



Innst. 292 L

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Prop. 71 L (2011–2012)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om endringer i kirkeloven m.m.

Til Stortinget

Sammendrag

Regjeringen ved Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet orienterer i proposisjonen om oppfølgingen av den politiske avtalen som ble inngått mellom alle partier på Stortinget 10. april 2008 (kirkeforliket). Avtalen gjelder det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke, jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008).

Regjeringen redegjør for sin forståelse av foreliggende forslag til endringer i Grunnloven, med særlig sikte på å identifisere de områdene der det umiddelbart vil være behov for å foreta tilpasninger og justeringer i kirkeloven, dersom Stortinget vedtar forslagene (Grunnloven §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27).

Hovedinnholdet i forslaget til endringer i kirkeloven går ut på at Kongens særlige kirkestyre avvikles. Dette vil da også gjelde ordningen med kirkelig statsråd. Videre skal biskoper og proster tilsettes av kirkelige organer. Tilpasningene i kirkeloven omfatter også den liturgimyndigheten som allerede i dag tilligger Kirkemøtet, og reglene for behandling av saker med klare læremessige implikasjoner.

Proposisjonen redegjør for høringen våren 2011 om lovmessige konsekvenser av de framsatte grunnlovsforslagene. Hovedbudskapet fra høringen er tilslutning til en fortsatt skrittvis tilnærming til videre utvikling av Den norske kirke som selvstendig trossamfunn, og i hovedsak til de konkrete forslagene til endringer i kirkeloven.

Regjeringen har i sitt forslag til endringer i kirkeloven begrenset seg til de forslag som er nødvendige konsekvenser av forestående grunnlovsendringer i samsvar med kirkeforliket. Etter regjeringens oppfatning handler kirkeforliket om en forfatningsreform, ikke om en forvaltningsreform i Kirken. Det tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn og klargjør grunnlaget for kirkens videre selvstendigjøring.

Kirkeforliket forutsatte at det skulle gjennomføres en tilfredsstillende demokratireform i Den norske kirke. Regjeringen redegjør for gjennomføringen og evalueringen av demokratireformen. Stiftelsen Kirkeforskning har utarbeidet en sluttrapport som sammenfatter evalueringene av kirkevalgene i 2009 og 2011, med særlig henblikk på hvordan forutsetningene i kirkeforliket er oppfylt. Den faglige konklusjonen er at tre av fire forutsetninger i kirkeforliket er klart oppfylt. Det er fortsatt utfordringer knyttet til reelle valgmuligheter. Men reformen har bidratt til økt bredde og deltakelse i det kirkelige demokratiet.

Regjeringen ser behov for å foreta endringer i reglene for kirkevalg. Dette gjelder ikke minst den måten valget av bispedømmerårsmedlemmer og Kirkemøtet gjennomføres på. Ordningen med preferansevalg har ikke fungert godt nok. Den ledet blant annet til at for mange stemmer måtte forkastes. I praksis fikk velgerne ikke den tilsiktede innflytelse.

Regjeringen vil sammen med kirkelige organer arbeide videre med utformingen av valgreglene, med sikte på at det blir lagt bedre til rette for reelle valgmuligheter. Eventuelle forslag til lovbestemmelser om kirkevalg vil bli fremmet før neste kirkevalg skal avholdes i 2015.

De aktuelle forslagene om grunnlovsendringer som Stortinget skal behandle, herunder § 16, innebærer avvikling av Kongens særskilte kirkestyre. Kirkeforliket forutsetter samtidig blant annet at Den norske kirke ikke skal defineres som eget rettssubjekt, at

prestene og andre som tilsettes i kirkelige stillinger av regionale og sentrale kirkelige organer fortsatt skal være stats tjenestemenn, og at den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen fortsatt skal være en del av statsforvaltningen.

Bortfallet av det særskilte grunnlaget for kirkestyret vil i utgangspunktet bety at statens fortsatte oppgaver på det kirkelige området må ivaretas innenfor de alminnelige reglene i Grunnloven om styrings- og ansvarsforhold i staten. Regjeringen legger samtidig til grunn at prinsippet om tros- og livssynsfrihet vil innebære begrensninger for regjeringens og departementets kirkeforvaltning.

Regjeringens konkrete forslag til endringer i kirke-loven gjelder §§ 20, 23, 24, 25, 27 og 38. Kirkemøtet har siden 1991 hatt en delebert myndighet til å fastsette regler om bruk av kirken utenom kirkelige handlinger. Etter lovforslaget for § 20 skal denne myndigheten ikke lenger ligge hos Kongen, men overføres til Kirkemøtet.

Når det gjelder tilsetninger, foreslås § 23 endret slik at bispedømmerådets myndighet utvides til også å gjelde proster. Videre legges tilsettingsmyndigheten i loven direkte til bispedømmerådet, uten å gå veien om delegasjon fra Kongen. I § 25 foreslås et nytt ledd som gir Kirkerådet myndighet til å tilsette biskoper. Dette skal skje etter en forskrift om framgangsmåten som er fastsatt av Kirkemøtet. Formålet med særlige regler her er å legge til rette for et vesentlig element av valg. Disiplinærvedtak for alle tilsatte treffes av tilsettingsorganet; det følger av tjenestemannsloven.

Endringsforslagene i § 24 går ut på at Kirkemøtet, i kraft av å være det øverste representative organ i Den norske kirke, fastsetter alle gudstjenstlige bøker og liturgier i kirken. Kompetansen omfatter ikke myndighet til å pålegge stat og kommune økonomiske eller administrative forpliktelser.

§ 27 foreslås endret slik at også Kirkerådet kan be om uttalelse fra Den norske kirkes lærenemnd. Videre er det tatt inn en ny bestemmelse om at bare Kongen eller Kirkerådet kan reise læresak vedrørende en biskop. I dag er det forskriftsfestet at slik læresak bare kan reises av Kongen.

Videre foreslås et nytt ledd i § 38. Dette gjelder avgjørelser tatt av Kongen eller departementet i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære, eller der Kirkens lære kan være et moment ved avgjørelsen. I slike tilfeller skal det læremessige grunnlaget for avgjørelsen søkes klarlagt. Dette skal skje ved at det blir innhentet uttalelse fra vedkommende biskop og det ansvarlige kirkelige organet, om nødvendig også fra Lærenemnda. Det vil fortsatt tilligge Kongen og departementet å vurdere de rettslige vilkårene for den forvaltningsmessige avgjørelsen, eksempelvis om et læreavvik er så omfattende, sentralt og vedvarende at

det oppfyller lovens vilkår for avskjed, suspensjon mv.

Endelig foreslås å oppheve den bestemmelsen i § 38 som i praksis har medført et krav om kirkemedlemskap for kirkestatsråden og embetsmenn i departementets kirkeavdeling, jf. også fremsatte grunnlovsforslag med hensyn til kirkelig statsråd. Spørsmålet om habilitet i kirkesaker vil etter dette måtte avgjøres ut fra forvaltningslovens alminnelige regler.

Når det gjelder gravferdsloven og kirkeforlikets forutsetning om å legge bedre til rette for å ivareta religiøse og livssynsmessige minoriteters behov, vises til Stortingets lovbehandling av Innst. 393 L (2010–2011). Mindre språklig oppretting i den nye gravferdsloven foreslås.

Proposisjonen peker på at flere av forslagene til lovendringer vil ha prinsipielt viktige administrative konsekvenser. De økonomiske konsekvensene er imidlertid så begrensede at de vil bli dekket innenfor eksisterende budsjettammer.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tor Bremer, Svein Gjelseth, Stine Renate Håheim, Hadia Tajik, Truls Wickholm og lederen Marianne Aasen, fra Fremskrittspartiet, Mette Hanekamhaug, Tord Lien og Bente Thorsen, fra Høyre, Elisabeth Aspaker, Svein Harberg og Eivind Nævdal-Bolstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Heidi Sørensen, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at de lovendringsforslag som fremmes i proposisjonen, er en konsekvens av de endringer i Grunnloven som følger av den politiske avtalen mellom de politiske partiene på Stortinget, inngått 10. april 2008 og kalt «kirkeforliket». Komiteen viser videre til Innst. S. nr. 287 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 17 (2007–2008) Om staten og Den norske kirke, der denne avtalen ligger til grunn for innstillingen.

Komiteen viser til at det i avtalen heter:

«Avtalepartene er enige om at det igangsettes en prosess hvor partenes felles mål er at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirkelig statsråd til kirkelig organ som kirkemøte eller bispedømmeråd.

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevig-utvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med

offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og bispedømmeråd. Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra ovennevnte forhold er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011.»

Komiteen viser videre til at de forslag til endringer i Grunnloven §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27 som framgår av den politiske avtalen, ble fremmet 30. september 2008 av representanter for alle de politiske partiene på Stortinget.

Komiteen viser videre til at kirkeforliket forutsatte at det skulle gjøres endringer i gravferdsloven med sikte på å bedre ivareta behovene til religiøse og livssynsmessige minoriteter i forbindelse med gravferd. Forslag om dette ble framsatt i Prop. 81 L (2010–2011), jf. Innst. 393 L (2010–2011), og vedtatt i juni 2011, jf. Lovvedtak 59 (2010–2011). Disse lovendringene trådte i kraft 1. januar 2012.

Komiteen viser til at grunnlovsendringene som følger av kirkeforliket har som intensjon å klargjøre Den norske kirkes frie stilling som trossamfunn. Dette innebærer at den religiøse virksomheten i Kirken ikke lenger vil være statens oppgave. Det er imidlertid statens oppgave å understøtte Kirken som trossamfunn, og å understøtte andre tros- og livssynssamfunn på lik linje. Komiteen slutter seg til forståelsen av at endringene representerer et nytt grunnlag for utvikling av Den norske kirke som selvstendig trossamfunn. Komiteen vil samtidig understreke viktigheten av å etablere sikkerhet for at endringene bidrar til å bevare Den norske kirkes mål om å være en åpen, inkluderende og demokratisk folkekirke.

Demokratireform og valgordning

Komiteen merker seg at deltagelsen ved valg til menighetsråd har hatt en markant økning fra en historisk deltagelse på 3–4 pst. til dagens deltagelse på omkring 13,5 pst. Det er også et stort fremskritt at det er etablert en ordning for valg til bispedømmeråd med en oppslutning på 10,6 pst. Komiteen mener det ligger til rette for at denne positive utviklingen kan fortsette, men dette forutsetter at Kirken lykkes i det videre utviklingsarbeidet omkring valgene. Komiteen viser til at evalueringen av kirkevalget i 2011 peker på antall forkastede stemmer ved valg til bispedømmeråd som en stor utfordring. Også utfordringer omkring utarbeidelse av lister til begge valgene som gir reelle valgmuligheter, like muligheter for kandidatene og ordning for å etablere listene, må løses bedre enn i dag. Komiteen mener likevel at demokratireformen så langt er tilfredsstillende fulgt opp av Kirken.

Komiteen vil anerkjenne det arbeidet Den norske kirke gjør for å finne nye valgordninger og at Kir-

ken selv klart uttrykker et ønske om å finne frem til velfungerende demokratiske løsninger både når det gjelder valg og når det gjelder avgjørelser som skal tas i de kirkelige organer. Komiteen mener det er viktig at Kirkens medlemmer oppfatter at det i større grad enn tidligere etableres ordninger som gir reelle valgmuligheter ved valg til de kirkelige organer. Det er også viktig at Kirken oppfattes som en åpen organisasjon som gir medlemmene anledning til å uttrykke sine meninger gjennom demokratiske prosesser overfor de styrende organer. Komiteen vil peke på at valgdeltagelse ikke er et punkt kirkeforliket har satt som kriterium for gjennomføring av reformen.

Komiteen ser det som utfordrende for Stortinget å ta stilling til fremtidig valgordning for Den norske kirke nå. Den norske kirke har varslet at den vil utarbeide nye forslag til løsninger på de utfordringer som er påpekt, og komiteen ser det som avgjørende at Kirken får mulighet til å komme med forslag til ny valgordning. Komiteen ber om at regjeringen utarbeider forslag til endringer i loven som legges frem for Stortinget. Komiteen ber videre om at regjeringen holder tett kontakt med kirkelige organer og forlikspartnerne i dette arbeidet for å komme frem til den valgordning som skal legges til grunn for fremtidige valg, jf. Innst. 233 S (2011–2012) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om de grunnlovsendringer som ligger til grunn for denne saken. Komiteen foreslår på bakgrunn av dette:

«Stortinget ber regjeringen, på bakgrunn av Den norske kirkes behandling av forslag til valgordning, komme tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013.»

Tilsetninger

Komiteen merker seg at forslagene omkring tilsettingsmyndighet er helt i tråd med Kirkemøtets egne anbefalinger, og mener en gjennom dette får en helhetlig og god ordning for tilsetninger i Kirken som trossamfunn.

Komiteen slutter seg til forslaget om at tilsettingsmyndighet for biskoper legges til Kirkerådet, og at regler for slik tilsetting skal fastsettes av Kirkemøtet. Videre støttes forslaget om at tilsettingsmyndighet for proster legges til bispedømmerådet.

En konsekvens av Kirkens frie stilling som trossamfunn er at «kirkelig statsråd» oppheves i grunnloven. En konsekvens av dette er da at kravet til medlemskap i Den norske kirke for statsråden med ansvar for kirkesaker, fjernes. Komiteen vil derfor understreke viktigheten av det nye forslaget i kirke-loven § 38 nytt fjerde ledd som påpeker at det i tvister omkring ansettelsesforhold der Kirkens lære kan

være et moment, skal påses at de teologiske spørsmålene skal avgjøres av vedkommende biskop, det ansvarlige kirkelige organ, og om nødvendig av Lærenemnda.

Lovendringer

Komiteen viser til de endringer som foreslås gjort i Grunnloven §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27 som følge av forslagene i kirkeforliket, og som er behandlet og anbefalt av kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 233 S (2011–2012). Komiteen viser til forestående vedtak i Stortinget om disse grunnlovsendringene.

Komiteen viser videre til de foreslåtte endringer i gravferdsloven og kirkeloven og anser disse som nødvendige og riktige i oppfølgingen av kirkeforliket. Lovendringene ivaretar den endring i statskirkeordningen som nå gjennomføres, og legger til rette for det økte selvstyre Den norske kirke nå skal ha som trossamfunn. Komiteen ser imidlertid ikke bort fra at det kan bli behov for ytterligere endringer i lovverket i en videre tilpasning av demokratiprosessen i Den norske kirke.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lover:

A.

Vedtak til lov

om endringer i kirkeloven m.m.

I

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

§ 20 tredje ledd skal lyde:

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om bruk av kirkene.

§ 23 sjette ledd skal lyde:

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

§ 24 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Som øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet alle gudstjenstlige bøker i Kirken.

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

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kirkerådet tilsetter biskoper etter forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet.

§ 25 nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 27 tredje ledd skal lyde:

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

§ 38 tredje ledd bokstav c oppheves.

§ 38 nytt fjerde ledd skal lyde:

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

II

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

§ 1 tredje ledd skal lyde:

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

§ 8 tredje ledd skal lyde:

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

§ 20 første ledd første punktum skal lyde:

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

§ 23 a første ledd skal lyde:

Graver for utenlandske soldater og krigsfanger (krigsgraver) fra første og andre verdenskrig skal

være fredet uten tidsbegrensning, holdes i hevd og
forvaltes med den verdighet som deres egenart tilsier.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

B.

Stortinget ber regjeringen, på bakgrunn av Den norske kirkes behandling av forslag til valgordning, komme tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 15. mai 2012

Marianne Aasen

leder

Svein Harberg

ordfører

