplan. Bakgrunnen for at departementet er gitt godkjenningsmyndighet på disse områdene, er det kommunale utgiftsansvaret for kirkebyggene» (høringsnotatet side 92).

I høringsnotatet gir departementet uttrykk for at det mener at Den norske kirke selv bør bestemme sin sokneinndeling, jf. utkastet til § 10 annet ledd og omtalen i kapittel 3.19 ovenfor. Departementet foreslår derfor at dagens lovbestemmelse om at det skal være kirke i hvert sokn, samt lovkravet til kirkebyggenes størrelse mv., bør utgå fra lovgivningen.

Hjemmelen Kirkemøtet ventes gitt i § 10 annet ledd – jf. der særlig om myndighet til å treffe nærmere bestemmelser om *kirkelige organer* og, underforstått, *deres myndighet*¹¹ – er muligens vid nok til også å dekke eller overlape Kirkemøtets hjemmel etter utkastets § 13.

Departementet har imidlertid ønsket å *presisere eksplisitt at Kirkemøtets myndighet også omfatter kirkebyggfeltet*.¹² Uten at det er sagt uttrykkelig, legges det til grunn at dette skyldes soknets eierskap og at Kirkemøtet på grunn av legalitetsprinsippet trenger hjemmel i lov til å regulere og i noen grad gripe inn i soknets eierposisjon. Slike hjemler er det i dag gitt en rekke av i kirkeloven, der *soknets eierposisjon i stor grad er innrammet av begrensninger*, både i form av forbud og i noen grad av godkjenningsordninger. Som kjent henger denne lovreguleringen «tett sammen med lovreguleringen av det kommunale finansieringsansvaret».¹³

Det følger av lovforslaget § 9 tredje ledd at menighetsrådet i utgangspunktet er det organ som opptrer på vegne av soknet – nødvendigvis *også som eier av kirkebyggene*.

¹¹ Se slik underforstått høringsnotatet blant annet side 93.

¹² Jf. høringsnotatet side 84.

¹³ Jf. høringsnotatet side 90.

Det innebærer at det er menighetsrådet som i utgangspunktet utøver de funksjoner som hører til eierrollen.¹⁴

Hvis ikke Kirkemøtet treffer nærmere bestemmelser etter § 10 annet ledd, vil altså menighetsrådet *utøve samtlige eierfunksjoner*, også de som i dag faller inn under bestemmelsen om forvaltning av kirkene etter kirkeloven § 18 første ledd.

Det organ som istedenfor menighetsrådet ventelig gis myndighet til å utøve enkelte eierfunksjoner, vil nødvendigvis gjøre dette *på vegne av soknet* som eier. Det blir tilsvarende som i dag, når fellesrådet opptretr på vegne av soknet som eier i medhold av kirkeloven § 18 første ledd.

Organet vil altså i denne relasjon måtte anses som et *organ for soknet*, også om dette organet er noe lengre fra soknet enn de fleste fellesråd er i dag. Å trekke opp et skille her ut fra geografisk eller annen form for «avstand»¹⁵ til soknet, er det ikke noe dekning for.

Det vises til at kirkebyggene er en sentral del av den norske kulturarven og står i en særstilling som kulturminner. Uavhengig av om det er stat eller kommune som får ansvar for å finansiere kirkebygg, bør det etableres en kirkeantikvarisk kompensasjon etter mønster fra Svergies *kyrkoantikvariska ersättningen* hvor staten tar et på seg et særskilt ansvar for å istandsette kulturhistorisk verdifulle kirkebygg.

Kirkerådet gir sin tilslutning til at loubestemmelsen om at kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, videreføres. Kirkerådet er enig i at det Kirkemøtet bør gis hjemmel til å gi regler som erstatter bestemmelsene i dagens kirkelov §§ 18–21 om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

Videre mener Kirkerådet at ansvaret for finansiering av kirkebygg, dersom det forblir i kommunen, bør suppleres med etableringen av en statlig finansiert kirkeantikvarisk kompensasjon etter mønster fra Svergies kyrkoantikvariska ersättningen.

3.20 a) Forslag om at forbudet mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område ikke videreføres

Departementet mener at kirkeloven § 21 om forbud mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område ikke bør videreføres, men legger til grunn at dette spørsmålet bør avklares gjennom kommunale reguleringsplaner og kommunens behandling av byggesaker. I et udatert og upaginert notat fra KA, har KA pekt på følgende:

¹⁴ I dag er denne myndighet i første rekke innsnevret at fellesrådets myndighet i medhold av kirkeloven § 18 første ledd.

¹⁵ I Oslo vil det geografisk omtrent gå ut på ett om en taler om fellesrådet eller bispedømmerådet. Her opptretr fellesrådet på vegne av nær 40 kirkebyggeiere (sokn). Det er vanskelig å snakke om nærhet til soknet her.

«KA legger vekt på at denne bestemmelsen har sin bakgrunn i kirkebyggenes særlige posisjon og betydning. Kirkebyggene er offentlige stedskapende arkitekturmonumenter, og kan ha en særlig plass i kulturlandskapet, ikke minst i spredtbygde områder. En bestemmelse som sikrer kirkebyggene fra «innbygging» og som gir en viss bebyggelsesmessig skjerming, er ikke primært en sak som angår De norske kirke som trossamfunn, men et uttrykk for en statlig kulturpolitikk. Det handler bl.a. om vern og utvikling av steders karakter og identitet. Erfaring viser at disse hensynene er under sterkt press mange steder, og vi kan vanskelig se at det er kulturpolitisk grunnlag for å fjerne slike vernebestemmelser. KA foreslår at bestemmelsen videreføres eller at den videreføres i annet relevant lovverk, f.eks. plan og bygningsloven.»

Det antas at Kirkerådets synspunkter på dette punkt vil være sammenfallende med KAs synspunkter ovenfor. Etter dagens kirkelov § 21 femte ledd er det imidlertid gitt en myndighet til departementet å gi tillatelse til slik bebyggelse. I en situasjon hvor departementet overlater bestemmelser om kirkebygg til Kirkemøtet, kan en ikke se for seg at departementet i fremtiden fortsatt bør ha en slik myndighet. Det taler for at et kirkelig organ – etter Kirkemøtets bestemmelse – bør ha myndigheten til å dispensere fra forbundet. Det foreslås derfor at Kirkerådet uttaler følgende:

Kirkerådet går inn for det videreføres et forbud mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygde område, men at det åpnes for at Kirkemøtet eller det organ Kirkemøtet bestemmer kan gi tillatelse, i stedet for departementet. Kirkerådet viser til at kirkebyggene er offentlige stedskapende arkitekturmonumenter, og kan ha en særlig plass i kulturlandskapet, ikke minst i spredtbygde områder. En bestemmelse som sikrer kirkebyggene fra «innbygging» og som gir en viss bebyggelsesmessig skjerming handler om vern og utvikling av steders karakter og identitet. Erfaring viser at disse hensynene er under sterkt press mange steder, og Kirkerådet kan vanskelig se at det er kulturpolitisk grunnlag for å fjerne slike vernebestemmelser. I en situasjon hvor departementet overlater bestemmelser om kirkebygg til Kirkemøtet, finner Kirkerådet det ikke naturlig at departementet fortsatt skal ha denne myndigheten.

3.21 Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde for kirkelige organer

Kirkemøtet har tidligere uttalt at det «bør reguleres i (...) lov (...) at (...) (r)elevante innhold i dagens forvaltningslov, offentleglova og annet statlig regelverk videreføres og innlemmes i Den norske kirkes regelverk. Det samme gjelder ordninger for klagebehandling» (sak KM 11/15). Det fremgår av høringsnotatet kapittel 8.3.8 at departementet har merket seg dette og kommet til at det bør overlates til Kirkemøtet å fastsette regler for offentlig saksbehandling. Det kan antas at Kirkemøtet i prinsippet kunne gjøre dette med hjemmel i Kirkemøtets alminnelige kompetanse etter § 10 annet ledd. Departementet foreslår imidlertid at Kirkemøtets myndighet hjemles i en egen lovbestemmelse «[f]or at det ikke skal være noen tvil om Kirkemøtets kompetanse til å fastsette at slike regler skal gjelde også for soknets organer» (høringsnotatet side 83). Forslaget lyder som følger:

Kirkemøtet bestemmer om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for virksomheten som drives av kirkelige organer.

Dette forslaget kan anses som en god løsning på spørsmålet.

Offentleglova § 25 tredje ledd slår i dag fast at «[u]ntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røysteresultat ved utnemning av biskop». Ettersom departementets lovforslag har som hovedinnretning at «lovgivningen om Den norske kirke bør reduseres i omfang», anbefales det at Kirkerådet anbefaler at offentleglova § 25 tredje ledd oppheves som følge av lovforslaget. Kirkemøtet vil i tråd med lovforslaget selv kunne fastsette en tilsvarende særregel om offentliggjøring av nominasjonsvedtak og avstemningsresultat.

Videre foreslår departementet å lovfeste at forslag til vesentlige endringer i bestemmelsene i kapittel 3 om Den norske kirke skal forelegges Kirkemøtet. Departementet peker i høringsnotatet på at:

«grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet om Den norske kirke kan være uklare, blant annet i lys av Den norske kirkes tros- og livssynsfrihet, og at Den norske kirkes syn på aktuell lovgivning på en kvalifisert måte kan være med på å påvirke hva Stortinget kan eller bør gi lovgivning om. Etter departementets syn gir dette grunn til å ta inn en særlig saksbehandlingsregel som sikrer at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til endringer i den særlige lovgivningen om Den norske kirke. Departementet legger til grunn at det er nødvendig at saken faktisk forelegges Kirkemøtet, og at det ikke er tilstrekkelig at for eksempel Kirkerådet gis anledning til å uttale seg. Det bør imidlertid være tale om endringer av vesentlig karakter. Endringer av mer lovteknisk karakter eller som ikke har noen vesentlig betydning for Den norske kirke, bør Kirkerådet kunne uttale seg om» (høringsnotatet side 83).

Det antas at det er hensiktsmessig at det gis en særlig saksbehandlingsregel som sikrer at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til endringer i den særlige lovgivningen om Den norske kirke.

Kirkerådet gir sin tilslutning til forslaget om at det overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde for kirkelige organer. Kirkerådet anbefaler samtidig at offentleglova § 25 tredje ledd oppheves, da det ikke lenger er naturlig at offentleglova gir særskilte bestemmelser knyttet til tilsetting av biskoper.

Ettersom grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet om Den norske kirke kan være uklare, blant annet på grunn av Den norske kirkes tros- og livssynsfrihet, støtter Kirkerådet at det fastsettes en særlig saksbehandlingsregel som sikrer at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til vesentlige endringer i den særlige lovgivningen om Den norske kirke.

3.22 Forslag om at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette om medlemmer av kirken skal betale medlemskontingent

I høringsnotatet gir departementet uttrykk for følgende:

«Departementet ser det ikke som aktuelt å forplikte Den norske kirke til å innføre medlemskontingent. Departementet kan ikke se at staten kan pålegge Den norske kirke – eller andre tros- og livssynssamfunn – å innføre avgift for sine medlemmer, heller ikke som vilkår for å tildele offentlige tilskudd. Dette må Den norske kirke, liksom andre tros- og livssynssamfunn, selv ta stilling til, fastsette vilkår for og bestemme innretningen på.

Det er uklart om Den norske kirke i dag har rettslig adgang til å pålegge kirkemedlemmene å betale medlemskontingent. For å unngå tvil foreslår departementet inntatt en lovbestemmelse som gir kirken adgang til å innkreve kontingent. Departementets forslag til lovbestemmelse lyder, jf. lovutkastet § 12:

Kirkemøtet kan bestemme at medlemmer av Den norske kirke skal betale medlemskontingent» (høringsnotatet side 112).

Se høringsnotatet kapittel 10 for nærmere vurdering fra departementet. Det skal samtidig pekes på at departementet i kapittel 9 – i en drøfting av et alternativ med finansiering av Den norske kirke etter medlemstall – gir uttrykk for følgende:

«Om kirkens medlemstall skulle inngå som en regelstyrt faktor for utmålingen av offentlige tilskudd, på linje med tilskuddsordningen for andre tros- og livssynssamfunn, ville dette ellers kunne være en hindring for innføring av en form for medlemskontingent i Den norske kirke, jf. omtalen i kapittel 10 nedenfor. En pliktig medlemskontingent vil neppe kunne innføres uten at medlemmer i et visst antall velger å melde seg ut av Den norske kirke. Selv om Den norske kirke vil få økte inntekter fra en kontingent, vil et bortfall av medlemmer – som følge av kontingenten – bety redusert offentlig støtte. Inntekter som Den norske kirke vinner gjennom en kontingent, vil med andre ord kunne bli utliknet gjennom reduserte offentlige tilskudd. Nettoeffekten for kirken kan da bli marginal eller kanskje negativ» (høringsnotatet side 111).

Når det gjelder spørsmålet om Den norske kirke i dag har rettslig adgang til å pålegge kirkemedlemmene å betale en obligatorisk medlemskontingent, har departementet altså gitt uttrykk for at det er uklart om Den norske kirke i dag har en slik adgang. Spørsmålet henger sammen med legalitetsprinsippet og graden av offentligrettslig regulering av Den norske kirke. Legalitetsprinsippet går ut på at myndighetene kun kan pålegge den enkelte plikter med hjemmel i lov. Før 1. januar 2017, da Den norske kirke fortsatt var en statskirke, må det anses som nokså klart at det ville være behov for en lovhjemmel for å pålegge medlemmene å betale medlemskontingent. Med lovreformen som trådte i kraft 1. januar 2017 ble de tidligere statskirkelige virksomhetene omdannet til et eget rettssubjekt, med en tydeliggjøring av Den norske kirke private autonomi.¹⁶ Som en særlovregulert størrelse er det imidlertid fortsatt en stor grad av offentligrettslig regulering av Den norske kirke, som i dag blant annet lovregulerer kirkemedlemmers rettigheter og plikter, se særlig kirkeloven §§ 4 første ledd, 6 tredje og fjerde ledd og 30. Dette peker i retning av at det med dagens lovgivning vil være nødvendig med hjemmel i lov for å pålegge kirkemedlemmene nye plikter, selv om dette er noe uklart som følge av Den norske kirkes rettslige selvstendiggjøring fra 1. januar 2017. Med lovforslaget vil Den norske kirkes private autonomi i enda større grad tydeliggjøres. Samtidig innebærer lovforslaget en fortsatt lovregulering av Den norske kirke på flere områder. Det er derfor et spørsmål om Den

¹⁶ Se blant annet Prop. 55 L (2015–2016) side 20 og 56.

norske kirke fortsatt er såpass offentligrettslig regulert at en adgang til å pålegge kirkemedlemmene en plikt til å betale medlemskontingent tilsier at det er nødvendig med hjemmel i lov. Dette er ikke et opplagt rettslig spørsmål, men et spørsmål som er uklart. Når departementet går inn for å foreslå en lovbestemmelse som gir kirken adgang til å innkreve medlemskontingent, er dette begrunnet i at dette er «for å unngå tvil» (høringsnotatet side 112).

Etter gjeldende rett er det lagt til grunn at det ikke er adgang til å ekskludere medlemmer. En innføring av en obligatorisk medlemsavgift trenger imidlertid ikke bety at medlemmer blir ekskludert dersom de ikke betaler.

Kirkemøtet har tidligere gått imot at offentlig finansiering av Den norske kirke suppleres med et mindre medlemsbidrag for å dekke menighetens øvrige virksomhet:

«Kirkemøtet mener, i tråd med mange kirkelige høringsinstanser, at en medlemsavgift kan bli oppfattet som en betaling for tjenester som kirken utfører overfor sine medlemmer. Flere høringssvar fra menigheter viser klart at man ikke ønsker utvikling mot en "foreningskirke", noe som en medlemskontingent kan oppleves å bidra til. Den norske kirke som folkekirke er derfor ikke tjent med å finansiere virksomheten med medlemskontingent.

Ut fra Kirkemøtets sterke fokusering på det offentliges ansvar for en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk og den store frivillige finansieringen som finner sted i mange menigheter i dag, mener Kirkemøtet at det nå ikke er aktuelt å vurdere en medlemsavgift. En medlemsavgift vil kunne svekke forståelsen av at det offentlige vil føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk» (sak KM 08/06 – Kirkemøtets høringsuttalelse til NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*).

Vurderingene som ble gjort i sak KM 08/06 er også relevante i dag. Det vises samtidig til at det i høringen om *Veivalg for fremtidig kirkeordning* kun var 3 prosent av høringsinstansene som gikk inn for medlemsavgift dersom dagens finansierungsordning for Den norske kirke faller bort. Dette henger også sammen med prinsippet om at det ikke skal være andre krav eller kriterier enn dåpen for å være medlem i Den norske kirke.

En risikerer at en slik ordning i fremtiden vil kunne undergrave prinsippet i Grunnloven § 16 om statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. På den annen side vil Den norske kirke være prisgitt nivået på offentlig finansiering og frivillige bidrag, uten mulighet til å skaffe seg selv egne inntekter, dersom Kirkemøtet ikke anses å ha rettslig adgang til å fastsette at medlemmene skal måtte betale en medlemskontingent. I et likebehandlingsperspektiv kan det også ses på som lite hensiktsmessig om Den norske kirke, til forskjell fra andre tros- og livssynssamfunn, ikke skal ha rett til å kreve inn medlemskontingent eller avgift, selv om andre tros- og livssynssamfunn ikke nødvendigvis finansieres ved hjelp av medlemskontingent.

En kunne også se for seg at den offentlige finansieringen av Den norske kirke suppleres med noe inntekter fra medlemskontingent. Det vil imidlertid kunne medføre at en del medlemmer vil ønske å melde seg ut av Den norske kirke, slik at det er ikke gitt at Kirkemøtet uten videre ville gå inn for en slik løsning.

Kirkerådet viser til at det i Den norske kirke er lite ønskelig å innføre en medlemskontingent. Dette henger blant annet sammen med et prinsipp om at

det ikke skal være andre krav eller kriterier enn dåpen for å være medlem i Den norske kirke. Samtidig kan ikke Kirkerådet se at Den norske kirke som en rettslig selvstendiggjort kirke, ikke skal kunne ha adgang til å kreve inn medlemskontingent. Kirkerådet støtter derfor lovbestemmelsen fordi det er noe tvilsomt om den privatrettslige autonomien strekker til for å kunne innføre en slik ordning.

3.23 Forslag om at bestemmelsene om at soknet og Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter skal videreføres

Departementet foreslår følgende bestemmelser i lovutkastet § 9:

§ 9. Soknet og Den norske kirke

Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne.

Den norske kirke, så vel som det enkelte sokn, er et eget rettssubjekt og har rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.

Det vises til at Kirkemøtet i sak KM 11/15 ga uttrykk for at det bør lovreguleres at:

«Soknet som geografisk enhet og organisatorisk ramme for menigheten, skal være den grunnleggende enhet i Den norske kirke og ha status som selvstendig rettssubjekt slik som i dag.

Soknet skal som i dag være uløselig knyttet til trossamfunnet Den norske kirke. (...)

Den norske kirke har et nasjonalt rettssubjekt med Kirkemøtet som det øverste organ, og loven avklarer forholdet mellom dette rettssubjektet og soknene (...)»

Som det fremgår ovenfor har departementets lovutkast § 9 fulgt opp disse innspillene.

Når det gjelder forholdet mellom rettssubjektet Den norske kirke og soknene, skal det pekes på at da sak KM 11/15 ble behandlet av Kirkemøtet i 2015, anbefalte Kirkerådet at Kirkemøtet gikk inn for «en ordning der soknene inngår som enheter innenfor det nasjonale rettssubjektet» (vedtaksforslag D1). Kirkemøtekomiteen som behandlet sak KM 11/15 uttalte at:

«Hva gjelder den nærmere reguleringen av forholdet mellom rettssubjektene i kirken, mener komiteen det er for tidlig å konkludere med at soknene skal inngå som deler av eller enheter innenfor rettssubjektet Den norske kirke. Dette er et vanskelig spørsmål som foreløpig ikke er tilstrekkelig utredet.»

På den bakgrunn vedtok Kirkemøtet å be «Kirkerådet utrede alternativer for hvordan forholdene mellom rettssubjektene i kirken skal reguleres og hvordan Kirkemøtets lovgivningsmyndighet overfor soknet skal forankres og avgrenses».

På det samme Kirkemøtet uttalte Kirkemøtet i dets høringsuttalelse til *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille* at:

«Kirkemøtet legger til grunn at spørsmålet om hvordan forholdet mellom rettssubjektene skal reguleres, er noe man må komme tilbake til med henblikk på neste fase i reformprosessen» (sak KM 10/15).

Departementet går inn for at bestemmelsene om både Den norske kirkes rettslige status og handleevne og den tilsvarende reguleringen av soknet bør videreføres i ny lovgivning, samt at bestemmelsen om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke bør føres videre. Departementet uttaler at

«En fundamental premiss for departementet er dermed at soknet skal føres videre som selvstendig rettssubjekt. Departementet viser også til Kirkemøtets vedtak i sak KM 11/15. Det er, etter departementets oppfatning, derfor ikke aktuelt å innlemme soknene i rettssubjektet Den norske kirke. En kunne teoretisk tenke seg at soknet ble videreført som et rettssubjekt innenfor det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke, slik ordningen for eksempel er i Svenska kyrkan, jf. *lag (1998:1591) om Svenska kyrkan* 1 § og 4 §, men departementet har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å foreslå en slik konstruksjon i loven her» (høringsnotatet side 78).

I og med at departementet har vurdert andre måter forholdet mellom rettssubjektene kan organiseres på, men ikke funnet tilstrekkelig grunnlag til å gå videre med dem, er det et spørsmål om hvor mye arbeid Kirkerådet bør nedlegge for å utrede alternative reguleringer knyttet til forholdet mellom rettssubjektene. I forkant av forrige lovreform utarbeidet Kirkerådet en drøfting av Den norske kirkes rettslige handleevne, som forelå til behandlingen først i Kirkerådet og senere i Kirkemøtet. Kirkemøtet valgte ikke å gå videre med spørsmålet, men ba om mer utredning.

Siden forholdet må reguleres i lov, vil eventuelle utredninger finne sted i samband med høringen eller Kirkemøtets senere behandling av lovforslaget i april 2018. Det anbefales at Kirkerådet ikke arbeider videre med spørsmålet.

Det støttes at soknenes og rettssubjektet Den norske kirkes rettslige handleevne videreføres. Samtidig understrekes det at lovutkastet § 10 tredje ledd presiserer at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre. Det gjelder blant annet de oppgavene som tilligger soknets organer på vegne av soknet som kirkeeier, jf. ovenfor. Bestemmelsen dekker også de enkeltsaker som det i henhold til kirkeordningen vil ligge til soknets organer å ivareta. I saken om *Veivalg for fremtidig kirkeordning* har Kirkemøtet blant annet gjort vedtak om at kirkeordningen skal inneholde bestemmelser om at «fellesrådet beholder arbeidsgiveransvaret for de som er ansatt i soknet», jf. vedtaks punkt 2 bokstav f).

Kirkerådet gir sin tilslutning til at soknenes og Den norske kirkes rettslige handleevne videreføres gjennom lovutkastet § 9 første og annet ledd.

Kirkerådet støtter at Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ.

Spørsmål om kategorialmenigheter og valgmenigheters rettssubjektivitet

Dagens kirkelov § 2 siste ledd slår fast at særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter fastsettes av Kirkemøtet. Myndigheten lå tidligere til Kongen,

som ved kgl.res. 13. desember 2013 delegerte myndigheten til Kirkemøtet. Fra 1. januar 2017 ble myndigheten lagt til Kirkemøtet i loven.

Det vises til at kategorialmenighetene ikke har vært å forstå som sokn i kirkelovens forstand, men at departementet i brev 8. mars 2000 (referanse 99/0419 KiA) til Kirkerådet ga uttrykk for at:

«(...) den enkelte døvemenighet er å anse som et eget rettssubjekt, i den forstand at Døves menighetsråd på vegne av menigheten kan inngå privatrettslige avtaler, anlegge og motta søksmål, stifte gjeld og være hjemmelshaver til fast eiendom. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at Kirkeloven ikke beskytter en døvemenighet mot å bli slått konkurs.»

Det anbefales at Kirkerådet uttaler seg om dette, for å sikre adgangen til å opprette og videreføre den rettslige handleevnen for det som i gjeldende lovverk omtales som kategorialmenigheter og valgmenigheter.

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet fortsatt selv vil kunne opprette kategorialmenigheter og eventuelt valgmenigheter som vil være å anse som egne rettssubjekter, også uten hjemmel i lov tilsvarende gjeldende kirkelov § 2 siste ledd. Dersom det er tvilsomt om disse vil være å anse som rettssubjekter, ber Kirkerådet departementet å vurdere hvordan disse enhetene kan ivaretas i en ny lovgivning.

3.24 Kommunal eller statlig finansiering av Den norske kirke

Departementet reiser spørsmålet om finansieringen av Den norske kirke bør videreføres med et delt finansieringsansvar mellom stat og kommune, eller om staten bør ta det fulle finansieringsansvaret. Departementet har ikke konkludert i spørsmålet, men har en relativt utfyllende drøfting av fordeler og ulemper med de to alternativene, se kapittel 9.6.5, 9.6.6 og 9.6.7. Ettersom dette er et svært viktig spørsmål i lovforslaget, gjengis deler av departementets argumentasjon her:

«9.6.5 Spørsmålet om å videreføre det kommunale utgiftsansvaret

Av hensyn som kan tilsi at kommunenes finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke bør føres videre, vil departementet særlig nevne:

- Gjennom de reformene som er gjennomført på kirkens område siden 1980-tallet og til i dag, er det skjedd store endringer i kirkens rettslige, økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Reformene i kirkeordningen de siste 20–30 årene har vært blant de mest omformende i kirkens historie. Sentrale hensyn under reformarbeidet har vært å sikre stabilitet og kontinuitet. Reformene skulle ikke etablere en ny kirke eller utfordre de egenskapene som kjennetegner Den norske kirke som folkekirke. Hensynet til stabilitet og kontinuitet kan tilsi at det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke bør føres videre.
- Kommunenes finansieringsoppgaver på kirkens område har hatt stor betydning for oppgave- og myndighetsfordelingen innad i Den norske kirke. Kirken i Norge har i stor grad vært finansiert

nedenfra, så å si, noe som er en vesentlig grunn til at Den norske kirke i dag har en mer desentralisert organisasjonsstruktur enn mange andre kirkesamfunn. Dette har medført en kirkeordning som gjennom årene har balansert Kongens myndighet som øverste kirkestyre mot soknenes selvstendighet og demokratiske basis. Opprettholdelsen av det kommunale finansieringsansvaret for kirkens virksomhet kan bidra til å videreføre en balanse i myndighetsfordelingen i Den norske kirke.

- Kommunenes finansieringsansvar overfor kirken har fra sin begynnelse bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Opp gjennom historien har nærheten og samarbeidet mellom kommunene og kirken etter departementets syn representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet. Kommunene som bevilgende myndighet har sikret en direkte kontakt mellom kommune og kirke, for lokalt samarbeid og praktiske, lokalt tilpassede løsninger, forankret i lokale særpreg og tradisjoner. En oppheving av det kommunale finansieringsansvaret for kirken vil da kunne ses som svekkelse av kirkens lokale forankring og det mangeårige, godt fungerende samvirke mellom kommune og kirke.
- Dersom kommunenes lovregulerte ansvar for kirken blir opphevet, vil soknenes økonomi være undergitt andre finansieringskilder og andre rammevilkår. Nasjonal styring og samordning av kirkens og soknenes økonomi vil redusere den økonomiske selvstendigheten soknene har i dag. Et syn om at soknene i Den norske kirke bør ha stor grad av økonomisk selvstendighet, kan tilsi en videreføring av kommunenes finansieringsansvar.
- En fortsatt lovregulering av et kommunalt og statlig finansieringsansvar for Den norske kirke gir kirken tilgang til flere offentlige finansieringskilder. Kirken vil så å si ha flere økonomiske ben å bygge sin virksomhet på.

(...)

9.6.7 Spørsmålet om statlig overtakelse av finansieringsansvaret

Av hensyn som kan tilsi at den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene endres ved at staten tar over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke, vil departementet særlig nevne:

- Ved etableringen av det nye rettssubjektet for Den norske kirke fra 1. januar 2017 er det dannet en økonomisk og rettslig selvstendig enhet på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Det finnes derfor nå en selvstendig kirkelig forvaltningsorganisasjon utenfor staten som på Den norske kirkes vegne kan motta og fordele de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke.
- Ved full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet vil Den norske kirke få anledning til å se alle sine oppgaver i sammenheng og på selvstendig grunnlag kunne fordele myndighet og ansvar, oppgaver og ressurser til de enkelte organene

eller instansene i kirken. Kirkens organisering og kirkens ressurser kan ses i sammenheng.

- Den norske kirke kan på nasjonalt nivå vurdere ressursbruken på kirkebyggenes drift og vedlikehold i sammenheng med andre deler av kirkens utgiftsoppgaver. Nasjonal styring på kirkebyggområdet gir Den norske kirke større muligheter for et målrettet og planmessig vedlikehold av sine kirkebygg enn ved en videreføring av det kommunale finansieringsansvaret på området.
- Full finansiering over statsbudsjettet innebærer en betydelig forenkling av den offentlige finansieringsordningen for Den norske kirke» (høringsnotatet side 100 og 102)

Departementet har også en nærmere drøfting i kapittel 9.6.7 som tar for seg temaene strukturell endring, kommune og kirke, forholdet mellom nasjonal samordning og lokalt selvstyre, demokratihensyn, kirkebyggene, økonomiske, administrative og organisatoriske hensyn, forenklingperspektiv og variasjon i utgiftsoppgaver og kirkens medlemsopplutning kommunene imellom. Drøftingen bør leses i sin helhet.

Det skal særlig pekes på at departementet uttaler følgende knyttet til statlig finansiering:

«Med statsbudsjettet som finansieringskilde både for det nasjonale rettssubjektet og for soknene, vil arbeidsgiver- og arbeidstakerrelasjonen i kirken trolig lettere kunne baseres på et felles, gjennomgående avtaleverk, der lønns- og arbeidsvilkårene for alle kirkens ansatte kan innpasses i ett gjennomgående system for kirken. Kirken vil lettere kunne etablere én arbeidsgiverlinje» (høringsnotatet side 108).

I denne sammenheng skal det vises til at selv om det fra lovendringene fra 1. januar 2017 er adgang til å avtale overføring av arbeidsgiverfunksjoner fra soknene og til rettssubjektet Den norske kirke eller fra rettssubjektet Den norske kirke til soknene, forutsetter dette en avtale hvor partene er enige. Selv om det derfor kan sies å være mulig å etablere én arbeidsgiverlinje også i dag eller også med en delt finansiering mellom kommune og stat, vil det være lettere å etablere én arbeidsgiverlinje i det tilfelle Kirkemøtet har organiseringskompetanse i tråd med lovforslaget § 10 annet ledd og kan samtidig kan disponere finansiering til alle typer stillinger gjennom en statlig finansiering. Det skal samtidig understrekes at kirken selv vil måtte utrede konsekvenser for de arbeidstakere som er berørt av en eventuell fremtidig etablering av én arbeidsgiverlinje.

I høringen om *Veivalg for fremtidig kirkeordning*, som ledet frem til sak KM 08/16 med samme valg, ga 96 prosent av høringsinstansene uttrykk for at de delte «Kirkerådets vurdering om at dagens finansieringsordning er den beste til å sikre en bred folkekirke», jf. høringssspørsmål 2. Kirkemøtet ga i sak KM 11/15 uttrykk for at «kommunens ansvar for å finansiere den lokale kirke [bør] videreføres», noe det også la til grunn for vedtaket i sak KM 08/16. For ordens skyld skal det pekes på at noe av konteksten i 2015 og 2016, var departementets beskrivelse i høringsnotatet og senere Prop. 55 L (2015–2016) om en eventuell medlemsfinansiering i en eller annen form:

«En rammelovgivning for Den norske kirke vil også reise spørsmålet om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, slik at kirken på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Departementet antar at en

omlegging for eksempel i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form, da vil være naturlig å vurdere» (høringsnotatet *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille* side 20; se også Prop. 55 L (2015–2016) side 14).

I Kirkemøtets behandling av NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, kom Kirkemøtet til en annen konklusjon:

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

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

Finansieringsordningen bør hjemles i en ny Kirkelov.

(...)

Kirkemøtet vil imidlertid understreke at utgiftsnivået til kirkebygg er svært ulikt fra kommune til kommune. Det vil derfor være behov for å drøfte statlige tilskudds- og utjevningsordninger, slik utvalget foreslår. Dette gjelder særlig fredede og verneverdige kirker» (sak KM 08/06).

Det kan være hensiktsmessig å avvente resultatet av høringen om ny trossamfunnslov før Den norske kirke uttaler seg om de to alternative ordningene. Ettersom departementet har lagt opp til at Kirkemøtet 2018 skal uttale seg til forslaget, på bakgrunn av en oppsummering av høringen, kan det være hensiktsmessig å overlate vurderingen av finansieringsordningen for Den norske kirke til Kirkemøtet.

Det kan vurderes om en burde gi noen nærmere konkretiseringer til hva stat og/eller kommune skal ha ansvaret for å finansiere i lovforslaget § 12. En kunne for eksempel vurdere om det bør spesifiseres i loven at staten har et ansvar for trosopplæring. Dagens kirkelov § 2 slår fast at staten økonomiske ansvar er knyttet til å gi «tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål». Denne bestemmelsen kom inn i loven fra 1. januar 2017 og er foreslått innholdsmessig videreført i lovforslaget § 12. I forbindelse med lovfestingen av statens økonomiske ansvar, understreket mange menighetsråd og fellesråd at kirkens trosopplæring var et oppgavefelt som burde nevnes særskilt i lovbestemmelsen. Departementet uttalte i den forbindelse:

«Flere tok til orde for at statens tilskudd til kirkens trosopplæring bør bevilges særskilt. Departementet kan imidlertid ikke se at det i framtiden bør være statens oppgave å prioritere og fordele bevilgninger mellom formål som ligger under Kirkemøtets ansvarsområde. Departementet går derfor inn for at statens tilskudd til en selvstendig kirke som hovedregel gis som ett, samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon» (Prop. 55 L (2015–2016) side 37).

På denne bakgrunn valgte Stortinget i 2016 heller ikke å nevne trosopplæringen som oppgavefelt særskilt i lovbestemmelsen om statens økonomiske ansvar. Det er

vanskelig å se for seg at staten vil endre denne vurderingen i en lovreform hvor det legges opp til en nedbygging av dagens lovregulering av Den norske kirke.

Kommunens økonomiske ansvar, som kom inn i loven fra 1. januar 1997, inneholder langt mer omfattende bestemmelser om kommunens ansvar. Kommuneloven § 15 forplikter kommunene til å dekke utgifter som gjelder kirkebyggene og gravplassene (drift, vedlikehold og nybygg/nyanlegg), personell som trengs for å benytte kirkebyggene til gudstjenester og kirkelige handlinger samt dekke administrative utgifter (kontorlokaler, utstyr, administrativt personell) til menighetsrådene og det kirkelige fellesrådet. Med unntak for visse utgifter til konfirmasjonsopplæring, peker departementet på at ikke har økonomiske forpliktelser til trosopplæring, diakoni, kirkemusikk eller annen kirkelig virksomhet. Kommunene kan likevel gi økonomisk støtte til slike formål. Når det gjelder trosopplæring, vises det til omtalen ovenfor om statens ansvar. Når det gjelder diakoni og kirkelig undervisning, vises det til at dette i dag delvis finansieres av statlige midler gjennom Kirkemøtets rammetilskudd og delvis av kommunale midler.¹⁷

Videre peker departementet på at hovedregelen er at det kirkelige fellesrådet mottar et rammetilskudd fra kommunen som skal dekke de utgiftene som kommunen er forpliktet på etter § 15 og at det i alminnelighet er de kirkelige fellesrådenes ansvar å prioritere og fordele midlene på de enkelte utgiftsformålene, selv om kommunene kan stille vilkår ved tildelingen.

Spørsmålet om detaljeringsnivå i lovbestemmelsen om stat og/eller kommunens økonomiske ansvar må også ses i sammenheng med kirkens egen mulighet til å organisere seg selv. Det vises til at departementet har gitt uttrykk for følgende:

«Generelt vil det være slik at dess mer omfattende den offentlige finansieringen er regulert i lov, dess mer vil lovreguleringen kunne påvirke kirkeordningen og begrense Den norske kirkes frihet til å organisere seg og fastsette kirkeordningen på selvstendig grunnlag.

En rekke lovbestemmelser om Den norske kirke er i dag en funksjon av kirkelovens bestemmelser i § 15 om kommunenes finansieringsoppgaver overfor kirken. Blant annet er kirkelovens bestemmelser om Den norske kirkes inndeling i sokn, om kirkebygg m.m. langt på vei avledet av bestemmelsene i § 15. Skal målet om færre reguleringer av kirkens ordning i lov kunne nås, er det etter departementets syn nødvendig å endre kirkeloven § 15 og de tilknyttede lovbestemmelsene» (høringsnotatet side 89).

Lovforslaget innebærer at henholdsvis kommunen eller staten gir:

«tilskudd til kirkelig virksomhet [i kommunen][lokalt], herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sørge for at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp» (lovforslaget § 12).

¹⁷ Det vises i denne sammenheng til at Kirkemøtet i 2017 vedtok å sette av en ramme på kr 444 300 000 til tilskudd til trosopplæring og andre kirkelige formål for 2018 (diakoni, undervisning, domkirker og kirkemusikk), jf. vedtak i sak KM 07/17. Tilskuddene til diakoni og kirkelig undervisning forutsetter et spleiselag med kirkelige fellesråd.

På denne bakgrunn, kan en ikke se at det er aktuelt å foreslå konkrete endringer til lovforslaget.

Dersom Kirkerådet ønsker at departementet skal vurdere nærmere andre løsninger enn de som ligger i høringsnotatet, kan det imidlertid være et poeng å be departementet om å gjøre dette, slik at et tredje forslag eventuelt kan inngå i den vurderingen Kirkemøtet får i april 2018. Flertallet i Gjønnnes-utvalget, som leverte utredningen NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, foreslo i sin tid at staten skulle overta ansvaret for å finansiere kirkens virksomhet lokalt, med unntak av kirkebyggene. Det kan være aktuelt å be departementet vurdere en slik mellomløsning nærmere, selv om det «er kommet til at dersom kommunene fortsatt skal ha et lovregulert økonomisk ansvar overfor Den norske kirke, bør oppgavefordelingen mellom staten og kommunene være omtrent som i dag» (side 99). Det vil innebære at kommunen fortsatt har et finansieringsansvar for både gravplassforvaltningen og kirkebyggene lokalt. Kirkebyggene og de fleste gravplasser er nært knyttet til hverandre, noe som kan tilsi at en går inn for at kommunen fortsatt får et finansieringsansvar for disse.

Det legges også opp til at Kirkerådet gir uttrykk for at staten må ta et tydelig ansvar for å bidra til sikring og vedlikehold av kirkebygg.

På denne bakgrunn foreslås følgende formulering i høringssvaret:

*Kirkerådet viser til at departementet foreslår to alternativer for finansiering for Den norske kirke. Kirkerådet har ikke tatt stilling til hvilket av disse det vil gå inn for, men finner det mest hensiktsmessig å overlate vurderingen til Kirkemøtet når det skal uttale seg til lovforslaget i henhold til kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a). Samtidig viser Kirkerådet til at Kirkemøtet i 2015 gikk inn for at det kommunale finansieringsansvaret for den lokale kirke bør videreføres. Kirkerådet ber imidlertid departementet å vurdere nærmere en mellomløsning, hvor staten overtar ansvaret for å finansiere kirkelig virksomhet lokalt, herunder sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp, men hvor kommunenes ansvar for finansieringen av tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg videreføres, i tråd med flertallet i NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*.*

Videre mener Kirkerådet at ansvaret for finansiering av kirkebygg, dersom det forblir i kommunen, bør suppleres med etableringen av en statlig finansiert kirkeantikvarisk kompensasjon etter mønster fra Sveriges kyrkoantikvariska ersättningen. Kirkerådet mener staten må ta et tydelig ansvar for å bidra til sikring og vedlikehold av kirkebygg med store kulturminneverdier.

3.24 a) Forslag knyttet til finansiering av Den norske kirke som er uavhengig av alternativene med kommunal eller statlig finansiering

Lovutkastet § 12 inneholder noen bestemmelser som er identiske i både alternativet for fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune og alternativet for fullt statlig finansieringsansvar.

Lovutkastet § 12 hhv. annet eller tredje ledd slår fast at «Vilkår for tilskudd etter § 6 gjelder tilsvarende for Den norske kirke».

Lovutkastet § 12 hhv. tredje eller fjerde ledd slår fast at «For regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke gjelder regnskapsloven om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift». Dette viderefører det materielle innholdet i kirkeloven § 25 fjerde ledd annet punktum. *Det støttes at dette videreføres.*

Videre slår lovutkastet § 12 hhv. fjerde eller femte ledd at «Et sokn ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven». Dette er en videreføring av kirkeloven § 16 tredje ledd.

Selv om det ikke kommer direkte frem av lovforslaget, er en konsekvens av at departementet ikke gir særbestemmelser om soknenes økonomiforvaltning, at regnskapsloven dermed blir gjort gjeldende også for soknene. Departementet uttaler:

«For det nasjonale rettssubjektet for Den norske kirke gjelder regnskapsloven. For soknene gjelder i dag departementets forskrift om økonomiforvaltningen for kirkelige fellesråd og menighetsråd. Departementet kan ikke se at staten i framtiden bør gi egne regler på dette området. Om ikke annet bestemmes særskilt i lov, vil regnskapsloven gjelde også for soknene» (høringsnotatet side 93).

På denne bakgrunn foreslås det at Kirkerådet uttaler følgende:

Kirkerådet støtter at bestemmelsene om at regnskapsloven gjelder for rettssubjektet Den norske kirke om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift og at et sokn ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven, videreføres. Av hensyn til likebehandling med andre tros- og livssynssamfunn, gir Kirkerådet sin tilslutning til at vilkår for tilskudd etter lovforslaget § 6 skal gjøres gjeldende tilsvarende for Den norske kirke. Det vises i den sammenheng til merknaden ovenfor om § 6. Kirkerådet merker seg at forslaget vil innebære at regnskapsloven også vil gjelde for soknene.

3.24 b) Finansiering og forvaltningsområdet for samisk språk

I dag er det 11 kommuner som inngår i forvaltningsområdet for samisk språk.¹⁸ Disse kommunene er gjennom sameloven forpliktet til å tilby tospråklige tjenester (samisk/norske) til befolkningen. I sameloven er det i dag en bestemmelse om rett til individuelle kirkelig tjenester på samisk språk i Den norske kirkes menigheter i forvaltningsområdet, jf. sameloven § 3-6.

De kommuner som er med i forvaltningsområdet for samisk språk får årlig et tilskudd fra Sametinget som skal dekke merkostnader til tospråklighet. I tillegg mottar kommunene et utviklingstilskudd som kommunene skal bruke til språkutviklingstiltak. I disse tildelingene inngår midler til de kirkelige fellesrådene i de aktuelle kommunene.

For å kunne videreutvikle sitt arbeid med samisk språk i menighetene i forvaltningsområdet er det viktig for Den norske kirke at denne finansieringen fortsetter uavhengig av finansieringsmodell. Det anbefales derfor å uttale følgende:

¹⁸ Dette er kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana, Kåfjord, Lavangen, Hattfjelldal, Tysfjord, Røyrvik og Snåsa, jf. forskrift om forvaltningsområdet for samisk språk § 1.

For å kunne videreutvikle sitt arbeid med samisk språk i menighetene i forvaltningsområdet for samisk språk vil Kirkerådet understreke at det er viktig for Den norske kirke at tospråklighetstilskudd fra Sametinget videreføres.

3.25 Forslag om at vigselfrett for tros- og livssynssamfunn skal videreføres

Departementet foreslår følgende endringer i ekteskapsloven:

Ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a skal lyde:

Vigsler er:

a. prest i Den norske kirke og person som er tildelt vigselsmyndighet i et tros- eller livssynssamfunn som er registrert etter lov om tros- og livssynssamfunn.

§ 12 annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett for vigslere i registrerte tros- og livssynssamfunn.

§ 12 nytt tredje ledd skal lyde:

Ritual for vigsel etter denne paragrafs første ledd bokstav a skal godkjennes av departementet.

Ekteskapsloven § 13 første og annet ledd skal lyde:

En vigsler som nevnt i § 12 bokstav a, kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunnet, eller ingen av dem tilhører samfunnet.

Den som er prest i Den norske kirke eller vigsler i et annet trossamfunn kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.

Ekteskapsloven § 13 nytt tredje ledd skal lyde:

Nekting etter grunnene i første og annet ledd skal praktiseres likt for kvinner og menn.

Ekteskapsloven § 16 første ledd tredje punktum oppheves.

Dette er stort sett en videreføring av dagens praksis, men med en litt annen tilrettelegging. Departementet slutter seg her til mindretallets konklusjoner i NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn* om at tros- og livssynssamfunns vigselsrett skal videreføres. Det har vært noe debatt om hvorvidt Den norske kirke ønsker å videreføre vigselsretten, men dagens praksis har bred oppslutning, jf. vedtak i sak KM 11/15.

Detaljer rundt vigselsdistrikt etc. for prester i Den norske kirke ligger i dag i tjenesteordning for menighetsprester, og lovforslaget gir rom for å videreføre dette.

Departementets godkjenning av vigselsliturgi må forstås slik at liturgien skal være i samsvar med ekteskapsloven § 11, som beskriver fremgangsmåten ved ekteskapsinngåelse. Dette bør være helt ukontroversielt. Det samme er forslaget om å fjerne bestemmelsen om at kirkelig vigsel ikke er gyldig hvis det ikke er foretatt etter en av Kirkemøtet godkjent liturgi. Begrunnelsen for denne bestemmelsen falt bort etter kirkemøtevedtaket om ny vigselsliturgi i 2017.

Nektingsgrunnene for kirkelige vigslar er vidareført i ekteskapsloven § 13 første og annet ledd, noe det antas at Kirkerådet slutter seg til. Presiseringer av at nekting skal praktiseres likt for kvinner og menn fremstår noe kryptisk, men er uproblematisk.

Kirkerådet støtter at tros- og livssynssamfunn fortsatt skal ha vigselfrett.

Ekteskapsloven § 13 første ledd er en vidareføring av dagens paragraf, med unntak av at siste ord «menighet» er byttet ut med «samfunnet». Denne endringen medfører imidlertid at annen del av setningen blir en gjentakelse av den første, ettersom «samfunnet» i forslaget antas å spille tilbake på «tros- eller livssynssamfunn». I dagens lov antar Kirkerådet at loven mener den lokale menighet/avdeling. Dette støttes av Norsk lovkommentar, hvor det heter: «Med menighet siktes det også til stedlig organisasjon». Kirkerådet har derfor følgende forslag til endring:

En vigslar som nevnt i § 12 bokstav a, kan nekte å foreta vigself dersom minst en av brudefolkene ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunnet.

For øvrig slutter Kirkerådet seg til den foreslåtte § 13 i ekteskapsloven.

3.26 Forslag om at den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og -forvaltning skal vidareføres som normalordning

Kirkelig fellesråd har i dag forvaltningsansvaret for gravferdsspørsmål på vegne av kommunen (kirkeloven § 14 punkt b) sml. gravferdsloven § 3). Ifølge kirkeloven § 15 fjerde ledd kan kommunal tjenesteyting tre inn i stedet for bevilgning til fellesrådet. Gravferdsloven § 23 andre ledd åpner også for at departementet kan overføre selve gravferdsansvaret fra kirkelig fellesråd til kommunen. Det forutsetter i dag at det er gjort en avtale mellom partene om dette, og dermed at begge parter er enige.

Departementet foreslår at dagens ordning med at den lokale kirke har ansvar for gravplassdrift- og forvaltning vidareføres som normalordning. Dette er særlig fulgt opp gjennom følgende lovendringer:

Betegnelsen *kirkelig fellesråd* endres i følgende paragrafer til *gravplassmyndigheten*: § 3 overskriften og § 3 første ledd, § 6 annet ledd, § 7 første og annet ledd, § 13 annet, tredje og fjerde ledd, § 14 første og fjerde ledd, § 16 første og annet ledd, § 17 første ledd og § 21 første og annet ledd.

§ 23. Forvaltningsansvar
Første ledd skal lyde:

Det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker vedrørende drift og forvaltning av gravplass, er lokal gravplassmyndighet etter loven her.

Fordi det ikke lenger foreslås å lovregulere kirkelige fellesråd, er det lovteknisk gjort en endring hvor kirkelige fellesråd erstattes av betegnelsen *gravplassmyndigheten* samt *det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker vedrørende drift og forvaltning av gravplass*.

Dette kan sies å være en pragmatisk tilnærming til hvem som skal ha forvaltningsvaret, bygget på at det etter loven er soknet som eier gravplassen og at gravplassforvaltningen de fleste steder er integrert i den øvrige lokalkirkelige forvaltning. Prinsipielt står ordningen svakere, og samtlige utvalg som i etterkrigstiden har behandlet spørsmålet har anbefalt en overføring av ansvaret til kommunen.

Høringsnotatet drøfter muligheten for en «speilvendning» av normalordningen for gravferdsforvaltning, der kommunen har forvaltningsansvaret, men hvor kirken der det er ønskelig, kan ivareta denne forvaltningen. En slik løsning er krevende for det første fordi det medfører en rekke rettslige og økonomiske konsekvenser knyttet til eiendomsrett til eiendommer og grunn og underliggende problemstillinger som vil medføre, med høringsnotatets ord «en svært omfattende og tidkrevende prosess» (høringsnotatet side 204). Dernest vil en avtale om overføring av forvalteransvaret etter en speilvendt § 23 antagelig bli stoppet av anskaffelsesreglementet, ettersom det uansett vil være kommunen som sitter med finansieringsansvaret for gravplassforvaltningen. Nærings- og fiskeridepartementet, departementet som er regelverksforvalter til anskaffelsesreglementet, støtter denne antagelsen i et brev datert 16. februar 2017. Videre vil en overføring av ansvaret medføre en lang rekke til dels kompliserte virksomhetsoverdragelser.

Konklusjonen av disse momentene er at høringsnotatet foreslår en videreføring av dagens hovedordningen. Denne pragmatisk begrunnede konklusjonen blir moderert ved at høringsnotatet også foreslår en endring i § 23 der kommunen på egen hånd kan søke fylkesmannen om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet overføres til kommunen (se nedenfor under 3.27).

Kirkerådet støtter at den lokale kirke fortsatt skal ha ansvaret for gravplassforvaltningen og slutter seg til departementets vurderinger på s. 204, og vil legge til at dagens gravferdsforvaltning blir ivaretatt på en profesjonell måte, og fungerer i de fleste tilfelle meget godt. Kirkerådet oppfatter dette som viktig.

3.26 a) Statistikkhjemmel

Lae-utvalget, som leverte utredningen NOU 2014: 2 *Lik og likskap*, har i kapittel 10 gjort rede for styringsinformasjon, statistikk og forskning knyttet til gravplassfeltet, hvor de blant annet peker på at det er behov for en lovhjemmel for å innhente nødvendig statistikk knyttet til gravplassloven.

Departementet foreslår at det gis en egen lovhjemmel for innhenting av statistikkopplysninger knyttet til gravplassloven, i tråd med Lae-utvalgets forslag:

Lokal gravplassforvaltning, krematorium eller i særlige tilfeller annen virksomhet med oppgaver etter loven her, skal skaffe til veie opplysninger og gi slik uttalelse som departementet ber om.

Se NOU 2014: 2 *Lik og likskap* kapittel 10 og høringsnotatet kapittel 22.3.5 for nærmere omtale.

Kirkerådet er enig i at det bør gis hjemmel i lov som åpner for at det kan kreves rapportering for å få bedre kunnskap på gravferdsfeltet, men

understreker at rapporteringen ikke bør bli mer byrdefull for lokal gravferdsmyndighet enn nødvendig. Kirkerådet viser til at departementet gjennomgående foreslår betegnelsen «lokal gravplassmyndighet», med unntak av forslaget til § 23 nytt fjerde ledd, hvor «lokal gravplassforvaltning». Kirkerådet antar at departementet vurderer begrepsbruken nærmere i det videre lovtekniske arbeidet med lovforslaget.

3.27 Forslag om at fylkesmannen etter søknad fra kommunen skal kunne treffe vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen

Departementet foreslår:

Etter søknad fra kommunen kan fylkesmannen ved forskrift treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven her skal overføres til kommunen.

Ved at det fastsettes at fylkesmannen *kan* treffe vedtak om overføring, innebærer dette at det er en *kan*-bestemmelse som overlater til fylkesmannens skjønn å treffe slikt vedtak. Det er presisert at forslaget innebærer at det «åpnes for at det kan treffes vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen også uten at soknet har gitt sin tilslutning til det» (høringsnotatet side 206). Ved at vedtaket skal skje ved forskrift, innebærer det at fylkesmannen vil måtte følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel VII. Dette innebærer blant annet en plikt til påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, samt til å gi berørte instanser anledning til å uttale seg om forslaget.

De steder der kommunen måtte finne det for godt å gjennomføre en overføringsprosess må det derfor antas at soknet formelt får anledning til å protestere mot forslaget, selv om en overføring til kommunen vil kunne skje uten soknets tilslutning. Og dersom en slik endring har skjedd vil det ikke være mulig å foreta en revurdering. Det kan dermed synes som departementet ser for seg at i stedet for en helhetlig overføring av ansvaret, kan dette skje gjennom en lengre og mer lokalt forankret prosess og at de steder hvor kommunen finner det hensiktsmessig å la kirken videreføre gravferdsansvaret så vil dagens ordning fortsette.

Et vedtak om å overføre gravferdsansvaret til kommunen vil som oftest ha store konsekvenser i soknet, både fordi denne forvaltningen mange steder er en betydelig del av virksomheten og fordi en overføring potensielt kan bety et omfattende juridisk og økonomisk arbeid for soknet. Med tanke på at dagens ordning fungerer godt og det ikke i tidligere høringer har vært noe rop om endring, bør det ikke være nødvendig med en slik endring i denne omgang.

Kirkerådet er uenig i forslaget om at fylkesmannen etter søknad fra kommunen ved forskrift kan treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal overføres kommunen. Endringsforslaget svekker i vesentlig grad hovedordningen med at soknet er lokal gravplassmyndighet. En ordning som den som er foreslått vil i realiteten avskjære soknet fra noen innflytelse på hvorvidt organet for soknet skal videreføre gravferdsmyndigheten eller om den skal overføres til kommunen. Kirkerådet ønsker derfor prinsipielt å videreføre dagens ordning, hvor en overføring skjer på grunnlag av en avtale, der begge parter er enige.

Subsidiært forutsetter Kirkerådet at soknet og andre berørte instanser alltid skal gis anledning til å uttale seg ved en søknad om overføring som følge av at vedtaket skjer ved forskrift.

3.28 Forslag om at det ansvaret bispedømmerådet har etter gjeldende gravferdslov, skal overføres til de enkelte fylkesmenn

Betegnelsen *bispedømmerådet* endres i følgende bestemmelser til *fylkesmannen*: § 4 første ledd, § 21 første ledd og § 24 første ledd.

§ 24. Klageadgang skal lyde:

Enkeltvedtak som er truffet av gravplassmyndigheten eller kommunen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til fylkesmannen.

Enkeltvedtak som er truffet av fylkesmannen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til departementet.

Forslaget fra departementet er en oppfølging av utredningen NOU 2014: 2 *Lik og likskap*. I Kirkerådets høringsuttalelse 29. september 2014 til utredningen uttalte Kirkerådet følgende:

«Kirkerådet vil [...] hevde at med utgangspunkt i at soknet er eier både av kirke og i de fleste tilfeller gravplassen, kan det forsvares at godkjenningsmyndigheten forblir i bispedømmerådet og at bispedømmerådet også er ankeinstans. For det første er det i mange tilfeller nødvendig å vurdere spørsmål om gravplass i tilknytning til det nærtstående kirkebygg. Gravplassen omkranser kirken. Tiltak som berører gravplassen har derfor ofte konsekvenser for kirken og motsatt. Mange steder anlegges nye gravplasser som en utvidelse av eksisterende kirkegård som omkranser en kirke. Kirkerådet mener bispedømmerådet bør ha myndigheten til å godkjenne slike utvidelser, jf. gravferdsloven § 4. Dersom myndigheten blir lagt til fylkesmennene, må det sikres at bispedømmerådene gis anledning til å uttale seg i slike saker.

For det andre mener Kirkerådet at utvalgets argument om at myndighetsoverføring til fylkesmannen «ikke bryter med en gjennomgående kirkelig forvaltningsstruktur» ikke er tungtveiende i denne sammenheng. Kirkerådet vil peke på at når gravferdsloven plasserer gravferdsmyndighet til kirkelig fellesråd, er det ikke unaturlig at også det regionale organet er kirkelig, nemlig bispedømmerådet.

Kirkerådet vil for det tredje vise til at utvalgets argument om at det bryter med den generelle offentlige forvaltningsstrukturen at bispedømmene er overordnet de kommunene som har tatt over oppgaven som gravplassforvaltning, dette bør ikke veie tungt. Dette gjelder et fåtall av kommunene, 4 av vel 430 kommuner pr 2014.

Kirkerådet går i mot utvalgets forslag om å overføre myndighet fra bispedømmeråd til fylkesmennene.»

Bispedømmerådet har i dag en rolle ved anlegg, utvidelse, nedlegging eller annen vesentlig endring av gravplass, jf. gravferdsloven § 4 første ledd, som

godkjenningsinstans for gravferdsvedtekter, jf. gravferdsloven § 21 første ledd, og som klageinstans ved enkeltvedtak truffet av kirkelig fellesråd, jf. gravferdsloven § 24 første ledd. I høringsnotatet foreslås det at disse rollene overtas av fylkesmannen. Den kirkelige forvaltningen vil dermed svekkes ytterligere, og peker i samme retning som resonnementet over. Spesielt i tilknytning til anlegg etc av gravplass vil det være en fordel om bispedømmerådet fortsatt har en rolle, gitt soknets eiendomsrett til grunnen.

At bispedømmerådet ikke lenger er foreslått videreført som lovfestet organ, bør etter Kirkerådets syn kunne løses lovteknisk, for eksempel ved at gravplassloven fastsetter at «Enkeltvedtak som er truffet av gravplassmyndigheten eller kommunen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til det organ som etter Kirkemøtets beslutning opptrer som klageorgan etter loven her» eller lignende.

Ettersom normalordningen legger opp til at et kirkelig organ fortsatt skal ha forvaltningen på vegne av det offentlige, synes det mest logisk at et annet kirkelig organ også kan ivareta en kontrollfunksjon. Det vil dessuten i de fleste tilfelle være slik at gravplassen, i tillegg til å være eid av soknet, ligger i tilknytning til et kirkebygg. Gravplassen omkranser kirken og tiltak som berører gravplassen har derfor ofte konsekvenser for kirken og motsatt. Dette tilsier at et kirkelig organ uansett bør ha en rolle i vesentlige endringer på gravplassen. Det samme bør et kirkelig organ ha ved fastsettelse av vedtekter for gravplassen.

Kirkerådet mener at enkeltvedtak truffet av gravplassmyndigheten etter gravplassloven eller i medhold av loven, fortsatt bør kunne påklages til det organ som etter Kirkemøtets beslutning opptrer som klageorgan etter gravplassloven, da det etter Kirkerådets mening er unaturlig at Fylkesmannen skal settes i et overordningsforhold til lokale kirkelige organer. Subsidiært bør myndigheten etter gravplassloven §§ 4 første ledd og 21 første ledd videreføres hos et kirkelig organ, mens myndigheten som klageorgan på enkeltvedtak kan overføres til fylkesmannen.

Kirkerådet vil peke på at lovforslaget § 24 første ledd er noe uklar som følge av at leddet benytter begrepene «gravplassmyndigheten eller kommunen». Kirkerådet antar at kommunen vil være å anse som gravplassmyndighet etter en eventuell overføring av gravplassmyndigheten fra et kirkelig organ til kommunen.

3.28 a) Forslag om å videreføre kremasjonsavgift

Det kan også være grunn til å kommentere to forhold som ikke spørres om, nemlig kremasjonsavgift og unntaket i rett til fri grav. Departementet foreslår å videreføre ordningen med en avgift for dem som kremeres, i motsetning til kistegravlegging, som er gratis. Dagens ordning er også slik at dersom man fester en dobbelgrav, f.eks til ektefeller, er det bare første grav som utløser 20 frie år, mens den andre graven må betales for fra første dag, også når graven blir tatt i bruk. Departementet vedgår at dette av mange oppfattes som urettferdig og at et forslag til endring tidligere har fått bred støtte, men er ikke villig til å gjøre endringer. Det brukes her rent fiskale argument, uten å ta stilling til den opplagte urettferdighet som ligger i disse to ordningene.

Kirkerådet finner det uheldig at kremasjonsavgiften foreslås videreført. Dette oppfattes som en urettferdig avgift som opprettholder en umotivert forskjell mellom to former for gravferd. Kirkerådet merker seg at departementet vedgår at dette av de fleste oppfattes som urettferdig og at det er rent fiskale argument som brukes for å opprettholde avgiften. Kirkerådet finner det urimelig at en bestemt del av gravferdsprosessen skal isoleres fra helheten og gjøres til gjenstand for brukerbetaling. Ytterligere urimelig blir det når denne avgiften varierer fra kommune til kommune. Kirkerådet anbefaler derfor at utgifter til bygging og drift av krematorier finansieres på annen måte.

3.29 Andre spørsmål

Opplysningsvesenets fond og eierskapsspørsmålet

Departementet bebuder en egen stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond, der ett blant flere sentrale drøftingstema vil være «om Den norske kirke bør få overført alle fondets verdier eller om fondets eiendommer bør fordeles mellom staten og Den norske kirke». I samband med utarbeidingen av meldingen skriver departementet at det vil «ha nær kontakt med og innhente synspunkter fra ulike instanser, deriblant Den norske kirke».

Hva særlig gjelder eierskapsspørsmålet, synes departementet på side 126 å gi sin tilslutning til Lovavdelingens nylig avgitte uttalelse av 23. mars 2017 om at «staten har eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond» (uttalelsen side 18). Departementet skriver således at Lovavdelingens uttalelse «er klargjørende på flere viktige punkter» for så å vise til at Lovavdelingen «fastslår (...) at staten er eier av fondet».

På avgjørende vis bygger Lovavdelingens uttalelse på dens egen uttalelse fra 23. november 2000. Her skal kort nevnes at mens Lovavdelingen i sin konklusjon kom til at «det må anses som sikkert at staten er eier av fondet»,¹⁹ uttalte Høyesterett noen år senere – vel vitende om Lovavdelingens uttalelse – at dette *nettopp ikke* var sikkert. Dette kom tydelig frem i den såkalte tomtefestesaken fra 2010, ved dom av 12. mai 2010 (inntatt i Rt. 2010 side 535). Her uttalte Høyesterett at «spørsmålet om eiendomsretten til OVF (...) stadig er uavklart» (premiss 136). Det har selvsagt en helt annen rettskildemessig vekt hva Høyesterett mener enn hva Lovavdelingen mener. Et talende eksempel på at det er slik, finner vi i den samme saken. Her hadde som kjent Lovavdelingen gått god for grunnlovsmessigheten av den instruks for innløsning og regulering av festeavgift som ble *underkjent av Høyesterett* som uforenlig med grunnlovsbestemmelsen om Opplysningsvesenets fond, den daværende § 106, nå inntatt i § 116.

I likhet med andre kirkelige instanser har Kirkemøtet og Kirkerådet ved alle aktuelle anledninger markert at fondet tilhører *Den norske kirke*, gjerne formulert som *statskirken*. Statskirken var en organisasjon eller størrelse som nettopp ikke var sammenfallende med staten.²⁰ Kirkerådet var således heller ikke enig i Lovavdelingens konklusjon fremkommet ved dens nevnte uttalelse av 23. november 2000. Uenigheten kom blant annet til uttrykk i et brev fra Kirkerådet av 25. februar 2001 til Stortinget

¹⁹ Side 26 i Lovdatas gjengivelse.

²⁰ Se slik Prop. 55 L (2015–2016). Her omtales Den norske kirke som «en organisert og avgrenset størrelse i det norske samfunnet» (side 8 første spalte) og «som en egen enhet eller størrelse» (side 9 første spalte).

ved Kirke-, utdanning- og forskningskomiteen. Brevet ble utarbeidet i samband med Stortingsmelding nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral – Om økonomien i Den norske kyrkja*. I brevet påviser Kirkerådet en rekke mangler ved Lovavdelingens uttalelse. I konklusjonen heter det blant annet:

«Kirkerådet vil avvise den bastante konklusjon om staten som eier av OVF. Dette er et komplisert spørsmål som impliserer både juridiske, historiske og teologiske overveielser. Lovavdelingens uttalelse gir etter Kirkerådets mening ikke et tilstrekkelig grunnlag til å konkludere i eierspørsmålet» (side 2).

«Kirkerådet [vil] bestemt bestride den bastante konklusjonen i meldingen. Det kan anføres tunge motforestillinger mot Lovavdelingens uttalelse som meldingen bygger på. Den er basert på en gjennomgang av aktuelle rettskilder og den historiske bakgrunnen for OVF, og både gjennomgangen av rettskilder og historikk er mangelfull. Det kan anføres like gode argumenter for den, litt upresist uttrykte motsatte løsning – at fondet er eid av Den norske kirke» (side 17).

Det kan sies en god del ut over det brevet omtaler, noe Kirkerådet selv presiserer i brevet. Her skal for eksempel nevnes at Lovavdelingen tar Høyesteretts dom av 19. november 1910 (inntatt i Rt. 1911 side 106) til inntekt for sitt syn, jf. «den eneste realistiske tolkning av dommen [er] at Høyesterett legger til grunn at staten er eier av prestegårdene».²¹ Og tilsvarende at «Den eneste aktuelle mulighet er at fondet er eiet av *staten*. Denne oppfatningen er etter Lovavdelingens syn også lagt til grunn i høyesterettsdommen i Rt-1911-106.»²²

Til sammenligning har det betydelig rettslig interesse å lese hva førstvoterende i saken, assessor Edvard Hambro i ettertid uttalte i en erklæring. Han skriver at:

«Hvad der avgjordes ved dommen (den nevnte høiesterettsdom) er, at prestegårdene (...) *tilhører den samlede norske statskirke*. Men hermed er det ingenlunde uttalt, at prestegårdene likeså lidt som Oplysningsvesenets Fond likefrem skulle være «statseiendom» (...) Og når de myndigheter, som for tiden råder i den norske statskirkes anliggender, er nødt til i sine anliggender å holde seg den i grundlovens § 106 fastsatte innskrenkning efterrettelig, bevirker dette, så vidt jeg forstår, at den norske kirkes formue, i fast eiendom og kapitaler m.v. ikke kan sidestilles med og derfor heller ikke rettelig kan anses som norsk statseiendom i dette ords almindelige og riktige forstand.»²³

Om denne erklæringen skriver daværende byråsjef, fra 1945 ekspedisjonssjef, i Kirkeavdelingen, *Kristian Hansson* følgende i artikkelen *Retten til kirkegodset*, Kirke og Kultur 1939 side 257–286:

«I denne erklæring sier Hambro endog at høiesterettsdommen av 1910 nettopp avgjorde dette at alt det gods som nu samler seg i Oplysningsvesenets fond tilhører den samlede norske statskirke. Jeg har inntrykk av at han her kanskje har sagt noe mer enn man direkte kan lese ut av dommen, men han var jo førstvoterende i Høiesterett i den saken, og skulde være nokså nær til å uttale noe om det» (side 279).

²¹ Side 20 i Lovdatas gjengivelse.

²² Side 27 i Lovdatas gjengivelse.

²³ Bilag 2 til Ot. Prp. nr. 31 for 1922.

I samme artikkel skriver for øvrig Hansson at «den eneste holdbare slutning [er] at de kirkelige midler tilhører kirken og ingen annen» (side 281). Ved siden av professor *Knut Robberstad* var Hansson på 30-, 40- og 50-tallet Norges fremste ekspert i kirkerett, uttrykt blant annet ved at de begge utga lærebøker i faget. I sin lærebok skrev Robberstad at «Fondi er etter sine fyremål knytte til Den norske kyrkja, og ein lyt segja at det er denne kyrkja som eig det.»²⁴

I sin nye uttalelse står Lovavdelingen fast ved sin opprinnelige konklusjon fra 2000, men gir også en tilleggsvurdering knyttet til betydningen av opprettelsen av et nasjonalt kirkelig rettssubjekt fra januar 2017. Lovavdelingen spør «om denne endringen fikk som konsekvens at Den norske kirke *ved ikrafttredelsen* av endringsloven må anses som eier av Opplysningsvesenets fond, selv om kirken hittil ikke har vært det» (side 15; kursivert her).

Lovavdelingens konklusjon om fortsatt statlig eierskap gir seg selv siden gjennomgangen baserer seg på *fraværet av konkrete uttalelser* om spørsmålet, herunder især i samband med grunnlovsreformen i 2012 og lovreformen i 2016. Som Lovavdelingen selv er inne på, lå eierskapet til Opplysningsvesenets fond utenfor vurderingsrammen både til lovreformen²⁵ og grunnlovsreformen – noe Kirkemøtet har vært innforstått med og gitt sin tilslutning til. At Lovavdelingen her har lett forgjeves etter holdepunkter, er derfor ikke egnet til å overraske.

Spørsmålet om det så å si over natten til 1. januar 2017 *fant sted* et formaljuridisk eierskifte, har aldri før vært noe tema, og Kirkemøtet eller Kirkerådet har aldri blitt forespeilet at dette skulle komme til å være en rettslig relevant problemstilling den dag fondets fremtidige eierforhold skulle avklares.

Det viktige anliggende er at opprettelsen av det nasjonale rettssubjektet *muliggjør* at Den norske kirkes styringsorganer – istedenfor statskirkens organer, som ikke lenger fins – utøver den formelle eierrådighet over fondet. Slik sett er endringen ved siste årsskifte av vesentlig praktisk betydning.

Istedenfor å gå inn i det vanskelige og omtvistede eierskapsspørsmålet i sin høringsuttalelse, bør Kirkerådet avvente til anledningen byr seg i samband med ovennevnte stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond. Kirkerådet kan i høringen nøye seg med å vise til at Kirkerådet ikke deler Lovavdelingens konklusjon i eierskapsspørsmålet og at det fremtidige eierforhold uansett bør finne sin løsning basert på politiske overveielser.²⁶ Men som ledd i å finne en for Den norske kirke akseptabel fremtidig løsning på eierskapet til fondet, kan Lovavdelingens resonnementer ikke stå uimotsagt.

Departementet bebuder en egen stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond, der ett blant flere sentrale drøftingstema vil være «om Den norske kirke bør få overført alle fondets verdier eller om fondets eiendommer bør fordeles mellom staten og Den norske kirke». I samband med utarbeidingen av meldingen skriver departementet at det vil «ha nær kontakt med og innhente synspunkter fra ulike instanser, deriblant Den norske kirke». Kirkerådet ser

²⁴ Knut Robberstad, *Lærebok i kyrkjerett. Fyresningar på Det praktisk-teologiske seminaret til Menighetsfakultetet*, 4. utg. 1963 side 158.

²⁵ Se Prop. 55 L (2015–2016) side 50, der departementet nettopp presiserer at spørsmålet om «fondet tilhører staten eller kirken, har vært et omstridt spørsmål siden fondet ble dannet i 1821» og at eierskapsspørsmålet bør tas opp senere.

²⁶ En rettslig prøvelse for domstolene er knapt noen aktuell problemstilling.

frem til å benytte seg av denne anledning. Som departementet er kjent med har både Kirkemøtet, Kirkerådet, Bispemøtet og andre kirkelige instanser ved enhver leilighet fremholdt at fondet ikke tilhører staten men Den norske kirke. Uaktet dette mener Kirkerådet at det fremtidige eierforhold må finne sin løsning gjennom politiske drøftelser. Men disse drøftelser må bygge på mer nyanserte rettslige betraktninger enn de Lovavdelingen har frembudt i sine uttalelser fra henholdsvis 2000 og 2017.

Overføringer fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke blir i dag medregnet i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet betrakter fondets verdier som tilhørende Den norske kirke og er nå som før derfor kritisk til at bidrag fra fondet blir tatt med i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Rett til permisjon fra arbeid mv.

Kirkemøtet i 2015 mente at en fremtidig rammelovgivning bør sikre at «demokratisk valgte representanter i Den norske kirkes organer gis rett til fri fra arbeid for å ivareta sine verv» (sak KM 11/15). Departementet mener at det:

«ut fra hensynet til likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn (...) ikke bør videreføres særbestemmelser om rett til permisjon fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer. Og departementet mener det ikke bør innføres slike regler for valgte ombud i alle tros- eller livssynssamfunn» (høringsnotatet side 85).

Det vises til at formålet med bestemmelsene i kapittel 3 i lovutkastet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke. Deltakelse i demokratiske kirkelige organer er, og vil sannsynligvis forbli, tidkrevende for de som er valgt. Medlemmer av Kirkerådet deltar for eksempel etter dagens ordning på et ukelangt kirkemøte og fem to-til-tredagers kirkerådsmøter. I tillegg deltar de i bispedømmerådets om lag seks–åtte årlige møter.

Uten en bestemmelse som pålegger arbeidsgiver å gi arbeidstakeren fri fra arbeid til å ivareta kirkelige verv, er kirken henvist til å søke å oppnå enighet med arbeidsgiver på vegne av sine rådsmedlemmer – eller å overlate til den enkelte å finne løsninger for egen del. Det innebærer en betydelig endring fra dagens situasjon.

For at Den norske kirkes skal kunne forbli en demokratisk folkekirke bør det, etter Kirkerådets mening, videreføres en rett til fri fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer. Kirkerådet mener dette bør lovfestes i lovutkastet § 11.

Medlemskapskrav til kirkelige ansatte og ombud

Sak KM 11/15. Kirkemøtekomiteen uttalte:

«Komiteen mener det er viktig også i fremtiden å forankre i lov det som i dag er nedfelt i kirkeloven § 29 – henholdsvis om medlemskap for ansatte og ombud

og barneomsorgsattest i samband med omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige».

På denne bakgrunn vedtok Kirkemøtet:

«Den norske kirke skal ha rett til å kreve medlemskap for kirkelig tilsatte og ombud og barneomsorgsattest i henhold til politiregisterloven for personer som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.»

Departementets lovforslag viderefører ikke særbestemmelsen om Den norske kirkes rett til å kreve medlemskap av kirkelige tilsatte og ombud som i dag er nedfelt i kirkeloven § 29 første ledd. Det vil innebære at krav til medlemskap i Den norske kirke for ansatte vil måtte vurderes ut fra de generelle reglene i diskrimineringslovgivningen, i stedet for ut fra særbestemmelsen i kirkeloven § 29. Det vil også innebære at gravferdsloven § 22, som fastsetter at lovkravet om at kirkelige tjenestemenn skal være medlem av Den norske kirke ikke gjelder for tjenestemenn med arbeidsoppgaver alene knyttet til gravplass, gravkapell og krematorium, også vil måtte oppheves.

Stortinget vedtok våren 2017 en ny felles likestillings- og diskrimineringslov som i hovedsak viderefører gjeldende rett. Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) trer i kraft 1. januar 2018. Denne loven viderefører hovedregelen med forbud mot å diskriminere på grunn av blant annet religion, jf. loven § 6. Inn under diskrimineringsforbudet går også arbeidslivet – herunder spørsmål om ansettelsesforhold.²⁷ I § 9 er det åpnet for unntak fra forbudet gjennom lovlig forskjellsbehandling, som er det unntaket *andre trossamfunn i dag kan påberope seg for å kreve at personer har tilknytning til trossamfunnet for å kunne få visse typer stillinger*. Forskjellsbehandlingen på grunn av religion må ha et saklig formål, må være nødvendig for å oppnå formålet og ikke være uforholdsmessig inngripende overfor dem som rammes. Alle vilkårene må være oppfylt for at forskjellsbehandlingen skal være lovlig. Det er videre presisert «i arbeidsforhold (...) er direkte forskjellsbehandling på grunn av (...) religion, livssyn (...) bare tillatt hvis denne egenskapen har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket, og vilkårene i første ledd er oppfylt,» jf. loven § 9 annet ledd.²⁸

Dette innebærer at ordningen endrer seg fra et utgangspunktet om at medlemskap i Den norske kirke *skal* kreves for kirkelige tilsatte, med mindre det foreligger særlige grunner for unntak som tilsier at det innvilges dispensasjon fra medlemskapskravet, til at utgangspunktet blir at medlemskap i Den norske kirke *ikke skal* kreves for kirkelige tilsatte, med mindre det foreligger særlige grunner for at det skal kreves.

Videre innebærer det en overgang fra at det er arbeidsgiveren som kan søke om dispensasjon fra kravet om medlemskap i Den norske kirke, til at det er individet som

²⁷ Se ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 13-1 fjerde ledd, som trer i kraft fra 1. januar 2018.

²⁸ Se Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 14.2.5 side 120–121 og Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 6.1.3.3 side 40–42 for en nærmere redegjørelse.

etter diskrimineringslovgivningen kan påberope seg et vern mot usaklig forskjellsbehandling i forbindelse med ansettelser.

For ordens skyld skal det presiseres at dette i liten grad vil få betydning for prester, vigslende stillinger og trosopplæringsmedarbeidere, som er i kjerneområdet for tilfeller hvor det kan kreves medlemskap, men i større grad vil kunne ha betydning for stillinger i kirkelig administrasjon mv.

Det kan samtidig være grunn til å huske at kirkeloven § 29 har vært en særbestemmelse som har vært gjeldende kun for Den norske kirke, mens andre tros- og livssynssamfunn har vært underlagt de generelle reglene i diskrimineringslovgivningen. Dette dannet bakteppet for en brevveksling mellom Likestillings- og diskrimineringsombudet og Kultur- og kirke departementet i 2006–2007, hvor Likestillings- og diskrimineringsombudet ga uttrykk for det syn at kirkeloven § 29 var i strid med diskrimineringsloven. Kultur- og kirke departementet avviste dette blant annet med henvisning til at «forarbeidene til diskrimineringsloven eksplisitt [tok] stilling til hvordan (...) motstriden [mellom diskrimineringsloven og kirkeloven] skulle løses: Kirkeloven går foran som *lex specialis* foran diskrimineringsloven. Lovgiver har vært bevisst på motstridsproblematikken, og lovgiver har valgt en ordning».²⁹ Det kan være greit å være oppmerksom på at bestemmelsen har vært problematisert fra menneskerettighetsmiljøer.³⁰ Samtidig har Stortinget så sent som 2016 videreført medlemskapskravet for Den norske kirke, jf. lov 27. mai 2016 nr. 17 om endring av kirkeloven (omdanning av Den norske kirke som eget rettssubjekt m.m.).

I en situasjon hvor departementets lovforslag har som et av sine formål «å bidra til tydeligere likebehandling av tros- og livssynssamfunn» (høringsnotatet side 58), anses det ikke som naturlig å fremme forslag om at Den norske kirke fortsatt bør ha særregler på dette området, til forskjell fra andre tros- og livssynssamfunn. Ettersom Stortinget senest i 2017 har gjort vedtak om å videreføre diskrimineringslovgivningen knyttet til ansettelser i tros- og livssynssamfunn, uten at Kirkerådet har problematisert

²⁹ Brev 7. november 2006 fra Kultur- og kirke departementet *Ansettelser i Den norske kirke – krav om medlemskap*.

³⁰ Vibeke Blaker Strand ga i sin juridiske doktoravhandling uttrykk for følgende syn:

«Særlige spørsmål gjør seg gjeldende for kirkeloven § 29. Her er det etablert en spesielt vid adgang til å forskjellsbehandle på grunn av religion og livssyn ved ansettelse i Den norske kirke. Etter min oppfatning finnes det tilstrekkelig praksis etter de internasjonale menneskerettskonvensjonene for å slå fast at bestemmelsen er i strid med Norges konvensjonsforpliktelser. EMDs fokus på betydningen av at det skal foretas reelle rettighetsavveininger i spørsmål om stillingsvernet for personer som er ansatt i trossamfunn, begrunner at ikke bare EUs likebehandlingsdirektiv, men også EMK oppstiller et krav om at lovgivningen må være utformet slik at det tas stilling til individvernets rekkevidde gjennom konkrete proporsjonalitetsvurderinger (...). Dersom et individ går til sak mot staten med påstand om å bli utsatt for diskriminering på grunn av religion eller livssyn i forbindelse med ansettelse i Den norske kirke, må nasjonale domstoler – slik jeg ser det – tolke kirkeloven § 29 på en måte som er i overensstemmelse med de menneskerettslige forpliktelsene. Dermed vil ordlyden i kirkeloven § 29 måtte settes til side som konvensjonsstridig, jf. menneskerettsloven § 3» (Vibeke Blaker Strand, 2011, *Diskrimineringsvernets rekkevidde i møte med religionsutøvelse*, side 181–182, se også side 142–146).

dette i sitt høringssvar 20. januar 2016, foreslås det at Kirkerådet ikke problematiserer dette nå, men tar til etterretning at bestemmelse ikke er foreslått videreført.

Kirkerådet tar til etterretning spesialbestemmelsen om det kirkelige medlemskravet i kirkeloven   29 første ledd ikke foreslås videreført og at Den norske kirke dermed vil komme inn under den generelle diskrimineringslovgivningen på dette punkt, på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet antar at departementet i lovproposisjonen ser kirkeloven   29 første ledd i sammenheng med gravferdsloven å 22.

Ikke-videreføring av paragrafer i dagens trossamfunnslov

Departementet foreslår at enkelte bestemmelser i dagens trossamfunnslov bør oppheves som følge av at de uansett følger av religionsfriheten. Det dreier seg om dagens trossamfunnslov    2 og 4.

  2 i trossamfunnsloven lyder i dag:

Ingen kan binda seg rettsleg til å høyra eller ikkje høyra til eit trdomssamfunn, ein religiøs samskipnad eller orden. Heller ikkje kan nokon binda ein annan til slikt.

  4 i trossamfunnsloven lyder i dag:

Ein som er under 20 år, kan ikkje gjeva livsvarig lovnad om å høyra til ein religiøs orden, eit kloster eller ein liknande samskipnad. Det er ulovleg   taka imot ein slik lovnad.

For nærmere omtale vises det til høringsnotatet kapittel 18.5. Videre foreslås det at trossamfunnsloven   12 og 20 ikke videreføres. Førstnevnte dreier seg om navnebruk og enerett til navn:

Eit trdomssamfunn må ikkje nytta namn som kan valda forbyting med andre trdomssamfunn.

Når eit trdomssamfunn melder namnet sitt til det departement Kongen fastset, kan samfunnet f a einerett til namnet. Departementet ser til at namnet ikkje alt er i bruk, at det ikkje krenkjer nokon, og at det ikkje er skikka til å valda forbyting. Er slikt ikkje til hinder for godkjenning, skal departementet gjeva vitnemål om at namnet er meldt og godkjent.

Gjer trdomssamfunnet brigde i namnet sitt eller vert samfunnet oppl yst, skal styret senda departementet melding om det utan drygging.

Sistnevnte dreier seg om tilskudd til religionsoppl ring, hvor grunnlaget for tilskudd er falt bort etter at faget Kristendoms-kunnskap ble erstattet av faget Kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Se kapittel 20.1 og 20.2 for mer omtale.

Kirkerådet er enig i at det ikke er nødvendig å videreføre bestemmelsene i dagens trossamfunnslov    2, 4, 12 og 20.

Rett til fri (permisjon) ved religiøse høytider

Departementet foreslår følgende bestemmelse:

§ 17. Rett til permisjon fra arbeid mv.

Den som har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, har rett til fri fra arbeid, skolegang, obligatorisk undervisning ved universitet og høyskole, tjenesteplikt og lignende i opp til to selvvalgte dager hvert år i forbindelse med høytider etter vedkommendes religion.

Arbeidstaker som ønsker å benytte retten til fri, skal varsle arbeidsgiver senest 14 dager på forhånd.

Arbeidsgiver kan kreve at arbeidstaker innarbeider fridagene. Etter drøfting med arbeidstaker fastsetter arbeidsgiver når innarbeidingen skal skje. Innarbeidingen regnes ikke som overtid selv om arbeidstiden overstiger alminnelig arbeidstid i henhold til arbeidsmiljøloven.

Student som ønsker å benytte retten til fri fra obligatorisk undervisning, skal varsle lærestedet senest 4 uker på forhånd.

Forslaget er i tråd med Stålsett-utvalget i NOU 2013: 1. Kirkerådet har tidligere tatt til orde for å utvide retten til fri med «noen dager»:

«Kirkerådet erfarer gjennom sine dialoger med ulike tros- og livssynssamfunn at mer fleksible ordninger om fri under religiøse høytider, er noe som nettopp betyr mye for mange minoriteter. Dagens ordning er etter Kirkerådets mening en reell begrensning av religionsutøvelsen til mennesker tilhørende alle andre religioner enn kristendommen. Kirkerådet deler derfor ikke utvalgets konklusjon, og vil heller argumentere for å utvide dagens ordning med noen dager. Det vil ikke innebære en stor belastning, hverken for samfunnet eller den enkelte arbeidsgiver, idet arbeidsgiver kan kreve at tiden blir innarbeidet uten overtidskompensasjon e.l. Av lovforarbeidene da 2-dagersregelen ble innført, fremgår det at heller ikke dette ble antatt å være noen kostbar ordning.»

I etterkant av denne uttalelsen har det blitt klart at det ikke er alle tros- og livssynssamfunn som nødvendigvis deler oppfatningen av at det bør være mer fleksible ordninger for fri under religiøse høytider. Bildet må nok nyanseres noe, men det foreslås at Kirkerådet opprettholder forslaget om å gå inn for at retten utvides med noen dager.

På denne bakgrunn foreslås det at Kirkerådet uttaler følgende i høringsuttalelsen:

Departementet foreslår den som har andre religiøse høytider enn de offentlige helligdagene vil ha rett til fri fra arbeid, skolegang, obligatorisk undervisning ved universitet og høyskole, tjenesteplikt og lignende i opptil to selvvalgte dager hvert år i forbindelse med høytider etter vedkommendes religion. Kirkerådet støtter at personer skal ha rett til slik fri, men to selvvalgte dager er etter Kirkerådets vurdering for lite, og Kirkerådet vil derfor gå inn for at retten utvides med noen dager.

Politiattest

Departementet foreslår å gi tros- og livssynssamfunn hjemmel til å kreve fremleggelse av barneomsorgsattest:

§ 19. Politiattest

Tros- og livssynssamfunn kan kreve fremleggelse av barneomsorgsattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

Dette er en bestemmelse Kirkemøtet har gitt uttrykk for at bør reguleres i lov i sak KM 11/15.

Kirkerådet mener det er viktig at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal kunne kreve fremleggelse av barneomsorgsattest av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

Livssynsavgift

Departementet har utredet en alternativ finansieringsordning med obligatorisk livssynsavgift. Se kapittel 22 i høringsnotatet. På bakgrunn av en utredning av EY og andre konsekvenser en livssynsavgift vil ha, ser ikke departementet det som aktuelt å ta opp forslag om en slik finansieringsløsning.

Kirkerådet viser til at departementet har funnet det hensiktsmessig å få utredet et alternativ med en obligatorisk livssynsavgift for alle skatteyttere. Utredningen var etter Kirkerådets vurdering klargjørende. Kirkerådet støtter at forslaget om en obligatorisk livssynsavgift ikke tas opp.

Samisk kirkeliv

Samisk kirkeliv er ikke nevnt i høringsnotatet med et ord. I samråd med Samisk kirkeråds sekretariat foreslås det at samisk kirkeliv bør knyttes til formålsparagrafen i lovens kapittel 3 om Den norske kirke, jf. ovenfor. Det foreslås også å si noe om viktigheten av at tospråklighetstilskudd i forvaltningsområdet for samiske språk, videreføres, jf. ovenfor. Samisk kirkeråd vil behandle saken på sitt møte 29. november–1. desember 2017 og vil kunne gi innspill til Kirkerådets behandling av høringsuttalelsen.

Soknets tilsatte

Det har fremkommet spørsmål om hva slags arbeidsrettslige konsekvenser lovforslaget har for kirkens ca. 5000 ansatte som er tilsatt av kirkelig fellesråd i flersoknskommuner. Bakgrunnen er at kirkelig fellesråds rettslige status vil bli endret fra å være fastsatt i lov til *i medhold av lov*.

I dag er kirkelige fellesråds arbeidsgiveransvar for de tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett, fastsatt direkte i lov, jf. kirkeoven § 14 annet ledd første punktum. En kan ikke se at det vil medføre noen formelle eller praktiske problemer om bestemmelsen om kirkelige fellesråd er fastsatt i medhold av lov, i stedet for uttrykkelig i lov. Det er lang rettslig tradisjon i Norge for å likestille disse to hjemmelsformene.

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet i medhold av lovforslaget § 10 annet ledd vil kunne videreføre bestemmelser i kirkeordningen om at kirkelige fellesråd fortsatt skal kunne foreta tilsetning av og ha arbeidsgiveransvar for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett.

4. Annen oppfølging

Forslaget om ny tros- og livssynssamfunnslov innebærer at antallet lovbestemmelser om Den norske kirke reduseres. Det innebærer at Den norske kirke selv vil ha myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse. Den viktigste oppfølgingen av lovforslaget gjøres gjennom arbeidet med å utarbeide en ny kirkeordning som vil inneholde bestemmelser om slike forhold.

Høringsnotatet peker imidlertid også på en annen aktuell oppfølgingssak:

- Departementet peker på at det med den hjemmel som er foreslått gitt til Kirkemøtet om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende kirkefond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, vil Kirkemøtet i samarbeid med Riksantikvaren kunne fastsette ordninger og saksbehandlingsregler som fortsatt sikrer en kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker, ut over det som kan pålegges i medhold av kulturminnelovens gjeldende bestemmelser. Dette tilsier at Kirkerådet, i samarbeid med Riksantikvaren og eventuelt andre, bør igangsette et arbeid med å fremme en kirkemøtesak med et forslag til ordninger og saksbehandlingsregler som fortsatt sikrer kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Høringsnotatets kapittel 23 gjør rede for økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Om Den norske kirke skriver departementet blant annet følgende:

«I kapittel 9 drøftes spørsmålet om den offentlige finansieringen av Den norske kirke bør overtas av staten eller om dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene bør føres videre. Departementet har ikke tatt stilling til spørsmålet. Begge alternativene bygger på at de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke skal være budsjettmessig nøytral.

Ved en videreføring av dagens ansvarsdeling mellom staten og kommunene oppstår ingen budsjettmessige konsekvenser for staten eller kommunene. Reguleringen av det kommunale ansvaret i lov foreslås utformet noe annerledes enn i dag. Fortsatt vil det i lov angis hvilke kirkelige formål som kommunenes ansvar retter seg mot, men mindre detaljregulert. Departementet ser lovforslaget som en tilpasning til den budsjettstyrte rammefinansieringen av kirken som i stor grad praktiseres i kommunene i dag.

Ved statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke er utgangspunktet at statens rammeoverføring til kommunene skal reduseres tilsvarende økningen i statens rammeoverføring til kirken. Ved statlig overtakelse av finansieringsansvaret må det på nasjonalt nivå i Den norske kirke bygges opp en noe større administrasjon enn i dag. Det er særlig oppgavene som knytter seg til fordelingen av de statlige overføringene til soknene og forvaltningsnivåene i kirken, som vil kreve økte ressurser. Dette ressursbehovet må ses i sammenheng med den administrative besparelsen som kommer i kommunesektoren ved bortfallet av kommunenes lovregulerte ansvar overfor kirken. Grunnlaget for dagens kommunale tjenesteyting til kirken innen regnskaps- og IKT-tjenester m.m. vil bortfalle. Besparelsen vil på vanlig måte bli medregnet i uttrekket av statens rammetilskudd til kommunene. Full finansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet gir ellers kirken muligheter for en mer rasjonell ressursutnytting» (høringsnotatet side 217).

Departementet kommenterer spørsmål om Den norske kirke kan ta betaling for kirkelige tjenester:

«Kirkeloven § 20 har et generelt forbud mot å ta betaling ved benyttelse av kirkebygget til gudstjeneste eller annen oppbyggelse, og det kan heller ikke – uten i særlige tilfeller – kreves betaling for kirkelige handlinger så som dåp, vigsel og gravferd. Departementet mener slike begrensninger fortsatt må gjelde. Etter departementets syn vil det være i strid med grunnlaget for den offentlige finansieringen av Den norske kirke dersom kirken innfører nye former for brukerbetaling eller krever nye avgifter av det enkelte kirkemedlemmet for bestemte tjenester. Departementet mener dette er et underliggende vilkår for den offentlige finansieringen av Den norske kirke og ser ikke lenger grunn til å regulere dette særskilt i lov» (høringsnotatet side 113).

For øvrig vises det til høringsnotatet kapittel 23.

