



Innst. O. nr. 57

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Ot.prp. nr. 34 (2008–2009)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Departementets lovforslag gjelder demokratireformen i Den norske kirke, jf. Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke, og den politiske avtalen 10. april 2008 mellom alle sju politiske partier om rettslig regulering av forholdet mellom stat og kirke. Avtalen, som gjelder ut stortingsperioden 2009–2013, forutsetter at det gjennomføres en reform som gir kirkens organer en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirke-medlemmene, samt at reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevig-utvalgets innstilling fra 2008, *Styrket demokrati i Den norske kirke*. Proposisjonen tar også opp en styrking av presesfunksjonen i Bispemøtet.

Departementet går inn for at det gjennomføres forsøk med nye valgordninger under de kirkelige valgene i 2009. Hva angår administrativ og økonomisk oppfølging av dette, vises til St.prp. nr. 39 (2008–2009).

Departementet foreslår en ny forsøkshjemmel i kirkeloven. Lovbestemmelsen gir rettslig grunnlag for utprøving av de konkrete ordningene som Kirkemøtet har vedtatt. Etter forslaget til et nytt siste ledd i kirkeloven § 24 heter det at

"Kirkemøtet kan gi regler om forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammensettes på en annen måte enn det som følger av §§ 23 og 24. Slike regler skal godkjennes av departementet."

En slik hjemmel trengs fordi forsøkene også innebærer endret sammensetning av bispedømmerådene og Kirkemøtet.

I lovforslaget gis Kirkemøtet ansvaret for å vedta nærmere regler om valgordningsforsøk. Dette er i tråd med dagens ordning og myndighetsfordelingen mellom Stortinget og Kirkemøtet på dette feltet. Departementet viser til at demokratireformen bygger på kirkelige initiativ og ønsker, og at den gjennomføres i nært samarbeid med kirkelige organer. Forslaget er i samsvar med Bakkevig-utvalgets forslag, og Kirkemøtet har gitt det sin tilslutning.

Departementet mener i likhet med Bakkevig-utvalget at Kirkemøtets vedtak om valgeregler bør gjøres betinget av godkjenning i departementet. Bakgrunnen for dette er at Kirkemøtet generelt ikke har adgang til å fatte vedtak som direkte pålegger stat og kommune økte økonomiske forpliktelser.

Departementet anfører at de foreslåtte endringene i kirkeloven i denne omgang kan sies å ha et teknisk preg. Når forsøkene i 2009 og 2011 er gjennomført og evaluert, kan en komme tilbake til hvordan de rettslige rammene for kirkelige valg skal fastlegges med et mer langsiktig siktemål.

Proposisjonen inneholder også en omtale av presesfunksjonen i Bispemøtet. Bakkevig-utvalget tok til orde for å styrke presesfunksjonen, for eksempel ved å opprette et tolvte bispeembete. Bispemøtet har bedt departementet ta initiativ til å etablere et tolvte bispeembete i Den norske kirke med presesfunksjonen som hovedoppgave, jf. Bispemøtets sak 03/09, og samtidig påpekt at det er mange spørsmål som må utredes nærmere. Kirkemøtet har uttrykt støtte til å styrke rammebetingelsene for preses og en vurdering av å opprette et tolvte embete, med henvisning til balansen mellom embete og råd i kirkeordningen og at oppgaven som preses er så arbeidskrevende at både

bispetjenesten i eget bispedømme og selve presesfunksjonen blir skadelidende.

Departementet uttaler i proposisjonen at det er innstilt på å styrke presesfunksjonen, og at opprettelse av et tolvte bispeembete ikke krever endring i kirkeloven.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Freddy de Ruiten, Espen Torsteinsbø Hansen, Gorm Kjernli, Gerd Janne Kristoffersen og Anna Ljunggren, fra Fremskrittspartiet, Anders Anundsen, Jon Jæger Gåsvatn og Åse M. Schmidt, fra Høyre, Gunnar Gundersen og lederen Ine Marie Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen og Lena Jensen, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen, fra Senterpartiet, Johannes Rindal, og fra Venstre, Odd Einar Dørum, viser til proposisjonen.

Komiteen viser til den politiske avtalen mellom alle stortingspartier, datert 10. april 2008, om det fremtidige forhold mellom staten og Den norske kirke. Avtalen som tidligere er fulgt opp gjennom arbeidet med St.meld. nr. 17 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008), og gjennom grunnlovsforslag Dokument nr. 12:10 (2007–2008) og Ot.prp. nr. 34 (2008–2009) er, sammen med St.prp. nr. 39 (2008–2009), en oppfølging av den delen av avtalen som omhandler gjennomføringen av en demokratireform i Den norske kirke.

Komiteen viser til at gjennomføringen av en demokratireform er en viktig del av arbeidet for å sikre kirkens organer en sterkere legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Komiteen vil understreke at Den norske kirke er en demokratisk kirke som allerede før demokratireformen har gjennomført valg og demokratiske prosesser. Målet med en demokratireform er å styrke kirkens demokrati, i første rekke gjennom å bedre muligheten for å fremstå med reelle valgalternativer og ved å gjøre det enklere og mer tilgjengelig å avgi stemme ved de kirkelige valgene. Utgangspunktet for dette demokratiseringsarbeidet er det arbeid kirken selv har gjort og Bakkevig-utvalgets innstilling. Kirkemøtet har vedtatt særskilte regler for gjennomføring av det kirkelige valget, og lovforslaget er ment å gi rettslig grunnlag for utprøving av de modellene Kirkemøtet har vedtatt.

Komiteen viser til at Bakkevig-utvalget har lagt frem to ulike modeller for utprøving. Den ene modellen innebærer direktevalg av alle leke medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemøtet, mens den andre modellen innebærer en kombinasjon av direkte

og indirekte valg. Komiteen er fornøyd med at Kirkemøtet har vedtatt regler for utprøving av begge.

Komiteen viser til at det er nær sammenheng mellom vedtaket i Kirkemøtet og forslaget til lovendring.

Bakkevig-utvalgets innstilling har vært sendt på høring, og et klart flertall av de høringsinstanser som har svart, er positive til lovendringen. Av de lokale høringsinstansene har 55 pst. støttet eller i hovedsak støttet forslagene i innstillingen, mens bare 15 pst. har vært mot. Av de sentrale og regionale høringsinstansene har 55 pst. støttet hovedforslagene, mens kun 7 pst. sier nei eller er skeptiske.

Komiteen mener dette gir et godt grunnlag og en god forankring av de forslagene som Bakkevig-utvalget har lagt frem, og gir som konsekvens av dette støtte til den foreslåtte lovendring.

Komiteen har registrert at det i høringen er fremkommet enkelte prinsipielle betraktninger rundt at staten setter rammer for demokratiutviklingen i et trossamfunn. Komiteen viser i den sammenheng til den politiske avtalen om å løse båndene mellom staten og kirken, som inneholder betraktninger rundt dette. Komiteen viser også til at kirken selv har arbeidet med slik demokratisering i lang tid, og at det arbeidet som gjøres utføres i et samarbeid mellom staten og kirken selv. Rammeverket for demokratiarbeidet er vedtatt av Kirkemøtet, og dette lovforslaget er en oppfølging av den politiske avtalen, men også en oppfølging av vedtaket i Kirkemøtet. Dersom de endringer Kirkemøtet ønsker gjennomført skal bli en realitet, er den foreslåtte lovendringen en forutsetning.

Kirkemøtet uttalte i sak 10/08 at utformingen av kirkens demokratiske ordninger må være et ansvar for kirkelig valgte organer. Komiteen er enig i dette.

Kirkemøtet vedtok også særskilte regler for valget. Disse legger opp til bl.a.:

- etablering av reelle valgmuligheter ved innføring av supplerende nominasjon ved valg av leke medlemmer, prester og leke kirkelig tilsatte til bispedømmerådene og Kirkemøtet
- økt bruk av direkte valg ved at det innføres helt eller delvis direkte valg av de leke medlemmene til bispedømmerådene og Kirkemøtet
- kirkevalg samtidig med offentlige valg ved at menighetsrådsvalget og direkte valg av leke medlemmer til bispedømmerådene og Kirkemøtet legges til samme dag(er) som stortingsvalget i 2009 (13.–14. september)
- gjennomføring av forsøk med to ulike ordninger ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet
- innføring av preferansevalg, som vil gi velgerne

en større innflytelse på resultatet, og som vil ivareta mindretall og de mindre soknene på en bedre måte

- bedret representativitet i bispedømmerådene og Kirkemøtet ved at antall leke medlemmer økes
- forbedrede nominasjonsordninger med tydeligere og mer åpne prosedyrer i nominasjonsprosessen og ved at valglistene settes opp alfabetisk, slik at det er velgerne, og ikke nominasjonskomiteen, som rangerer kandidatene
- bedre tilgjengelighet for velgerne ved at valget om mulig legges til lokaler i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler
- utvidet periode for forhåndsstemming
- senket stemmerettsalder til 15 år, som er den religøse myndighetsalderen.

Komiteen mener Kirkemøtets opplegg for kirkelige valg i 2009 på en god måte ivaretar forutsetningene i den politiske avtalen og demokratiseringsarbeidet i kirken.

Komiteen legger til grunn at kommunene samarbeider nært med Den norske kirke ved gjennomføringen av det kirkelige valget, særlig gjennom en viss praktisk tilrettelegging for avholdelse av valg. Komiteen legger til grunn at stortingsvalget og kirkevalget gjennomføres i samme bygning der det er mulig, men klart adskilt fra hverandre.

Komiteen deler departementets syn på at de eksisterende forsøkshjemlene i kirkeloven ikke på en tilstrekkelig måte dekker de av Kirkemøtet foreslåtte endringer i valgordningen. Komiteen er enig i at det er i tråd med den eksisterende arbeidsordning mellom stat og kirke at det er Kirkemøtet som i bestemmelsen skal kunne fravike bestemmelsene i kirkeloven §§ 23 og 24.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre er usikre på om det er behov for at departementet godkjenner disse reglene. Det fremstår som en kontrast i forhold til den rollefordelingen som tradisjonelt har vært mellom Kirkemøtet og departementet. Departementet mener det er behov for å gi departementet rett til godkjenning, av hensyn til eventuelle ressursmessige konsekvenser. Disse medlemmer mener dette argumentet fremstår som svært svakt i forhold til realiteten. Det er uansett ikke departementet som bevilger penger til kirken, men Stortinget. Disse medlemmer ville foretrukket en lovbestemmelse hvor kirken selv stod fritt til å velge andre modeller enn de som fremgår av bestemmelsene i kirkelovens §§ 23 og 24. Disse medlemmer mener videre at en slik ordning er mer i tråd med den utvikling som ønskes for å sikre kirken en mer selvstendig rolle.

Disse medlemmer merket seg under høringen i komiteen at Kirkerådet ønsket å beholde ordningen med departemental godkjenning, men la til grunn at departementet ikke ville blande seg inn i enkelthetene i Kirkemøtets vedtak. Disse medlemmer vil peke på at en slik hjemmel gir departementet ubetinget rett til å gå inn i detaljstyringen av Kirkemøtets vedtak om valgordningen og finner det uheldig.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 24 nytt åttende ledd lyde:

Kirkemøtet kan gi regler om forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammensettes på en annen måte enn det som følger av §§ 23 og 24."

Subsidiært vil disse medlemmer støtte Regjeringens forslag.

Komiteen viser til at det ble avholdt åpen høring 19. februar 2009 om St.prp. nr. 39 (2008–2009) og Ot.prp. nr. 34 (2008–2009). Kirkerådet og Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) var invitert til høringen. Begge instanser var i hovedsak tilfreds med forslagene fra departementet, både hva gjelder bevilgninger og hva gjelder lovendringsforslaget.

Presesfunksjonen

Komiteen har merket seg at Bakkevig-utvalget mener at presesfunksjonen bør styrkes og at utvalget tok til orde for opprettelse av et tolvte bispeembete. Bisperådet har i sitt høringssvar til Bakkevig-utvalgets innstilling sagt at de støtter utvalget hva gjelder forslaget om å styrke presesfunksjonen. Bispeemøtet har også i eget vedtak bedt om at det opprettes et tolvte bispeembete.

Komiteen tar til etterretning at departementet er innstilt på å styrke presesfunksjonen og opprette et tolvte bispeembete. Komiteen er kjent med at det gjenstår svært mye arbeid og mange uløste problemstillinger før en slik nyordning kan innføres. Komiteen viser til at departementet mener en slik nyordning kan innføres uten endringer i kirkeloven dersom preses velges av og blant biskopene. Komiteen er enig i dette, men tar forbehold om hvilken type ordning som til slutt skal velges. Komiteen legger til grunn at Stortinget får til behandling sak om styrking av presesfunksjonen i kirken etter at kirken selv har tatt stilling til hvilke modeller den mener er mest aktuelle for styrking av presesfunksjonen.

Komiteen ber Regjeringen fremlegge egen sak for Stortinget hvor disse problemstillingene avklares.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 24 nytt åttende ledd lyde:

Kirkemøtet kan gi regler om forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammennes på en annen måte enn det som følger av §§ 23 og 24.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om
Den norske kirke

I

I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 24 nytt åttende ledd lyde:

Kirkemøtet kan gi regler om forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammennes på en annen måte enn det som følger av §§ 23 og 24. Slike regler skal godkjennes av departementet.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 25. mars 2009

Ine Marie Eriksen Søreide

leder

Anders Anundsen

ordfører