



Forslag til ny lov for tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) – utfyllende saksutredning (B)

Innholdsfortegnelse

Forslag til ny lov for tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) – utfyllende saksutredning (B)	1
B.1. Bakgrunn	2
B.2. Lovbestemmelser om tros- og livssynssamfunn generelt	3
2.1 Lovens formål og definisjon på tros- og livssynssamfunn	3
2.2 Forslag om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves	6
2.3 Forslag om regulering av inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn	8
2.4 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
2.4 a) Lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap og fravikes i særlige tilfeller	13
2.5 Forslag om at et samfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselsrett	14
2.6 Forslag om at staten skal overta kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke	14
2.7 Forslag om at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes etter antallet medlemmer i samfunnet over 15 år	15
2.8, 2.8. 2.10 og 2.11 Tilskudd	16
2.12 Vilkår for tilskudd	16
2.13 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	19
B.3. Særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i lovforslaget	19
3.1 Rammelovgivning i et eget kapittel med særlig formålsbestemmelse – § 8	19
3.2 Kirkelige valg – § 11	21
3.2.1 Kirkelig stemmerett	21
3.2.2 Kirkevalg samtidig med andre valg	22
3.3 Finansiering – § 12	24
3.3.1 Særlig om finansiering av kirkebygg	24
3.3.2 Forholdet til regnskapsloven	24
3.3.3 Særlig om forpliktelser for samisk kirkeliv	24
3.3.4 Medlemskontingent	25
3.4 Prestenes og biskopenes tjeneste – § 14	27
3.5 Medlemskap og register – § 15	31

3.6 Saksbehandlingsregler – § 16.....	32
3.10 Gravplassforvaltning	34
3.10.1 Forslag om at den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og –forvaltning skal videreføres som normalordning	34
3.10.2 Forslag om at fylkesmannen skal etter søknad fra kommunen kunne treffe vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen.....	36
3.10.3 Forslag om at det ansvaret bispedømmerådet har etter gjeldende gravferdslov, skal overføres til de enkelte fylkesmenn	37
3.10.4 Forslag om å videreføre kremasjonsavgift	39
3.11 Rett til permisjon fra arbeid mv.....	39
3.12 Politiattest	40
B.4. Andre spørsmål.....	41
4.1 Opplysningsvesenets fond	41
4.2 Medlemskapskrav for kirkelige ansatte og ombud.....	44
4.3 Den norske kirke og tilgang til informasjon om samisk språk hos sine medlemmer.....	48
B.5. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	48

B.1. Bakgrunn

Kulturdepartementet sendte 28. september 2017 et høringsnotat datert 25. september 2017 med forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) på alminnelig 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. De bestemmelser om kirkens 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, se lovforslaget § 10 annet ledd. Samtidig blir soknets og rettssubjektet Den norske kirkes autonomi tydeliggjort.

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.

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 livssynspolitikk 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.

I regjeringsplattformen fra Jeløya 14. januar 2018 har regjeringen gitt uttrykk for at den vil «Sikre likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn gjennom lovgivning og finansiering. Den norske Kirke har en historisk og størrelsesmessig særstilling, som anerkjennes uten at prinsippet om likebehandling skal rokkes ved» (side 55). Videre vil regjeringen

«føre en helhetlig og aktiv tros- og livssynspolitikk med respekt for de ulike livssynssamfunns egenart og med finansieringsordninger som ivaretar prinsippet om likebehandling. Regjeringen legger til grunn at den enkeltes livssyn er et personlig anliggende og at staten verken skal diskriminere eller favorisere livssyn» (side 55).

Regjeringsplattformen inneholder også enkelte andre politiske føringer som er gjengitt senere i dokumentet.

I det følgende behandles temaer som inngår i forslaget til høringsuttalelsen. Dokumentet er bygd opp etter strukturen i høringsuttalelsen, med en del generelt om lovbestemmelser om tros- og livssynssamfunn, en del om særlige lovbestemmelser vedrørende Den norske kirke og en del om andre spørsmål aktualisert gjennom høringen.

B.2. Lovbestemmelser om tros- og livssynssamfunn generelt

B.2.1 Lovens formål og definisjon på tros- og livssynssamfunn

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 25. september 2017 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.

Ettersom dette spørsmålet ikke inngår i de særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i forslaget til felles lov om tros- og livssynssamfunn, foreligger det ikke noen oppsummering av høringsinstansenes syn til dette spørsmålet i høringsdokumentet 15. februar 2018.

Norges Kristne Råd uttalte:

«Formålet med loven er etter NKR's oppfatning for snevert beskrevet sett i forhold til loven i sin helhet. Den er ikke bare en tilskuddslov, men inneholder bestemmelser som regulerer forholdet mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene. Dette perspektivet bør inn i formuleringen om lovens formål.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn uttalte:

«*STL ønsker at lovens formål endres til: «Lovens formål skal være å understøtte tros- og livssynssamfunnene på lik linje.» Dette vil være mer i tråd med premisset om likebehandling som står i Grunnlovens paragraf 16.
*Den norske kirke tar dissens på dette, og det henvises til Kirkerådets eget høringssvar.»

Selv om Kirkerådet slutter seg til likebehandlingsprinsippet slik det er gitt uttrykk for i Grunnloven § 16, er STL's forslag om at «Lovens formål skal være å understøtte tros- og livssynssamfunnene på lik linje» kun en gjengivelse av Grunnloven § 16 siste punktum. Siste punktum kan ikke leses uten at det ses i sammenheng med annet og tredje punktum, som også slår fast at «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov». Ettersom loven også inneholder bestemmelser som gjelder statens særlige understøttelsesplikt for Den norske kirke, jf. Grunnloven § 16 annet og tredje punktum og blant annet forslag til kapittel 3 i loven, anbefaler Kirkerådet at Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget til formålsbestemmelse. I denne sammenheng kan det være nyttig å peke på at lovbestemmelser i lover med egen formålsparagraf etter norsk juridisk metode må tolkes med utgangspunkt i formålsparagrafen. Det innebærer altså at de enkelte lovbestemmelsene ved en tolkning må ses i lys av formålsparagrafen. En formålsparagraf som ensidig understreker siste punktum i Grunnloven § 16, uten at dette ses i sammenheng annet og tredje punktum i samme paragraf, vil dermed kunne medføre en tolkning som ikke tilstrekkelig anerkjenner at Den norske kirke i noen tilfeller står i en særlig stilling. Formuleringen av formålsparagrafen betyr derfor noe mer enn symbolikk.

Departementet foreslår videre 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 lovt tekst, da man ved dette risikerer å innskrenke religions- og livssynsfriheten». ¹ 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». ²

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.

Ettersom dette spørsmålet ikke inngår i de særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i forslaget til felles lov om tros- og livssynssamfunn, foreligger det ikke noen oppsummering av høringsinstansenes syn til dette spørsmålet i høringsdokumentet 15. februar 2018.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet gir sin tilslutning til bestemmelsene i lovutkastet § 1 om lovens formål, definisjon på tros- og livssynssamfunn og virkeområde.

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

² Som forrige note.

B.2.2 Forslag om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves

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 "tilskuddsutførelse" 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 25. september 2017 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.

I regjeringsplattformen fra Jeløya 14. januar 2018 har regjeringen gitt uttrykk for at den vil «Oppheve lovreguleringen av barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn (tilhørighetsordningen)» (side 55).

Det kan de se ut til at Den norske kirke ikke vil ha den nødvendige lovhjemmelen til å kunne få opplysninger om kirkemedlemmers barn dersom tilhørighetsordningen oppheves, 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 mener at dette uansett bør sikres.

Departementet oppsummerte spørsmålet om tilhørighet på følgende måte:

«Det var bred oppslutning blant høringsinstansene om at den såkalte forrangsbestemmelsen bør oppheves. Mange uttalte seg også positivt til at lovgivningen skal begrenses til å fastsette slike lovregler om medlemskap som er felles for alle tros- og livssynssamfunn.

Mange kirkelige høringsinstanser var samtidig opptatt av at det fortsatt måtte legges lovmessig til rette for en tilhørighetspraksis, blant annet slik at kirkemedlemmers barn kan inviteres til dåp» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 47).

For en noe mer utfyllende oppsummering, se høringsdokumentet 15. februar 2018 side 47–48.

Regjeringsplattformen gir et klart pekepinn på hva regjeringen vil fremme forslag om i sin lovproposisjon til Stortinget. Etter Kirkerådets vurdering er det likevel såpass ønskelig å videreføre tilhørighetsordningen, og i hvert fall lovhjemlet mulighet til å få opplysninger om medlemmers barn før disse er meldt inn som medlemmer, at Kirkerådet likevel anbefaler å gå inn for en videreføring.

Som følge av ny folkeregisterlov, har det blitt tydelig avklart hvilke opplysninger som skal kunne utleveres med hjemmel i lov. Dette gjelder alle opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er på det rene at informasjon om familierelasjoner (foreldre/barn) er definert som informasjon underlagt taushetsplikt, jf. folkeregisterloven § 9-1 annet ledd og Prop. 164 L (2015–2016) side 40. Kirkerådet finner det derfor hensiktsmessig å be departementet om at at det i ny trossamfunnslov gis hjemmel til at alle tros- og livssynssamfunn kan få melding fra Folkeregisteret hver gang medlemmer av trossamfunnet får barn, uavhengig av om tilhørighetsordningen videreføres i ny lov.

Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet uttaler følgende:

Kirkemøtet er enig i at forrangsbestemmelsen for Den norske kirke bør oppheves. Der begge foreldrene er medlem av samme tros- eller livssynssamfunn, bør imidlertid barns tilhørighet i samme tros- eller livssynssamfunn videreføres. Kirkemøtet mener forslaget om å oppheve tilhørighetsordningen som sådan, sett i sammenheng med alderskravet på 15 år for å telle som tilskuddsberettiget medlem, ikke tilstrekkelig anerkjenner barns rett til religionsutøvelse, jf. Barnekonvensjonen art. 14. I stedet kan det skape et inntrykk av at tro er et forbehold for voksne, noe Kirkemøtet mener er uheldig. Kirkemøtet går imot forslaget om at den lovregulerte ordningen med barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves.

Kirkemøtet viser til at det i Kirkerådets høringsuttalelse til forslaget til ny lov for tros- og livssynssamfunn, stod følgende avsluttende bemerkning i avsnittet som omhandlet forslaget om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn skulle 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.

Etter at ny folkeregisterlov ble vedtatt, er det tydelig avklart hvilke opplysninger som kun skal kunne utleveres med hjemmel i lov. Dette gjelder alle opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er på det rene at informasjon om familierelasjoner (foreldre/barn) er definert som informasjon underlagt taushetsplikt, jf. folkeregisterloven § 9-1 annet ledd og Prop. 164 L (2015–2016) side 40. Kirkemøtet ber derfor om at det i ny trossamfunnslov gis hjemmel til at alle tros- og livssynssamfunn kan få melding fra Folkeregisteret hver gang medlemmer av trossamfunnet får barn, uavhengig av om tilhørighetsordningen videreføres i ny lov.

B.2.3 Forslag om regulering 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 Ståsett-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 fremgangsmåte 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 høringsnotatet 25. september 2017 kapittel 18.4.2.

I Kirkerådets høringsuttalelse sa Kirkerådet seg enig i forslaget om at barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding. I høringen problematiserte blant annet *Barneombudet* forslaget om at barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding. Barneombudet uttalte:

«8.3 Samtykke fra 12 år for inn- og utmelding

Barneombudet mener at forslaget om å innføre samtykkekrav for inn- og utmelding for barn og unge mellom 12 – 15 år burde vært bedre utredet. Vi savner også her at departementet har hentet inn barn og unges syn på spørsmålet.

Barneombudet synes det er en viss uoverensstemmelse mellom denne regelen i tredje punktum og 15-årsregelen for inn- og utmelding i første og andre punktum. Vi vil også peke på at det kan bli veldig komplisert å formidle og praktisere disse reglene. Vi mener det er behov for å se nærmere på konsekvensene disse reglene har for barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Dette er et eksempel på at det mangler en barnekonsekvensvurdering av reglene i § 2 første ledd. Vi vil oppfordre departementet til å gjøre dette i lovproposisjonen. Her bør barns syn på reglene fremgå tydelig, jf. barnekonvensjonen art. 12.

Vi vil også be departementet om å tydeliggjøre konsekvensene av at barn kan nekte å gi sitt samtykke til for eksempel utmelding. Slik vi forstår det kan ikke tro- og livssynsamfunn godta foreldrenes utmelding av barn over 12 om barnet nekter selv om foreldrene ønsker det, det kan heller ikke godta innmeldinger om barna nekter det. Dette innebærer at barn over 12 år reelt sett – har selvbestemmelsesrett- når det gjelder utmeldelser og innmeldinger som foreldrene ønsker, men ikke over inn- og utmeldinger som de selv ønsker. Altså er det slik at i alderen 12 til 15 år kan barn avskjære foreldres beslutninger om inn- og utmelding, og foreldre kan avskjære barns beslutninger.

Samtykkekravet her betyr i kort at barn og unge får en nektelsesrett, men ikke en rett til selv å melde seg inn eller ut. Dette fremstår som lite konsistent og det kan spørres om disse reglene er til barnets beste. Det kan være at nektelsesrett får noen negative konsekvenser om barnet ikke melder og ut, men resten av familien gjør det.»

I lys av Barneombudets uttalelse, er Kirkerådet usikker på om det bør gis en tilslutning til forslaget. Kirkerådet anbefaler derfor at Kirkemøtet uttaler følgende:

Kirkemøtet 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 Kirkemøtet 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.

Kirkemøtet er usikker på om det bør innføres et krav om at barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding. Det innebærer at barn over 12 år får selvbestemmelsesrett når det gjelder utmelding og innmelding som foreldrene ønsker, men ikke over inn- og utmeldinger som de selv ønsker. Det kan være at en slik nektelsesrett vil kunne få negative konsekvenser dersom et barn ikke melder seg ut av et trossamfunn, som foreldrene i tråd med foreldreansvaret mener at barnet ikke bør være medlem av lenger.

Kirkemøtet 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. Kirkemøtet 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. Kirkemøtet mener staten bør legge til rette for at tros- og livssynssamfunn kan etablere selvbetjeningsløsninger for elektronisk inn- og utmelding.

B.2.4 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 Stålsett-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 Stålsett-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 25. september 2017 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.³ 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 lovbestede krav og vilkår enn det fylkesmannsembetene har forutsetninger for å gjøre i dag» (høringsnotatet 25. september 2017 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.

³ 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).

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 tilhørende 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).

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 anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet går imot et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år. Kirkemøtet 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 er for høyt. Kirkemøtet viser til at flertallet i Stålsettutvalget anbefalte et antallskrav på 100 medlemmer. Kirkemøtet går inn for at det ikke fastsettes et antallskrav høyere enn 100 medlemmer, uten et alderskrav. Tilhørende bør også telle med, jf. ovenfor.

B.2.4 a) Lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap og fravikes i særlige tilfeller

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 25. september 2017 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.⁴ 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.

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

⁴ Se høringsnotatet 25. september 2017 side 219, tabell 1.

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.

Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet uttaler følgende:

Dersom det settes et slikt antallskrav, mener Kirkemøtet det er viktig at det åpnes opp for at lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap samt at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller. Også dersom kravet til antall medlemmer reduseres, kan det være hensiktsmessig med en slik adgang.

B.2.5 Forslag om at et samfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett

Departementet viser i høringsdokumentet 15. februar 2018 til at 89 prosent av fylkesmennene, 85 prosent av kirkelige fellesråd, 83 prosent av menighetsrådene, 91 prosent av biskoper og bispedømmeråd og 50 prosent av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke var enige i forslagene.

Det vises for øvrig til oppsummeringen på side 51–52 i høringsdokumentet 15. februar 2018.

Et annet, relatert spørsmål er departementets 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 vigselfoppgavene etter deres mening taler for et antallskrav, det peker på at det vil være færre samfunn og formentlig færre vigselfere å forholde seg til, kontrollere og følge opp.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet støtter at tros- og livssynssamfunn fortsatt skal ha vigselfrett. Kirkemøtet 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 Kirkemøtets vurdering av krav for registrering ovenfor.

B.2.6 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 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» (høringsnotatet 25. september 2017 side 130).

Se nærmere omtale i høringsnotatet 25. september 2017 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» (høringsnotatet 25. september 2017 side 107).

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende:

Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget om at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Forslaget vil innebære en betydelig forenkling både for staten og tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Dersom finansieringsansvaret for Den norske kirke videreføres som delt mellom stat og kommune, forutsetter Kirkemøtet at det foretas jevnlig beregninger med sikte på å ivareta likebehandlingsprinsippet. Dersom det skulle vise seg at offentlig tilskudd over tid skulle utvikle seg ulikt mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, bør det etableres en ordning som gir mulighet for korreksjon, for eksempel hvert fjerde år.

B.2. 7 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 anbefaler Kirkemøtet å vedta en uttalelse langs de samme linjer:

Kirkemøtet mener at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes uten at det innføres et alderskrav for tilskudd. Kirkemøtet viser i denne sammenheng til at Kirkemøtet mener at tilhørighetsordningen, med unntak av forrangsbestemmelsen, bør videreføres. Kirkemøtet mener at det er mer naturlig at barn av trossamfunnets medlemmer hører til et trossamfunn, enn at de ikke gjør det. Kirkemøtet mener at staten bør anerkjenne at barn kan være medlem av tros- eller livssynssamfunn og la dem telle med i beregningen av antallet tilskuddstellende medlemmer et samfunn har.

B.2.8, 2.8. 2.10 og 2.11 Tilskudd

Disse spørsmålene er behandlet i saksorienteringen, se del A.1.

B.2.12 Vilkår for tilskudd

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 verdimeslige 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 av 25. september 2017 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 25. september 2017 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 Ståsett-utvalgets presisering av at det for eksempel er snakk om «godkjenne eller forsvare vold mot barn i form av fysisk avstraffelse», jf. Ståsett-utvalgets forslag til lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn § 2-2 nr. 6 bokstav a).

At et samfunn godkjenner eller forsvarer 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.

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 til tredje ledd 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 anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet 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.

Kirkemøtet 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 mistenkeliggjørende. Kirkemøtet 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 et vedtak som strider mot diskrimineringslovgivningen, uten at dette etter Kirkemøtets mening burde tilsi at Den norske kirke bør fratras tilskuddet av den grunn.

B.2.13 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.» Kirkerådet ga uttrykk for tilsvarende i høringen høsten 2017, og ser ikke grunnlag til å anbefale noe annet enn at Kirkemøtet uttaler følgende:

Kirkemøtet 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.

B.3. Særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i lovforslaget

B.3.1 Rammelovgivning i et eget kapittel med særlig formålsbestemmelse – § 8

Kulturdepartementet foreslo at særlige bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke skal gis i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven, hvor kapitlet ble foreslått innledet med en formålsbestemmelse.

Departementet viste i høringsnotatet 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».⁵

⁵ «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.

Kirkerådet mener det også må 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.

Det var bred tilslutning til forslaget i høringen. 84 prosent av fellesrådene, 84 prosent av menighetsrådene og 78 prosent av biskopene og bispedømmerådene støttet forslaget. Det vises for øvrig til høringsoppsummeringen i høringsdokumentet av 15. februar 2018 side 24–25.

I høringsuttalelsen fra Kirkemøtet, anbefaler Kirkerådet at uttalelsen på dette punkt gjøres noe mindre detaljert enn det Kirkerådet uttalte. På dette grunnlag, anbefaler Kirkerådet at Kirkemøtet vedtar følgende:

Kirkemøtet viser til at Kirkemøtet tidligere har gått inn for at Stortinget bør regulere Den norske kirke i en egen lov. Kirkemøtet har merket seg departementets konklusjon og tilbakemeldinger fra andre tros- og livssynssamfunn, blant annet i høringsuttalelsene fra Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, og vil derfor ikke problematisere at kirke-loven blir tatt inn i én felles og helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet 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. Kirkemøtet mener imidlertid at det da er avgjørende viktig at det gis særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven, for å ivareta Den norske kirkes behov for overordnede lovbestemmelser av rammekarakter om kirkens «ordning».

Kirkemøtet 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.

Kirkemøtet 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.

-
- 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.»

B.3.2 Kirkelige valg – § 11

B.3.2.1 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 uttredden 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.

Høringsdokumentet av 15. februar 2018 gjengir på side 34–35 uttrykk for høringsinstansenes syn å forslaget til § 11.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å ta inn følgende kommentar i høringsuttalelsen:

Kirkemøtet anser kirkelig stemmerett som et viktig kjennetegn på at Den norske kirke er og forblir en demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke. Etter Kirkemøtets vurdering bør kirkelig stemmerett forankres i loven. Kirkemøtet gir derfor sin tilslutning til forslaget om at kirkelig stemmerett lovreguleres og at Kirkemøtet gir bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttredden av kirkelige organer i tråd med lovutkastet § 11 første ledd. Bestemmelsen må etter Kirkemøtets 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. Kirkemøtet mener derfor at det ikke bør lovfestes et krav om at medlemmet må være bosatt i soknet for å ha kirkelig stemmerett, men at det bør være et spørsmål som overlates til kirkelig regulering.

B.3.2.2 Kirkevalg samtidig med andre 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 premisse 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 kirkedemokrati. Derfor mener departementet også at det bør gis visse lovbestemmelser om kirkevalg, som følger opp og konkretiserer demokratiformuleringen i forslaget til formålsbestemmelse» (høringsnotatet 25. september 2017 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. Ståsett-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 kirkeavgivningen 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.

Høringsdokumentet av 15. februar 2018 gjengir på side 34–35 uttrykk for høringsinstansenes syn å forslaget til § 11. Bjørgvin biskop er blant dem som gikk imot forslaget til § 11 annet ledd.

På denne bakgrunn foreslår Kirkerådet å ta inn følgende i Kirkemøtets uttalelse:

Kirkemøtet 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. Kirkemøtet 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.

B.3.3 Finansiering – § 12

B.3.3.1 Særlig om finansiering av kirkebygg

I regjeringsplattformen fra Jeløya 14. januar 2018 har regjeringen gitt uttrykk for at den vil «sikre vedlikehold av verneverdige kirkebygg» (side 55).

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale tilsvarende:

Kirkemøtet mener 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*. Kirkemøtet mener staten må ta et tydelig ansvar for å bidra til sikring og vedlikehold av verneverdige kirkebygg og kirkebygg med store kulturminneverdier.

B.3.3.2 Forholdet til regnskapsloven

Spørsmålet om forholdet til regnskapsloven er behandlet i saksorienteringen (dokument A). Det vises til denne.

B.3.3.3 Særlig om forpliktelser for samisk kirkeliv

Kirkerådet anser det som hensiktsmessig å understreke Den norske kirkes særlige forpliktelser for samisk kirkeliv i høringsuttalelsen. Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet vedtar tilsvarende formulering i sin uttalelse:

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

B:3.3.4 Medlemskontingent

I høringsnotatet av 25. september 2017 ga 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 25. september 2017 side 112).

Se høringsnotatet av 25. september 2017 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 av 25. september 2017 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.⁶ 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 selvstendigjøring 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 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 etter departementets mening 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 av 25. september 2017 side 112). Kirkerådet mener på sin side at den foreslåtte lovreformen tydeliggjør Den norske kirkes private autonomi såpass at det må anses som tilstrekkelig klart at Kirkemøtet vil kunne bestemme dette, uten hjemmel i lov. Kirkerådet legger samtidig til grunn at en slik avgjørelse bare vil kunne fattes av Kirkemøtet og for eksempel ikke av et organ for soknet, da spørsmålet om en innføring av en medlemskontingent vil være et spørsmål for hele kirken som blant annet kan ha betydning for trossamfunnets forhold til sine medlemmer.

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 offentlige 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*).

⁶ Se blant annet Prop. 55 L (2015–2016) side 20 og 56.

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 finansieringsordning 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 livssynspolitik. 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.

I oppsummeringen i høringsdokumentet av 15. februar 2018, viste departementet til at mange av høringsinstansene var kritiske til forslaget om at det skulle lovfestes at Kirkemøtet kunne treffe vedtak om innføring av medlemskontingent. Det vises til høringsdokumentet side 38. Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet vedtar følgende i sin uttalelse:

Kirkemøtet 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. Kirkemøtet er av den oppfatning at det følger av Den norske kirkes private autonomi at Kirkemøtet selv kan avgjøre om en ønsker å innføre medlemskontingent, uten hjemmel i lov. Kirkemøtet legger til grunn at en slik avgjørelse bare vil kunne fattes av Kirkemøtet, da spørsmålet om en innføring av en medlemskontingent vil være et spørsmål for hele kirken som blant annet kan ha betydning for trossamfunnets forhold til sine medlemmer. Kirkemøtet mener derfor at siste punktum i lovforslaget § 12 må utgå.

B.3.4 Prestenes og biskopenes tjeneste – § 14

Departementet foreslår følgende paragraf:

§ 14. Prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.

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

All prestedtjeneste 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 prestedtjenestens relative selvstendighet og for å gi Kirkemøtet lovhjemmel til å vedta visse regler om prestedtjenesten 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 prestedtjenesten ikke er vesentlig endret og mener i utgangspunktet derfor at de fleste av bestemmelsene bør føres videre i en rammelovgivning for Den norske kirke.

Kirkerådet legger til grunn at det primært er § 14 første og annet ledd som er aktuelt for Kirkemøtet å uttale seg om. 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. Til dette uttalte Kirkerådet i høringen at:

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

Etter Kirkerådets vurdering vil det ikke være nødvendig at Kirkemøtet uttaler seg om dette.

§ 14 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.

Kirkerådet understreker for ordens skyld at det at en ikke ser det nødvendig å nevne prosten i *loven*, ikke betyr at stillingen eller organet prost avskaffes, men en ser det unødvendig at Stortinget skal nevne denne stillingen eller organet i lov. Kirkerådet antar at Kirkemøtet vil finne det naturlig å videreføre stillingen og organet prosten i kirkeordningen vedtatt av Kirkemøtet.

Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet uttaler følgende:

Kirkemøtet mener at Den norske kirkes landsdekkende karakter tilsier at loven bør inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop. For å understreke at loven skal ha en rammekarakter samt for å sikre Kirkemøtets frihet til å organisere hensiktsmessige geografiske enheter mellom soknet og bispedømmet, mener Kirkemøtet at lovbestemmelsen ikke bør inneholde en regel om at hvert prosti skal betjenes av prost.

§ 14 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 prestetjenestens uavhengighet har ikke endret seg siden lovendringen 1. januar 2017, noe som kan tilsi at det er hensiktsmessig å videreføre bestemmelsen.

Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet uttaler følgende:

Kirkemøtet støtter departementets forslag om å videreføre lovbestemmelsen om at prestetjenesten skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i

samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, jf. forslag til § 14 annet ledd.

B.3.5 Medlemskap og register – § 15

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 anbefaler at Kirkemøtet uttaler følgende:

Kirkemøtet gir sin tilslutning til at det tas inn en særskilt bestemmelse om Den norske kirkes medlemsregister. Medlemsregisterets størrelse og forhold til personopplysningsloven tilsier etter Kirkemøtets vurdering at det bør gis en tydelig lovhjemmel for registeret. Kirkemøtet 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.

B.3.6 Saksbehandlingsregler – § 16

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. Kirkerådet 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 25. september 2017 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]nntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røyteresultat ved utnemning av biskop». Etersom 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 25. september 2017 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.

I høringsdokumentet 15. februar 2018, viste departementet til at:

«Det var i hovedsak tilslutning fra de fleste om at Kirkemøtet bør kunne bestemme om offentlighetslov, forvaltningslov og arkivlov skal gjelde for kirkelige organer, og fastsette begrensninger og særbestemmelser for dette. 65

% av de kirkelige fellestrådene, 69 % av menighetsrådene og 83 % av biskoper/bispedømmeråd ga uttrykk for tilslutning til dette.»

Fra høringsinstansene kan det særlig nevnes at Arkivverket mente det bør reguleres direkte i loven at arkivlovens bestemmelser om offentlige arkiver fortsatt skal gjelde for Den norske kirke, og Språkrådet mente forslaget til § 16 bør suppleres med en henvisning til mållova.

Se en nærmere utdypning på side 48–50.

Kirkerådet antar at det kan være hensiktsmessig at en også inkluderer en henvisning til mållova, på samme grunnlag. Når det gjelder reglene for arkiv for offentlige organer, antar Kirkerådet at de økonomiske og administrative konsekvensene av et slikt forslag antagelig tilsier at det bør overlates til Kirkemøtet å fastsette om, og med hvilke unntak og særregler, dette eventuelt skal gjelde.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet 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. På samme grunnlag, går Kirkemøtet inn for at det også overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, mållova skal gjelde for kirkelige organer.

Kirkemøtet 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 Kirkemøtet 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.

B.3.10 Gravplassforvaltning

B.3.10.1 Forslag om at den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og –forvaltning skal videreføres som normalordning

Kirkelig fellestråd 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 fellestrådet. Gravferdsloven § 23 andre ledd åpner også for at departementet kan overføre selve gravferdsansvaret fra kirkelig fellestråd 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 videreføres 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 forvaltningsansvaret, 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 «speilvending» 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 25. september 2017 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

Kirkemøtet 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. Kirkemøtet oppfatter videreføringen av den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og -forvaltning som viktig.

B.3.10.2 Forslag om at fylkesmannen skal etter søknad fra kommunen 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 25. september 2017 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.

I regjeringsplattformen fra Jeløya 14. januar 2018 har regjeringen gitt uttrykk for at den vil «Gi kommunene anledning til å overta gravferdsforvaltningen der kommunene ønsker det og det ligger til rette for dette» (side 56).

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende uttalelse til dette punkt:

Kirkemøtet 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. Kirkemøtet ønsker derfor prinsipalt å videreføre dagens ordning, hvor en overføring skjer på grunnlag av en avtale, der begge parter er enige. Subsidiært forutsetter Kirkemøtet 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. Det er urimelig at en kommune med fylkesmannens godkjenning ensidig kan frata et kirkelig organ vesentlige arbeidsoppgaver og ansvar.

B.3.10.3 Forslag om at det ansvaret bispedømmerådet har etter gjeldende gravferdslov, skal overføres til de enkelte fylkesmenn

Departementets forslag innebærer følgende:

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 fellestråd, 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 godkjenninginstans for gravferdsvedtekter, jf. gravferdsloven § 21 første ledd, og som klageinstans ved enkeltvedtak truffet av kirkelig fellestråd, 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. Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende uttalelse til dette punkt:

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.

Kirkemøtet 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 Kirkemøtets 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.

B.3.10.4 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 anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende uttalelse til dette punkt:

Kirkemøtet finner det uheldig at kremasjonsavgiften foreslås videreført. Dette oppfattes som en urettferdig avgift som opprettholder en umotivert forskjell mellom to former for gravferd. Kirkemøtet 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. Kirkemøtet 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. Kirkemøtet anbefaler derfor at utgifter til bygging og drift av krematorier finansieres på annen måte.

B.3.11 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 25. september 2017 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.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende langs de samme linjer, men med noe utbygget argumentasjon:

Kirkemøtet viser til at det kan utledes av Grunnloven § 16 at Den norske kirke skal være organisert etter demokratiske prinsipper og verdier og at formålsparagrafen for kapittel 3 legger til grunn at 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 antar at det er tvilsomt om arbeidsmiljøloven § 12-13 etter lovreformen med ny trossamfunnslov fortsatt vil gjelde for valgte medlemmer av kirkelige organer. Med dagens kirkelige organisering med menighetsråd, fellesråd, bispedømmeråd, Kirkeråd og Kirkemøtet bruker valgte medlemmer av Den norske kirkes organer betydelig tid på å ivareta sin møteplikt. Kirkemøtet mener derfor at det er viktig å videreføre en rett til fri fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer, for å legge til rette for at Den norske kirke også i praksis skal kunne forbli en «demokratisk (...) folkekirke». Kirkemøtet mener dette bør lovfestes i lovutkastet § 11.

For at kirken skal kunne oppfylle sin lovpålagte forpliktelse til å være demokratisk, må det sikres en bred representasjon og at medlemmer i alle aldre og livssituasjoner, har mulighet til å stille til valg og sitte med verv. Det er derfor Kirkemøtets oppfatning at en slik videreføring av retten til fri fra arbeid for verv i Den norske kirke, knytter seg til forhold som i særlig grad gjelder Den norske kirke og dermed ikke innebærer en usaklig forskjellsbehandling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn.

B.3.12 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.

Enkelte høringsinstanser, deriblant Barneombudet og Justis- og beredskapsdepartementet, har i høringen gitt uttrykk for at det bør fastsettes en *skal*-regel om fremleggelse av barneomsorgsattest for personer som lønnet eller ulønnet tilsettes, utfører oppgaver eller innehar tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knytte ttil mindreårige. For frivillige organisasjoner er det fastsatt en *kan*-regel om innhenting av politiattest, jf. politiregisterforskriften § 34-1.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet 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.

B.4. Andre spørsmål

B.4.1 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 utarbeidningen 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»,⁷ uttalte Høyesterett noen år senere – vel vitende om Lovavdelingens uttalelse – at dette *nettopp ikke* var sikkert. Dette kom tydelig frem i den såkalte tomtfestesaken 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

⁷ Side 26 i Lovdatas gjengivelse.

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.⁸ 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 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».⁹ 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.»¹⁰

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:

⁸ 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).

⁹ Side 20 i Lovdatas gjengivelse.

¹⁰ Side 27 i Lovdatas gjengivelse.

«Hvad der avgjordes ved dommen (den nevnte høiesterettsdom) er, at prestegårdene (...) *tilhører den samlede norske statskirke*. Men hermed er det ingenlunde uttalt, at prestegårdene likesållit 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 etterrettelig, 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.»¹¹

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).

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.»¹²

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 Oplysningsvesenets 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 Oplysningsvesenets fond utenfor vurderingsrammen både til lovreformen¹³ og grunnlovsreformen – noe Kirkemøtet har vært innforstått med og gitt sin tilslutning til. At Lovavdelingen her har lett forgieves etter holdepunkter, er derfor ikke egnet til å overraske.

¹¹ Bilag 2 til Ot. Prp. nr. 31 for 1922.

¹² Knut Robberstad, *Lærebok i kyrkjerett. Fyreslesningar på Det praktisk-teologiske seminaret til Menighetsfakultetet*, 4. utg. 1963 side 158.

¹³ 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.

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 en avvente til anledningen byr seg i samband med ovennevnte stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond. Kirkemøtet kan i høringen nøye seg med å vise til at Kirkemøtet ikke deler Lovavdelingens konklusjon i eierskapsspørsmålet og at det fremtidige eierforhold uansett bør finne sin løsning basert på politiske overveielser.¹⁴ Men som ledd i å finne en for Den norske kirke akseptabel fremtidig løsning på eierskapet til fondet, kan Lovavdelingens resonnementer ikke stå uimotsagt.

Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet uttaler seg om dette spørsmålet langs følgende linjer:

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». 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 Kirkemøtet 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. Kirkemøtet 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.

B.4.2 Medlemskapskrav for kirkelige ansatte og ombud

Kirkemøtekomiteen uttalte:

¹⁴ En rettslig prøvelse for domstolene er knapt noen aktuell problemstilling.

«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) trådte 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.¹⁵ 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.¹⁶

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.

¹⁵ Se ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 13-1 fjerde ledd, som trådte i kraft fra 1. januar 2018.

¹⁶ 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.

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 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, vigslede stillinger og trosopplæringsmedarbeidere, som er i kjerneområdet for tilfeller hvor det kan kreves medlemskap, men vil i noen grad 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 kirkedepartementet i 2006–2007, hvor Likestillings- og diskrimineringsombudet ga uttrykk for det syn at kirkeloven § 29 var i strid med diskrimineringsloven. Kultur- og kirkedepartementet 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».¹⁷ Det kan være greit å være oppmerksom på at bestemmelsen har vært problematisert fra menneskerettighetsmiljøer.¹⁸ 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 25.

¹⁷ Brev 7. november 2006 fra Kultur- og kirkedepartementet *Ansettelser i Den norske kirke – krav om medlemskap*.

¹⁸ 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 overenstemmelse 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).

september 2017 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. Samtidig mener Kirkerådet det er viktig som en hovedregel å kunne stille krav om medlemskap for sine tilsatte, selv om det bør kombineres med en dispensasjonsadgang. Av hensyn til likebehandlingsprinsippet, bør dette gjelde for alle tros- og livssynssamfunn.

Departementet kommenterer ikke spørsmålet i høringsdokumentet av 15. februar 2018. Kirkerådet har arbeidet noe mer med spørsmålet siden høringsuttalelsen. Kirkerådet viser i denne sammenheng til at kirker i andre land som er underlagt EUs rammedirektiv 2000/78/EF, som i Tyskland, har vedtatt kirkelige retningslinjer om hvilke stillinger som krever kirkemedlemskap, se Richtlinie des Rates über kirchliche Anforderungen der beruflichen Mitarbeit in der Evangelischen Kirche in Deutschland und ihrer Diakonie vom 9. Dezember 2016, særlig § 3. Her heter det at blant annet at

«Die Auswahl der beruflich in der Kirche und ihrer Diakonie tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter richtet sich nach der Erfüllung des kirchlichen Auftrags in seiner konkreten Ausgestaltung. Die berufliche Mitarbeit in der evangelischen Kirche und ihrer Diakonie setzt grundsätzlich die Zugehörigkeit zu einer Gliedkirche der Evangelischen Kirche in Deutschland oder einer Kirche voraus, mit der die Evangelische Kirche in Deutschland in Kirchengemeinschaft verbunden ist. 3 Dies gilt uneingeschränkt für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, denen Aufgaben der Verkündigung, der Seelsorge und der evangelischen Bildung übertragen sind.»

Dette betyr, omtrentlig oversatt, at:

De som er arbeider i den Evangeliske kirke i Tyskland og dens diakonale institusjoner er avhengig av oppfyllelsen av det kirkelige oppdraget i dets konkrete form. Det yrkesbaserte/profesjonelle arbeid i den evangeliske kirke og i kirkens diakonale arbeid forutsetter en grunnleggende tilhørighet til en medlemskirke i den Evangeliske kirke i Tyskland eller til en selvstendig kirke som den Evangeliske kirke har inngått et forpliktende kirkefelleskap med. Dette gjelder uten begrensning for alle stillinger som er tildelt oppgaver med forkynnelse, sjelesorg og evangelisk undervisning (trosopplæring).

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale:

Kirkemøtet registrerer at særbestemmelsen om det kirkelige medlemskravet i kirkeloven § 29 først ledd ikke foreslås videreført. Kirkemøtet mener at likestillings- og diskrimineringslovens krav om at det må være «en konkret begrunnelse i hvert enkelt tilfelle», jf. Prop. 81 L (2016–2017) side 316, vil treffe dårlig for kategorier som prester, andre vigslede tilsatte og menighetspedagoger (trosopplærere). Etter Kirkemøtets vurdering er et krav om en konkret begrunnelse i hvert tilfelle for slike stillinger unødvendig

byråkratiserende og lite forenklende. Kirkemøtet viser i denne sammenheng til at kirker i andre land som er underlagt EUs rammedirektiv 2000/78/EF, som i Tyskland, har vedtatt kirkelige retningslinjer om hvilke stillinger som krever kirkemedlemskap, se Richtlinie des Rates über kirchliche Anforderungen der beruflichen Mitarbeit in der Evangelischen Kirche in Deutschland und ihrer Diakonie vom 9. Dezember 2016, særlig § 3. Kirkemøtet mener at Den norske kirke, så vel som andre tros- og livssynssamfunn, i utgangspunktet bør ha en lovbestemt rett til å kreve medlemskap for tilsatte og ombud, ut over det som ligger i adgangen til lovlig forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven. Kravet om medlemskap bør kombineres med en dispensasjonsadgang som i dag, hvor det foretas en konkret vurdering av den enkelte dispensasjonssøknaden etter en tolkning harmonisert med likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

B.4.3 Den norske kirke og tilgang til informasjon om samisk språk hos sine medlemmer.

Etter endringer i folkeregisterloven blir det åpnet for frivillig registrering av samisk språk på individnivå i folkeregisteret. Registrering skal omfatte nord-, lule- og sørsamisk. Det er tenkt at en slik registrering skal legge til rette for at samer skal kunne bli betjent på sitt morsmål av det offentlige.

Den norske kirke har i mange år tatt ansvar for å synliggjøre, bruke og fremme samisk språk. Gjennom sameloven er Den norske kirke også forpliktet til å tilby samiskspråklige tjenester i utvalgte områder.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende:

For å kunne følge opp sine forpliktelser om samiskspråklige tjenester så ber Kirkemøtet om at Den norske kirke i den nye loven om tros- og livssynssamfunn får hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret om samisk språk hos sine medlemmer, jf. folkeregisterloven § 3-1 q).

B.5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser er redegjort for i høringsnotatet av 25. november 2017 kapittel 23 og høringsdokumentet av 15. februar 2018 kapittel 10. Kirkerådet viser til disse.