

Kirketrollet som sprakk

En prosess-sporing av kirkeforliket

Av Vetle Wetlesen Vedeld



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2015

Kirketrollet som sprakk

En prosess-sporing av kirkeforliket

© Vetle Wetlesen Vedeld

2015

Kirketrollet som sprakk – En prosess-sporing av kirkeforliket

Trykk: Reprosentralen, Blindern

<http://www.duo.uio.no/>

Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet I Oslo.

29.704 ord

Sammendrag

Forholdet mellom stat og kirke er et tema som har versert i maktens saler i uminnelige tider. I Norge har kirken en over 1000 år gammel tradisjon, og har som en samfunnsinstitusjon påvirket vesentlige områder i statsdannelsen både gjennom direkte politisk innflytelse og som en bærer av kultur og verdier. Siden Grunnloven i 1814 har statskirkeordningen blitt brakt opp for revidering gjentatte ganger i Stortinget. I nesten 200 år har det foregått en skrittvis utvikling mot en stadig større selvstendigjøring av Den norske kirke som trossamfunn. I 2008 kom kirkeforliket, som førte til de største grunnlovsendringene i Norges historie i 2012.

Kirkeforliket var en politisk avtale som gjaldt for stortingsperioden 2009-2013. Den handlet om reformer i statskirkeordningen, og ble inngått mellom samtlige partier på Stortinget i 10. april 2008. Avtalen innebar at det skulle gjøres endringer i de sju grunnlovparagrafene som inneholdt bestemmelser om statskirkeordningen. Avtalen forutsatte at det ble gjennomført en demokratireform i kirken, som skulle innebære økt bruk av direkte valg. Etter denne reformen skulle biskoper og proster tilsettes av kirkelige organer. Dermed var det ikke lenger behov for kirkelig statsråd.

Denne studien er et en enkelcasestudie som sporer prosessen som ledet opp til forliket, og har som formål å forklare hvilke faktorer som påvirket innholdet i den endelige avtalen. Empirien kommer fra en dokumentanalyse av utvalgte offentlige dokumenter, supplert med informantintervjuer fra individer som jobbet tett opp mot forliket. Oppgaven analyserer hendelsesforløpet gjennom å bruke en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet, samt to varianter av det institusjonelle perspektivet.

Oppgaven finner med basis i det instrumentelle perspektivet at innholdet i avtalen var basert på forhandlinger mellom koalisjoner av interessegrupper, og ikke et resultat av å finne den beste løsningen for å nå et tydelig definert mål. Prosessen fram til forliket var preget av tidvis krevende forhandlinger mellom berørte aktører. Den historiske utviklingen av forholdet mellom kirke og stat påvirket prosessen, og det oppstod et normativt press som nødvendiggjorde en endring i statskirkeordningen. Fra et kulturelt perspektiv gjør spesielt partistyreprinsipp og rettighetsprinsipper seg gjeldende. Prosess-sporingen avdekker sekvenser av handlinger som former rammene rundt forhandlingssituasjonen, og identifiserer sti-avhengighet som gir avtalen et distinkt preg av historisk institusjonalitet.

Forord

En masteroppgave er en sykdom. Men det har også vært en morsom sykdom, som har gitt meg gleden av å kunne fordype meg i et tema og besvare spørsmål jeg lenge har gått rundt og fundert over. Prosessen har vært både utfordrende og lærerik, og arbeidet har gitt en uvurderlig erfaring som er både til ettertanke og lærdom videre i livet.

Denne oppgaven oppstod ikke i et vakuum, og jeg vil derfor rett en stor takk til de gode hjelperne jeg hadde med meg på reisen. Til min veileder, Morten Egeberg, som har gitt meg kyndige og beroligende tilbakemeldinger når jeg trengte det som mest. Til pappa, som har imponert stort med sin arbeidseffektivitet, omsorg og akademiske forståelse. Hans egne mastergradsstudenter er i gode hender. Til Ida, koneverdensmester, som har fordoblet sin allerede imponerende kapasitet for husarbeid, hundepass, og ikke minst kjærighet.

Og takk til alle dere andre. Dere vet hvem dere er.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og forskningens bakgrunn	1
1.1	Innledning.....	1
1.2	Problemstilling	5
2	Teori og Forskningsmetode	8
2.1	Organisasjonsteoretisk rammeverk	8
2.1.1	Instrumentelt perspektiv.....	9
2.1.2	Institusjonelle perspektiver	10
2.2	Metode.....	13
2.2.1	Forskningsdesign	13
2.2.2	Datainnsamlingen	14
2.2.3	Metodens begrensinger	17
3	Empiri	20
3.1	Historien om stat og kirke i Norge	21
3.1.1	Staten og den Katolske Kirke	21
3.1.2	1536 - Reformasjonen.....	22
3.1.3	1660 - Enevoldsstaten	23
3.1.4	1814-1905	25
3.1.5	1905-1940	28
3.1.6	1940-1960	30
3.1.7	Utviklingen fra 60-tallet og utover	31
3.1.8	Sivertsen-utvalget og følgende reformer	32
3.2	Kirkens status i 1996.....	35
3.2.1	Organisasjonsstrukturen i Den Norske Kirke i 1996	35
3.2.2	Kronologisk framstilling av forholdet mellom stat og kirke	37

3.3	Proessen bak kirkeforliket	40
3.3.1	Bakkevigutvalget I.....	40
3.3.2	2003-2006	43
3.3.2.1	Gjøannes-utvalget	43
3.3.2.2	Soria-Moria-erklæringen.....	44
3.3.3	Høringen om NOU 2006 – Staten og Den Norske Kirke	46
3.4	Fram mot Kirkeforliket	50
3.4.1	Interpellasjonsdebatten 14. mai	51
3.4.2	Høsten 2007.....	52
3.4.3	Møtet på Statsministerens kontor	54
3.4.4	Begynnelsen av prosessen.....	55
3.4.5	Den siste innspurten.....	57
3.4.6	Kronologisk oversikt.....	61
3.5	Mål og Meninger.....	64
3.5.1	Målet med kirkeforliket	64
3.5.2	Erfaringer fra omgivelsene	66
4	Analyse	68
4.1	Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet.....	68
4.1.1	Forskningsspørsmål om den politiske prosessen	69
4.1.2	Kirkeforliket i et instrumentelt perspektiv	72
4.2	Kulturperspektivet.....	73
4.2.1	Forskningsspørsmål om den historiske utviklingen.....	73
4.2.2	Kirkeforliket i et kulturperspektiv	77
4.3	Myteperspektivet.....	78
4.3.1	Forskningsspørsmål om de institusjonelle omgivelsene.....	78
4.3.2	Kirkeforliket i et myteperspektiv	80
5	Konklusjoner	83

6	Litteraturliste.....	86
7	Vedlegg.....	94
7.1	Vedlegg #1 Kirkeforliket	94
7.2	Vedlegg #2 Aktuelle grunnlovsparagrafer i 1814.....	96
7.3	Vedlegg #3 Nøkkelspørsmål i intervjuguide.....	97
7.4	Vedlegg #4 Grunnlovsparagrafene 1814.....	98
7.5	Vedlegg #5 Spørreskjema i høringen om NOU 2006	99
	Figur 3.1 Den norske kirkes organisasjonsstruktur i 1996	36
	Figur 3.2 Den norske kirkes sentrale organer	37

1 Innledning og forskningens bakgrunn

1.1 Innledning

Religion og politikk er viktige institusjoner i vårt samfunn. Politikk handler om forvaltning av offentlige tjenester og goder, men også om å skape et samfunn der mennesker får muligheten til å leve trygge, frie og gode liv. Tro og livssyn står på samme scene som staten, og preger felleskapet i samfunnet. Derfor er spørsmål om tros- og livssynsspørsmål også politiske spørsmål, og staten som et felleskap har ansvar for å beskytte religionsfriheten til sine innbyggere.

Forholdet mellom stat og kirke er et tema som har versert i maktens saler i uminnelige tider. I alle samfunn der religion har spilt en viktig rolle oppstår det konflikt om forordningen mellom den religiøse og den verdslige styringen av samfunn og individer. De gjeldende oppfatningene om hva som er en god eller passende organisering av makten i et moderne og demokratisk samfunn, har etterhvert blitt svært annerledes enn ideen om det teokratiske styret. Moderniseringen og sekulariseringen som har foregått i vesten siden Westfalfreden. Den moderne stats opprinnelse har imidlertid ikke ledet til samfunn der religion er irrelevant. Tvert om, ser det ut til at religion fremdeles en vesentlig kraft i de fleste vestlige samfunn.

Historisk sett har forholdet mellom stat og kirke vært et politisk betent tema i veldig mange land. Sekularisering er en prosess som har fulgt moderniseringen siden opplysningstiden, og innebærer at kirken eller andre religiøse organisasjoner får mindre makt. Tendensen er at med utvikling og liberalisering vil stater bevege seg mot høyere grad av sekularitet (Norris og Inglehart 2003), men nøyaktig hvilke grep og tiltak og hvilke effekter sekularisering faktisk innebærer er ganske omstridt. Følgelig er det betydelige forskjeller i organiseringen av de religiøse institusjonene fra land til land. I 2007 var det kun fire land som fremdeles hadde statskirkeordning; Norge, Island, Danmark og England (Dokument 80: 8 2007-2008). I mange av de vestlige demokratiske velferdsstatene har det oppstått opphetede konflikter om hvilken påvirkningskraft de største religiøse organisasjonene legitimt skal ha på beslutningsorganene i landene. Avviklingen av statskirkeordninger har vært en måte å

håndtere møte med modernitet på, men det betyr ikke nødvendigvis at religion i dag har mindre makt eller innflytelse på politikk i disse landene, kun at staten gir kirken en annen formell og konstitusjonell påvirkning.

I Norge har selve statsdannelsen og utviklingen av de viktigste samfunnsinstitusjonene uenkelig vært påvirket av kirken som en makthavende organisasjon, men også av de verdiene, normene og trekkene som kristendommen representerer og prosjekterer. I over 1000 år har kristendommen hatt en dominerende posisjon i samfunnet, og påvirket framveksten av rettsvesen, skoleordninger, helse- og omsorgspolitikker, og fungert som en arena der viktige samfunnsdebatter fant sted. Siden enevoldstiden har denne viktige samfunnsinstitusjonen vært innlemmet i staten, og forholdet mellom stat og kirke har ofte ledet til konflikt. Kirken har tidvis både fungert som en pådriver for sosial progresjon, og andre steder som et hinder i den sosiale utviklingen av stat og samfunn. Den norske kirke er fremdeles i dag en av landets største organisasjoner med tanke på medlemstall. I 2014 var tre fjerdedeler av nordmenn medlem av kirken (SSB (1)), og fram til nylig var den luthersk-evangeliske religionen statens offisielle religion.

Til tross for det framstår ofte Norge som et av verdens mest sekulære land i verden i internasjonale publikasjoner og aviser. Norge blir brukt som et eksempel på et vellykket land som styres av fornuften, og ikke av religionens dogmer og føringer. Men hvor sekulært kan egentlig et land være når man har en sterk statskirke som tre fjerdedeler av landet bekjenner seg til?

Ved Grunnloven i 1814 ble Norge født som en relativt liberal og demokratisk rettsstat, mens kirkeordningen fra enevoldstiden på mange måter ble videreført. Grunnlovsparagrafene som forankrer religionens posisjon i samfunnet har gjennomgått mange revideringer i løpet av de siste 200 årene. Fram til 2012 fantes det fremdeles bestemmelser om hvor mange statsråder som måtte tilhøre den offisielle religionen, og hvilken denominasjon av kristendom som skulle være statens offisielle religion (Vedlegg 4). Disse bestemmelsene oppstod i en annen tid, og kunne oppfattes som anakronismer i et moderne, sosialdemokratisk samfunn som pryder seg på religionsfrihet og likebehandling av sine innbyggere.

I 2012 kom de største grunnlovsendringene i Norge siden 1814. For noen var dette en veldig brå endring, for andre en etterlengtet endring som kom på overtid, men for de alle fleste var nok oppfatningen at man ikke merket stort. I timene etter at Stortinget hadde avlagt sine

stemmer og resultatet ble klargjort, var det stillhet utenfor Løvebakken. Ingen protester, ingen demonstrasjoner, og selv landets største nettaviser glitret med sitt fravær av fengende overskrifter. De politiske partiene hadde funnet fram til en enighet, og for oss utenforstående var det vanskelig å begripe hvordan de hadde fått dette til. Hvordan i alle dager var dette mulig? Hvordan kunne så tilsynelatende omfattende endringer i en lang og tradisjonsrik institusjon skje uten skrik og bråk?

Bakgrunnen for grunnlovsendringene i 2012 og i den økende fristillingen av den Norske kirke ligger i *Kirkeforliket* fra 2008 (Prop 71. L). Dette er en politisk avtale mellom samtlige partier på Stortinget i perioden 2008-2013, som handlet om forholdet mellom det framtidige forholdet mellom kirke og stat (ibid.). Den ble undertegnet av samtlige stortingspartier 10. april 2008, og består av 6 punkter (Vedlegg 1):

1. Utnevning av biskoper og proster, demokratireform
2. Kirkelig statsråd og kirkeordning
3. Grunnlovsendringer
4. Finansiering
5. Gravferdsforvaltning
6. Livssynsnøytrale Seremonier

De største praktiske endringene i forliket innebar overføring av utnevning av biskoper og proster fra kirkelig statsråd til kirkelig organ, betinget av en demokratireform i Den norske kirke. Etter endringene var det ikke lengre behov for vedtak i kirkelig statsråd, og grunnlovsbestemmelsene relatert til dette kunne derfor oppheves. De øvrige grunnlovsendringene går på å likestille alle tros- og livssynssamfunn, og på å fjerne utnevningen av geistlige mandater fra statlige organer. Bestemmelser om finansiering og gravferdsforvaltning forblir relativt uendret, men det igangsettes en utredning for å sikre tilgang til livssynsnøytrale lokaler på kommunalt plan. Disse praktiske endringene er stort sett relatert til forfatningen og ikke til forvaltningen (Prop 71 L: 9), men det dukker likevel opp et presserende spørsmål om tankegangen som ligger bak forliket. Punktene under kirkelig statsråd og kirkeordning sikrer kirken som organisasjon høyere grad av selvstyre enn tidligere. På overflaten kan det virke merkelig at den finansielle ordningen videreføres når

graden av selvstyre økes, fordi en vanlig antagelse i organisasjonsteori, så vel som i det daglige liv, er at når man betaler innebærer det også en viss rett til å styre. I denne avtalen kan det på overflaten virke som om staten gir fra seg betydelig styringsmyndighet, men beholder ansvaret for finansiering.

Et forlik består både av elementer der de deltagende partene er enige, samt områder med konflikt og kompromiss. Avtalen innebar endringer i tilknytningsformen kirken hadde til staten; en betydelig fristilling av organisasjonen. Intuitivt skulle man kanskje tro at kristne nordmenn ønsket å bevare statskirken, og dermed sin religions privilegerte posisjon i staten, mens pådriverne for endring var tro- og livssynssamfunn som stod utenfor. Men i bresjen for avtalen og for den følgende reformen av organisasjonen stod de sentrale kirkelige organene i samarbeid med Stortingspartiene. Høringsnotatet i forkant (NOU 2006: 2: Høringsnotat) og stortingsmeldingen (St. Meld 17. 2007-2008) i etterkant av forliket påpeker at det er utviklingen av et stadig mer heterogent troslandskap i Norge som er bakgrunnen for de betydelige endringene. De politiske partiene som i størst grad ønsket å bevare statskirkeordningen var Senterpartiet, og deler av Arbeiderpartiet, som begge satt i regjering i 2008. Avtalen ble signert av samtlige partier på Stortinget, og begrunnelsene partiene la til grunn har vært ganske ulike. Det samme vil gjelde for hvilke mål og forventninger til effektene av forliket som forelå i forkant av gjennomføringen.

Grunnlovsendringene var myntet på å omstrukturere eller fjerne de grunnlovspålagte pliktene staten hadde til å bevare og administrere driften av kirken. Statskirken er nå kjent som Den Norske Kirke, og er formelt sett skilt fra statlig embete. Det er fremdeles staten som langt på vei finansierer den daglige driften av trossamfunnet, som er sidestilt med andre trossamfunn i Norge, og biskoper og prester er fortsatt statlige tjenestemenn. Det kan virke som om dette skillet mellom kirke og stat oppfattes som svært utydelig av flere av de berørte partene, og debatten om kirkens framtid er stadig ute i nye runder i media. Historien om den nye kirkeordningen er langt fra avsluttet, men kirkeforliket synes å være unikt og en viktig milepæl. Denne oppgaven vil finne ut hvordan det var mulig å få til et forlik, og hvorfor det ble som det ble. Var det kirken som slet seg løs fra statens klamme hånd, eller traff endelig solen kirketrollet?

1.2 Problemstilling

Kirken er en samfunnsinstitusjon med lange tradisjoner, som tidvis har hatt svært konservative holdninger til endring, og som omfatter tema ofte ansett som svært vanskelige i politisk forstand. Den politiske rollen til kirken har utvilsomt endret karakter de siste 50 årene, i takt med en heterogenisering av trosoppfatninger blant befolkningen i Norge. I 2014 hadde kirken 3 835 973 medlemmer (SSB (1)). Det er fremdeles et betydelig flertall (74,3 %) av norske statsborgere som er medlemmer av Den norske kirke, til tross for en nedgang på 3.7 % de siste 4 år. Med tanke på den betydelige alderen og størrelsen til institusjonen skulle man fra et organisasjonsteoretisk perspektiv i utgangspunktet tro at den var så kulturelt innsatt at omfattende reformer nærmest være ville umulig å få til. Kirkeforliket i 2008 var ingen slik reform i seg selv, men man klarte å finne en bred politisk enighet på Stortinget om viktige problemstillinger knyttet til en framtidig endring av kirkens tilknytningsform til staten. Hvordan klarte man å få til et forlik i denne saken? Hvilke kompromisser må ha blitt inngått for å få til en så bred politisk enighet som man faktisk fikk?

Oppgavens hovedproblemstilling lyder som følger:

Hvilke faktorer forklarer beslutningen om kirkeforlikets innhold?

Etter min oppfatning er dette en verdifull og relevant problemstilling (Manheim 2006), fordi svaret både vil øke den teoretiske forståelsen av en forlikprosess, og potensielt kan det bidra konstruktivt ved å utgjøre et kunnskapsgrunnlag for profesjonell politisk yrkesutøvelse (Egeberg 1992). Problemstillingen er myntet på å finne ut hvorfor forliket ble som det ble, og kirkeforliket er derfor satt opp som avhengig variabel. For å finne uavhengige variabler med forklaringsevner må den politiske prosessen som ledet fram til den endelige stortingsmeldingen kartlegges, og det må dannes et bilde av hva de forskjellige aktørene ønsket å oppnå med avtalen. I forhandlingene om kirkeforliket er det rimelig å anta at forskjellige mål, meninger og kompromisser mellom disse har påvirket avtalens innhold. Jeg vil finne ut om det i utgangspunktet var store politiske uenigheter om fristillingen av statskirken som måtte hamres ut, eller om stortingspartiene stod mer samlet enn man kanskje

skulle tro. For å gjøre dette vil jeg anvende forhandlingsvarianten av det instrumentelle organisasjonsperspektivet.

Historien om kirkeforliket bør analyseres i en historisk kontekst. Debatten om kirkeordningen har eksistert så lenge det har vært en kirke i landet, og Den norske kirke er en av de eldste og største organisasjonene i Norge. Jeg vil derfor finne ut hvordan den historiske utviklingen av forholdet mellom kirke og stat gir en kontekst for å forstå kirkeforliket. Kulturperspektivet kan gi en innsikt både i viktige sti-avhengige hendelser, og hvilke normer og verdier som har påvirket aktørene som forhandlet fram avtalen.

Den politiske forhandlingen om forliket og utviklingen av kirken som samfunnsinstitusjon må også sees i kontekst av de institusjonelle omgivelsene som omringet de aktørene som muliggjorde forliket. Myteperspektivet fokuserer på disse elementene, og det finnes godt teoretisk og empirisk grunnlag for å undersøke hva slags form for press omgivelsene utgjorde i retning av en endring i statskirkeordningen.

For å klarlegge dette tar jeg opp tre problemstillinger:

- I. Hvilke forklaringsfaktorer finnes i den politiske prosessen i forkant av kirkeforliket?
- II. Hvilke forklaringsfaktorer finnes i den historiske utviklingen av forholdet mellom kirke og stat?
- III. Hvilke forklaringsfaktorer finnes i de institusjonelle omgivelser?

Ved å besvare disse problemstillingene får vi en god innsikt i faktorer som påvirker innholdet av den politiske avtalen. Disse befinner seg på et analytisk nivå som krever en operasjonalisering til konkrete spørsmål som kan besvares ved å analysere datamateriale gjennom å anvende teoretiske perspektiver. Forskningsspørsmålene er kategorisert med tanke på disse perspektivene, som blir redegjort for i teoridelen.

Fra forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet er de operasjonaliserte forskningsspørsmålene fokusert på den politiske prosessen:

1. Hvilke aktører hadde påvirkningskraft i utformingen av avtalen?
2. Hvordan oppfattet de målet med kirkeforliket, og hvilke midler ble brukt for å nå det?
3. Hvilke kompromisser ble inngått, og hvordan foregikk forhandlingene om disse?

Fra det kulturelle perspektivet er de operasjonaliserte spørsmålene fokusert på den historiske utviklingen. Det fjerde forskningsspørsmålet befinner seg på et så konkret nivå at den kan besvares uten et teoretisk rammeverk. Sekvensen av hendelser sammenfattes derfor allerede i empiridelen. De øvrige spørsmålene knyttet til kulturperspektivet er gjenstand for analyse.

4. Hvilke sekvenser av hendelser ledet opp til kirkeforliket?
5. Hvilke konkrete hendelser i historien har påvirket forholdet mellom kirke og stat?
6. Hvilke verdier, normer, og trekk påvirket aktørene med påvirkningskraft?

Fra myteperspektivet er de operasjonaliserte spørsmålene fokusert på de institusjonelle omgivelsene:

7. Hva slags normativt press fra omgivelsene opplevde aktørene som var ansvarlige for forliket?
8. Trakk aktørene på erfaringer fra andre steder eller begivenheter?

Det å kunne si noe om effektene av omstillingen er et interessant forskningsspørsmål som det foreløpig finnes lite statsvitenskapelig forskning på, da det må tas hensyn til faktorer som tidsaspektet og omstillingseffekter. Denne oppgaven avgrensers sitt omfang til og med dagen den politiske avtalen ble inngått i april 2008.

2 Teori og Forskningsmetode

Problemstillingen ble utformet på bakgrunn av empiri i et induktivt opplegg (Manheim 2006: 16)(Grønmo 2004: 37). Kirkeforliket, den nye kirkeordningen og grunnlovsendingene har enda ikke vært gjenstand for særlig mye statsvitenskapelig forskning, da det først og fremst har vært jurister som har tatt for seg disse forskningsobjektene i nyere tid. Induktive opplegg er hensiktsmessige når en skal undersøke fenomener som ikke har vært gjenstand for tidligere forskning, fordi de tar sikte på å indusere en bestemt teoretisk forståelse ut fra de empiriske analysene som gjennomføres (ibid.). Utviklingen av forskningsspørsmålene har hatt de teoretiske perspektivene som bakgrunn under operasjonaliseringen.

I det følgende kapittelet redegjøres det teoretiske rammeverket oppgaven bygger på, og diskuterer de metodiske valgene som er tatt med sikte på å gi en tilfredsstillende besvarelse av oppgavens problemstilling.

2.1 Organisasjonsteoretisk rammeverk

En teori kan sees på som et forsøk på å forklare et segment av erfaring i verden, og et teoretisk rammeverk utgjør derfor et systematisk sett av forestillinger om hvordan fenomen henger sammen. I organisasjonsteori er organisasjonen det primære fenomenet av interesse (Hatch 2001: 24), og forholdet mellom strukturelle rammer og aktørers handlinger er derfor sentralt i et organisasjonsteoretisk rammeverk. Det finnes flere teoretiske perspektiver som forklarer dette forholdet, og i det følgende begrunnes det hvorfor oppgaven har valgt å legge oppmerksomheten på varianter av to hovedtilnærminger innenfor organisasjonsteori. I denne oppgaven brukes to institusjonelle perspektiv, og en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet som verktøy for å forstå kirkeforlikprosessen.

Problemstillingen legger opp til en empirisk studie av en beslutningsprosess, og en god redegjøring av politikken som driver utviklingen vil kunne være et nyttig redskap for videre analyser av utviklingen av den nye kirkeordningen. Oppgaven er derfor empirisk-teoretisk orientert, men i analysedelen vil det argumenteres for at noen uavhengige variabler kan forstås, iallfall delvis, som styrbare faktorer. Håpet er at dette gir konklusjonene et konstruktivt element, som kan utgjøre et kunnskapsgrunnlag for profesjonell yrkesutøvelse utover forskning og undervisning (Egeberg 1992).

2.1.1 Instrumentelt perspektiv

Et instrumentelt perspektiv legger vekt på at organisasjoner forstås som redskaper eller instrumenter som kan rettes mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet (Christensen et.al 2009: 33). Organisasjonenes formelle struktur blir utformet på bakgrunn av mål-middel rasjonalitet, og skal fungere som verktøy for ledelsen. Denne strukturen består av posisjoner og regler for hvem som skal gjør hva, og påvirker aktørenes handlingsmønster (Egeberg 1989: 18). Beslutningene som framgår i den politiske avtalen om konkrete tiltak i utviklingen av statskirkeordningen vil i et slikt perspektiv forventes å gjenspeile bevisste oppfatninger fra ledelsen i partiene og i kirkens sentrale organer, samt andre innflytelsesrike aktører, om hva de ønsket å oppnå.

I forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet oppfattes organisasjonene å være sammensatt av ulike aktører med forskjellige mål og kunnskaper. Handlinger besluttes gjennom konflikter og forhandlinger mellom koalisjoner (Christensen et. al 2009: 33). Kirkeforliket er i seg selv et kompromiss som oppstod i forhandlinger mellom organisasjoner med delvis motstridende interesser. Derfor er det naturlig å anvende en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet, hvor organisasjoner kan oppfattes som koalisjoner der hver av aktørene handler formålsrasjonelt på bakgrunn av egeninteresse (ibid.: 44).

Den underliggende handlingslogikken i et instrumentelt perspektiv er konsekvenslogikk (Christensen et. al 2009: 14), der man opptrer formålsrasjonelt, og forsøker å forutsi framtidige konsekvenser av handlingene som utføres. Dette innebærer at aktørene har en mer eller mindre klar oppfatning av sine individuelle eller organisasjonsmessige mål eller preferanser (ibid.: 102). Beslutningsatferden vil være preget av å finne relevante eller effektive midler for å nå disse målene. I et strategisk perspektiv forutsettes det at preferansene er gitt på forhånd, og skaper grunnlag for forskjellige beslutningsprosesser (Rommetvedt 1995: 109). I et mer kommunikativt perspektiv på preferansedannelse vil disse kunne dannes og omdannes i løpet av selve beslutningsprosessen (ibid.: 110). Sistnevnte er mest forenelig med forhandlingsvarianten, som baserer seg på at formuleringen av mål og preferanser, og endringen av disse, tar utgangspunkt i et heterogent politisk-administrativt system (Christensen et. al 2009: 102). Forhandlinger mellom ulike interesser står sentralt, og målene som etableres gir et innblikk i forhandlinger og kompromisser mellom ulike interesser (ibid.: 102). Formålsrasjonaliteten aktørene handler innenfor er derfor ikke basert på en

effektiv oppnåelse av forhåndsdefinerte, konsistente eller klare mål, men en begrenset rasjonalitet i møte med andre aktører sine interessebaserte mål.

2.1.2 Institusjonelle perspektiver

Det institusjonelle perspektivet har fokus på de uformelle sosiale normer og verdier som oppstår i organisasjoner (Christensen et.al 2009: 52). Verdier kan være resultat av naturlige utviklingsprosesser og lange historisk-institusjonelle tradisjoner (ibid. 113). Fra et kulturperspektiv kan verdier oppstå som et resultat av naturlige utviklinger og historisk-institusjonelle tradisjoner, og verdiene gir en normativ-moralsk ramme for kollektiv handling. Verdier som er vanlige i offentlig virksomhet kan kategoriseres i flertalls- og partstyreprinsipp, fagstyret, og verdier som knyttes til rettsikkerhet og rettigheter (Egeberg i Christensen et.al 2009: 115). Spesielt relevant for denne oppgaven er verdier knyttet til fortidens stemmer, som inngår i det Johan P. Olsen kaller «staten som moralsk felleskap» (ibid.: 116). Det er verdier som vektlegger at historiske og institusjonelle tradisjoner skal nedfelle seg i nåtidige og framtidige hensyn (ibid.)

Organisasjonene tilpasser seg ikke bare til sine interne gruppers aspirasjoner, men også til det eksterne samfunnets verdier (Hatch 2001: 102), som fører til at organisasjonen får institusjonelle trekk (Christensen et. al 2009: 52). Det er disse trekkene som er avgjørende for atferden i institusjoner, der aktører handler ut fra en logikk om det kulturelt passende (ibid. 54). Dette skiller seg fra instrumentell konsekvenslogikk, da logikken om passende atferd prioriteres over handlingenes konsekvenser.

Innenfor dette perspektivet skiller man mellom et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Begge disse virker aktuelle for å belyse problemstillingene.

2.1.2.1 Kulturperspektiv

Organisasjonskultur forbindes med de institusjonelle trekkene som vokser fram og har betydning for virksomheten i organisasjoner. Dette foregår gjennom en evolusjonær prosess hvor organisasjonen tilpasser seg indre og ytre press (Christensen et.al 2009: 59). Det vil si at uten plan eller intensjon skapes en distinkt kultur, som betegner hva en institusjon er. Problemstillingens underspørsmål søker å få klarhet i hvilke verdier som påvirket aktørene, og hva slags type press som ledet til en situasjon der kirkeforliket vokste fram. Press kan

både komme fra ytre eller indre kilder. Kulturperspektivet innebærer at beslutninger ikke fattes gjennom instrumentell rasjonalitet og mål-middel tenkning, men etter en oppfatning av hva som er rimelig eller akseptabel atferd innenfor organisasjonskulturen. Der er derfor nyttig å se på hvilke interne verdier og holdninger som påvirket beslutningene både i kirken og blant de politiske partiene.

Et sentralt resonnement i faglitteraturen om organisasjonskultur handler om sti-avhengighet (Christensen et. al 2009: 62). Normene og verdiene som preger en organisasjon i de begynnende og formative år vil ha stor betydning for videre utvikling. I følge James Mahoney er sti-avhengighet et teoretisk begrep som i en bred forstand kan forstås som at 'historien er betydningsfull', eller at 'fortiden påvirker fremtiden' (Mahoney 2000: 507). En organisasjon som står ovenfor en beslutning vil være påvirket av tidligere beslutninger som reduserer spekteret av mulige utfall. Sti-avhengige prosesser kan innebære deterministiske aspekter, og etter at et valg foretas blir alternativene gradvis fjernere (Thelen 2003: 219). Begrepet *sti-avhengig* forbindes ofte med teorier om at organisasjoner fremstår som innovative og nyskapende i begynnelsen, og at igjennom institusjonalisering og dannelsen av organisasjonskultur påtas en profil som har mindre vilje eller evne til omstilling (Thelen 2003). Dette kan lede til historisk ineffektivitet og lite tilpasningsdyktige organisasjoner som kan stå i fare for å bryte sammen (Christensen et.al 2009).

Kirken er et eksempel på en institusjon som har overlevd til tross for både store interne endringer, og i møte med endrende organisatoriske omgivelser. Endringene i sosial, politisk og økonomisk atferd over tid er avhengige av de institusjonelle trekkene i organisasjonskulturen. De representerer sekvenser av historisk institusjonalitet som kan spores for å finne ut hvordan institusjoner utvikler seg (Thelen 2003). Innenfor teorier om historisk institusjonalitet er det spesielt to mekanismer som virker nyttige for å forklare utviklingen av kirken som institusjon. Det første er evolusjon gjennom institusjonell sedimentering (*institutional layering*) (Thelen 2003: 226), som innebærer en stratifisering av nye arrangementer over allerede eksisterende strukturer og styringsordninger. Den andre er institusjonell konvertering (*institutional conversion*), som innebærer konvertering av institusjonens mål i møte med nye utfordringer eller forandringer i de organisatoriske omgivelsene (ibid.).

Sti-avhengighet som et analytisk verktøy innebærer både å spore utfallet – i dette tilfellet

kirkeforliket – tilbake til spesifikke historiske hendelser, men også å vise hvordan disse hendelsene er avhengige hendelser som kan forklares på bakgrunn av tidligere historiske forhold (Mahoney 2000: 507). En analyse av sti-avhengighet innebærer en karakterisering av spesifikke historiske hendelser som forårsaker institusjonelle mønstre eller kjedereaksjoner som har deterministiske egenskaper (ibid.). Å avgjøre om hendelser er avhengige eller uavhengige er i stor utstrekning en empirisk prosess, men som påvirkes av analytikernes teoretiske forventninger. Det er utviklet visse kriterier som gjør det mulig for en analytiker å komme med objektive påstander om sti-avhengighet. (Mahoney 2000).

2.1.2.2 Myteperspektivet

Myteperspektivet fokuserer på at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen et. al 2009: 75). I et modernistisk perspektiv defineres omgivelsene ved sine ulike elementer, og det er vanlig å snakke om det interorganisatoriske nettverket, de generelle omgivelsene, og de internasjonale/global omgivelsene (Hatch 2001: 82).

Med det interorganisatoriske nettverket menes de samspillende enheten som interagerer direkte med organisasjonen, enten det er å utøve myndighet eller kontroll, eller at de benytter seg av organisasjonens tjenester (Hatch 2001). Dette danner et nettverk av relasjoner omkring en gruppe av organisasjoner, som antas å ha en påvirkningskraft på organisasjonene.

Med de generelle omgivelsene menes virksomme generelle krefter i omgivelsene. Her kan det finnes normer som inngår i sosial, kulturell, juridisk, politisk, og økonomisk sektor (Hatch 2001: 85), som vil utøve et normativt press på organisasjoner som må tilpasse seg til dem for å overleve.

De internasjonale omgivelsene omfatter aspekter som går utover nasjonale grenser (Hatch 2001: 85). Disse omgivelsene gjør seg stadig mer gjeldende i en globaliserende verden. Eksempelvis kan dette være verdiforskyvinger som følge av krig og konflikt eller miljøødeleggelse, eller mer nærliggende til denne oppgavens tema; utviklingen av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

De sosialt skapte normene som oppstår i omgivelsene kalles *myter* (Christensen et al. 2009).

Begrepet er litt uheldig, fordi det dannes assosiasjoner til historier med liten sannhetsverdi. Myter kan selvsagt være overvurderte, opphusede eller rent oppspinn, men de kan også ha et sannferdig innhold. De kan opptre som institusjonaliserte og utbredte oppskrifter på hvordan organisasjoner bør handle og hva slags formell struktur de burde ha. Slike rasjonaliserte myter kjennetegnes av at de presenteres som effektive redskaper for organisasjonens måloppnåelse og de tas for gitt å være den tidsriktige, moderne og effektive måten å organisere på (ibid.: 77)

Over tid vil organisasjonene igjennom denne prosessen bli mer like, som er noe av hovedskillet mellom myteperspektivet og kulturperspektivet (Christensen et. al. 2009: 75). Organisasjoner kan ikke overleve ved bare å være effektivitetsorienterte, men behøver også legitimitet fra omgivelsene (ibid.). Derfor er det for denne oppgavens formål viktig å se på ytre innflytelser som internasjonale menneskerettighetsprinsipper, erfaringer fra andre land eller dialog med andre tro- og livssynssamfunn.

2.2 Metode

For å besvare oppgavens hovedspørsmål anvendes en kvalitativ tilnærming. Brymans (2004: 269) stegvise fremgangsmetode for kvalitative undersøkelser beskriver forskningsprosessen i seks punkter. De første to punktene er formuleringen av forskningsspørsmål og valg av case.

2.2.1 *Forskningsdesign*

Forskningsdesignet er en enkeltcase-studie. Case-studier har en fordel i forskning av utforskende karakter (Gerring 2007: 39), og hensikten er å kaste lys over kirkeforlikssaken ved å anvende generalisering via teori. Ved å fokusere på et enkeltcase er målet er å oppnå dypere forståelse og beskrivelse av forskningsobjektet (Paterson 2010), men det kan komme på bekostning av visse andre vitenskapelige betraktninger. Overførbarheten til hypoteser et slikt design genererer er lav, dermed svekkes grunnlaget for ekstern validitet (Bryman 2004: 273) da man mister et komparativt element. Enkeltcasen i denne oppgaven har derimot etter min oppfatning ikke noe spesielt tilsvarende sidestykke der en sammenligning ville være nyttig fra et vitenskapelig perspektiv. Selv prosessen i Sverige, som den mest nærliggende, innebærer store, strukturelle forskjeller, som gjør at sammenligningsgrunnlaget i beste fall er

middelmådig. Sammenligning med tilsvarende case er derfor valgt bort, og det gir rom for en dyptgående analyse av de spesifikke faktorene som inngår i kirkeforlikets innhold.

Enkelcasesdesign har en iboende mulighet for en robust årsaksanalyse, ved å gå inn i prosessen, og identifisere mekanismene som styrer dens forløp.

Prosess-sporing er en metode som forsøker å identifisere den kausale kjeden og kausalmekanismene mellom en uavhengig variabel og utfallet av den avhengige variabelen (Bennett og Alexander 2005). Kausalmekanismer er definert som en mulig forklaring på hvorfor et fenomen oppstår (Schelling 1998), og ved å spore disse på en spesifikk, teoretisk informert måte kan man finne årsakskjeden mellom uavhengige og avhengig variabel. Ved å benytte prosess-sporing ønsker man å si noe om hvilke kausalmekanismer som kan forklare at kirkeforliket oppstod i den forfatning det gjorde.

Avhengig variabel er kirkeforliket, men analysen av hvilke kausalmekanismer som ledet til avtalen er noe mer komplisert enn å se etter direkte forklaringer i enkelthendelser i historien (Mahoney 2000). Kirkeforliket kan forstås som et produkt av veldig mange forskjellige aktørers innspill, til forskjellige tider i historien, som har forskjellige tilkoblede kausalmekanismer. Direkte årsaksforklaringer blir påvirket av tidligere hendelser i den lange historien til utviklingen av statskirkeordningen. I et historisk-institusjonelt perspektiv er den gradvise utviklingen av verdier, normer og kulturelle trekk en betydningsfull kraft som setter rammer og betingelser for beslutningsatferden til aktørene som påvirkes av dem.

Med andre ord er hendelser i nyere tid som muligens direkte påvirket utfallet i kirkeforliket – slik som Bakkevigutredningen, overføringen av økt myndighet til lokale kirkelige organer på 90-tallet, osv. – i seg selv avgjørelser som kan forklares med bakgrunn i både organisasjonskulturen og tidligere beslutninger. Kirkens beslutning om å utrede statskirkeordningen på egen hånd oppstod ikke i et vakuum, men kan forklares av tidligere hendelser. Operasjonaliseringen av forskningsspørsmålene nødvendiggjør derfor en empirisk redegjørelse av den historiske utviklingen av forholdet mellom kirke og stat, handlingsforløpet i forkant av forliket, og en innsikt i organisasjonenes mål, kultur og motiver.

2.2.2 Datainnsamlingen

Det neste steget i forskningsprosessen er å velge og samle inn data (Bryman 2004: 80). Under kartleggingen av hvilke dokumenter som skulle brukes i datainnsamlingsprosessen ble det fort oppdaget at omfanget av litteratur som berører kirkehistorien i Norge er enormt. Fra et

kildekritisk standpunkt utgjør både en fordel og en utfordring. Selv om den indre konsistensen i en kilde er god, så gjør mangfoldet av tilgjengelige kilder at det nesten er uunngåelig at det vil finnes uoverensstemmelser mellom alternative beretninger. En tredje betraktning om kilders gehalt er om den samsvarer med den større sammenheng og annen kunnskap (Kjeldstadli 1992). Valget falt dermed på i hovedsak å benytte seg av de offentlige dokumentene og utredningene som var direkte knyttet til kirkeforlikprosessen. Dette er delvis fordi aktørene som deltok i den politiske forhandlingen selv benyttet, eller bidro til å skrive, disse dokumentene som kunnskapskilde. Gjønnes-utvalgets utredning om forholdet mellom stat og kirke er basisen for høringen som ledet til Stortingsmelding nr. 17 (2007-2008), og inneholder også en god og ryddig beskrivelse av den historiske utviklingen mellom kirke og stat. Andre utredninger, som ble utført av Stålsett-utvalget (NOU 2013), og Bakkevig-utvalget (Kirke/stat-utredningen 2002), inneholdt også gode historiske kilder.

En kvalitativ innholdsanalyse innebærer generelt en systematisering av utvalgte innholdselementer med sikte på å belyse spesifikke problemstillinger (Grønmo 2004: 128). Dette gir innblikk i hvilke argumenter, standpunkter, holdninger og verdier som står sentralt i ulike tekster. Tidlig i datainnsamlingsprosessen ble det klart at mange av disse elementene ikke kommer tydelig fram i skriftlig dokumentasjon. Spesielt i de siste forhandlingene forgikk mye av prosessen muntlig mellom sentrale aktører, og skriftlige beretninger av holdninger, verdier, argumenter og standpunkter ligger ikke offentlig tilgjengelig. Det ble dermed bestemt at dokumentanalysen skulle suppleres med intervjuer av informanter som hadde jobbet tett opp til, eller besatt nærliggende kunnskap til prosessen.

Intervjuobjektene ble strategisk utvalgt i en snøballmetode (Grønmo 2004: 102). Etter en uformell samtale med en ansatt i kirkerådets sekretariat ble en rekke ansatte i kirkens sentrale organ, samt noen sentrale politikere foreslått. Disse individene ble kontaktet via e-post og telefon, og intervjuer ble avtalt. I alle intervjuene ble respondentene spurt om tips til andre aktører som kunne være aktuelle informanter, og flere intervjuer ble utvalgt på denne måten. Det ble gjennomført totalt 8 timelange intervjuer i løpet av våren 2015. Responsraten til forespørsel om intervju var god, til tross for at noen intervjuer av aktuelle kandidater av ulike årsaker ikke lot seg gjennomføre. Kirkeforliket er et resultat av en prosess som berører veldig mange aktører med forskjellige perspektiver og oppfatninger, og dette forskningsprosjektet har ikke kapasitet til å innhente informasjon fra alle aktuelle aktører. Datainnsamlingen med informantintervjuer ansees derfor som supplerende data til de tilgjengelige dokumenter. Intervjuene er ikke ment å fange alle synspunkter og oppfatninger av handlingsforløp, men

brukes for å danne et mer nyansert bilde av prosessen enn hva som er mulig utelukkende gjennom dokumentanalyse.

Intervjuene skulle produsere kvalitative data. En egnet datainnsamlingsmetode for å oppnå dette er uformelle intervju, der innsamlingen og analyse av data foregår parallelt (Grønmo 2004: 159). Dette innebærer at intervjueren står fritt til å stille aktuelle spørsmål og oppfølgingsspørsmål basert på informasjonsbehovet (Grønmo 2004). Det ble i tillegg utformet en enkel intervjuguide (Vedlegg 3) med 8 nøkkelspørsmål til respondentene. Dette er vanlig i semi-strukturerte intervjuer (Bryman 2004: 187). Spørsmålene tok sikte på å sikre data knyttet til det teoretiske rammeverket analysen anvender, og informantene fikk se spørsmålene på forhånd ved forespørsel. Alle informantene ble tilsendt et informasjonsskriv med forespørsel om deltakelse i forskningsprosessen, og informasjon om bakgrunn, formål, og personvernklaringer. Intervjuobjektene aksepterte at de måtte belage seg på å bli gjenkjent i publikasjonen, og ble derfor ikke anonymisert. Anonymisering av intervjuobjektene ble valgt bort fordi det ville vært lite hensiktsmessig. Identifisering via kontekst ble ansett som uunngåelig: Spesielt siden alle intervjuobjektene på forhånd kjenner til hverandre, og de fleste hadde kommunisert åpent med hverandre i forkant av intervjurunden. Intervjuene ble tatt opp på lydbånd og transkribert, og det ble innhentet både skriftlig og muntlig tillatelse under intervjuene. Informantene ble også oppfordret til å be om sitatsjekk. Opplegget ble saksbehandlet og avklart av personvernombudet (Prosjekt 42715).

Som vi skal se, har mange av informantene har tidvis svært divergerende oppfatninger av de faktiske hendelser, spesielt i det siste året før forliket var på plass. Det å kontrollere påstander som oppstår i intervjusettingen opp mot hva som finnes tilgjengelig av dokumenter eller opplysninger fra andre informanter var noen steder umulig å gjennomføre på en presis eller meningsfull måte.

Det neste steget i det kvalitative opplegget er å tolke data (Bryman 2004). Dette er konseptuelt og teoretisk arbeid som innebærer å anvende et teoretisk rammeverk data kan tolkes igjennom. Utviklingen av kirkeforliket innebærer mange aspekter som knyttes til organisasjon- og samfunnsmessige vurderinger. For å gjennomføre en analyse av den politiske prosessen i forkant av kirkeforliket, den historiske utviklingen og de institusjonelle forholdene anvendes et teoretisk rammeverk og en vitenskapelig forskningsmetode.

2.2.3 Metodens begrensinger

Det finnes noen potensielle problemer med den valgte metoden som det er viktig å påpeke. Mange valg har blitt tatt under oppbygningen av denne studien. Det er ikke hensiktsmessig å rettfærdiggjøre samtlige av disse, men jeg vil trekke fram noen svakheter knyttet til valg av forskningsdesign, valg i datainnsamlingen, og valg av det teoretiske rammeverket samt hvordan jeg har valgt å forholde meg til disse svakhetene.

Om **valget av forskningsdesign** kan det sies at studier gjerne vurderes ut fra dens validitet og reliabilitet (King, Koehane, Verba 1994: 25). Et enkeltcase-studie er valgt med tanke på oppgavens formål. Den er et nyttig verktøy med hensyn til å belyse den bestemte saken, men svakere med tanke på generaliserbarheten til andre empiriske caser i populasjonen. Dette utgjør et problem for den eksterne validiteten (Gerring 2007: 43). Grunnen til at overførbarheten ikke prioriteres er redegjort for, men det er viktig å være klar over denne svakheten ved forskningsdesignet. Dersom en studie ikke har noe ekstern validitet vil den være veldig lite relevant for andre enn de helt spesielt interesserte. «Hva så?», vil man si. For å redusere dette problemet har oppgaven lagt inn et fokus på konstruktiv statsvitenskap og generell lærdom om politiske prosesser. Selv om saken om kirke-stat er unik, så finnes det likevel mulighet for overførbarhet mellom denne forlikprosessen og andre forlikprosesser. At historisk institusjonalitet og formelle strukturer påvirker både atferden til aktører og resultatene av prosesser er ganske generelle funn, men at enkeltindivider i så stor grad kan påvirke saksforløp og resultater kan det faktisk også trekkes generell lærdom fra.

Reliabilitet handler om hvorvidt replikasjon av resultatene vil være mulig ved å anvende de samme prosedyrene (King, Koehane, Verba 1994: 25). Et problem for reliabiliteten er derfor oppgavens **valg av datainnsamlingsmetode**, fordi deler av empirien er avhengig av informantintervjuer. Informantene er ikke anonymisert i denne oppgaven, og det kan bidra til at svarene blir noe mer forsiktige enn som ville vært vanlig. Det blir det lettere å replisere selve forskningsprosedyren, men selv om de samme skulle intervjues på nytt er det ikke gitt at forskeren vil få de samme svarene, eller sitte igjen med de samme inntrykkene. Mange faktorer kan påvirke hvilke svar som oppgis under slike intervjuer, og det er viktig å være klar over svakhetene ved å lene seg for mye på data som innhentes på denne måten. For å bøte på dette problemet er oppgaven bevisst på at intervjuene er informantintervjuer som er ment å supplere den allerede eksisterende data fra dokumentanalysen. Det legges også vekt på varsomhet i bruk av informantenes personlige oppfatninger som grunnlag for konklusjoner. Reliabiliteten styrkes også gjennom bruk av lydbånd og transkripsjon, samt at

robustheten til funnene testes gjennom å sammenligne ulike respondenters oppfatning av de samme hendelsene. Spesifikke eksempler om dette i empirien er arbeidsformen i underutvalget som ble opprettet i begynnelsen av 2008, møtet som foregikk på Statsministerens kontor den 9. januar 2008, og dynamikken i forhandlingsrundene i perioden mellom 7-10 april.

Valget av hvilke teoretiske perspektiver man anvender vil påvirke både datainnsamling, analyse og studiens resultater. Det anarkiske perspektivet (søppelbøttemodellen) kunne for eksempel være nyttig for å forklare situasjoner der det er uenighet om mål, strategier og problemer (Hatch 2001: 304), og fokuserer på sammenfall i tid mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutninger. I tillegg finnes det flere andre varianter av det instrumentelle perspektivet som potensielt kunne hatt gode forklaringssevner. Selv om slike alternative perspektiver kan belyse problemstillingene ytterligere, har oppgaven blitt avgrenset til de tre som har blitt introdusert. En grunn til dette er simpelthen hensyn til oppgavens lengde. En annen grunn er det man kan kalle avtagende skalaavkastning; at nytteverdien av å legge til flere forklarende perspektiver er avtagende. Men den tredje, og kanskje viktigste, er hensynet til ontologiske spørsmål og valg.

Det å benytte seg av delvis komplementære perspektiver er vanlig praksis i mange organisasjonsteoretiske studier. Teoriene kan utfylle hverandre, og danne et mer nyansert bilde av et komplekst studieobjekt og ulike forskningsspørsmål. Samtidig er teoretiske perspektiver av og til ikke kompatible. De kan stå i logisk motstand. Det blir lett et metodisk problem om det oppstår uenighet om de ontologiske forholdene – om hva som faktisk eksisterer, eller hvordan man forklarer og forstår fenomener. Teoretiske perspektiver brukes til å belyse empiriske fenomen og forklarer sammenhenger, og de gir føringer eller antagelser om de empiriske forhold som ligger til grunn. Om aktører er formålsrasjonelle eller handler etter hva som er kulturelt passende er ikke utelukkende en teoretisk distinksjon som analytikeren kan avgjøre gjennom teori eller empiriske sammenlikninger; det er også et ontologisk anliggende.

Når man bruker delvis motstridende perspektiver, som i denne oppgaven, er det viktig å være klar over denne svakheten, og hvilke antagelser man gjør om hvordan verden faktisk er og hvorfor aktører handler slik de gjør. For eksempel antas det at de formelle målformuleringene som aktørene tar med seg inn i forhandlingene har en reell påvirkning på atferden deres, noe

som er mer forenelig med et instrumentelt enn et institusjonelt perspektiv. Samtidig antas det også at aktørenes mål og preferanser ikke er stabile og eksogent definerte, men endogent framvoksende og gjenstand for påvirkning i møtet med andre aktører. Politiske prosesser som forhandlingene om kirkeforliket kan i utgangspunktet anlegge en formålsrasjonell struktur. Med andre ord etableres strukturer der aktørene ledes til formålsrasjonell og strategisk atferd. Høringsuttalelser og saksbehandling er eksempler på dette, og et instrumentelt perspektiv er et nyttig verktøy i analysen av disse. I slike prosesser vil man ofte avdekke kulturelle og institusjonelle forhold som preger aktører gjennom logikken om passende atferd: forvaltningskultur, forhandlingsdynamikk, indre og ytre press, osv. Dersom man kun anvender instrumentelle perspektiv risikerer man slike viktige elementer ikke fanges opp, og komplementær bruk av institusjonelle perspektiv gir forhåpentligvis en bredere og dypere forståelse av sider ved forlikprosessen. Denne oppgaven anvender derfor teorier med noe ulikt ontologisk ståsted. Slik jeg oppfatter det er ikke dette uvanlig i organisasjons-teoretisk arbeid, og å bruke disse perspektivene utgjør også et ledd i min egen læringsprosess.

Det er likevel et potensielt metodisk problem, og for å redusere effektene av dette ontologiske problemet bygges derfor det empiriske grunnlaget opp med sikte på å få en så balansert framstilling av de faktiske hendelser som mulig, før de teoretiske perspektivene anvendes fullt ut.

3 Empiri

Kirkeforliket har ved flere anledninger blitt omtalt som slutten på statskirken i Norge, men det finnes uenighet om hvor definitivt skillet som avtalen skisserte faktisk ble.

Statskirkeordningen har en lang og kompleks historie. Den har til tider vært en vesentlig komponent som inngikk i styringen av landet ikke bare i det religiøse, men også i sosiale og juridiske forvaltningsområder staten regulerer. De endringene kirkeforliket bragte må en likevel med sikkerhet kunne kalle virkelig historiske. Dette er både med tanke på de omfattende organisatoriske endringene og grunnlovsendringene som fulgte, men også det lange tidsrommet debatten statskirkeordningen som har versert i Stortingets saler. Allerede i 1870 fremmet Søren Jaabæk forslag om å oppheve ordningen (NOU 2006: 2: 22). 138 år senere blir en avtale undertegnet av samtlige partier på Stortinget om å fristille statskirken og sette den på linje med de øvrige trossamfunnene. Debatten om temaet har vært til stede i hele den tiden. Kirkeforliket kan ikke analyseres isolert fra de historiske hendelsene som ledet opp til denne dagen i april 2008, og derfor gir dette kapitlet et historisk tilbakeblikk på statskirkeordningen.

Empirien blir framlagt kronologisk, og blir mer detaljert når den nærmer seg moderne tid. Dette er ikke en historisk oppgave, men problemstillingen nødvendiggjør en viss utforskning av den historiske utviklingen. Det er derfor mange fasetter ved historien til kirken i Norge som er utelatt, av hensyn til informasjonens relevans for å besvare problemstillingen.

Datamaterialet er her hentet i hovedsak fra offentlige utredninger og stortingsmeldinger. Dette er et valg som er tatt med bakgrunn i at aktørene som behandlet saken i stor grad benyttet seg av de samme kildene for å fatte beslutninger. Eventuelle diskurser innenfor kirkehistorisk akademia gjør seg derfor mindre gjeldende, men det må noteres at det historiske tilbakeblikket kan bære preg av en noe ensidig framstilling av reelle fakta. Dokumentene suppleres med informasjon innhentet fra intervjuobjektene. Data fra intervjuene er spesielt vektlagt i de siste årene før forliket i april 2008, dels fordi dette er informasjon fra primærkilder, og dels fordi store deler av forhandlingsprosessen ikke er skriftlig dokumentert.

Oppbygningen av kapittelet er delt i tre: Den første delen er et lengre historisk tilbakeblikk på forholdet mellom kirke og stat i Norge, basert på dokumenter. Den andre er en oppsummering av organisasjonsstrukturen som en følge av den historiske utviklingen. Den tredje delen tar for seg utviklingen fra 90-tallet og opp helt opp til kirkeforliket, her supplert med informasjon fra informantintervjuer av individer som har jobbet tett opp til kirkeforlikprosessen fra både politisk og kirkelig side.

3.1 Historien om stat og kirke i Norge

Forholdet mellom stat og kirke i Norge har en langstrakt historie som begynner allerede med kristningen av Norge i begynnelsen av det forrige årtusen. Forskningsspørsmålet i denne oppgaven er mer knyttet til den nyere historien, men en rudimentær gjennomgang av de historiske begivenhetene som har formet forholdet mellom stat og kirke synes å være nødvendig, spesielt med tanke på den historiske institusjonalitet oppgaven har valgt å belyse.

Fremstillingen av den historiske oversikten er i stor grad bygd på arbeidet som ble lagt ned av Gjønnnes-utvalget (NOU 2006: 2), som bruker Bernt Oftestad sitt påbegynte verk *Statskirken – et system i prosess* (2004) som sin hovedkilde. Stålsett-utvalget (NOU 2013: 1) har en historisk fremstilling som bygger videre på NOU 2006: 2, og supplerer den med Ingunn Folkestad Breinsteins bok *Har staten bedre borgere? Dissidentenes kamp for religiøs frihet 1891-1969*. Som i disse utvalgsrapportene er ikke fremstillingen i denne oppgaven en beskrivelse av Den norske kirkes historie, men den ser på etableringen av statskirkeordningen og dens utvikling fram til i dag (ibid.22).

3.1.1 Staten og den Katolske Kirke

Kristendommen har vært den offisielle religionen i Norge siden kristningen rundt år 1000 (NOU 2013: 1), men det finnes spor av kristen innflytelse i landet allerede på 800-tallet (NOU 2006: 2: 22). Allerede på denne tiden ble religionen ansett som en viktig sammenbindende faktor i samfunnet, noe kongene brukte til sin fordel i rikssamlingsprosessen (ibid.: 15). Biskopene som representerte det romersk-katolske kirkefelleskapet var i tett dialog med kongen, og inngikk i kongens stab. Kirken bygde som kjent opp sitt eget organisasjonsapparat. Den holdt kontakt med det sentralkirkelige styret i Roma, og skaffet seg store økonomiske ressurser (ibid. 23). Fra midten av 1100-tallet var kirken og Kongen de to virkelig store maktsentrene i samfunnet, og forholdet var preget både

av samarbeid og konflikt. Nasjonale interesser kom ofte i konflikt med kirkens interesser og kanonisk rett (ibid.). I høymiddelalderen var kirkens makt på sitt aller høyeste, og flere statskirkelige trekk kunne i perioder gjenkjennes grunnet det nære samarbeidet med kongemakten (ibid.).

Dette vedvarende samspillet skulle få en drastisk endring i første halvdel av det femtende århundre. En gryende misnøye med den katolske kirkes maktutøvelse spredte seg i bystatene som ligger i hva vi nå kjenner som Tyskland (Hovda 2007). Spesielt var det kirkens innføring av avlat for begåtte synder som skapte uro. Martin Luther hamret opp sine teser på kirkedøren i Wittenberg i 1517. Han mente avlaten var ett av mange punkter ved kirken som ikke hadde grunnlag i den hellige skriften (Hovda 2007:43). Han var ikke den første stilte seg i opposisjon til den katolske kirkens posisjon i samfunnet, eller til avlatsordningen og tiende. Kirken hadde på dette tidspunktet erfaringer med å undertrykke dissens. Men også på denne tiden spredte historien om hans oppgjør seg. En kombinasjon av et Europa som var trett av den katolske kirkens dominans, og oppfinnelsen av boktrykkerkunsten, gjorde at ideen om reformasjonen spredte seg som ild i tørt gress over hele det gamle Romerriket. Den nådde også Kong Christian den III av Danmark-Norge, som etter konsultasjoner med Luther og tyske teologer, begynte reformasjonsprosessen i sitt eget kongerike (NOU 2006: 23).

3.1.2 1536 - Reformasjonen

Reformasjonen i Danmark-Norge begynte da Christian III gjorde Kongen til kirkens øverste leder, og dermed ble det kongens oppgave å sikre folkets religiøse velferd. Store deler av kirkegodset ble i løpet av 1536 overført fra kirken til kongen. Denne prosessen var vanlig over hele Europa, og ble i samtiden beskrevet som *sekularisering*, en av de tidligste definisjonene av begrepet (kilde). Dette medførte store endringer både politisk og kirkelig. Kirken hadde før dette vært et eget maktsenter med store økonomiske ressurser, men ble heretter nasjonalisert under det evangelisk-lutherske statsapparatet. Det er nettopp denne nasjonaliseringen som opphørte med Kirkeforliket i 2012. Reformasjonen var en drastisk inngripen som innebar en ny fordeling av ansvar og myndighet (ibid.). De katolske biskopene ble avsatt og erstattet med superintendenter av kongen. Erkebiskopene flyktet, og gammeltroende biskoper ble fordrevet eller arrestert (ibid.). Christian III innførte kirkeloven kalt Kirkeordinansen den 2. september 1537 (ibid.), som la det rettslige grunnlaget for den nye kirkeordningen i Norge. Det er derimot uenighet blant historiske framstillinger om denne

ordningen med rette kan kalles en statskirkeordning. Reformasjonens kirke kan derimot betegnes som en kongestyrte lands- eller folkekirke med et visst folkestyre (ibid. 24).

De katolske trosritualene forsvant ikke umiddelbart. Den nye, lutherske troen ble videre amalgamert i det norske samfunnet gjennom Fremmedartiklene av 1569 (ibid.). Danmark-Norge nedla innvandringsforbud for mennesker av annen tro enn den lutherske, og senere ble det forbudt for borgere å studere ved jesuittuniversiteter i Europa. Disse bestemmelsene kan det finnes spor av i Grunnloven som ble signert på Eidsvoll 250 år senere.

Om reformasjonen førte til et mer liberalt samfunn for det norske folket er en diskusjon som ikke får plass i dette historiske tilbakeblikket. Selv om den katolske middelalderkirken kan virke som høy-konservatismens ytterpunkt, finnes det argumenter for at nasjonaliseringen av kirken ble en overgang som videre forsterket religionens inntreden i samfunnet. Dette til tross for den Lutherske lære om det allmenne prestedømme. Eksempelvis ble det fra 1617 innskjerpet offentlig straffeforfølgning av samleie mellom ugifte i Danmark-Norge (NOU 2013: 1: 38). Begge parter skulle betale bot til kongen for slike 'leiermål', og prester som førte kirkebøter leverte rapporter til fogdene om kvinner som fødte for tidlig i forhold til ekteskapsinngåelsen (ibid.). Dette samspillet mellom kirken og staten ble stadig mer omfattende utover 1600-tallet, og skulle få store konsekvenser for utviklingen av styreformene i landet.

3.1.3 1660 - Enevoldsstaten

Reformasjonstiden tok en annen form da enevoldsstaten ble innført i 1660. Kongen fikk suveren makt over den utøvende, lovgivende, dømmende, og militære makten.

Lokalmenighetens kallsrett ble overtatt av kongen, som nå kunne tilsette hvem enn han ville. Fram til dette hadde kirken under kongen operert med et visst selvstyre, som nå ble erstattet av det vi kjenner til som statskirkeordningen i sin klassiske utsmykning. Her var ikke kongen lenger ansett som kirkens viktigste medlem, men hele kongeideologien ble transformert av tanken om kongens gudommelige fullmakter (ibid.24) – 'The Divine Right of Kings'. Politisk og religiøs doktrine ble for alvor blandet sammen i ideen om at monarken får sitt mandat til å styre direkte fra Gud, og dermed har kongen ingen verdslig autoritet han måtte svare til. Dette kan kalles en sakralisering av staten (ibid.), der kongens rolle som både statsleder og kirkefyrste forandret oppfatningen av hva statens oppgaver innebar.

Som følge av dette oppstod det flere organisatoriske reformer. Kirkestyret ble en integrert del av den lutherske kongens funksjon som lovgiver og myndighetsutøver 'av Guds nåde', og pliktene forbundet med kristenhet ble til reelle borgerplikter for nordmenn. Prestene opererte ikke lengre parallelt med kongen, men inngikk i hans embetsverk. Kongeloven av 1665 gav kongen uinnskrenket myndighet over «all Clericiet fra den høyeste till den Laweste» (NOU 2013: 1: 37). Utviskingen av maktfordelingsprinsipper gjorde også at justisvesenet nå ble ansvarlig for å håndheve kirketuktsanksjoner (NOU 2006: 2: 24). Kongens oppgave ble å holde landet rent for falsk lære, og å sikre utfoldelsen av det åndelige livet (NOU 2013: 1: 37). Kristenretten ble fornyet igjen i 1687, da bekjennelsesskriftene ble lovfestet i Kong Christian den Vs Norske lov (regjeringen.no (1)). Flere av bestemmelsene i denne loven var gjeldende helt fram til vår tid (St. meld. Nr. 17 (2007-2008): 20), selv etter at grunnlovsendringene etter kirkeforliket tok sted i 2012 (Prop 71L 2011-2012: 27).

Det pågående arbeidet som ble utført på 1600-tallet med å innføre reformasjonen i samfunnet og blant folket ble gradvis utover 1700-tallet mer influert av tysk pietisme, og mindre fra opplysningsbevegelsen (NOU 2013: 1: 37). Kong Kristian 6. var sterkt pietistisk inspirert, og jobbet hardt for å heve det religiøse og moralske nivået blant befolkningen i sin regjeringsperiode fra 1730-46 (NOU 2013: 1: 38). Konfirmasjon ble innført i 1736, og uten å være konfirmert ble det vanskelig å skaffe seg jobb, og man fikk ikke lov til å gifte seg (ibid.). Borgerne fikk dåpsplikt og natteverdsplikt, og ved Sabbatsordningen fra 1735 ble kirkegang på søndager et obligatorisk krav (ibid. 37) som kunne håndheves av det statlige lensvesenet.

Også skoleforordningen i 1739, som innførte krav til skole i 12 uker i året for barn i alderen 7-12 år, tok sikte på å forsterke troens plass i samfunnet ved at:

«alle og enhver, end og de fattigste Børn over alt på Landet kunde tilstrækkeligen undervises om Troens Grund samt saligedens Vey, Orden og Middeler, efter Guds Ord og den Evageliske Kirkes sande i Børn Lærdommen korteligen forfattede Lære,»

(Sitert i Telhaug og Mediås 2003: 30)

Religiøs utfoldelse utenfor statens kontroll ble ansett som en uting. I 1741 ble Konventikkelplakaten innført med mål om å regulere den private religionsutfoldelsen, ved å formalisere embetes makt på området (NOU 2006: 2). Det ble forbudt for lekmenn å forkynne Guds ord, og kristne samlinger utenfor kirken måtte godkjennes av en prest fra

statskirken. Dette inntoget av totalitær tankegang i forvaltningen av kirkepolitikk ble av mange – Hans Nielsen Hauge den fremste av dem - ansett som et fraspark fra Luthers oppfatning om det allmenne prestedømme (NOU 2006: 2: 24). Dette er synet om at alle døpte har fått de samme muligheter til innsikt i Guds ord og Guds vilje, og har dermed samme rettigheter og plikter i menighetens og kirkens liv. Tanken om det allmenne prestedømme begrunner den enkelte kristnes åndelige verdighet, men innebærer også at ansvaret for menighetens liv tilhører hele fellesskapet, og at hvert enkelt kirkemedlem har del i dette ansvaret. I og med at alle døpte har del i det allmenne prestedømme, avvises tanken om at styringsansvaret er reservert for en særskilt prestestand (Bakkevigutvalget II: 28).

Det er viktig å være klar over at det oppstod konfrontasjoner mot statskirken av kristne aktivister allerede på denne tiden. Innledningsvis i denne oppgaven ble det diskutert om det var intuitivt at kristen nordmenn ville motsette seg avløsningen av statskirkeordningen, og at å støtte den var å svekke kristendommens posisjon i landet. Forholdet mellom kristentro og statskirke kan ikke diskuteres uten å forstå at det lenge har eksistert et stort spenn av forskjellige oppfatninger omkring organiseringen av religion også innad i de kristne rekker.

Statskirkesystemet i Norge ble i sin tid grunnlagt med et hensyn til den rette lære, og hvordan denne skulle preserveres og innprentes i folket. Dette kan med rette kalles ortodoksi (NOU 2006: 2: 24), og bærer preg av å ha blitt utviklet gjennom pietismen. 1700-tallet nærmet seg slutten, og Napoleonskrigene herjet i Europa. Det 1800-århundre skulle som kjent bli et begivenhetens århundre for Norge, og opplysningstiden skulle endre de felles forutsetningene pietismen og ortodoksiens la til grunn for dannelsen av statskirken (NOU 2013: 1).

3.1.4 1814-1905

Rundt århundreskiftet 1800 skjedde det store ting i Europa. Moderniteten blomstret i de voksende storbyene, den industrielle revolusjonen gikk i høygir, og kolonialismen hadde spredd seg over hele kloden. Moderniteten begynte også å bryte igjennom i Norge fra 1830-tallet og utover (NOU 2006 2: 25). Den sekulære statsoppfatningen som oppstod med opplysningstiden hadde den allmenne velferden som hovedmål. Kongen som myndighetsutøver av 'Guds nåde' ble erstattet med rasjonaliteten, naturretten og fornuften. Statens lovgivning og myndighet ble frikoblet fra teologien, og rettsprinsipper ble i stedet

oppfattet som nedlagt i den menneskelige fornuft (NOU 2006: 2: 24). Etter løsrivelsen fra Danmark i 1814 ble den Norske Grunnloven signert av riksforsamlingen på Eidsvoll den 17.mai. De mest relevante paragrafene med tanke på forholdet mellom stat og kirke (Vedlegg 2) har uten unntak blitt revidert opp til flere ganger i løpet av landets historie. Likevel er det i hovedsak disse grunnlovsparagrafene som Kirkeforliket i 2008 foreslo endret.

Fra Grunnloven 1814 framgår det i § 2 at den evangelisk-lutherske religion forblir statens offentlige religion (Vedlegg 4), at innbyggerne som bekjenner seg den forpliktes til å oppdra sine barn i troen, jesuitt- og munkeordenen måtte ikke tåles, og jøder skulle nektes adgang til riket. Selv om den nye norske staten fra 1814 var en relativt liberal og demokratisk rettsstat, fikk ikke de liberale ideene fullt gjennomslag (NOU 2013: 1: 38). Enevoldstidens ordninger ble på det kirkelige området videreført (NOU 2006: 2: 25). Et nærliggende eksempel er ordlyden *forbliver* i § 2, som fremhever kontinuitetsaspektet av det religiøse virket før og etter Grunnloven. §§ 16, 21 og 22 legger til grunn at Kongen anordner all offentlig Kirke- og gudstjenester, og utnevner geistlige embetsmenn. Bekjennelsesplikten til Kongen (§ 4) innebar ikke bare at kongen skulle bekjenne seg til den evangelisk-lutherske religion, men også håndheve og beskytte den. Også statsrådene fikk bekjennelsesplikt (§ 12) Stortinget skulle vedta kirkelov med hjemmel i alminnelig lovgivningsmyndighet (regjeringen.no (1)).

Siden kirkestyret i Grunnloven forvaltningsrettslig var en videreføring av enevoldsstyret (NOU 2006: 2: 25), var det ingen overraskelse at det raskt skulle oppstå konflikt mellom denne ordningen og den øvrige utviklingen i samfunnet. Etter Norge gikk inn i union med Sverige ble enhetskulturen sakte men sikkert oppløst, og dette hadde konsekvenser for Statskirken. Den personlige kongemakten bortfalt, og utviklingen av embetsmannsstaten gjorde at statskirkeformen som fantes i eneveldet ble videreført gjennom at kongens kirkestyre ble til et geistlig embetsmannsstyre (NOU 2006: 2: 25). Opplysningsvesenets fond ble etablert ved lov i 1821 av de eiendommene som fra tidligere tilhørte presteembetene (Kulturdepartementet 2014: 50). Dette var lov det beneficerede gods, som sikret at kapitalen og avkastningen av fondet ble holdt adskilt fra statens midler og anvendt til geistlighetens beste. Loven inneholdt bestemmelser om forvaltning av inntektene og hvordan disse skulle føres og settes på egne konti (OVF.no). Samtidig kom impulser som kom fra rasjonalismen og romantikken som utfordret det kirkelige embetsstyret. Den europeiske frihetstradisjonen hadde sterke talsmenn også i Norge, og samtidig var den folkelige vekkelseskristendommen

etter Hauge en bevegelse som hadde gjennomgripende betydning for kirken, skole, universitet og samfunnet for øvrig (NOU 2006: 2: 25).

Etter formannskapslovene i 1837 flyttet man mer beslutningsmyndighet og ansvar over på lokalt nivå. Det fantes et klart politisk ønske om å styrke lokalt selvstyre, og kommunene fikk i løpet av 1800-tallet stadig flere oppgaver i takt med utbyggingen av den begynnende velferdsstaten (ibid.). Dette betydde at oppgaver som kirken tidligere hadde ble overført til statlige og kommunale organer, spesielt innenfor skole, sosial- og helsesektoren, og folkeregisterføringen.

På denne tiden var Norge også sterkt preget av masseutvandringen til Amerika. Religiøs forfølgelse hadde tradisjonelt sett vært en av de største grunnene til europeisk emigrasjon, og i Norge ble behandlingen kvekerne hadde vært utsatt for en kampsak for følgere av den europeiske frihetstradisjonen. Det oppstod blant liberale krefter et initiativ for å endre på religionslovgivningen, og i 1842 ble Konventikkelplakaten fra 1741 opphevet av et enstemmig Storting (NOU 2006: 2: 25). Arven etter enevoldstiden og innflytelsen av den tyske pietismen ble sterkt redusert, og i 1845 kom Dissenterloven, som er det første virkelige store steg mot en generell religionsfrihet i Norge. Første paragraf i loven lyder:

§ 1. Dissentere, eller Saadanne, som bekjende sig til den christelige Religion, uden at være Medlemmer af Statskirken, have fri offentlig Religionsøvelse inden Lovs og Ærbarheds Grændser, og kunne danne Menigheder under Ledelse af egne Præster eller Forstandere.

(Dissenterloven av 1845)

Loven var et resultat av en kommisjon som ble nedsatt i 1843, og ga kristne trossamfunn adgang til å organisere seg som frikirker (Regjeringen.no (1)). Det er også her begrepet *statskirken* tas i bruk for første gang i den offentlige debatten, som å kunne skille mellom de kirkene som stod utenfor statskirkeordningen.

Dissenterloven forstørret i første omgang spillerommet til kristne aktører som lå nærme den luthersk-evangeliske tro. Etter hvert skulle flere elementer fra grunnlovserklæringen som bar preg av arven fra enevoldstiden revideres. I 1851 ble paragraf 2 – «Jødeparagrafen» - endret så jøder fikk adgang til riket. Dette hadde vært en lang kamp for forkjemperne, der Henrik Wergeland var en av de virkelig store støttespillerne for jødernes sak.

Parallelt med liberaliseringen av de gamle kirkelovene skjedde det organisatoriske grep innenfor kirken i samband med regjeringen og Stortinget. Kirkekommisjonen av 1859 ble ledet av biskop J.L Alrup, og arbeidet med reformer innenfor statskirkerammen fram til sin oppløsning i 1870 (NOU 2006: 2: 32). Kommisjonen førte en langvarig kamp for å innføre folkevalgte styringsorganer i kirken, da prestene som satt med makten var Kongens embetsmenn (St. meld nr. 17 2007-2008: 21). Kampen for reformer i kirken var også grunnlaget for starten av bevegelsen Den frivillige kirkeorganisasjon, som ble opprettet i 1869. Formålet var å skape en kirkelig opinion som kunne påvirke de offentlige myndigheter til reformer i kirken (SNL: Den Frivillige Kirkeorganisasjon). Stortingsrepresentant Søren Jaabæk fra Venstre fremmet i 1870 et forslag om å avvikle statskirkeordningen, som ble kontant nedstemt. Dette forslaget sees i sammenheng med datidens forfatningskamp om forholdet mellom stat og konge (NOU 2006: 2: 26). Fordi Kongen var kirkens øverste leder, omfattet kampen for parlamentarisme også kirkeordningen. Presteskapet var del av embetsstanden, og ble derfor også mål for venstresidens oppgjør mot kulturelt og politisk herredømme (ibid.). Med parlamentarismen i 1884 ble det alminnelige folkestyret bedre sikret og embetsmakten svekket, men den førte samtidig til uklarhet når det gjaldt det øverste kirkestyrets kirkelige og konfesjonelle forankring (ibid.).

Menighetsmøter ble opprettet i 1873, og lovfestet i 1897 (Regjeringen.no (1)). Med menighetsmøtene fikk kirken en lokaldemokratisk forankring, der de som var stemmeberettiget i soknet hadde mulighet til å avgjøre de saker som ble overlatt til dem. Dette lovhjemlet lekmannsarbeidet i offentlig kirkelig regi, og lekfolk fikk dermed en viss innflytelse på kirkestyret (NOU 2006: 2: 27). Fra 1890 fremmet en Kirkekomisjon med ny ledelse forslag til lover om kirker og kirkegårder, lønnsordninger, ordninger for eiendommer, fond, avgifter, osv. (NOU 2006: 2: 32). Alle disse forslagene ble etter hvert vedtatt av Stortinget, og det la grunnlaget for mye av den rettslige basisen i kirkens virke helt fram til moderne tid.

3.1.5 1905-1940

I de sosialt progressive årene etter århundreskiftet og løsrivelsen fra unionen med Sverige ble også mange av de lovfestede pliktene fjernet fra lovverket. De stemmeberettigete i menighetsmøtene ble utvidet i 1903 til å gjelde både kvinner og menn over 25 år. Dåpsplikten opphørte i 1904, konfirmasjonsplikten i 1911 og natteverdplikten opphørte i 1913 (Regjeringen.no (1)). Bekjennelsesplikten for lærere i den offentlige skolen falt bort i 1917,

og i 1919 ble bekjennelsesplikten for statsråder endret til at bare 'minst halvparten' av statsrådene måtte tilhøre statskirken (NOU 2006: 2: 27). Denne bestemmelsen skulle faktisk stå helt fram til grunnlovsendingene i 2012.

Ideen fra enevoldstiden om at 'kristenplikt var borgerplikt' ble stadig en fjernere tanke i Norge, og ifølge Gjønnes-utvalget fulgte kirkepolitikkerne liberale demokratiske prinsipper fra 1900-tallet og utover (NOU 2006: 2: 26). Det ble større oppslutning omkring tanken om at det skulle finnes plass for meningsforskjeller innad i Kirken, og følgende liberale ideer om friheter knyttet til ytring, lære og organisasjonsprinsipper. I 1908 ble Det teologiske Menighetsfakultetet opprettet, som et alternativ til fakultetet på Universitetet (ibid.). Den pietistiske vekkelsesbevegelsen innen statskirken tiltok etter hvert som rekrutter av prester via Menighetsfakultetet kom ut på arenaen. Lederne av bevegelsen var opptatt av den usynlige kirke, som etter deres teologiske betraktning ikke kunne identifiseres med den ytre, rettslig regulerte kirkeorganisasjonen (ibid.)

Debatten om statskirkeordningens framtid var derfor svært aktuell, og Kirkekommisjonen av 1908 ledet av prest T. Klaveness fremla en delt innstilling i 1911 der et mindretall foreslo en *fri folkekirke* med statlig finansiering (NOU 2006: 2: 32). Dette ble begrunnet med funksjonelle betraktninger, der man mente at kirkens oppdrag som formidler av det bibelske budskap ville være tjent med å skape rom for en friere kirke (ibid.: 27). Dette første forslaget om en *fri folkekirke* krediteres professor Absalon Taranger (Jens-Petter Johnsen, seminar under kirkemøtet 2012), og ordlyden er slående lik det man skulle finne i innstillingen fra Gjønnes-utvalget nesten hundre år senere. Resultatet i 1911 ble derimot ikke større enn visse reformer innenfor statskirkens rammer. Menighetsråd ble lovfestet i 1920 og bispedømmerådene i 1933 (regjeringen.no (1))(St. meld. 17 2007-2008: 21). Dette kan forstås som en videreutvikling av loven om menighetsråd fra 1873 (NOU 2006: 2: 27). Bispedømmerådene ble først og fremst opprettet for å kunne nominere kandidater til bispedømmet, mens den endelige avgjørelsen om tilsetting av nye biskoper skulle ikke bli overført til kirken før i forbindelse med kirkeforliket. Forholdet mellom bispedømmet og staten ble forsterket ved at departementet tok initiativ til årlige møter med bispekollegiet, og i 1934 ble Bispemøtet en offisiell kirkelig ordning ved Kronprinsregentens resolusjon (NOU 2006: 2: 27).

Avslutningsvis om kirkehistorien i begynnelsen av den 20. århundre i Norge kan det nevnes at forholdet mellom indremisjon og arbeiderbevegelsen gjorde seg gjeldende. En del av de toneangivende kristne lederne var politisk konservative, og dette stod i kontrast med de av arbeiderbevegelsen som var marxister og i opposisjon til religion. Disse harde frontene gav debatten om kirkeordninger vanskelige forhold, og det å få gjennomført reformer på størrelse med kirkeforliket var hinsides fatteevne på denne tiden (NOU 2006: 2: 28). Eksempelvis ble regjeringens forslag i 1923 om å oppheve grunnlovsparagrafen som forbød jesuitter tilgang til riket nedstemt i Stortinget (NOU 2013: 1: 40)

3.1.6 1940-1960

Under okkupasjonen nedla biskopene og de fleste prestene sine statlige embeter i protest mot nazimyndigheten i våren 1942 (NOU 2006: 2: 28). De videreførte sin virksomhet i folket med hjemmel i Grunnloven og på bakgrunn av sin ordinasjon. Dette ble begrunnet både rettslig og teologisk i hyrdebrevet *Kirkens Grunn*. Dette dokumentet trakk grensene for øvrighetens makt og klargjorde statskirkens vilkår, og er derfor et viktig dokument i utviklingen av statskirkeordningen også i etterkrigstiden. Representanter for geistligheten og ledere i frivillige kristne organisasjoner dannet en felles front (*Kirkens Grunn* 1942), og en ide ble formulert som skulle være toneangivende for utviklingen også etter krigen: Ideen om at selv om staten har overordnet og styrende myndighet i kirken er kirken like fullt suveren og fri i 'alle Guds saker' (NOU 2006: 2). Fellesprogrammet som de politiske partiene arbeidet med under krigen dannet basisen for politikken som ble ført i årene etter frigjøringen.

Implikasjonene av *Kirkens Grunn* ledet til at det i 1945 ble oppnevnt en kirkeordningsnemd for å utrede spørsmålet som reformer innenfor statskirkeordningen, som i 1948 ble til forslaget om *Lov om Den Norske Kirkes Ordning* (ibid.). Innholdet i lovforslaget gikk ut på å utvide bispedømmerådernes ansvarsområde, og å opprette et kirkeråd som skulle bistå Kongen¹ i saker som gjaldt «kirkens bekjennelse og gudstjenestelige ordninger».

På 50-tallet gjorde rettighetsprinsipper seg gjeldende i offentlig forvaltning, sett i sammenheng med ratifisering av *FNs menneskerettserklæring* (1948) og *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* (1951) (NOU 2013: 1: 41). Ratifisering av sistnevnte måtte skje med et forbehold, ettersom Norge fremdeles hadde en jesuittparagrafen, som det eneste landet i Europa. Professor Hallesby fra Menighetsfakultetet gikk mot Utenriksdepartementets forslag om å oppheve paragrafen, ut fra en vurdering om «jesuittmoralens samfunnsoppløsende virkninger» (ibid.). Forbudet ble opphevet i 1956 med

¹

Begrunnelsen for at det var Kongen og ikke Stortinget som skulle bli rådført lå i kirkenemdas vektlegging av § 16 i Grunnloven (Vedlegg 4).

et grunnlovsendrende stortingsflertall på 111 mot 31 stemmer. Alle KRF sine 14 representanter stemte imot (ibid.).

Lov om den norske kirke ble behandlet i Stortinget i 1953. Det ble i forslaget understreket at reformforslagene ikke rokket ved selve statskirkeordningen (NOU 2006: 2: 28), men Arbeiderpartiet så på opprettelsen av et kirkeråd som et mulig skritt på veien til en kirke som var uavhengig av staten (ibid.). Stortingsflertallets oppfatning var dermed at den gjeldende statskirkeordning fungerte tilfredsstillende, og det ble hevdet at forslaget om et kirkeråd ikke hadde en legitim demokratisk forankring blant kirkens medlemmer, men heller et uttrykk fra toppnivået i kirken om at de ønsket mer makt (ibid.). Lovforslaget ble til Kirkeordningsloven av 1953, uten at denne inneholdt så mye vesentlig og nytt (St. meld nr. 17 (2007-2008): s.21).

3.1.7 Utviklingen fra 60-tallet og utover

Debatten om kirkereformen fortsatte utover 60-tallet innad i kirken. I 1963 ble det opprettet et frivillig kirkeråd i form av Bispedømmerådernes fellesråd (Aarflot 2014: 8), som i 1965 nedsatte en reformkommisjon. Forvaltningsloven fra 1967 siktet på å sikre informasjonsrettigheter og rett til å klage over enkeltvedtak for parter som berøres av en sak (Christensen et.al 2010: 71). I 1964 vedtok Stortinget enstemmig å endre § 2 i Grunnloven til å sikre religionsfriheten til innbyggerne i landet. Grunnlovsparagrafen som en gang hadde nektet jøder, munkeordenen og jesuitter tilgang til riket (Vedlegg 4) hadde nå fått formuleringen «Alle Indvaanere av Riget have fri Religionsutøvelse».

I 1969 kom det tre betydelige endringer som hadde konsekvenser for statskirken. Først ble dissenterloven og den individuelle refusjonsretten for kirkeskatten fra 1891 erstattet med en alminnelig bestemmelse om religionsfrihet og om allmenn rett til å danne et trossamfunn (NOU 2006: 2: 29). Den nye trossamfunnsloven sikret alle trossamfunn rett til årlige tilskudd fra stat og kommune (NOU 2013: 1: 39). Tilskuddene ble beregnet etter medlemstall, målt opp i forhold til det offentlige utgifter til statskirken (NOU 2006: 2: 29). Dette åpnet for en større grad av heterogenitet i troslandskapet i Norge, selv om statskirkeordningen bestod. Fra 1970-tallet og utover tiltok også innvandringen fra ikke-kristne land, som bidro til å øke det religiøse mangfoldet (Urstad 2010: 29).

Den andre endringen var at grunnskoleloven fra 1959 ble behandlet på nytt.

Kristendomsopplæringen ved grunnskolen hadde vært en del av kirkens dåpsundervisning, og

biskop og prest hadde tilsynsrett og en rådgivende funksjon hos skolestyret. Loven som ble vedtatt i 1969 videreførte den konfesjonelle basisen for skolen og kristendomsundervisningen, men faget var nå ansett som skolefag og ikke dåpsopplæring, til tross for biskopenes protester (NOU 2006: 2: 30). Som en konsekvens kunne dermed lærere uten medlemskap i statskirken undervise i faget, og fritaksretten for slik undervisning ble sikret. Dette innebar et brudd med den statskirkelige tradisjonen, og denne utviklingstrenden skulle synes i flere av kirkens virkeområder i de påfølgende tiår.

Den tredje hendelsen var at reformkommisjonen ledet av Fridtjof Birkeli leverte sin innstilling, som resulterte i at Stortinget opprettet Kirkerådet. Forfatningen var i stor grad identisk med Bispedømmerådets fellesråd (NOU 2006: 2), som igjennom kirkeordningsloven nå ble et statlig organ (Aarflot 2014: 8). Det frivillige kirkeråds utredningskommisjon ble nedsatt for å belyse momenter som hadde betydning når forholdet mellom kirke og stat skulle vurderes i framtiden (NOU 2006: 2: 30). Dette var Støylenkommisjonen, som konkluderte med at kirkens egenart måtte danne grunnlaget for en framtidig ordning av forholdet mellom stat og kirke (ibid.). Støylenkommisjonen var forsiktige med å konkludere med hensyn til kirkeordning. Disse to kirkelige utredningene gav uttrykk for at det fra kirkens side var et markant behov for reform i en eller annen form, og at kirken ønsket en betydelig større grad av selvstyre enn i den gjeldende ordning (ibid.) Fra statlig side fantes det også forståelse for at ordningen var moden for reform. Stortinget vedtok enstemmig i 1971 å oppnevne en kommisjon til å utrede forholdet mellom stat og kirke. Denne kommisjonen ble kjent som Sivertsen-utvalget.

3.1.8 Sivertsen-utvalget og følgende reformer

Sivertsen-utvalget hadde som mandat å utrede forholdet mellom stat og kirke, og leverte sin innstilling i 1975. Et flertall på åtte av tolv medlemmer gikk inn for å avvikle statskirkeordningen, for å gi kirken en styreform som ivaretok kirkens egenart som trossamfunn, og for å bedre sikre ikke-medlemmers rettigheter. Forslaget var at Den norske kirke skulle bli en *fri folkekirke* (NOU 1975: 30). Det var altså et rettighetsperspektiv og hensyn til kirkens egenart som gjorde seg gjeldende, men utvalget argumenterte også for likestilling mellom trossamfunnene (NOU 2006: 2: 30). Regjeringen sendte dette på høring til biskoper, bispedømmeråd, kommunestyre, prester og kirkelige sammenslutninger. Et overveldende flertall av høringsinstansene avviste kommisjonens forslag, og dermed ble

fortsatt statskirke konklusjonen i stortingsmeldingen fra Arbeiderpartiregjeringen i 1980 (St. meld 40. 1980). Flere av høringsinstansene mente likevel det var behov for betydelige reformer innenfor statskirkeordningen, men det fantes ikke enighet om hva eller hvordan. Hovedargumentet fra regjeringens side var å sikre opprettholde en bred kontaktflate, og det ble antatt at det ville følge 'opprivende uro' (NOU 2006: 2: 30) dersom Stortinget skulle avvikle statskirkeordningen.

Sivertsen-utvalgets utredning fikk derfor ikke mange direkte resultater, men på bakgrunn av høringsinstansenes signaler ble det klart at det var stort behov for reformer innenfor statskirkeordningen som kunne sikre kirken en større grad av selvstyre. Mye av kritikken mot statskirkesystemet fra kirkelig hold var rettet mot at valgte organer i Kirken hadde liten myndighet til å avgjøre spørsmål av vesentlig betydning for kirkens virksomhet (NOU 1989: 7: 16). Selv om Stortingsmelding nr. 40(1980-1981) klargjorde at rammene for statskirkeordningene ikke skulle endres slik flertallet av Sivertsen-utvalget gikk inn for, ble effekten at man ønsket å gi kirken så mye selvstyre innenfor grunnlovsbestemmelsene som mulig (NOU 2006: 2: 31). I den forstand påvirket utvalget en reformprosess som endret kirkeordningen mer enn noen gang tidligere igjennom en lovendring i 1984. Her ble det vedtatt å etablere Kirkemøtet, som en direkte følge av den diskusjonen som ble ført. Målet var økt kirkelig selvstyre, samtidig som man ønsket å beholde statskirkeordningen (Tale: Giske 2005). Kirkemøtet kunne få delegert myndighet til seg, og Kirkerådet som ble opprettet i 1969 fungerte som et forberedende og iverksettende organ (NOU 2006: 2: 31).

I 1981 ble også ikke-medlemmer av trossamfunn, og ikke-religiøse livssyn, inkludert i den økonomiske ordningen som ble etablert for trossamfunn (NOU 2013: 1: 41). Kampen for likeverdig behandling ble ført i stor grad av kristne frikirkelige menigheter, og etter hvert også Human-Etisk Forbund. Stålsett-utvalgets utredning (NOU 2013) legger til grunn at fram til perioden rundt 1970 virket Den norske kirke i stor grad som en forsvarer av de gjeldende ordningene og dermed de privilegiene den hadde som statskirke (NOU 2013: 1: 42).

Et kirkelig utvalg ledet av Ivar Asheim ble oppnevnt av Bispemøtet og Kirkerådet i 1981, som i samsvar med Stortingets behandling utredet problemene omkring framgangsmåten rundt håndteringen av teologiske lærespørsmål (NOU 1985: 21). Dette førte til en forskrift som ledet til etableringen av Den norske kirkes lærernemd i 1989. Den sikret kirken et selvstyre innenfor tros- og lærespørsmål (NOU 1985: 21: 21). I 1989 leverte også

Kirkelovsutvalget ledet av Georg Hille (NOU 1989: 7) sin utredning om spørsmålet om endringer i kirkeloven om den endelige struktur på menighetsplan. Dette førte til kirkeloven, gravferdsloven og fondsloven i 1996 (St. Meld nr. 17 (2007-2008): 22)

Etterdønningene fra stortingsmeldingen ledet til at bispedømmerådene fikk tilsettingsrett for prester i 1989. Den kirkelige reformprosessen fortsatte inn på 90-tallet, før den fikk en midlertidig avslutning da det i 1996 ble vedtatt en ny *Lov om Den Norske Kirke* (NOU 2006: 2: 31). Den lokale kirken ved soknet (menigheten) er den grunnleggende enheten i kirken (Aarflot 2014: 13), og igjennom kirkeloven av 1996 ble det klargjort at soknet var et eget rettssubjekt med menighetsråd og kirkelig fellesråd som sine organer. Gravferdsloven som også kom i 1996 fastslo at kirkegårdene eies av soknet, og at fellesrådet har ansvar for drift, vedlikehold og bygging av kirkegårder og kirkebygg, på vegne av det offentlige. Det kirkelige fellesrådet hadde dermed tatt over de kirkelige funksjonene som tidligere hadde tilhørt kommunen, som nå kun hadde ansvar for å finansiere definerte oppgaver (NOU 2006: 2: 31). Dette utgiftsansvaret er lovpålagt kommunene, og reguleres i kirkeloven § 15 (Kulturdepartementet 2014: 50). Fram til i dag finansieres Den norske kirke i det vesentlige over kommunebudsjettene og statsbudsjettet. Utgiftsansvaret til kommunene er særlig rettet mot kirkebyggene og gravplassene. I 2013 ble de kommunale overføringene til kirken beregnet til rundt 3,4 mrd. kroner, hvorav rundt 0,6 mrd. kroner gjaldt investeringer (ibid.).

Disse organisatoriske reformene som kom etter Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 40 kan bare delvis betraktes som konsekvenser av Sivertsen-utvalgets innstilling. Viktigere var kanskje uttalelsene fra høringsinstansene som virkelig satte behovet for kirkelige reformer på agendaen. Det bør også nevnes at fra 1980-tallet og utover var New Wave Management reformer i vinden i Norge, og strukturelle reformer ble foretatt på svært mange samfunnsområder. New Wave Management var en bølge av effektiviseringsorienterte reformer som bygget på en bred noe-liberal ideologi (Christensen & Læg Reid 2007: 4). I perioden 1989-2003 endret rundt 50 statlige organisasjoner tilknytningsformen til staten i retning av mer markeds- og konkurranse orienterte former, med mindre grad av politisk kontroll (ibid.: 85). Den norske kirke bevarte i all hovedsak sin tilknytningsform, og i 1996 var organisasjonsstrukturen svært lik hvordan den så ut i forkant av kirkeforliket i 2008. Her avsluttes denne delen av empirien for å gi et oversiktlig stillbilde av hvordan den formelle organisatoriske strukturen ser ut, og en oppsummering av de viktigste hendelsene berørt i kapittelet så langt.

3.2 Kirkens status i 1996

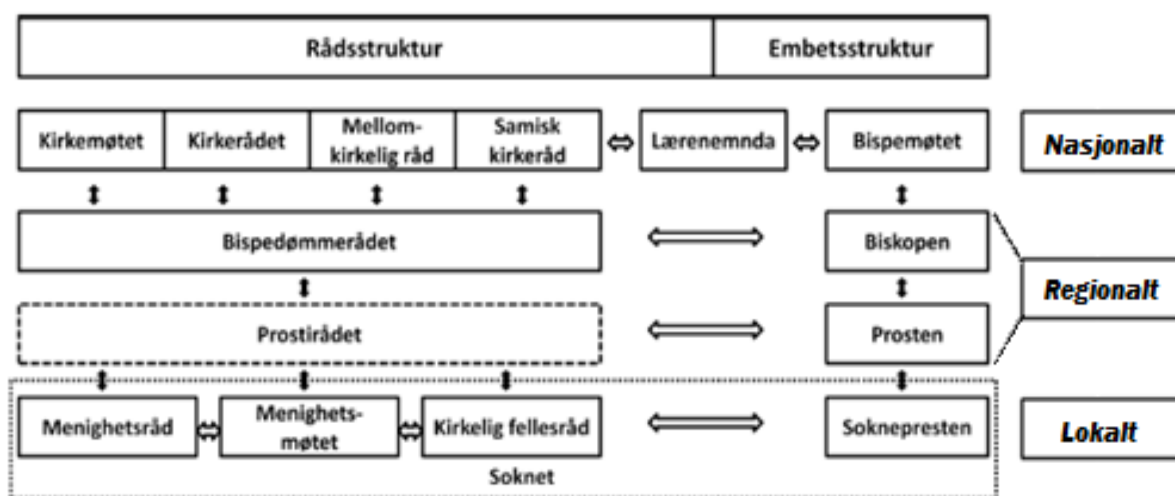
Med opprettelsen av kirkemøtet i 1984 ble den allerede omfattende organisasjonsstrukturen i kirken enda mer komplisert. Helt siden menighetsmøtene ble opprettet i 1873 hadde reformer innenfor statskirkerammen i stor grad supplert den allerede eksisterende styringsordningen, istedenfor å erstatte eller slå sammen organer på lokalt, regionalt og sentralkirkelig nivå (Aarflot 2014). Historien førte til en oppbygning av et stort antall organer med forskjellige funksjoner på alle nivåer i kirken, og følgende en organisasjonsstruktur som kan være noe vanskelig å gi full oversikt over.

For å gi et klart bilde av den formelle strukturen tar denne mellomdelen av empirien raskt for seg organisasjonskartet, hentet fra Andreas Henriksen Aarflots Stat og Kirke – utvikling av Den norske kirkes ordning (2014).

3.2.1 Organisasjonsstrukturen i Den Norske Kirke i 1996

Den norske kirke var på denne tiden blitt en sammensatt organisasjon bestående av en rekke forskjellige organer (Aarflot 2014: 11). Menighetsrådene, de kirkelige fellesråd, prostiene, bispedømmerådene, Kirkemøtet, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd utgjør den demokratiske rådsstrukturen. Ved siden av rådsstrukturen har kirken en embetsstruktur som består av biskoper, proster og prester. Disse to strukturene er vevd sammen, og styringen av kirken skjer gjennom et samvirke mellom embete og råd (Aarflot 2014: 12). Tradisjonelle organisasjonskart for Den norske kirke vanskeliggjøres av at rådsstrukturen ikke er hierarkisk; de kirkelige rådene står ikke i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre (ibid.), men Aarflots fremstilling gir likevel en billedlig forståelse av organiseringen. Her har illustrasjonen om kirkens struktur blitt utarbeidet til slik det stod i 1996.

Figur 3.1 Den norske kirkes organisasjonsstruktur i 1996



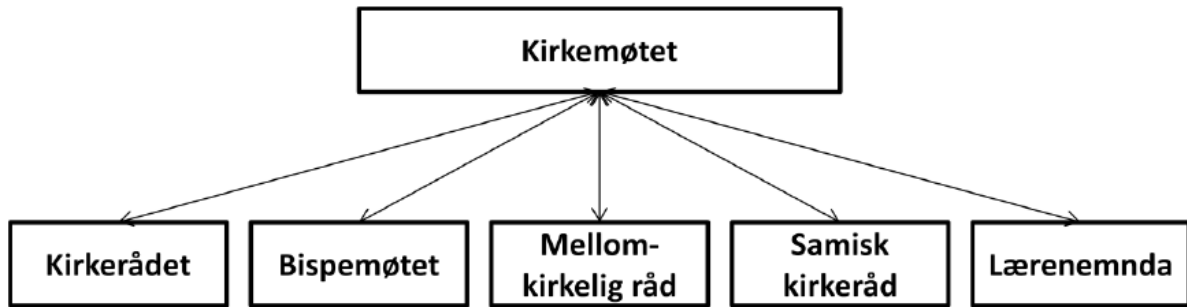
Utarbeidet fra illustrasjon i Aarflot 2014:12

Soknet er det lokale nivået i kirken, og består av menighetsrådet, menighetsmøtet og kirkeligfellelråd, mens soknepresten inngår i den lokale embetsstrukturen. Menighetsrådet sitt hovedformål er å ha sin oppmerksomhet vendt mot det kristne liv i soknet, som innebærer blant annet ansvar for gudstjenester, menighetsbyggende arbeid og kirkelig undervisning (ibid.). Menighetsrådets myndighet er negativt avgrenset og består av soknepresten og 4-10 medlemmer (ibid.). Kirkelige fellelråd finnes i kommuner som har mer enn ett sokn, og har ansvar for administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene i kommunen (ibid.).

Hvert sokn hører til ett prosti, som igjen hører til et bispedømme. Dette er det regionale nivået i kirken, og bispedømmet ledes av både biskopen og bispedømmerådet. Biskopen er øverste leder for prestedtjenesten i bispedømmet, og tilsettes i 1996 av kirkelig statsråd. Bispedømmerådet sitt hovedformål er å ha sin oppmerksomhet vendt mot det kristne liv i menighetene (ibid.), og har ansvar for blant annet å fordele statlige tilskudd og ansette proster og menighetsprester for hele bispedømmet (ibid.).

Kirkemøtet, Kirkerådet og Bispemøtet inngår i det sentrale nivået i kirken, og er de organene som i berøres mest av denne oppgavens problemstilling.

Figur 3.2 Den norske kirkes nasjonale organer



(Aarflot 2014:16)

Kirkemøtet er Den norske kirkes øverste representative organ og består av medlemmene av bispedømmerådene, totalt 116.

Kirkerådet kan sies å være Kirkemøtets utøvende organ, og har ansvar for å forberede de saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksette Kirkemøtets beslutninger og lede arbeidet for øvrig mellom Kirkemøtets samlinger. Rådet består av en direktør og Kirkerådets sekretariat. Bispemøtet består av samtlige tjenestegjørende biskoper, og har ansvar for samordning av de gjøremål som tilligger biskopene. (Aarflot 2014: 16).

3.2.2 Kronologisk framstilling av forholdet mellom stat og kirke

Følgende kommer en kronologisk framstilling av utviklingen av forholdet mellom stat og kirke som så langt er rørt ved empirikapitelet. Dette er en forenkling, som inngår i besvarelsen av forskningsspørsmål nummer 4, som etterlyser en empirisk redegjørelse for hendelsene som ledet opp til kirkeforliket i 2008.

Tidslinje for utviklingen av forholdet mellom stat og kirke (1537-1996)

Dato	Begivenhet	Notis
2.9.1537	Kirkeordinansen	Christian III innfører reformasjonen i Danmark-Norge
1569	Fremmedartiklene	Forsterkning av den nye lutherske tro, innvandringsforbud for mennesker av annen tro
1617	Innskjerping av kirkelov	Offentlig straffeforfølgning av brudd på kirkeloven tiltar
1660	Enevoldstiden	Kongens gudommelige fullmakt erstatter en kirke med en viss form for selvstyre
1665	Kongeloven	Kongen får uinnskrenket myndighet over alle kirkeansatte
1687	Christian Vs Norske Lov	Bekjennelseskraftene lovfestes
1735	Sabbatsordningen	Kirkegang på søndager blir obligatorisk
1736	Konfirmasjon innføres	Konfirmasjon påkrevdes for å inngå ekteskap, og ukonfirmerte hadde store terskler for å skaffe jobb
1739	Skoleforordningen	Krav om 12 uker skole for barn i året, begrunnet med å 'tilstrekkelig undervise troens grunn'
1741	Konventikkelplakaten	Formaliserte embetes makt over regulering av privat religionsutfoldelse. Forbudt for lekmenn å forkynne.
1814	Grunnloven	Forankrer evangelisk-luthersk tro som offisiell religion. Enevoldstidens kirkelige ordninger videreført
1837	Formannskapslovene	Oppgaver overføres fra kirken til statlige og kommunale organer
1842	Konventikkelplakaten	Oppheves av et enstemmig Storting
1845	Dissenterloven	Fri offentlig religionsutøvelse for kristne utenfor statskirken
1851	Jødeparagrafen endres	Paragraf 2 i Grunnloven
1859	Alrupkommisjonen	Kirkekomisjon kjempet for reformer innenfor statskirkeordningen – folkevalgte styringsorganer
1869	Den frivillige kirkeorganisasjon	Opprettes som en lobbyist for reformer i kirkeordningen
1870	Stortingsforslag	Søren Jaabæk (V) foreslår i Stortinget å avvikle statskirkeordningen
1873	Menighetsmøter opprettes	Lokaldemokratisk forankring i kirken, lovfestes først i 1897
1884	Parlamentarisme	Uklarhet om den konfesjonelle forankringen til det øverste kirkestyret
1890	Kirkekomisjon	Stortinget vedtar kommisjonens forslag til lover om kirker, kirkegårder, lønnsordninger, eiendomslov, osv.
1904-1917	Opphøring av kristne plikter	Dåpsplikt, konfirmasjonsplikt, natteverdsplikt blir opphørt
1908	Teologiske Menighetsfakultet	Opprettes som et alternativ til universitetsfakultetet

Dato	Begivenhet	Notis
1911	Kirkekommisjon	Ledet av prest T. Klaveness foreslår fri folkekirke med statlig finansiering
1919	Bekjennelsesplikt i Grunnloven	Krav om samtlige statsråders bekjennelse endres til 'minst halvparten'
1920	Menighetsråd	Lovfestes som et lokalt organ med sin oppmerksomhet henvendt på 'å vekke og nære det kristne liv i soknet'
1933	Bispedømmerådene	Lovfestes som et regionalt organ med sin oppmerksomhet henvendt på 'å vekke og nære det kristne liv i soknet'
1934	Bispemøtet	Blir en offisiell kirkelig ordning ved Kronprinsregentens resolusjon
1942	Andre verdenskrig	Kirkelig motstand mot nazimyndigheten produserer hyrdebrevet <i>Kirkens Grunn</i>
1945	Kirkeordningsnemda	Fellesprogrammet under krigen og <i>Kirkens Grunn</i> ledet til nemda som utredet spørsmålet om reformer i kirken
1953	Kirkeordningsloven	Utredet av kirkeordningsnemda, inneholdt ikke så mye nytt
1963	Bispedømmerådenes fellestråd	Opprettes som et frivillig kirkeråd
1964	Grunnlovsendring	Paragraf 2 endres til å sikre fri utøvelse av religion for norske innbyggere
1969	Lovendringer	Dissenterloven og den individuelle refusjonsretten for kirkeskatt erstattes med religionsfrihet- og dannelse.
13.6.1969	Kirkerådet	Igjennom kirkeordningsloven blir bispedømmerådenes fellestråd videreført som statlig organ
13.6.1969	Grunnskoleloven	Kristendomsundervisningen på skolen videreføres ikke som en del av dåpsopplæringen
1969	Birkelikommisjonen	Forslag til reformer innenfor statskirken, med delegasjon av myndighet til kirkelige organer.
11.12.70	Sivertsen-utvalget	Nedsatt for å vurdere det statskirkelige systemet i sin helhet
1973	Støylenkommisjonen	Signaliserte at det var behov for interne reformer, men konkluderte ikke med konkret forslag til kirkeordning
1975	NOU 1975: 30	Sivertsen-utvalget med 8/12 medlemmer anbefaler skille mellom stat og kirke
1975	Høring om NOU1975	Svært få støttet opp om flertallsforslaget fra Sivertsen-utvalget
1981	St.meld. nr. 40 (1980-81)	Konkluderte med behovet for utvikling av kirkelig selvstendighet innenfor statskirkelige rammer.
8.6.1984	Kirkemøtet opprettes	Generelt mandat er saker av felles kirkelig karakter og interesse. Ga grunnlag for delegasjon av myndighet.
1987	DNKS lærernemd	Rådgivende organ opprettes for å forestå behandlingen av læresaker
1989	Kirkelovsutvalget	Oppnevnt i 1981, leverer sin utredning om endringer i kirkeloven av 1897 som hadde betydning for kirkeordningen
7.6. 1996	Ny kirkelov	Lov nr. 31 – <i>Lov om den Norske Kirke</i>

3.3 Prosessen bak kirkeforliket

Det historiske tilbakeblikket i første del av kapittelet endte med det som var en foreløpig slutt på diskusjonen om forholdet mellom stat og kirke i Norge: *Lov om den Norske Kirke* i 1996. Den følgende delen tar for seg prosessen fra dette tidspunkt til kirkeforliket i 2008.

3.3.1 Bakkevigutvalget I

Spørsmålet om å gjøre noe med forholdet mellom stat og kirke hadde vært et tema helt siden andre verdenskrig. Per Kristian Aschim forklarer i sitt intervju at Kirkeordningsnemda i 1948 som førte til endringene i kirkeloven 1953 ikke nådde så veldig langt (Aschim, intervju 2015). Sivertsen-utvalget i 1971 anbefalte endringer, men etter høringer og den politiske prosessen ble det også der lite resultat. Det som kom ut av det var Kirkemøtet i 1984, og når kirkeloven kom i 1996, satte Andreas Aarflot og kirkerådet ganske raskt i gang en utredning av forholdet mellom kirke og stat (Aschim, intervju 2015). Primært ønsket kirken en offentlig utredning, men det fantes ikke politisk vilje til det (Johnsen 2012: 2). Den nye kirkeloven innebar en betydelig overføring av myndighet og ansvar fra kommunen til soknets valgte organer, og representerte en selvstendigjøring av den lokale kirken (NOU 2006: 2: 31). Trond Bakkevig sier i sitt intervju at etter denne nyordningen på lokalt plan forelå det fremdeles noe uforløst med hele kirkeordningsspørsmålet (Bakkevig, intervju 2015). Det fantes ingen tydelig enighet innad i kirken om hvordan veien videre skulle gå, men det var flere¹ som hadde et tydelig ønske om at kirken skulle fristilles fra staten for å øke trossamfunnets frihet i sin egen virksomhet.

I samfunnsdebatten var det i denne perioden spesielt to saker som påvirket oppfatningen av forholdet mellom kirke og stat. Den første var debatten om kristendomsopplæringen i skolen, som endte med at sokneprestens og biskopens tilsynsrett i undervisningen ble fjernet ved innføringen av opplæringsloven av 1998 (NOU 2006: 2: 31). Avviklingen av dåpsopplæringen i skolen ble fulgt opp med en reform av dåpsopplæringen i den norske kirke i 2002 (St.meld. nr. 7: 6). Bakkevig sier at dette kan ha bidratt til å tydeliggjøre det at Norge virkelig er kommet over i et pluralistisk samfunn (Bakkevig, intervju 2015). Den andre var regjeringens kontroversielle biskoputnevning av Gunnar Stålsett i 1998, til tross for flertallet i den kirkelige avstemningen for Odd Bondevik (Dagbladet (1)). Statsminister Bondevik hadde erklært seg inhabil, og Stålsett ble stemt inn med én stemmes overtall. Stålsett var tilhenger av homofile i vigslende stillinger, og skapte betydelige utfordringer for samholdet i

¹ Andreas Aarflot trekkes fram som den mest framgående motstander av statskirkeordningen av flere intervjuobjekter

Den norske kirke. Innvandringen fra ikke-kristne land hadde foregått siden 1970-tallet, men tiltok utover 1990-tallet, som også kan forklare fokuset på at Norge ikke lenger var et religiøst homogent land (Urstad 2010).

Gnisningene i forholdet mellom kirke og stat førte til at Kirkerådet i mai 1997 vedtok å opprette et utvalg ledet av Trond Bakkevig, som skulle jobbe med spørsmål knyttet til nettopp dette. Mandatet for utvalget var omfattende og relativt åpent formulert, som kan forklares med intern uenighet om man ønsket en endring av statskirkeordningen eller ikke (Bakkevig, intervju 2015). Mandatet bestod av 7 punkter, som innebar blant annet å vurdere konsekvensen av de nylige reformene i kirkeloven, de økonomiske rammeordningene på kommunalt og lokalt plan, spørsmålet rundt ringvirkninger av kristendoms-, religions- og livssyns-fagets innføringer for dåpsopplæringen, og ikke minst forskjellige mulige modeller for ordningen mellom kirke og stat (Kirke/stat-utvalget: 2002).

Bakkevig beskriver utredningsarbeidet som en ganske omfattende prosess for å belyse de ulike sidene. Utvalget delte seg i arbeidsgrupper og leverte 6 delrapporter i perioden 1998-2001 (Kirke/stat-utvalget: 2002). Bakkevigsutvalgets leverte sin endelige rapport, *Samme Kirke – Ny Ordning*, i 2002. Det vide mandatet hadde av utvalget blitt definert til to konkrete spørsmål:

1. Gitt det norske samfunns og Den norske kirkes historie, hvordan skal Den norske kirke organiseres for å kunne forholde seg kritisk og konstruktivt til den aktuelle kulturelle, religiøse og politiske virkelighet?
2. Hvilken organisering av Den norske kirke – med særlig henblikk på relasjonen mellom stat og kirke – svarer best til kirkens identitet og formål?

(Kirke/stat utvalget: 2002: 16)

Utvalgets flertall gikk inn for betydelige lov- og Grunnlovsendringer, og en ny ordning mellom staten og Den norske kirke (ibid.18). Alle grunnlovsparagrafene som gjaldt den Norske kirke ble foreslått opphevet eller endret. Flertallet anbefalte en ny ordning som endret rettsgrunnlaget for kirken, og en tydeligere selvstendighet i forhold til staten (NOU 2006: 2: 31). Den la til grunn at den daværende ordningen var et hinder for full likestilling mellom trossamfunn, og at den framtidige ordningen burde rette på dette. Staten burde føre en aktivt støttende religionspolitikk (NOU 2006: 2: 31). Bakkevig forteller at innstillingen var preget

av tanken om at alle religioner skulle likebehandles (Bakkevig, intervju 2015). Den brøt med hele tanken om at endringene i forholdet skulle skje fordi kirken ville gå så mye bedre med en annen ordning i forhold til staten. Dette var det mest markante bruddet på den tidligere kirkelige måten å argumentere på. «Vi argumenterte med at det var i forhold til samfunnet at vi skulle ha endring, og det la nok et grunnlag for en annen måte å tenke på, som også gjorde det enklere for politikere å gå inn på det» (Bakkevig, intervju 2015).

Til tross de forhenværende uenigheter i kirken om endringer i ordningen ble rapporten mottatt veldig positivt i kirkelig sammenheng, i følge Bakkevig selv. Den kirkelige høringsrunden med nesten 1400 høringsinstanser (Johnsen 2012: 2) viste derimot at det var omkring en tredel som klart støttet utvalgets forslag, og Kirkemøtet i 2002 prioriterte derfor reformer innenfor den allerede eksisterende ordningen (NOU 2006: 2: 31). Kirkerådet fulgte dette opp med å etablere Prosjekt Kirkelig reformarbeid 2003-2006 (Johnsen 2012). Kirkemøtet 2002 anbefalte også at det ble opprettet en offentlig utredningskommisjon for å vurdere statskirkeordningen (ibid.). Kirkerådsdirektør Jens-Petter Johnsen sier i sitt intervju at for de sentrale kirkelige organene lå konklusjonene fra Bakkevigutvalget I veldig nært. Utredningen beviser at det i kirken fantes veldig forskjellige meninger om forholdet på tidspunktet den kom ut, og samtidig at den brakte en ny problemstilling på banen: «At [endring i kirkeordningen] ikke bare var i kirkens interesse, men også fra staten sin side: At staten ikke bandt seg så tydelig til ett trossamfunn, i en tid der det homogene samfunnet var i ferd med å endres totalt.» (Johnsen, intervju 2015)

I den politiske arenaen ble Bakkevig I også til ettertanke¹. Da arbeidet med utredningen pågikk kom det et regjeringsskifte. I tiltredelseserklæringen til Bondevikregjeringen (regjeringen.no (3)) ble det lagt ned et løfte om å nedsette et offentlig utvalg når kirken hadde sagt sitt. Dette samsvarte med anbefalingen fra Kirkemøtet i 2002, og et enstemmig Storting ba regjeringen om å opprette et bredt utvalg. Gjønnnes-utvalget ble oppnevnt i mars 2003.

¹ 29. januar 2003 ble det foreslått av stortingsrepresentantene Arne Sortevik (FrP) og Ursula Evje (FrP) å gjennomføre en folkeavstemning hvor spørsmålet om et eventuelt skille mellom stat og kirke skulle avgjøres (Dokument nr. 8: 54). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen behandlet forslaget 20.2.15, der flertallet ønsket at den offentlige kommisjonen skulle legge fram sine konklusjoner før man tok stilling til om en eventuell folkeavstemning skulle gjennomføres (Innst. S. nr. 132 (2002-2003)).

3.3.2 2003-2006

3.3.2.1 Gjønnnes-utvalget

Det offentlige stat-kirke-utvalget ble ledet av Kåre Gjønnnes, med formål om å gi Stortinget grunnlag for å avgjøre om statskirkeordningen skulle videreføres, avvikles eller reformeres (NOU 2006: 2: 9). Det ble lagt til grunn at Den norske kirke fremdeles skulle være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke (ibid.). Utvalget fikk en bred sammensetning med representanter fra alle de politiske partiene på Stortinget, kirkelige organer, den samiske befolkning, Norges Frikirkeråd, Human-Etisk Forbund, ulike religioner og representanter med spesiell fagkompetanse. Åtte av medlemmene ble oppnevnt etter forslag fra de politiske partiene på Stortinget (NOU 2006: 2: 9). Rapporten ble levert til Kirke- og kulturdepartementet i 31. januar 2006.

Tilrådingene i NOU 2006: 2 innebar tre alternative hovedmodeller for en framtidig kirke (NOU 2006: 2)(NOU 2013: 1: 44): En grunnlovsforankret folkekirke, en lovforankret folkekirke og en selvstendig folkekirke. Utvalgets flertall på 14 representanter gikk inn for en lovforankret folkekirke, som innebar en opphevelse av Grunnlovens daværende bestemmelser om statskirkeordningen, og at Den norske kirke ble et selvstendig rettssubjekt med egne styringsorganer og selvstendig ansvar for alle saker som har med kirkens tro og virksomhet å gjøre (NOU 2006: 2: 13). Dette begrunnes med at statskirkeordningen ble til i en annen tid og i et mer homogent samfunn. Oppfatningen til flertallet i utvalget var at det ikke fantes plass for ytterligere reformer innenfor Grunnlovens rammer, og dermed ble foreslått at en lovforankret kirke ville best ivareta kirkens stilling og hensyn til kontinuitet mellom daværende og ny kirkeordning (ibid.). Et mindretall på fire representanter gikk inn for en selvstendig folkekirke som likestilles med andre tros- og livssynsamfunn. Dette mindretallet bestod av representanter for Human-Etisk Forbund, frikirkehold, og representantene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti. Med disse to alternativene var det altså 18 av medlemmene som gikk inn for at statskirkeordningen ble opphevet, mens to medlemmer gikk inn for å videreføre den. Disse to representerte Kystpartiet og Senterpartiet (NOU 2013: 1: 44).

Kirkerådsdirektør Jens-Petter Johnsen, som selv var med i utvalget, beskriver denne flertallsløsningen som mindre radikal enn hva som ble foreslått i Bakkevig I-utvalgets sluttrapport. Det er mer kompromisstenkning i Gjønnnes-utvalget, og det gjorde at den

massive motstanden ble mindre. Johnsen mener at den prinsipielle tenkningen som lå til grunn for problemstillingen som Bakkevigutvalget introduserte ble gradvis akseptert i perioden fram til Gjøannes-utvalget. Også fra statlig side ble denne typen tenkning til tunge argumenter for en endring i statskirkeordningen.

«Det var religionsfrihetgrunner som gjør at man var nødt til å ta et steg, og dette gav kirken sin tilslutning til. Men – med mange som var dypt uenige av tradisjonelle grunner, også innad i kirken» (Johnsen, intervju 2015).

Spørsmålet om finansieringsbehovet til kirken i en ny lovforankret kirkeordning ble i Gjøannes-utvalget behandlet på bakgrunn av en ressursbetenkning som utvalget bestilte fra Kirkerådet og som Kirkemøtet behandlet i 2004 (NOU: 2006: 2). Et flertall på 14 av 20 anbefalte at det var behov for økt ressurstilgang, og videre anbefalte 15 av 20 at offentlige bevilgninger skulle stå for hovedfinansieringen, kombinert med et medlemsbidrag som skulle dekke menighetens øvrige virksomhet (NOU: 2006: 2: 172). Dette forslaget fikk i følge Johnsen veldig negativ respons både i kirken og i det politiske miljøet (Johnsen, intervju 2015). Den norske kirke har i dag ingen medlemsavgift (Kulturdepartementet 2014: 50). Informantintervjuene er det konsensus om at innføring av slike avgifter vil lede til drastiske utmeldinger av de mer passive medlemmene, og skade kirkens funksjon som en inkluderende folkekirke.

3.3.2.2 Soria-Moria-erklæringen

Da det omfattende utredningsarbeidet gikk mot slutten kom den rødgrønne koalisjonsregjeringen Stoltenberg II til makten ved stortingsvalget i oktober 2005. Sammensetningen av denne regjeringen var urovekkende for de kirkelige aktørene som ønsket at Gjøannes-utvalgets utredning skulle føre til endringer. Sosialistisk Venstreparti var muligens det stortingspartiet som hadde klareste uttrykk i sitt ønske om et klart skille mellom kirke og stat, på bakgrunn av prinsipielle argumenter som kunne ligne konklusjonen i Bakkevig I. I intervjuet med Bård Vegar Solhjell og Liv Signe Navarsete kommer det fram at SV trolig var det stortingspartiet som var mest for å løse opp båndene mellom stat og kirke. Regjeringspartneren Senterpartiet var de som var mest imot denne oppløsningen. I Senterpartiets valgprogram i 2005 står det under punkt 10 at partiet ville bevare statskirkeordningen, som de mente bidro til å styrke Den norske kirke som en bærende institusjon i samfunnet. Biskopene skulle fortsatt utnevnes av kongen i statsråd. Samtidig

ønsket Senterpartiet å styrke og utvikle det kirkelige demokratiet og selvstyret, samt å la bispedømmerådene utnevne prostene (Partiprogram SP 2005-2009: 10).

I Arbeiderpartiet var det ikke noe tydelig avklart ståsted på spørsmålet om endring i kirkeordningen. I følge Trond Giske var det mange i Arbeiderpartiet som ønsket å beholde kirken akkurat slik den var, mens noen ønsket et fullstendig skille. Både han og Liv Signe Navarsete oppfattet at partiet favnet standpunktene helt fra SV til Senterpartiet (Giske, Navarsete, intervju 2015). Arbeiderpartiets partiprogram for 2005-2009 sier ingenting konkret om framtidige kirkeordninger, men at de ville gjennomgå forholdet mellom stat og kirke i lys av den offentlige kommisjonen som arbeider med stat/kirke-spørsmål (Partiprogram AP 2005-2009).

Begge ytterpunktene i ordningsdebatten satt altså sammen i regjering med landets største parti som var delt, og derfor var det fra kirkelig side uro om hvordan Gjønnnes-utvalgets innstilling ville mottas av regjeringen. Den politiske plattformen for regjeringssamarbeidet kom den 13.10.2005 (Soria Moria 2005: 18). I Soria Moria-erklæringen står det både at regjeringen ville *bevare* Den norske kirke som en åpen, romslig og inkluderende folkekirke (ibid.: 73), og at de ønsket å legge opp til en bred debatt om stat og kirke på grunnlag av stat-kirke utvalgets innstilling (ibid.: 73). Liv Signe Navarsete påpeker i sitt intervju at den lite konkrete formuleringen reflekterer den store forskjellen i partienes standpunkter. Saken ble ikke mye diskutert på Soria-Moria, men det var klart at Gjønnnes-utvalgets rapport måtte følges opp. Bård Vegar Solhjell mener at det ble oppfattet som et viktig gjennomslag fra SV at de skulle få igjennom den prosessen (Solhjell, intervju 2015). Fra andre berørte aktører var det derimot usikkerhet knyttet til om Gjønnnes-utvalget skulle bli liggende i en skuff.

Jens-Petter Johnsen sier i sitt intervju at noe av det første han gjorde i 2006 var å arrangere et møte mellom kirkens ledelse, kirkerådets leder og Johnsen selv, og møtte partiledelsen og parlamentariske ledere i hvert av partiene – både på Stortinget og i regjeringen. Johnsen ble ansatt som kirkerådsdirektør juni 2006, og hans bakgrunn i Gjønnnes-utvalget og kunnskap til kirkeordningsspørsmålet var en av grunnene til at han fikk stillingen (Johnsen, intervju 2015). Han sier i intervjuet at da han tiltrådte stillingen opplevde han at det var i ferd med å bli en endring i opinionen. Ikke minst i det politiske miljøet var det mer avklarte meninger om hvordan man burde gå videre (Johnsen, intervju 2015). Kirkereformer og endringer i kirkeloven hadde blitt behandlet ved Kirkemøtet i 2005 (KM 08/05) og i 2006 (KM 08/06),

og Johnsen følte dermed han hadde et ganske tungt mandat for å gå inn i drøftingene. Møtene som gikk ut over høsten 2006 var av en slik art at det var, i følge Johnsen, «stor forståelse i partiledelsene at det måtte tas noen grep for å komme videre i prosessen» (Johnsen, intervju 2015), og at «mye av grunnlaget for at vi kom videre i 07-08 ble lagt i de møtene.»

3.3.3 Høringen om NOU 2006 – Staten og Den Norske Kirke

Gjønnes-utvalget leverte sin endelige utredning, *NOU 2006 – Staten og Den Norske Kirke*, i januar 2006 til Kultur- og kirkeminister Trond Giske, som fikk ansvar for å gjøre den om til en stortingsmelding. Utredelsen ble sendt på høring 25. april, med høringsfrist satt til 31. desember i 2006. Det som var spesielt med denne høringsrunden var at hele 2500 høringsinstanser ble bedt om å uttale seg. Dette inkluderte offentlige organer, organene i Den norske kirke, andre kirkelige organisasjoner, politiske parti, arbeidslivs- og interesseorganisasjoner, undervisningsinstitusjoner og tro- og livssynssamfunn utenfor kirken (NOU 2006, Høringsinstanser). «Norges største gruppearbeid» kalte Giske det (Aschim 2007: 27).

Departementet ba høringsinstansene gi sitt syn på de overordnede spørsmål om ”statskirkeordningen og den framtidige organiseringen og finansieringen av Den norske kirke” (NOU 2006: 2, Høringsbrev). Det fulgte også med et spørreskjema bestående av 8 spørsmål, dels åpne spørsmål, dels spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativer. I høringsbrevet ble det sagt at spørreskjemaets funksjon var ”å lette departementets arbeid med å oppsummere høringen” (KIFO (1) 2007: 4). 1755 svar ble sendt inn før den utvidede høringsfristen. Kun Kystpartiet av de landsdekkende politiske partiene avga en høringsuttalelse, noe som styrker oppfatningen av at den politiske opinionen fremdeles var usikker.

3.3.3.1 Mottagelse fra det politiske hold

Analysen av svarene som oppstod i høringsrunden er det noe uenighet om. Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) fikk oppdraget fra departementet om å oppsummere høringen. Den endelige oppsummeringsrapporten ble gjort offentlig tilgjengelig 27.mars. Hovedkonklusjonen ble av departementet tolket som at flertallet av de lokale kirkelige

instansene går inn for at dagens statskirkeordning blir videreført og at Den norske kirke også i fremtiden skulle være grunnlovforankret (Regjeringen.no (2)).

Stat-kirke-spørsmålet ble tatt opp på flere av de politiske partiene sine landsmøter i løpet av våren 2007 (Johnsen 2012). Den politiske splittelsen i regjeringen ble tydeliggjort, ettersom Senterpartiet ønsket fortsatt grunnlovsfesting, og Sosialistisk Venstreparti gikk inn for avvikling (ibid.).

Arbeiderpartiet behandlet saken på sitt landsmøte den 19.april og var delt i tre relativt like fraksjoner (Aschim, intervju 2015). Det var de som ønsket å bevare statskirken, de som ønsket å oppløse, og de som var åpne for en løsning i retning Gjønnnes-utvalgets flertall. Et forslag om å avvikle statskirkeordningen i 2007 fikk 30 % av stemmene (ibid.). Trond Giske holdt sin tale på landsmøtet etter AUF hadde foreslått å gå inn for et totalt skille. I talen legger han sterk vekt på prinsippet om religionsfrihet og at staten skal ha en aktiv støttende religionspolitikk (Tale: Aps Landsmøte 2007). Disse to argumentene gjenspeiler essensen i Bakkevig I. Giske ønsker en grunnlovsendring av Grunnlovens paragraf 2 og 12, og ønsker å lage et bredt kompromiss for å få dette til (ibid.). Han argumenterer for finansiell likestilling mellom trossamfunn, kirkelig selvstyre, men samtidig å beholde kirkelig statsråd og grunnlovsparafene som handler om beslutningssystemene i Kirken (ibid.).

Sentralstyret sitt forslag ble å beholde kirkens forankring i Grunnloven, men å fjerne paragrafen om at den evangelisk-lutherske lære er Norges offentlige religion, og om statsrådenes bekjennelsesplikt. Det var ikke 100 % enighet i Senterpartiet heller, og selv om aktørene fra Senterpartiet som senere skulle inn i forhandlingene stod rimelig samlet, ble mandatet opplevet som fleksibelt (Navarsete, intervju 2015). Landsmøtet vedtok også at de ønsket å utvikle det kirkelige demokratiet, og at utnevningen av biskoper på sikt skulle gjøres av valgte kirkelige organer. Dette spørsmålet om kirkelig demokrati skulle bli et av de viktigste momentene med kirkeforliket.

I et intervju med NTB samme dag KIFO-rapporten ble offentliggjort sa Trond Giske at: «Den endelige oppsummeringen av utredningen om stat og kirke ikke endret det generelle inntrykket, og at et klart flertall av høringsvarene er kritiske til et skille mellom stat og kirke. Mange ønsker å beholde statskirken, men høringsvarene spriker kraftig» (BA 23.03.07)

Giske fortsetter i intervjuet med å si:

«Jeg mener at Aps forslag best ivaretar en samlende løsning i en sak som i høy grad er preget av mange ulike syn. Vi må imøtekomme flertallet som ønsker en fortsatt grunnlovsforankret statskirke. Vi kan ikke overse så mange hørings svar.» (ibid.)

I opposisjonen ønsket alle partiene mer eller mindre et skille mellom stat og kirke og/eller en mer selvstendig stilling for Den norske kirke (Johnsen 2012). Dagfinn Høybråten sa til NRK allerede i forbindelse med sentralstyret i KrF sin behandling av saken i desember 2005 at partiet mente det var vanskelig å begrunne statskirken prinsipielt og at KrF ville ta til orde for en nyordning (NRK 06.12.05).

Innstillingen på Arbeiderpartiets landsmøte ble av opposisjonen ansett som en fjerde modell som ikke ble berørt av Gjønnnes-utvalget (Dokument 8: 80: 2), og at det derfor ikke hadde vært ute på høring. Forslaget fra Arbeiderpartiet om å avvikle grunnlovsbestemmelsene men beholde kirkestatsråden ble fra kirkens side oppfattet som lite tilfredsstillende (Aschim, intervju 2015). Opposisjonen mente det var en *overhengende fare* for at forslaget ikke lot seg gjennomføre i den politiske situasjonen som hadde oppstått (ibid.8). 8. mai 2007 sendte flere av de mer sentrale representantene fra Fremskrittspartiet et forslag om folkeavstemning til Stortinget (Dokument 8: 80 – 2006-2007), som var slående likt det som ble sendt i 2003. Forslaget ble avvist¹ (Innst. S. nr. 241 (2006-2007)).

3.3.3.2 Mottagelse fra kirken

Kirkemøtet i november 2006 (KM 08.06) hadde i forkant av høringsrunden gått inn for Gjønnnes-utvalgets flertallsforslag om en lovforankret folkekirke med et vesentlig flertall (Johnsen 2012). Fra det sentrale nivået i kirken ble det oppfattet at departementets analyse av høringsuttalelsene vektla de omfattende uttalelsene fra kirkens sentrale organer for lite, og gav for mye vekt til uttalelsene fra de lokale kirkelige organene og kommunale instansene.

¹ Flertallet i KUF-komiteen mente i sin behandling av forslaget at det verken ville være praktisk gjennomførbart eller tilstrekkelig tid til å gi velgerne et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, å skulle tillyse en folkeavstemning allerede i september inneværende år (Innst. S. nr. 241 (2006-2007)).

Trond Bakkevig beskrev sin oppfattelse av høringsresultatenes mottagelse som dette: «Trond Giske hadde en opptreden på fjernsyn hvor han hadde to bunker med papir; den ene var de som sa ja til endring av forholdet mellom stat og kirke og den andre var den som sa nei, og den andre var mye større. Han sammenlignet da epler og pærer. Det var liksom samme vekt hos uttalelsen fra Oslo Kommune som det var for minste kommune i valget. Det var relativt tydelig at befolkningens flertall beveget seg i retning av å si at det må endring til. Trond Giske, som nok ikke likte endringen noe særlig, innså at det var nødvendig å gjøre noe med det.» (Bakkevig, intervju 2015). Om den samme opptreden sier Per Kristian Aschim at presentasjonen tydet på at statsrådets interesse gikk i en helt annen retning enn endring (Aschim, intervju 2015).

Det ble også rettet kritikk om utformingen av spørreskjemaet høringsinstansene ble tilsendt (Aschim 2007: 28). Det eksisterer en oppfatning er at den ble sterkt påvirket, om ikke manipulert, med måten høringskjemaene ble utformet på (Aschim, intervju 2015). Gjønnnes-utvalgets mandat forholdt seg til spørsmålet om statskirken skulle *videreføres, avvikles, eller reformeres*. I spørreskjemaet (Vedlegg 5) ble de derimot kun spurt om statskirken skulle *videreføres* eller *avvikles*. Gjønnnes-utvalgets flertallsforslag om en lovforankret folkekirke kan ikke sies å entydig falle innenfor verken av disse to kategoriene, og mange av de lokal-kirkelige høringsinstansene (58 %) nøyde seg med kun utfylle spørreskjema. Blant kommunene nøyde de fleste seg (86 %) med kun en kort uttalelse og/eller utfylt spørreskjema (Aschim 2007: 28).

Fra samtlige kirkelige aktører ble det i intervjuene uttrykt misnøye over konklusjonene departementet presenterte, og at høringsnotatene hadde blitt endret på en måte som gav inkonsekvenser i svarene, som førte til forvirring om hva de kunne brukes til. Det var også misnøye med måten resultatene ble presentert, da det ble oppfattet at de tyngre høringsuttalelsene fra sentrale kirkelige organer ikke ble tillagt tilstrekkelig vekt (Aschim 2007).

3.3.3.3 Arbeidet for demokratiutvikling

Spørsmålet om demokratiutviklingen kom også virkelig på banen etter NOU 2006. Demokratiet i Den norske kirke ble oppfattet som svakt i 2007. De siste menighetsrådsvalgene hadde hatt en oppslutning på ca. 4 % (DNK 02.07), og siden 1990-

tallet hadde manglende demokratisk legitimitet blitt brukt som et argument imot å overføre ytterlige myndighet til kirkelige organer¹. Etter Kirkemøtet hadde avgitt sin høringsuttalelse la Kirkerådet en strategi som innebar at man så på nøkkelen til forandringer i forholdet mellom stat og kirke som spørsmålet om kirkelige valgordninger (Johnsen 2012: 4).

Det ble arrangert et fagseminar om problematikken med Kirkerådet og KIFO i mai 2007 (Aschim, intervju 2015). På oppdrag fra Kirkerådet hadde KIFO sammenfattet og analysert hva høringsvarene hadde å si om kirkelig demokrati og valgordninger (KIFO (2) 2007). Rapporten konkluderte med at det ikke var flertall blant høringsinstansene for økt bruk av direkte valg til kirkelige organer ut over menighetsrådet, og at de offentlige instansene var mer tilbøyelige for å foretrekke direkte valg (KIFO (2) 2007). Det var tilsynelatende heller ingen sammenheng mellom instansenes holdning til framtidig kirkemodell og kirkens relasjon til staten, og deres holdning til valgordningen (ibid.).

I arbeidet med demokratiutviklingen studerte de kirkelige byråkratene både løsningen og prosessen som hadde foregått i Sverige. Kirken hadde gjennom Norges Kristne Råd relasjoner til kirkesamfunn som er majoritetskirker i andre land. For eksempel har den katolske og metodistiske kirkeordninger som har lignende roller knyttet opp mot staten som Den norske kirke har i Norge (Bekkelund, intervju 2015). Kirken hadde etter egen oppfatning ikke ressursene til å gjennomføre demokratiske valg på linje med offentlige valg, og seksjonen for kirkeordningsspørsmål i Kirkerådet sendte den 2. juli et brev til Kultur- og kirkedepartementet (Bekkelund, intervju 2015). Her ba de om budsjettmessige forandringer for å utrede tiltak for å styrke demokratiet i kirken.

3.4 Fram mot Kirkeforliket

Sommeren 2007 var det en spenning og en forventning blant de berørte aktørene om stortingsmeldingen som opprinnelig ble varslet skulle komme i desember. De politiske partiene hadde hatt sine landsmøter, og hadde betydelige klarere standpunkter i stat-kirke spørsmålet enn tidligere (Johnsen, intervju 2015).

¹ Fra Per Kristian Aschim ble dette delvis forklart som en måte å rettferdiggjøre det å opprettholde statskirkeordningen, til tross for at det var Stortinget og regjeringen som avgjorde hvilke valgordninger som gjaldt i kirken.

3.4.1 Interpellasjonsdebatten 14. mai

Den 14. mai 2007 var det interpellasjonsdebatt i Stortinget rundt Gjønnes-utvalgets innstilling og grunnlovsendringene i den kommende stortingsmeldingen. Debatten gir et godt bilde av hvilken tilstand debatten befant seg på i det politiske miljøet rett i etterkant av Gjønnes-utvalget.

Interpellasjonen fra Inge Lønning (H) tok utgangspunkt i at hele stat-kirke saken, som var oppe i Stortinget nå for tredje gangen, hadde med Grunnlovens rammeverk om det statlige kirkestyret å gjøre, og at det ikke lar seg gjøre å kun plukke ut enkelte paragrafer, som Arbeiderpartiets sentralstyre hadde gått inn for (Sak nr. 4 2007). Lønning la til grunn at det avgjørende politiske spørsmålet var hvorvidt man ønsket å opprettholde eller avvikle det statlige kirkestyret, og at Arbeiderpartiets forslag om å endre § 2 og 12 ikke berørte den harde kjernen i det statlige kirkestyret. Dermed var det ingen mening i å føre en videre debatt om endringer i § 2 hvis et flertall i Stortinget ønsket å videreføre det statlige kirkestyret. (Sak nr. 4 2007). Ine Marie Eriksen Søreide (H) følger opp med at Gjønnes-utvalget foreslo å ta bort det kongelige kirkestyret som man har i Grunnlovens øvrige paragrafer, og at det dermed fantes en sammenheng i Gjønnes-utvalgets forslag, som man kanskje ikke kunne spore i Arbeiderpartiet forslag. Hun mente det var ulogisk å si at staten ikke skal ha noen religion, men fortsatt bevare statsstyret over Kirken.

Dagrun Eriksen fra KrF melder at partiet ville fortsette å arbeide for en nyordning der kirken blir et eget rettssubjekt og har selvstyrerett og tok initiativ til dialog med alle stortingspartiene. (Sak nr. 4 2007)

Anders Anundsen fra FrP melder at partiet ønsket å skille stat og kirke, og har ønsket det i lang tid, og refererer til forslaget om folkeavstemming. Han mente også at den prinsipielle avklaringen som var viktig i stortingsmeldingen er om man fortsatt ønsket en statskirke eller en fristilt kirke. Om man ønsker det siste nyttet det ikke bare å endre § 2. (Sak nr. 4 2007).

Rolf Reikvam fra SV oppfordret til at alle bestemmelser som gjelder statskirken skulle tas ut av Grunnloven. Han anerkjente at Arbeiderpartiet og SV er uenige på dette punktet, og ønsket å fortsette debatten. Han avsluttet med at han håpet man kunne finne fram til en god måte å oppløse båndene mellom stat og kirke, som er en overlevning fra enevoldstiden. (Sak nr. 4 2007)

Trond Giske svarte at Arbeiderpartiet mente at det var fullt mulig å opprettholde statens kirkestyre selv om verdiparagrafen ble fjernet, og at spørsmålene rundt Grunnlovsparagrafen skulle bli grundig drøftet i den kommende stortingsmeldingen. Han sa også at formålet med stortingsmeldingen vil være å legge til rette for om statskirkeordningen burde videreføres, reformeres eller avvikles, slik som det utgår fra mandatet i NOU 2006. Avslutningsvis sier Giske at interpellanten Lønning ønsket å tvinge Stortinget inn i en situasjon hvor man måtte velge enten å fjerne alle grunnlovsparafene eller beholder alle, men at situasjonen ikke var så enkel. (Sak nr. 4 2007)

Fra debatten kan det tydes at partiene SV, FRP og KRF alle går inn for å opphøre det statlige kirkestyret, mens Arbeiderpartiet og Høyre er noenlunde delt. Alle partiene ønsker er bredt politisk forlik, og at Arbeiderpartiets løsning ikke ble oppfattet til å gå langt nok i og tydelig fjerne Grunnlovsforankringen til kirken.

3.4.2 Høsten 2007

Den offentlige utredningen hadde avsluttet sin høringsrunde, resultatene hadde blitt analysert, og mange av partiene hadde behandlet saken på sine landsmøter. Det var tilstanden våren 2007, og mange ventet spent på den kommende stortingsmeldingen som hadde blitt annonsert i desember. Man måtte finne en enighet om grunnlovsbestemmelsene som berørte kirkestyret, som hadde bred nok omslutning til å utgjøre et grunnlovsendrende flertall. Den rød-grønne regjeringen hadde ikke flertall på egen hånd, og var selv internt splittet.

Så kom det en periode der veldig lite skjedde fra det utøvende organet. Jens-Petter Johnsen opplevde at kirken hadde veldig lite kontakt med statsråden, som virket mer opptatt av kultur enn kirke på den tiden (Johnsen, intervju 2015). Han beskriver:

«Vi går inn i våren 2007 med tre-partiregjeringen, og det skjer veldig lite. Vi tror den våren at på tross av de positive meldingene vi fikk høsten 2006, var regjeringen lammet, fordi man hadde et SV som ønsket en trolig ganske radikal endring – og et SP som ikke ønsket noe endring i det hele tatt. AP som var ganske delt på midten, og statsråd Giske var da tolket som en ganske statskirkevennlig person, og i tillegg hadde man en statsminister som var utmeldt av statskirken og egentlig ikke hadde noe privat engasjement i det.» (Johnsen, intervju 2015)

Dagrun Eriksen var sommeren 2007 nestleder i KRF og nestleder i Kirke- utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget (KUF-komiteen), og hun beskrev prosessen fra våren 2007 fram til forliket på følgende måte i sitt intervju: «Vi hadde hatt en ganske stor diskusjon på landsmøtet [i 2007] om dette, og endte opp med en resolusjon som nok mange oppfattet ikke var så frisluppen som man i utgangspunktet hadde tenkt. Det var da mitt mandat å skulle forhandle på, og det var inngangen før vi begynte. Også ventet vi, og ventet. Både kirken og det politiske miljøet ventet på Trond Giske, og at det skulle settes i gang noe. Det skjedde veldig lite, og vi lurte på om det ikke kom til å skje noe i det hele tatt.» (Eriksen, intervju 2015)

I kirken fortsatte arbeidet med demokratiutviklingen etter sommerferien, og Kirkerådet hadde planer om å sette ned en arbeidsgruppe for å jobbe med utviklingen av kirkens valgordninger. Man fant ut at departementet hadde lignende planer, og man ble enige om å samarbeide (Aschim, intervju 2015). I september 2007 hadde dialogen mellom kirke og departement kommet så langt med mandat og sammensetning at det ifølge Per Kristian Aschim var klart til å settes ned et arbeidsutvalg. Det ble annonsert i et radiointervju av Statssekretær Øverland i forbindelse med en konferanse med Kirkeadministrasjonen 20. september. Trond Giske var til stede på denne konferansen. Han «kom, talte og gikk», ifølge Vårt Land-journalistene Per Anders Hoel og Jan Arild Holbek (Hoel og Holbek 2009). I følge Aschim stod det også i statsrådets manus at arbeidsgruppen var klar, men at statsråden i framføringen trakk seg på det og endret utsagnet til «vi vurderer kanskje å...» (Aschim, intervju 2015). Aschim oppfattet dette som at Giske trenerte prosessen i september 2007 (ibid.).

Utover høsten 2007 kan kirkens oppfatning av den politiske prosessen beskrives som preget av uro eller utålmodighet, litt avhengig av hvem man spør. Ole Inge Bekkelund beskriver det som at «Vi gikk jo og ventet lenge på at det skulle skje noe, at ikke Gjønnnes-utvalget bare skulle ligge i skuffen. Det var jo en uro fra kirkens side, men vi visste samtidig at det var en handlekraftig kirkeminister. Vi hadde tro på at staten kunne ikke leve med de gamle grunnlovsbestemmelsene, sånn at vi var vel ganske trygge på at noe i hvert fall ville skje.»

Til tross for at politikerne snart skulle vedta stat-kirke-endringer var det lite kontakt mellom kirken og kirkeministeren. Stortingsmeldingen som opprinnelig var annonsert i desember 2007 fikk ny frist i april 2008. I oktober 2007 hadde direktør Johnsen fått nok (Aschim 2007: 12), og sendte et åpent brev til statsministeren med kopi til statsråden (Johnsen, intervju

2015). Innholdet i brevet og hvordan det ble mottatt er ukjent. Jens Petter Johnsen sier i sitt intervju at det var i frustrasjon over at det skjedde så lite politisk, og at de hadde lite kontakt med statsråden, at de valgte å gjøre det forholdsvis drastiske grepet. Han sier: «Men det utvirket jo det vi ønsket, i at vi ble lovet fire årlige møter med statsråden, og at vi fikk et møte med statsministeren. Det møtet i starten av 2008 var et sånt avgjørende møte for hele prosessen.» (Johnsen, intervju 2015).

3.4.3 Møtet på Statsministerens kontor

Den 9. januar 2008 møttes toppene i Den norske kirke og den politiske på statsministerens kontor. I intervjuene er det litt uenighet om nøyaktig hvem som var til stede, men det var statsminister Jens Stoltenberg, kirkeminister Trond Giske, direktør i kirkerådet Jens-Petter Johnsen, delegater fra kirkeavdelingen i departementet, og Per Kristian Aschim fra kirkerådet. Statssekretær Karl Eirik Schjøtt-Pedersen blir også nevnt. Innholdet og gangen i dette møtet er det også litt uenigheter om, men det blir beskrevet av veldig mange som et av de viktigste møtene i hele kirkeforlikprosessen.

Kirken hadde til det møtet forberedt en oversikt over noen posisjoner kirkemøtet hadde formulert, men også noen mulige kompromissmuligheter som ble luftet muntlig i møtet (Aschim, intervju 2015). Oppfatningen var at statsministeren var opptatt av å få til en endring, og det kunne anes en viss ulikhet i tilnærmingen til Trond Giske og Jens Stoltenberg (Aschim, intervju 2015). Statsministeren hadde bedt om å bli orientert om arbeidet med kirkeordningen, og kirkerådets direktør luftet bekymringene om at det ikke kom noen endring med regjeringen (Johnsen, intervju 2015). Kirken ble beroliget da først statsminister og så kirkeminister bekreftet at de ønsket en endring, og oppfatter at prosessen virkelig opplevde et taktskifte etter møtet. Om møtet sier Jens-Petter Johnsen at «Jeg tenker at det var da det snudde i Arbeiderpartiet, og det var da det snudde hos Trond Giske. Fra da av ser vi en meget aktiv og engasjert kirkestatsråd, og vi ser en Trond Giske som bruker alt det han har av muskler for å få til ting.»

Inntrykket fra statsrådets side virket i intervjuet å være noe annerledes. Giske beskriver møtet som begynnelsen på hele prosessen. «Vi signaliserte tydelig til kirken om at vi ønsket å få til noen endringer, at vi ønsket bredt forlik, og at vi ønsket kirkens støtte på det. Vi

skisserte ikke på det møtet hvordan disse endringene skulle se ut, men vi hadde en veldig god tone.» (Giske, intervju 2015).

3.4.4 Begynnelsen av prosessen

Oppfatningene om når selve prosessen med kirkeforliket begynte er sprikende, men etter møtet på Statsministerens kontor begynte arbeidet for alvor. Liv Signe Navarsete, Bård Vegar Solhjell og Trond Giske dannet et slags underutvalg i regjeringen som møttes jevnlig i tiden fra januar og fram til april. Å kalle det er underutvalg er litt problematisk, ettersom noen av deltakerne så på sammensetningen som noe løsere forordnet enn som så. Navarsete og Solhjell oppfatter arbeidet i denne løst definerte gruppen som viktig for å finne en plattform og noen rammer før man møtte Stortinget, mens Giske påpeker at Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti var ytterpunkter i debatten som først ble enige parallelt med at alle de andre kom om bord. Den store avstanden mellom partiene i regjeringen gjorde at Navarsete spesielt så veldig svart på muligheten for å oppnå en enighet etter det første møtet på statsrådets kontor (Navarsete, intervju 2015)

Trond Giske hadde et møte med Dagfinn Høybråten den 4. februar (Giske, intervju 2015), som senere gikk inn i arbeidet i regjeringspartienes underutvalg. Dagfinn Høybråten hadde lenge engasjert seg i spørsmålet om ny kirkeordning, og hadde invitert samtlige stortingspartier til en bred, åpen debatt. Jens-Petter Johnsen ble også invitert med av Trond Giske, noe Johnsen beskriver som litt spesielt: «Andre gjør jo ikke sånt, men han gjorde det. Han holdt fagavdelingen sin helt vekk, så han jobba egentlig bare selv, og oss, og Dagfinn Høybråten kom inn fra Stortinget. Og dette skjedde jo uten offentlighet.» (Johnsen, intervju 2015). 13. februar 2008 blir den kirkelige og statlige arbeidsgruppen som skulle vurdere tiltak for å styrke demokratiet i Den norske kirke oppnevnt. Dette var et samarbeid mellom Kirkerådets sekretariat og departementet, som oppnevnte henholdsvis 3 og 4 utredere hver. Gruppen ble ledet av Trond Bakkevig, og utvalget er kjent som Bakkevig-utvalget II.

Det ble tidlig klart at et bredt politisk forlik måtte til for å få til et grunnlovsendrende flertall i Stortinget (Giske, intervju 2015). For å sikre dette måtte derfor en politisk avtale komme på plass, med mål om at samtlige partier forpliktet seg til et resultat når Stortinget skulle avlegge stemmer om forandringer i Grunnloven som berørte kirkeordningen. Trond Giske berømmes av flere av intervjuobjektene for en iherdig innsats i samtalen som foregikk både mellom

regjeringspartiene, og med de andre partiene på Stortinget. Han selv beskriver at målet med samtalen var å se om det var mulig å finne en enighet før regjeringen la fram en melding, og at hvis ikke de hadde gjort det sånn så hadde man ikke kommet fram til en løsning (Giske, intervju 2015).

3.4.4.1 Arbeidet i underutvalget

Om arbeidet i denne gruppa er det også litt ulike oppfatninger. At fagavdelingen fra departementet ble holdt utenfor samtalen ble oppfattet som svært uvanlig (Bekkelund, intervju 2015), og det skjedde også uten offentlighet. Torbjørn Hjorthaug, avdelingsdirektør for kirkeavdelingen i departementet, avviste forespørsel om intervju på bakgrunn av at de ansatte i avdelingen neppe hadde noe vesentlig å bidra med, som jo understreker nettopp at embetsverket ikke deltok i stor grad i utviklingen av kirkeforliket. At embetsverket ikke er med på å formulere rammene for en politisk avtale som søker bredt forlik omkring grunnlovsendringer gjør kirkeforlikprosessen ganske unikt. Jens Petter Johnsen, som deltok på møtevirksomheten i februar og mars, sier i sitt intervju at slik ham oppfattet det satt Giske nærmest som saksbehandler selv (Johnsen, intervju 2015).

På spørsmål om dette hadde Giske følgende å si:

«Sannheten var jo at embetsverket i mitt departement var jo veldig imot denne løsninga. Særlig ekspedisjonssjef Ole Herman Fisknes tror jeg var dypt uenig i den løsningen som ble. For han mener jo det er en bastard, at den er ikke konsistent. At enten så må man ha statskirke, hvor du har kirkelov i Storting og hvor prestene er statsansatte, men da må du også ha kirkelig statsråd. Vel, det kan du godt mene, men vi gjorde det jo. Politikk handler jo om å finne gode praktiske løsninger. Vår oppgave var jo å prøve finne en praktisk løsning for folk og kirke; noe som fungerer, og som folk kan samles om. Det endte da med at vi satt og skrev mye selv. Altså grunnlovsparagrafen, den skrev jo... jeg egentlig. Men jeg hadde en hemmelig bakspiller, og det var Fredrik Sejerstedt, som jeg bare ringte direkte og konfererte med rundt grunnlovsformuleringene. Og der tror jeg både embetsverket i kirke departementet og embetsverket på Statsministerens kontor var ganske svette. Fordi vi drev og lagde grunnlovsparagrafer på A4-ark i Stortinget, og det skjer jo ikke så ofte. Men det førte fram, og det var det som skapte enighet.» (Giske, intervju 2015)

Møtevirksomheten foregikk utover i februar og i mars. Trond Giske så det som sin oppgave å få de involverte partene til å føle at de ble godt lyttet til. Arbeidsformen handlet derfor om å finne grunnlag for enighet i bilaterale eller multilaterale møter (Giske, intervju 2015). Det

innebar å sondere ståstedet til de øvrige politiske partiene, møter med trossamfunn utenfor Den norske kirke, og fortløpende dialog med kirken. Giske fungerte også som en meklingsmann mellom de to ytterpunktene som fantes innad i regjeringen (Solhjell, Giske). Statsråden beskriver sin arbeidsmåte som viktig for å få et forlik i land. Den gikk ut på å unngå å gjøre kirkeordningsspørsmålet til et stort systemspørsmål, men heller dele opp problemstillingen til håndterbare enkeltspørsmål (Giske, intervju 2015).

3.4.4.2 Arbeidet i Bakkevigsutvalget II

Samtidig som forhandlingene om forlikets rammer ble bearbeidet, jobbet Bakkevigsutvalget med utredningen om tiltak som kunne styrke demokratiet i Den norske kirke (Styrket demokrati i Den norske kirke: 2008). Formålet med demokratiutvalget var å sikre en relativt bred politisk representasjon (Bakkevig, intervju 2015), men også en kirkelig representasjon. Trond Bakkevig sier i sitt intervju at han kontinuerlig hadde kontakt med statsråden, og informerte ham om hvordan arbeidet utviklet seg. Spørsmålet om valgordninger, og særlig bruken av direkte eller indirekte valg var sentralt. Bakkevig delte Giskes oppfatning om at mest mulig direkte valg var ønskelig, mens fra kirkens hold var det veldig mange som ønsket mest mulig indirekte valg. I løpet av komiteearbeidet ble det klart at det å gå entydig inn for bruk av direkte valg ville innebære og overkjøre ganske tunge kirkelige organer (Bakkevig, intervju 2015). Bakkevig rådet derfor Giske til å inngå et kompromiss, der noen bispedømmer fikk indirekte valg. Han beskriver statsråden som en politisk realist, som innså at dette måtte gis for at noe skulle skje (Bakkevig, intervju 2015).

3.4.5 Den siste innspurten

Ved slutten av mars 2008 begynte innspurten for å få ferdigstilt en stortingsmelding på bakgrunn av Gjønnnes-utvalgets utredning. Gjennom arbeidet Trond Giske hadde gjennomført i de foregående månedene var det nå blitt klart at man måtte få på plass en politisk avtale der partiene ble enige om detaljene i den kommende prosessen og i grunnlovsbestemmelsene. Partirepresentantene i Kirke-, Utdanning- og Forskningskomiteen (KUF) ble innkalt til forhandlingsmøter som skulle finne sted i begynnelsen av april – kun en uke før stortingsmeldingen kom. Dagrøn Eriksen beskriver i sitt intervju prosessen som hun og Høybråten ble invitert til et møte i mars av Jens Stoltenberg. Der diskuterte de prosessen, og sa til statsministeren at noe snart måtte settes i gang (Eriksen, intervju 2015). Det ble gjort

klart at den politiske avtalen senere kjent som Kirkeforliket skulle være på plass før stortingsmeldingen ble kunngjort 11.april.

Representantene for opposisjonspartiene møttes i formøter hvor de diskuterte strategi, og nedsatte det de kalte «Musketer-prinsippet» - én for alle, alle for én (Eriksen, intervju 2015). Eriksen beskriver samarbeidet som at selv om det fantes uenigheter mellom partiene, så var de likere enn de som ønsket å beholde en statskirke. Strategien ble derfor å stå sammen for å unngå at Trond Giske kunne hente enighet på forskjellige punkter hos hver og en.

Om dette sier Trond Giske i sitt intervju følgende: «Jeg tror opposisjonen hadde noen møter seg imellom, akkurat som vi i tre rødgrønne hadde noen møter oss i mellom. Det kunne ha potensielt forkludra det litt, hvis opposisjonen hadde bestemt seg for at de skulle da rotte seg sammen i gåseøyne, og være vanskelige. Men jeg tror den kontakten jeg hadde direkte med en del av partiene, og da særlig med KrF, og også Kirkerådet, altså Jens Petter Johnsen sin rolle bidro til at vi ikke endte i en sånn posisjon-opposisjon stillingskrig. Da hadde ingenting skjedd.» (Giske, intervju 2015)

Den første uken i april ble det holdt et møte i Stortingsalen for å få i gang prosessen og få Stortinget orientert om forhandlingene i den påfølgende uken (Johnsen, intervju 2015). Bakkevigsutvalget hadde leveringsfrist den 1. mai, mens stortingsmeldingen skulle kunngjøres 11. april. Derfor ble Trond Bakkevig, sammen med Jens-Petter Johnsen i slutten av mars invitert til et møte med KUF-komiteen den 7. april for å presentere noen foreløpige konklusjoner som kunne inkluderes i forliket. Bakkevig innkalte utvalget til et ekstraordinært møte lørdag 5. april. Her ble utvalget enige om konklusjonene, slik at Bakkevig kunne redegjøre for dem. Bakkevig selv mener at konklusjonen i demokratiutvalget ble et av de viktigste premissene for den politiske avtalen (Bakkevig, intervju 2015), og at det ikke fantes noen vesentlige forskjeller mellom de foreløpige konklusjonene som ble presentert på dette møtet og de endelige konklusjonene i utvalgets rapport i mai.

Onsdag 9. april skulle både Trond Giske og Jens-Petter Johnsen etter planen være på Prostekonferansen i Stavanger, men avlyste på kort varsel for å få avtalen på plass (Johnsen, intervju 2015). Kirkerådsdirektøren ble oppringt av statsråden i det han var på vei inn i flyet. Han ble bedt om å komme seg ned til Statsrådets kontor, der underutvalget skulle møtes,

med Dagfinn Høybråten til stede for opposisjonen. Det var duket for en intens og spennende forhandlingsprosess (Johnsen 2012: 6). Johnsen representerte kirken, satte opp et bord i nærhet av forhandlingslokalene og konsulterte. Han rolle i dette blir beskrevet som en bro mellom regjeringspartiene, opposisjonen og kirken (Giske, Eriksen, Solhjell). Dagrud Eriksen mener at Kirkerådets suksess i forhandlingene lå i at «[Johnsen] falt ikke for fristelsen å sette seg ned på den ene siden, og det gjorde oss enda mer trygge i forhandlingene på at det vi tenkte faktisk ville virke sann.» (Eriksen, intervju 2015)

Når forhandlingene i komitéen forgikk fra 9-10 april, beskrives prosessen som ekstremt intenst (Eriksen, intervju 2015). Det finnes ingen god dokumentasjon på nøyaktig hva som foregikk under disse siste forhandlingene. Det å kartlegge et intensivt forhandlingsforløp er derfor vanskelig, fordi dynamikken oppfattes svært forskjellig av de involverte partene. Den saklige argumentasjonen og kompromisstenkningen er en viktig del, men prosessen farges også av deltakerens personlige forhold til hverandre. Alle aktørene som deltok i forhandlingene hadde et mer eller mindre nært forhold til hverandre (Eriksen, intervju 2015). Dette påvirker viktige elementer i forhandlinger som tillitt, standhaftighet, hvor langt man er villig til å strekke seg, og hvor heftig man våger å presse de andre aktørene. Det vi vet med sikkerhet er at for både statsråden og medlemmene av KUF-komiteen var timeplanen fullbooket, og forhandlingene foregikk til langt på natt (Eriksen, Giske). Det ble foretatt bilaterale møter, kirkekomitémøter, møter med kirkepolitikere i kirkekomiteen, og sent på kvelden et møte med de parlamentariske lederne til stede (Johnsen, intervju 2015).

Grunnen til at de parlamentariske lederne ble tatt med var, i følge to kilder, at forhandlingene om verdiparagrafen (§ 2) hadde stoppet helt opp. Forslaget i avtalen ble til slutt *”Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskerettighederne.”* (Vedlegg 1). Opprinnelig hadde forslaget innebåret at disse to setningene byttet plass. Formuleringen om «verdigrunnet» ble da lest som å henvise tilbake til «Denne Grundlov», istedenfor slik det nå leses som å peke tilbake til § 1 og «Kongeriket Norge». Giske trekker det fram som en pussighet at det ikke helt tydelig hvem eller hva sitt verdigrunnlag som omtales; er det Grunnlovens, Norges, eller statens? På det siste møtet ble de diskutert tiltak for å klargjøre utydeligheten, men man fant ikke enighet om tilføyelsen av «Norges verdigrunnlag» eller «statens verdigrunnlag», og dermed ble hele

subjektet i setningen utelatt. Denne ambivalensen har liten praktisk betydning, men statuerer et godt eksempel på forskjellige meninger i forhandlingsprosessen som leder til mellomløsninger. Bård Vegar Solhjell beskriver at det mest krevende forhandlingspunktet for SV var at KRF, med støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet, var veldig tilbakeholdne med hvilke endringer som skulle gjøres i Grunnloven. Han beskriver § 2 som det absolutt svakeste punktet i kirkeforliket (Solhjell, intervju 2015).

Den endelige enigheten om kirkeforliket ble nådd et sted mellom klokken 19 og 23, torsdag den 10.april. Man hadde kommet fram til et felles forslag som ble lagt fram for gruppene. På dette tidspunktet var det klart at alle unntatt ett av partiene kom til å slutte seg til avtalen. Dette var Senterpartiet, som skulle avgjøre sin posisjon i løpet av kvelden. Det ble ingen endelig enighet, men et flertall på 6 mot 5 stemmer som endte i at de stemte for å signere avtalen. Navarsete sin beskrivelse av dette var at det var et vanskelig møte med forholdsvis strid. Hun brukte makt (Navarsete, intervju 2015). Selv om partiet opplevde at de ikke hadde fått med alt de ønsket i forliket, så hadde de fått til en del som de kunne leve med. Saken ville ført fram uansett, og det å stemme nei i protest ville i følge den daværende nestlederen blitt feil ovenfor både kirken og velgerne som var opptatt av kirken. Solhjell sin oppfatning var også at det ville være veldig vanskelig for Senterpartiet å være det eneste partiet som stod utenom.

Natt til fredag 11. april var det mange politikere som sov godt etter de intensive dagene med forhandlinger, og inntrykket var at de fleste var svært fornøyde med det endelige resultatet (Vedlegg 1). Hos kirken var det derimot mange som ventet i spenning på å se hva utfallet ble, for det var enda ikke kjent hvordan Senterpartiet ville stille seg. Men da Trond Giske presenterte det brede forliket sammen med de andre forhandlingspartnerne var det god grunn til å juble. For det første hadde man faktisk klart å komme fram til en avtale, som var en seier både for kirken, regjeringen som helhet, opposisjonen, og for folkestyret i det hele tatt. I avtalens innhold var det tydelig at mye gikk kirkens vei.

Avtalen innebar å begynne prosessen om å overføre utnevningen av biskoper og proster til de kirkelige organene, samt å begynne med en demokratiseringsreform. Dette skulle være et samarbeidsprosjekt med Den norske kirke, med bakgrunn i Bakkevigsutvalgets utredning. Det største tilsynelatende nederlaget for kirken var at det i avtaleteksten står klart at reformen skulle innebære økt bruk av direkte demokrati. Finansieringsordningene ble derimot

videreført, og det presiseres eksplisitt at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke som det ble foreslått av Gjønnnes-utvalget. Over Kulturbudsjettet for 2014 er det bevilget brutto rundt 1,7 mrd. kroner til Den norske kirke, som sammen med de kommunale utgiftene utgjør en årlig bevilgning på rundt 5 mrd. Kroner (Kulturdepartementet 2014: 50). Statens bevilgninger svarer til rundt halvparten av de kommunale overføringene til kirken, og den relative fordelingen mellom staten og kommunene (1/3 over statsbudsjettet og 2/3 over kommunebudsjettene) har vært den samme gjennom flere tiår (ibid.). I en økonomisk forstand eksisterer altså ordningene fra statskirken fremdeles: Kirkeloven eksisterer fremdeles, prestene er fortsatt statsansatte, kirkens eiendom er fremdeles statens eiendom. I juridisk forstand står nå Den norske kirke med statens støtte i Grunnloven.

Det gjør det vanskelig å kalle kirkeforliket et skille mellom stat og kirke (Giske, intervju 2015).

3.4.6 Kronologisk oversikt

Det empiriske forløpet av hendelser som knyttes til kirkeforlikprosessen i perioden fra 1996 til 2012 blir her kronologisk strukturert. Dette gir et oversiktlig bilde, som bidrar til å belyse det operasjonaliserte forskningsspørsmålet om hvilke sekvenser av hendelser ledet opp til kirkeforliket. Forskningsspørsmål nummer 4 ble formulert som hvilke sekvenser av hendelser ledet opp til kirkeforliket, og befinner seg på et så konkret analytisk nivå at det ikke gir mening å behandle det med teoretiske verktøy. Spørsmålet om hvordan disse sekvensene påvirket aktørene som forhandlet fram avtalen er derimot gjenstand for teoretiske betraktninger, og blir behandlet videre i analysekapittelet.

Tidslinje for utviklingen kirkeforliket (1996-2012)

Dato	Begivenhet	Notis
7.6.1996	Ny kirkelov	Lov om den Norske Kirke, lov nr. 31. Overføring av myndighet fra kommunen til soknet
13.2.1998	Bakkevigutvalget I	Kirke/stat-utvalget oppnevnes av Kirkerådet. Flere delrapporter fram til 2002.
27.3.1998	Kontroversiell ordinering	Gunnar Stålsett blir utnevnt til biskop av Bondevikregjeringen
7.3.2002	Bakkevigutvalget I	Legger fram sin innstilling: <i>Samme kirke – ny ordning</i>
3.10.2001	Tiltredelseserklæring	Bondevikregjeringen II lover å nedsette et offentlig utvalg som svar på Kirke/stat-utvalget
09.11.2002	Kirkemøtet	Vedtok å jobbe med kirkelige reformer innenfor statskirkerammen, men ba også om offentlig stat-kirke utredning
29.1.2003	Forslag om referendum	Sortevik og Evje foreslår folkeavstemming om forholdet mellom kirke og stat i dokument nr. 8: 54 2002-2003
14.3.2003	Gjønnes-utvalget	Stat-kirkeutvalget blir opprettet av kongelig resolusjon
13.10.2005	Soria Moria	Stoltenbergregjeringens plattform erklærer at den ønsker å gjennomføre demokratireformer, og en bred debatt på grunnlag av Gjønnes-utvalgets innstilling
31.1.2006	NOU 2006: 2	Gjønnes-utvalgets utredning avgitt til Kultur- og kirkedepartementet
26.4.2006	Pressekonferanse	Giske annonserer bred høring av Gjønnes-utvalget, 2500 høringsinstanser
6.2006	Ny kirkerådsdirektør	Jens-Petter Johnsen overtar som kirkerådets direktør. Møter med kirkeledelse og partier utover høsten.
11.2006	Kirkemøtet 2006	Behandler sitt omfattende høringssvar til Gjønnes-utvalget
31.12.2006	Høringsfrist NOU 2006: 2	Høringsfristen til Gjønnes-utvalget faller, med noe utvidet tid
27.3.2007	Sammenfatning av svar	KIFO leverer sin andre og endelige rapport om resultatene av høringsrunden. Flertall for videreføring av statskirken
19.4.2007	Aps landsmøte	AUF foreslår fullstendig skille, Giske foreslår kompromiss, endring av paragraf 2 og 12
8.5.2007	Forslag om referendum	Representantforslag fra FrP om å gjennomføre folkeavstemming om forholdet mellom kirke og stat
13.5.2007	Interpellasjonsdebatt	Interpellanten Inge Lønning kritiserer Arbeiderpartiets forslag om grunnlovsendringene

Dato	Begivenhet	Notis
2.7.2007	Kirkerådets arbeid for demokratiutvikling	Brev fra Kirkerådet til departementets kirkeavdeling om forberedelser til valgene i 2009 og 2010
20.9.2007	Konferanse med KA	Statssekretær Øverland annonserer i radio at arbeidsutvalg fra stat og kirke var klar for demokratiutredning.
10.2007	Jens-Petter Johnsen	Sender brev til statsministeren og Trond Giske med ønske om økt samarbeid
1.2008	Statsministerens kontor	Toppene i DNK møter med Stoltenberg
13.2.2008	Bakkevigutvalget II oppnevnes	Kultur- og Kirkedepartementet oppnevner arbeidsgruppe for å vurdere tiltak som kan styrke demokratiet i DNK
14.2.2008	Regjeringsutvalg	Bård Vegar Solhjell, Liv Signe Navarsete, Trond Giske
5.4.2008	Møte i demokratiutvalget	Ekstraordinært møte i demokratiutvalget etter KUF-komite etterlyste foreløpige resultater
7.4.2008	Foreløpige konklusjoner	Trond Bakkevig presenterer foreløpige konklusjoner fra demokratiutvalget til KUF-komiteen
8.4.2008- 10.4.2008	Forhandlinger	KUF-komiteen forhandler i intensivt om forlikets innhold
10.4.2008	Kirkeforliket	Giske presenterer et bredt politisk forlik
11.4.2008	St.melding nr. 17 (2007-2008)	<i>Staten og den Norske Kirke.</i> Tilrådning fra departementet, godkjent i statsråd samme dag.
22.4.2008	Komitebehandling	Kirke- utdannings- og forskingskomiteen
28.4.2008	Åpen høring	Samarbeidsrådet for tro og livssyn, kirkeråd, presteforeningen, KA,
13.5.2008	Bakkevigutvalget II	Leverer sin endelige utredning. Lik essens som konklusjonene KUF-komiteen mottok 7.april
9.6.2008	Innstilling S. nr. 287 avgis	Kirke- utdannings- og forskingskomiteen leverer sin innstilling om St. Meld nr. 17 (2007-2008) til Stortinget.
21.5.2012	Grunnlovsendringen	Grunnlovsendringene vedtas i Storting

3.5 Mål og Meninger

En del av datainnsamlingen i informantintervjuene er myntet på å danne et bilde av hvilke oppfatninger de ulike aktørene hadde av målet med kirkeforliket, i hvilken grad det ble trukket på erfaringer fra lignende prosesser, og i hvilken grad historisk institusjonalitet var viktig for avtalens utforming. Noen av disse synspunktene har blitt berørt i den kronologiske framstillingen allerede, men for å gi et klarere bilde av de rådende oppfatningene, avsluttes empiridelen med en oversikt over respondentenes svar på disse spørsmålene.

3.5.1 Målet med kirkeforliket

På dette spørsmålet om hva målet med kirkeforliket var og hvorvidt dette var klart definert, svarte respondentene stort sett ut fra sitt eget perspektiv. Politikere gav en redegjøring for hva deres parti eller de selv som individer ønsket å oppnå.

Målformuleringen i Arbeiderpartiet var ikke presist definert, mye fordi det ikke fantes noen intern enighet om posisjonen. For Statsråden var målet med kirkeforliket todelt: å skape et kompromiss et grunnlovsendrende flertall kunne slutte seg til, og samtidig få til noen fornuftige endringer. Særlig de to grunnlovparagrafene om verdigrunlaget og regjeringsmedlemmers bekjennelse ville man endre, fordi disse tingene ble ansett som anakronismer. Et synspunkt som kom fram i intervjuene var at man kunne simpelthen ikke lenger leve med at halvparten statsrådene måtte være medlem av kirken. I internasjonale samtaler i FN-systemet hvor man skiller politikk og religion, så kunne man ikke leve med de eksisterende grunnlovsbestemmelsene.

Fra SV var målet at de formelle båndene i Statskirkeordningen skulle opphøre, og at man skulle få en så konsesjonsfri stat som mulig. Solhjell la til at for ham var det også viktig å bevare den norske kirke som en reell bred folkekirke. At prosessen ikke skulle medføre en smalere kirke mer styrt av særinteresser. Dette var et ganske tydelig formulert kirkepolitisk

standpunkt som det var bred enighet om i partiet. Prinsipiell argumentasjon lå i bunn; «det er fundamentalt feil i forhold til menneskerettighetene at staten prioriterer en religion foran en annen, at det står i Grunnloven at det er vår arv, og at staten styrer og blir influert av en religion.»

Fra Senterpartiet var målet å finne en bred plattform, og helst få med alle partiene om en avtale som regulerer forholdet mellom stat og kirke. Senterpartiet var ikke de mest radikale på å forhandle fram store endringer, og ønsket at kirken fremdeles skulle være et trossamfunn med spesiell status i landet. Partiet var derfor skeptisk til deler av kirkeforliket, og ønsket at staten skulle fortsette å ha en større påvirkning på utviklingen i den norske kirke enn det som ble resultatet. Blant annet ønsket de at kongen i statsråd fremdeles skulle tilsette biskoper, fordi det gav de statlige folkevalgte organer en mulighet til å påvirke den sosiale utviklingen i kirken, og forhindre at konservative krefter tok makten i kirken. Senterpartiet er et parti som er veldig opptatt av kirken, og ser på kirken både som en religion og en 1000 år gammel kultur med verdier som har preget Norge. Disse verdiene er, i alle fall etter Navarsetes oppfatning, viktige også i framtiden, og partiet ønsket derfor en ordning som gjorde at de sosiale framskrittene i kirkens utvikling de siste tiårene ikke stoppet opp.

Fra KRF var det også ønskelig med en løsere forbindelse mellom stat og kirke, men her ble det til forskjell argumentert i hovedsak fra et ønske om å gi kirken større spillerom. Det å beholde verdigrunnlaget i Grunnloven var også et utpreget mål, som ble klart definert under behandlingen av saken på landsmøtet i 2007. Et gjengående poeng i intervjuet var ideen om å løse opp forholdet mellom stat og kirke, men ikke mellom kirke og folk. For KRF var det i forhandlingsprosessen prinsipielt viktig at det var kirken selv som skulle definere sine egne behov, som f.eks. demokratibehovet, og i følge Dagrun Eriksen ble det brukt mye tid på finformuleringer som «i samarbeid med Den norske kirke», og «slik kirken også har tatt til orde for».

Fra informantene i de sentrale kirkelige organene var det overordnede målet med endringene i kirkeordningen utpekt som å oppnå større selvstendighet og organisatorisk frihet fra staten. Kirken mente i 2007-vedtakene fra kirkemøtet at man måtte bringe lovene i tråd med gjeldene internasjonale menneskerettigheter, og at kirken måtte stilles mer på linje med andre trossamfunn, og at den skulle regjere i eget hus. Målet med kirkeforliket oppfattes som å få til

en politisk løsning som gjorde at man kom et steg nærmere dette overordnede målet. Dette var en skrittvis tilnærming der man la seg på flertallsforslaget til Gjønnnes-utvalget, og anså dette som et viktig steg i retning av et fullstendig skille.

Fra Trond Bakkevig var det udefinerte målet med forliket at man ikke skulle få en framtidig ordning av forholdet mellom kirke og stat som var kontinuerlig gjenstand for opprivende politisk debatt. Dette fungerte, selv om det fremdeles var mye ugjort arbeid etter forliket. Dagrun Eriksen gjenspeiler dette, i hennes oppfatning om at forliket har utgjort et godt fundament for diskusjonen om endringene i etterkant.

3.5.2 Erfaringer fra omgivelsene

Fra politisk side er den generelle oppfatningen at kirkeforlikprosessen var en prosess som var knyttet til norske forhold, og at det var lite relevante erfaringer som ble trukket fra andre hold. På spørsmål om i hvilken grad det ble trukket på erfaringer fra andre land eller omgivelser svarte Trond Giske følgende:

«For mitt vedkommende; ingenting. Jeg vet ikke helt hva slags prosesser de andre har, så det var ikke et vesentlig moment for mitt vedkommende. Det eneste jeg har vært inspirert av var den svenske valgordningen. For meg og Arbeiderpartiet var økt demokratisering og valg, som er forståelig og mulig å delta i, en helt fundamental forutsetning for økt fristilling. Der var det svenske kirkevalget og kirkemøtet min inspirasjon.»

For kirkens vedkommende ble det trukket på erfaringer både i arbeidet med demokratiutviklingen, og behandlingen av kirkeordningsspørsmålet. Som tidligere nevnt var kirken godt kjent med både løsningen og prosessen i Sverige, og kirkeordninger i organisasjoner som spiller en lignende rolle også i andre land. Det ble også i denne prosessen sett på andre samfunnsområder som idretten og arbeiderbevegelsen. Ole Inge Bekkelund sier i sitt intervju at veldig mange av tingene man kunne sammenligne seg med kom til kort. Arbeiderbevegelsen og idretten er av veldig ny dato sammenlignet med kirken, og kirken er særegen i sin historie som en organisasjon og kultur som kombinerer relasjoner mellom folk gjennom mange hundre år.

Det kan også sies noe om utviklingen i de generelle omgivelsene aktørene befant seg i. Analyser av kvantitativ data fra ISSP-undersøkelsene viser at perioden fra 1991 til 2008 har indikert et fall i gudstro (Urstad 2014.:98), og en høyere oppslutning av nordmenn som ikke anser seg selv som religiøse. I 1991 svarte 53 % at de trodde på Gud, i 1998 var det 51 % og i 2008 kun 44 % (ibid.:37). Til sammenligning svarte over 80 % at de trodde på Gud på sekstitallet (ibid.:46). Fra 1991 til 2008 økte andelen som svarte, ”Jeg tror ikke på Gud” med 8 %, fra 10 til 18 prosent (ibid.). Samtidig var andelen som trodde på en mer diffus, høyere makt, stabil. Det kan spekuleres i om selve innholdet i nordmenns religiøsitet har blitt frigjort fra en tradisjonell trosoppfattelse. Disse tendensene ser også ut til å kunne ha en påvirkning på kirken ettersom færre nordmenn enn før går i kirken. I 2008 svarer 80 % at de går i kirken aldri eller sjeldent, og antallet som går til kirken jevnlig er svakt dalende (ibid.:45).

4 Analyse

Analysens formål er å danne en teoretisk-empirisk oppfatning av hvilke faktorer som inngår i kirkeforlikets innhold. Igjennom empirien har de operasjonaliserte forskningsspørsmålene blitt belyst, og i denne analysen blir de behandlet ved å anvende det teoretiske perspektivet de er knyttet til. Dette kapittelet er derfor delt opp etter de tre perspektivene. Først besvares de relevante spørsmålene besvares på bakgrunn av empirien og det teoretiske rammeverket, før det gis en oppsummerende analyse av oppgavens hovedproblemstilling om hvilke faktorer som inngikk i kirkeforlikets prosesser og resultater.

Noen av forskningsspørsmålene befinner seg på et analytisk nivå som er såpass konkret at det gir mest mening å besvare empirisk, istedenfor teoretisk¹. Med andre spørsmål er det naturlig å trekke inn de øvrige perspektivene, og disse blir redegjort fortløpende. De tre perspektivene analysen anvender ansees som komplementære, til tross for noen uoverensstemmelser i det ontologiske ståstedet. Dette er redegjort under punkt 2.2.3 i metodedelen.

Forhandlingsvarianten omfatter et mer nyansert syn på aktørers rasjonelle valg enn mange av de mer tradisjonelle instrumentelle variantene man forbinder med for eksempel samfunnsøkonomiske perspektiver. Det harde skillet mellom instrumentelle og institusjonelle perspektiver gjør seg derfor mindre gjeldende. Kultur- og myteperspektivet avviser ikke totalt individuell rasjonalitet, og forhandlingsvarianten åpner for institusjonelt motiverte valg, dog med vekt på formålsrasjonelle valg over kulturelt betingede valg.

4.1 Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet forklarer aktører som handler, eller forsøker å handle, formålsrasjonelt. Forhandlingsvarianten åpner for ulike mål og strategier knyttet til å gjennomføre disse. Det instrumentelle perspektivet innebærer også synet på aktører som bruker de formelle strukturene som verktøy for å oppnå sine mål, og at disse målene kan være et resultat av mekanismer knyttet til forhandlingsprosessen. Denne delen av analysen tester denne teorien opp mot inntrykket av aktørenes handlingsmønster i empirien.

¹ Spørsmål 4, om sekvensene som ledet opp til forliket er et eksempel på dette, og blir sammenfattet i empiriens punkter 3.2.2 og 3.4.6.

4.1.1 Forskningsspørsmål om den politiske prosessen

De operasjonaliserte forskningsspørsmålene knyttet til det instrumentelle perspektivet var myntet på å kartlegge den politiske forhandlingsprosessen i forkant av forliket.

1. Hvilke aktører hadde påvirkningskraft i utformingen av avtalen?

Aktørene med særlig påvirkningskraft virker å være i hovedsak topp-politikerne knyttet til utformingen av avtalens rammevilkår i perioden mellom januar og april 2008. Av enkeltpersoner blir spesielt tidligere statsråd Trond Giske ofte trukket fram. Medlemmene av KUFF-komiteen som deltok i forhandlingene påvirket detaljene i formuleringen av avtalen, mens kirkens sentrale organer hadde hovedsakelig påvirkningskraft i form av kirkerådsdirektørens rådgivende funksjon i utformingen av rammene, og i de siste dagene av forhandlingsprosessen. Kirkens påvirkning ble oppfattet først og fremst som at avtalen ikke ville vært mulig uten kirkens engasjement, da samarbeidet mellom regjering og opposisjon var avhengig av at kirken var ombord. Jens-Petter Johnsen blir utpekt som en viktig tillitsbygger, og en bro mellom regjering, kirke og opposisjon. De kirkelige utredningene og behandlingen av spørsmålet i Kirkemøtet ser også ut til å ha påvirkning på flere av de politiske aktørene. Dette gjelder spesielt for KrF, som var veldig aktive i forhandlingene, og som kjempet for at kirkens egne holdninger og vilje skulle stå sentralt i utviklingen av en ny ordning. Selve forfatningen av avtalen ble derimot beskrevet både av informanter på Stortinget og kirkelig side som mest preget av politisk arbeid fra aktører utenfor kirken.

Kirkeavdelingen i departementet spilte en beskjeden rolle i prosessen før avtalen var på plass. Det er svært en uvanlig praksis at departementets kirkeavdeling ble holdt utenfor i Giskes arbeid med å legge rammene for kirkeforliket. Ut ifra et instrumentelt perspektiv kan dette forstås som eksempel på en ledelse som bruker – eller rettere sagt unngår å bruke – den formelle strukturen for å oppnå sitt eget mål. Fra et historisk-institusjonelt og kulturelt perspektiv vil departementsavdelingens motvilje til å bistå med å jobbe fram en løsning den var fundamentalt uenig i kunne forklares med historisk ineffektivitet eller treghet. Embetsverket er permanente aktører som arbeider med disse sakene over lengre tid, og det er tydelig i denne prosessen at det eksisterende iboende holdninger og verdier som gjorde at Statsråden betraktet avdelingen mer som til hinder enn hjelp.

2. *Hvordan oppfattet de målet med kirkeforliket, og hvilke midler ble brukt for å nå det?*

Aktørene med påvirkningskraft hadde ulike mål for kirkeforliket, som har blitt omtalt i detalj i empirien. Det må skilles mellom aktørens individuelle mål og det som ble oppfattet som kirkeforlikets formål. For sistnevnte er det tilsynelatende en konsensus om at målet var å oppnå en bred politisk enighet, og at en forpliktelse fra de politiske partiene var en nødvendighet for grunnlovsendringer i forholdet mellom kirke og stat. Det er uvanlig at man kom fram til en slik parlamentarisk enighet før regjeringen la fram sin melding. Gjennom forliket søkte man å dempe en omfattende og opprivende debatt, og redusere partipolitiske, populistiske innspill. Dette kan også forklare hvorfor media ikke ble oppfattet som en viktig aktør i denne saken. At partiene stod samlet allerede før stortingsmeldingen ble offentliggjort bidro til at man hadde en felles plattform man kunne referere tilbake til under den videre diskusjonen om grunnlovsendringene og utviklingen av den nye kirkeordningen.

Av de individuelle målene fantes det bred enighet om at man ikke lenger kunne leve med Grunnlovsbestemmelsene som forhindret likebehandling av forskjellige trossamfunn. Partene var samlet om at det var et mål å sikre kontinuiteten i kirkens virksomhet som en bred folkekirke, og at det innbar å sørge for en videreføring av den finansielle ordningen. Målene det var større uenigheter om var om kirkelig statsråd skulle avvikles, om verdiparagrafen, og utviklingen av demokratiet i kirken gjennom direkte valgordninger.

Formuleringen av mål vil i forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet gjenspeile en prosess av forhandlinger, kompromisser og tautrekking mellom partene. I flere sekvenser av kirkeforlikprosessen finnes det eksempler på mål som har stor grad av legitimitet, men som ofte er uklare. Det lite konkrete målet om å «legge opp til en bred debatt rundt stat-kirke spørsmålet» i Soria-Moria erklæringen reflekterer meningsmotsetningene innad i den rødgrønne regjeringen. De politiske partiene hadde ulik grad av konkretisering da deres standpunkt ble forhandlet fra under landsmøtene i 2007. I partier som KrF, SV, Senterpartiet og FRP var det lite intern uenighet, og følgende var disse partienes formelt definerte mål relativt konkrete. I Arbeiderpartiet var det større meningsforskjeller, og resulterte i målsetninger med et høyere abstraksjonsnivå enn de øvrige partiene.

For å oppnå sine individuelle mål hadde aktørene forskjellige innfallsvinkler, som også har

blitt berørt i empiridelen. Kirkerådets direktør fungerte som en tillitsbygger mellom de politiske partiene, og som en lobbyist for kirkens interesser. Opposisjonen hadde hva Dagrun Eriksen kalte et Musketer-prinsipp. Det er noe uklart om hvorvidt dette i det hele tatt påvirket den faktiske forhandlingsprosessen. Eriksen oppfatter at dette gjorde at statsråden ikke kunne hente enighet hos de enkelte partiene, mens Giske selv mener at det nettopp var framgangsmåten med å bryte ned forhandlingene til håndterbare enkeltspørsmål som gjorde en løsning mulig.

3. Hvilke kompromisser ble inngått, og hvordan foregikk forhandlingene om disse?

Forhandlingene rundt kompromissene foregikk i første omgang i perioden mellom januar og april med statsrådets omfattende møtevirksomhet med underarbeidsgruppen, bilaterale og multilaterale møter. Her ble forhandlingsrammene klargjort, og et viktig moment i forhandlingsprosessen virker å være arbeidsmåten Trond Giske anvendte. Det å få en bred enighet om et stort systemspørsmål var urealistisk, og det ble helt avgjørende for prosessen at enigheten ble brutt ned til mer håndterbare enkeltspørsmål. Giskes personlige egenskaper som mekler og forhandler trekkes fram av flere aktører, og hans engasjement i sitt arbeid er utvilsomt en avgjørende faktor for at forliket til slutt kom på plass. Dersom man hatt en statsråd uten tilsvarende pågangsvilje og realpolitisk erfaring kunne forliket havarert, og hele prosessen med fristilling blitt utsatt i lang tid. Arbeidsformen til statsråden virket også avgjørende. Spesielt viktig var dette i denne prosessen, der mange aktører hadde ulike forutsetninger og delmål, at man delte en rekke mer konseptuelle forestillinger om hvilken retning man ønsket at utviklingen skulle ta. Med eller uten Senterpartiet var det duket for en endring i forholdet mellom stat og kirke, og gjennom å forhandle om detaljene kunne man oppnå en generell aksept for at større endringer var på vei.

De siste forhandlingsrundene var derfor detaljfokusert, der man hamret ut meningsforskjellene i håndterbare enkeltspørsmål. I de siste dagene ble mye av meklingen foretatt muntlig, og empirien kan ikke redegjøre for alle vendinger i debatten.

Det finnes derimot grunnlag for å påstå at partene som ønsket en mer omfattende fristilling av kirken, som KRF, SV, og Kirkerådet, satt igjen med et inntrykk av at man gikk så langt som overhodet mulig i det politiske miljøet i 2008. Forslaget om å opprette kirken som et eget rettssubjekt var et utpreget mål som ikke kom med i avtalen, da Senterpartiet og Giske med

Arbeiderpartiets tyngde motsatte seg dette. Den endelige verdiparagrafen og formuleringene rundt demokratiutviklingen var også gjenstand for kompromiss, som har blitt berørt i empirien.

4.1.2 Kirkeforliket i et instrumentelt perspektiv

Kirkeforliket kan sees på som et produkt der flere ulike målsetninger, og like målsetninger med ulik begrunnelse, møtes i et kompromiss. Disse målsetningene ble beskrevet i empirien igjennom analyse av partipolitiske dokumenter og uttalelser fra informanter. Kirkeforliket er et godt eksempel på hvordan parter kan finne enighet om tiltak til tross for ulike motiver og argumenter.

Spesielt i den politiske prosessen som ledet opp til forliket bidrar forhandlingsvarianten med god forklaringskraft på hvordan den politiske avtalen ble utformet. Prosessen fram mot avtalen preges av ulike koalisjoner av interessegrupper. Koalisjonsregjeringen og Musketerprinsippet er klare eksempler på slike koalisjoner med delvis divergerende og delvis konvergerende interesser og mål.

Løsningen fremstår tydelig som et kompromiss mellom de ulike målsetningene til partene. Det innebærer forholdsvis vage formuleringer rundt punktene som var gjenstand for mye diskusjon, og at ingen av partene skulle framstå som klare seierherrer eller store tapere. Målet om fullstendig fristilling av kirken var et ambisiøst mål fra flere av de involverte aktørene, men det fantes ikke politisk enighet om det forslaget. Grunnlovsendingene i den politiske avtalen fjerner punktene som definerer statsrådets bekjennelsesplikt og bestemmelsen om offentlig religion, men samtidig får Den norske kirke særskilt forankring i Grunnlovens paragraf 16. Denne paragrafen definerer videre at kirkens ordning defineres ved en egen kirkelov og at alle tros- og livssynssamfunn skal støttes på lik linje. Her reflekteres Gjønnestutvalgets flertallsforslag om en lovforankret folkekirke. Den var også preget av kompromisstenkning; et mellomsteg for å nå et framtidig mål om en større grad av selvstyre for kirken, samt en mer konsesjonsfri og sekulær stat.

Forhandlingsprosessen bærer også preg av politiske aktører som har et tidligere eksisterende forhold til hverandre, og der det foreligger en viss tillit som går på tvers av politiske skillelinjer. Prosessen kunne artet seg svært annerledes om partene som gikk inn i forhandlingene ikke hadde denne tilliten, eller i minste fall en profesjonell respekt. Siden

partiene selv velger sine representanter kan denne variabelene til en viss grad manipuleres. Ettersom partene klarte å finne fram til en enighet i dette tilfellet, kan konstellasjonen av deltakere i denne omgang kalles en suksess. Arbeidsmetoden til statsråden er også en manipulerbar variabel, som kan tas til konstruktiv etterretning for yrkesutøvende.

Forhandlingsvarianten framstår som et perspektiv med god forklaringskraft på spørsmålet om hvilke faktorer som inngår i beslutningen om kirkeforlikets innhold. Det foreligger empirisk grunnlag for å påstå at innholdet var basert på forhandlinger mellom koalisjoner av interessegrupper, og ikke et resultat av å finne den beste løsningen for og nå et tydelig definert mål.

4.2 Kulturperspektivet

Kulturperspektivet er et institusjonelt perspektiv som antar at aktørene som bidro til utformingen av kirkeforliket handler etter en oppfatning av hva som er rimelig og forventet innenfor organisasjonskulturen. Prosessen vil derfor være preget av tidligere etablerte normer og verdier, og en stivhengighet til tidligere erfaringer gjør at beslutningen i stor grad beskytter kontinuiteten i de etablerte ordningene. De operasjonelle forskningsspørsmålene som knyttes til dette perspektivet er myntet på å bygge en forståelse av hvilke verdier, normer og trekk som finnes i organisasjonene, og få et overblikk over hvilke innslag av historisk institusjonalisering som gjør seg gjeldende.

4.2.1 Forskningsspørsmål om den historiske utviklingen

De operasjonaliserte forskningsspørsmålene knyttet til et kulturelt perspektiv hadde som formål å danne et bilde av organisasjonskulturen, samt å redegjøre for konkrete hendelser som kan knyttes til sti-avhengige sekvenser og historisk institusjonalitet.

5. Hvilke konkrete hendelser i historien har påvirket forholdet mellom kirke og stat?

De konkrete historiske hendelsene før 1996 er kronologisk redegjort under punkt 3.2.2, og hendelsene etter 1996 finnes under punkt 3.4.6. Særlig viktige hendelser før 1996 utpekes

som Grunnlovsbestemmelsene i 1814, Kirkens Grunn i 1943 og Sivertsen-utvalget i 1970. Disse inngår ikke bare som ledd i handlingskjeder, men har også symbolske verdier som i et kulturelt perspektiv gjør seg gjeldende i senere beslutningsprosesser.

Grunnlovsbestemmelsene av 1814 om religionens plass i den nye norske staten var toneangivende for den videre utviklingen av forholdet mellom kirke og stat. Fordi mange av enevoldstatens ordninger på det kirkelige området ble videreført, økte stadig avstanden mellom statskirkeordningen og de organisatoriske forestillingene man favoriserte på denne tiden. Mens politikken styrte andre samfunnsområder i retning av økt lokalt selvstyre, ble presteskaper tatt inn i embetsverket. Kirkens relasjon til arbeiderbevegelsen påvirket både forholdet mellom kirke og stat, og mellom folk og stat. Dette kan forklare hvordan ønsket om organisatoriske endringer i kirkeordningen vokste fram i siste halvdel av 1800-tallet, og de følgende liberaliserende lovendringene på begynnelsen av 1900-tallet.

Kirkens Grunn i 1943 ble forfattet under okkupasjonen, og bidro til en vesentlig definering av forholdet mellom statskirken og staten. Ideen om at kirken hadde en suverenitet staten ikke skulle røre oppstod i denne vanskelige og kaotiske situasjonen. Den ble også toneangivende for kirkeordningsnemda etter frigjøringen. I etterkrigstiden slapp kirken aldri ønsket om et økt selvstyre, og denne verdien har preget alle diskusjonene om endringer i kirkeordningen fram til moderne tid.

Sivertsen-utvalget som ble nedsatt i 1970 var til forskjell fra Birkeli- og Støylenkommisjonen en offentlig utredning. Det gjorde at til tross for at forslaget om en fri folkekirke ikke fikk oppslutning i Stortinget, ble bekymringene og klagene på kirkeordningen i høringssvarene noe som de folkevalgte statlige organene måtte ta stilling til. Interessene som fantes i omgivelsene hadde blitt satt på agendaen, som bidrar til å forklare det økende tempoet av reformer innenfor den gjeldende statskirkeordningen. Dette dannet en snøball-effekt, der kirkelige organer og interessegrupper gradvis fikk større insentiv til å søke etterlengtede reformer. Ettersom stadig flere områder innenfor statskirkeordningen ble forvandlet til mer moderne organisatoriske modeller, virket de eldre ordningene stadig mer arkaiske. Disse endringene må i et myttoperspektiv sees i forbindelse med New Wave Management-bølgen som foregikk på 1980-tallet, der mange offentlige organisasjoner endret sin tilknytningsform til staten. Fristilling fra politisk kontroll kan oppfattes som en trendy oppskrift på organiseringsform i samtiden, og kan ha bidratt til større omstillingsvilje innad i kirken.

De særlig vesentlige hendelsene i perioden etter 1996 virker å være det første Bakkevigsutvalget og Gjønnnes-utvalget. Disse hendelsene er sekvensielt avhengige, ettersom den offentlige utredningen ble nedsatt som en direkte konsekvens av den kirkelige utredningens sluttrapport. Regjeringen med KrF i statsministerposten var tett opptatt av utviklingen i kirken, og deres handlinger ledet til at den nye regjeringen hadde færre alternative handlingsmuligheter. Her kan man identifisere sti-avhengighet, siden koalisjonsregjeringen Stoltenberg II ble nødt til å ta tak i utredningen som lå der, til tross for at det var store interne uenigheter om hvordan saken skulle håndteres.

6. Hvilke verdier, normer, og trekk påvirket aktørene med påvirkningskraft?

De institusjonelle trekkene som påvirker de politiske og kirkelige aktørene i deres arbeid med kirkeforliket er synlige i behandlingen av framtidige kirkeordninger. Av de typiske verdiene man forventer å se innenfor offentlig virksomhet er særlig partstyreprinsippet synlig. Dette er verdier knyttet til at særlig berørte parter skal inkluderes i offentlige beslutningsprosesser, og prinsippet relaterer seg både til forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet og til kulturperspektivet. Det offentlige skal være lydhøre ovenfor samfunnet, men kan ha et selektivt siktemål på ulike politikkområder ved å gi økt oppmerksomhet til spesielt berørte aktører. Et kroneksempel på dette er hvordan Kirkerådsdirektøren ble inkludert i prosessen, både av Trond Giske, og representantene for de øvrige politiske partiene. Det at kirken skulle bidra fra sidelinjen ble framholdt som helt selvsagt av flere av aktørene, og denne verdien var helt avgjørende for at avtalen skulle kunne gjennomføres. Arbeidet statsråden la ned i perioden mellom januar og april i 2008 var også spesielt preget av denne verdien. Han holdt møter med de politiske partiene, kirken, demokratiutvalget, Human-Etisk forbund og andre trossamfunn, og så på det som sin rolle å forsikre berørte parter at de følte at de ble lyttet til. Et viktig aspekt med partstyreprinsipp er å balansere hensynet til særinteresser og til felleskapets beste. Mottagelsen og presentasjonen av Gjønnnes-høringen er et godt eksempel på dette, da de sentrale kirkelige organene følte at deres interesser ble for lite vektlagt, og at departementet og statsråden var for opptatt av flertallets høringssvar.

Verdier knyttet til rettigheter gjør seg også spesielt gjeldende i denne casen. Det fremgår fra empirien at det skjedde et paradigmeskifte i debatten om statskirkeordningen et sted mot slutten av 90-tallet, der både kirkelige og statlige aktører adopterte en mer prinsipiell

holdning til spørsmål omkring endringer. Framveksten av hensyn til rettighetsprinsippet kan forstås både gjennom et kulturelt og et myteperspektiv. Et kulturperspektiv vektlegger utviklingen av verdier gjennom naturlige prosesser gjennom indre og ytre press. Eksempler på ytre press i denne perioden som ledet til en økt vektlegging av rettighetsprinsipper kan finnes i debatten om KRL-faget, og den økte innvandringen som bidro til et mer trospluralistisk samfunn. Indre press fantes både i Bakkevigutvalgets utredning, og i ordneringen av Gunnar Stålsett og hans engasjement for homofiles rettigheter.

Den tredje verdien som gjør seg svært gjeldende i utviklingen av kirkeforliket er hensynet til at historiske og institusjonelle tradisjoner skal vektlegges i nåtidige mål. Dette er verdier som eksplisitt henviser til respekten for stabilitet, forutsigbarhet og tradisjon, og framkommer hos både de kirkelige og politiske aktørene sitt ønske om å bevare kontinuiteten i kirkens virke. Forliket tar ikke til ordet for noen store endringer i de formelle strukturene, og kirkens forfatning bevares i aller høyeste grad. Institusjoner med lang og tung historie vil fra et historisk-institusjonelt perspektiv antas å vise lite vilje og evne til omstilling. Dette virket også gjenspeilet i de empiriske funnene i analysen av forlikprosessen, ofte formulert som et ønske om at endringene skulle ha liten påvirkning på kirkens virke, og at den alminnelige kirkeganger ikke skulle merke mye til forskjell.

Resultatet av en slik verdi synes å være et forlik som stort sett rører ved forfatningen og ikke forvaltningen i kirken. Selve endringene i grunnlovsparagrafen hadde liten praktisk betydning utover det symbolske. Samtidig er det et viktig symbol, som signaliserer en økt grad av fristilling og det er et reelt steg mot et tydeligere skille mellom stat og kirke. Denne typen stegvis endring føyer seg inn i rekken av alle de små skrittene som kirken har tatt i retningen siden slutten av andre verdenskrig. Demokratireformen som avtalen forutsetter kan forstås som et ledd i en sti-avhengig handlingskjede, der et nytt system legges over og supplerer allerede etablerte styringsordninger. Dette bidrar til en evolusjon av institusjonen gjennom institusjonell sedimentering, som er en utviklingsform direkte knyttet til verdien om å bevare institusjonelle tradisjoner i møte med nye ordninger. Et alternativ kunne vært å bryte ned flere av de formelle organisasjonsstrukturelle rammene, og implementere et hierarkisk anordnet styringssystem som var mindre komplisert enn hva man har endt opp med i dag. En slik strategi ville i kulturperspektivet være i større grad knyttet til verdier om politisk styringseffektivitet. Det ville også hatt lavere politisk legitimitet, og samtidig er det ikke selvsagt at resultatet etter en slik omstilling ville vært en mer effektiv

struktur enn dagens ordning.

4.2.2 Kirkeforliket i et kulturperspektiv

I kirkeforliksprosessen handlet diskusjonen om endringer i tilknytningsformen kirken skulle ha til staten, men også dels om endringer i kirkens posisjon i samfunnet. Prosess-springen av de historiske sekvensene som berører stat-kirke forholdet gir et godt bilde av den kulturelle utviklingen. Press fra både indre og ytre kilder har påvirket og ledet en tidvis lite omstillingsvennlig organisasjon et godt stykke fra organisasjonskulturen man så før andre verdenskrig. I senere tid har også kirken vært en aktiv pådriver for endring. Kirken tok til orde for at den ønsket mer omfattende endringer i framtiden, og viser i den forstand en omstillingsvilje i tilknytningsformen til staten. Derimot gjorde ønsket om kontinuitet det vanskelig å realisere noen omfattende strukturelle endringer i denne omgangen, og kirken valgte derfor en skrittvis tilnærming.

Ønsket om kontinuitet preger mange av punktene i den endelige politiske avtalen. Det fremkommer noen forandringer i den eksisterende styreformen, men hovedinntrykket er at de fleste punktene av reell praktisk betydning bevares eller sedimenteres. Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fremdeles reguleres ved en egenkirkelov, i tillegg til en særskilt forankring i Grunnloven. Den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen fortsettes som del av statsforvaltningen, og den kommunale representasjonen i kirkelig fellesråd videreføres. Finansieringsordningene videreføres også, det tilføres ingen medlemsavgift, og staten skal fortsette å lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for biskoper, prester og proster.

Kontinuiteten som vektlegges i avtalen kan forstås i sammenheng med en tungrodd oppfatning av hva som er kirkens misjon og en klar oppfatning av hvilke rammer som må ligge til grunn for at den kan gjennomføres. De aktørene som var spesielt opptatt av kontinuiteten i kirkens virke, forstod forliket mest som en endring i den generelle omfatningen kirken befinner seg i, og ikke noe som fundamentalt endret kirken som organisasjon. Hensynet til partsstyret og historisk institusjonalitet virker utfra kulturperspektivet derfor som viktige faktorer som påvirket hvordan avtalen ble seende ut til slutt.

4.3 Myteperspektivet

Myteperspektivet vektlegger de sosiale normene, oppfatningene og forventningene som oppstår i organisasjonens omgivelser. Organisasjoner tilpasser seg disse trekkene for å oppnå en legitimitet fra det interorganisatoriske nettverket, de generelle omgivelsene, og de internasjonale/global omgivelsene. Myteteori kan belyse faktorer som inngår i utformingen av kirkeforliket som ennå ikke er berørt av de to foregående perspektivene.

4.3.1 *Forskningsspørsmål om de institusjonelle omgivelsene*

7. Hva slags normativt press fra omgivelsene opplevde aktørene ansvarlig for forliket?

Det finnes belegg i empirien for å påstå at det fantes både interne og eksterne pressfaktorer som påvirket for samtlige av de sentrale aktørene. Fra et myteperspektiv vektlegger man de normative argumentene eller oppskriftene som organisasjonen møter og tilpasser seg til. Organisasjoner søker legitimitet fra sine omgivelser, og vurderer sin egen stilling i henhold til normene og verdien som omkranser dem.

De prinsipielle argumentene om likebehandling blant forskjellige trossamfunn som et ledd i religionsfrihet hadde eksistert i de organisatoriske omgivelsene i lengre tid.

Rettighetstenkning blant kristne frikirker og Human-Etisk forbund la grunnlaget for endringer i trossamfunnsloven både i 1981 og i 1956. Statskirkeordningen ble oppfattet som en urettferdig ordning ovenfor de voksende minoritets-livssynene og de øvrige kirkelige frikirkene. I den forstand har det inter-organisatoriske nettverket bidratt til en oppfatning om at den gjeldende ordningen hadde utlevd sin rolle, og måtte endres for å tilpasse seg miljøet.

Tro og livssyn påvirker forholdet mellom mennesker, og heterogeniseringen av religion er en mekanisme som forklarer hvordan likebehandlingsprinsippet oppstår i de sosiale og kulturelle omgivelsene kirken befinner seg i. Avtalen og stortingsmeldingen oppstod i en tid der samfunnet var preget en økende grad av religiøst mangfold. Samtidig er det relativt få mennesker som går jevnlig i kirken, og antallet er svakt dalende. Kirken søker legitimitet fra

sine omgivelser, og likestilling i forhold til de øvrige trossamfunnene kan sees på som en måte å oppnå dette. Det å hefte sine egne privilegier som statskirke ville også stadig bli vanskeligere i et samfunn der tradisjonell trosoppfattelse opplever tilbakegang.

Innad i kirken kom det gjennom Kirkemøtet press for å utrede stat-kirkeforholdet i 1998. Etter rapporten fra det første Bakkevigutvalget, og behandlingen av Gjønnes-utredningen i KM 2005 og KM 2006, la Kirkemøtet klare føringer på Kirkedirektørens mandat i forhandlingsprosessene. Normativt press fra omgivelsene kan forklare de strukturelle endringene som kom samtidig som New Wave Management bølgen på slutten av 1980-tallet. Ytre press merkes også i møte med internasjonale kirkemiljøet, der kirkens rolle som forsvarer av religiøs likebehandling i andre nasjoner ble oppfattet som uholdbar med den tidligere ordningen.

For det norske politiske miljøet utgjorde også statskirkeordningen et legitimitetsproblem. I internasjonale omgivelser i EU og FN-systemet gjorde det tette båndet mellom stat og kirke i Norge det vanskelig for aktørene å oppnå legitimitet på religionspolitiske områder. Utspill fra norske statlige delegater kunne oppfattes som sekteriske, og samtidig kunne utspill fra kirkelige delegater i internasjonale arenaer oppfattes som representative for Norge. Uklare tilknytningsformer innenfor staten utgjør et problem for tilliten og habiliteten delegater tar med seg inn i internasjonale forhandlinger. Andre aktører knytter usikkerhet til utspill, fordi det ikke er tydelig om synspunktene og argumentene kommer fra statlig side, eller fra kirken selv. Denne bekymringen kommer til uttrykk i flere av intervjuene som ble foretatt, selv om det ikke finnes noen konkrete empiriske eksempler på at slik forvirring har gjort seg gjeldene. Problematikken er derimot kjent, og det kan trekkes linjer til det kjølige forholdet som oppstod mellom Norge og Kina da Nobelpriskomiteen gav fredsprisen til Liu Xiaobo. Utenlandske aktører har ikke nødvendigvis inngående kunnskap om de etablerte styringsordningene i alle organisasjoner i andre land. Statskirken har hatt en spesielt komplisert organisasjonsstruktur og tilknytningsform til staten, som skaper problemer i møte med de internasjonale omgivelsene.

8. Trakk aktørene på erfaringer fra andre steder eller begivenheter?

På spørsmålet om i hvilken grad det ble trukket på erfaringer fra lignende land og prosesser i arbeidet med kirkeforliket er det store sprik i respondentenes svar. Sverige inngikk en

lignende avtale i 2000, og blir nevnt av de fleste. Konsensusen virker å være at man ønsket å unngå en slik opprivende politisk debatt rundt tema som man hadde hatt i nabolandet i løpet av 90-tallet, og at forutsetningene for utviklingen av en ny kirkeordning var så forskjellige at det ikke var store praktiske erfaringer man kunne trekke på i den prosessen i Norge.

Fra den politiske siden ble det oppfattet at man i svært liten grad trakk på erfaringer fra andre land eller prosesser. Informantene som hadde bistått i utredningene henviste til den faglige vurderingen av kirkeordningene i andre land. Fra kirkelig side befant sideblikkene seg stort sett innenfor utredningsarbeidene knyttet til demokratiutvikling og finansielle ordninger. De kirkelige utredningene så på finansieringsmodeller og valgordninger hos andre europeiske land, og hos store trossamfunn som spiller en statskirkelig rolle, som den katolske kirke. I alt ble kirkeforlikprosessen sett på som en veldig norsk og veldig politisk prosess.

Det kan likevel argumenteres for at de institusjonelle omgivelsene har påvirket innholdet i avtalen. I et myteperspektiv er det et viktig poeng at organisasjoner ikke bare kan overleve ved å være effektive, men at de også må søke legitimitet fra omgivelsene. I empirien framkommer det at demokratiutviklingen i kirken ble et siktemål først og fremst som en strategi for å legitimere en økt fristilling. Ønsket om økt demokrati stod aldri spesielt sterkt i kirkens sentrale organer, og de hadde heller ikke ressursene til å kunne gjennomføre reelle reformer i den størrelsesordenen staten etterlyste. I avtaleteksten kommer det fram at demokratireformen skulle inneholde økt bruk av direkte valg, og dette var muligens det største nederlaget for kirkens sentrale organer i hele kirkeforliket.

4.3.2 Kirkeforliket i et myteperspektiv

Normative argumenter for og mot statskirkeordningen var viktige for de ulike aktørene i forlikprosessen. Argumentene for en endring av forholdet fantes både i form av kirkens egeninteresse og mer religionsfriehtelige, prinsipielle argumenter. Førstnevnte formuleres eksempelvis som at den religiøse styringen av kirken var best tjent med organisatorisk frihet fra staten, og at økt selvstyre i tro og lære styrker kirkens misjon. De prinsipielle argumentene for endring ble trukket fram av Bakkevig-utvalget, men hadde eksistert i lengre tid. Disse innebar likebehandling av ulike tro- og livssynsamfunn i et økende pluralistisk samfunn, et utvidet religionsfriehtetsbegrep i en stat som førte en aktiv religionspolitikk, og argumenter knyttet opp mot en normativ vurdering av statsforståelsen som en sekulær,

konsesjonsfri og nøytral aktør. Argumentene kan oppsummeres som at «staten er for alle, kirken er for dem som hører til.»

Av argumentene mot endring av forholdene finner man også argumenter sett fra kirkens egeninteresse, prinsipielle argumenter og argumenter sett fra statens interesse. Det svake demokratiet i kirken gjorde at man fryktet at en oppløsning av båndene ville lede til en smalere kirke som ble styrt av de som aktivt søkte innflytelse kontinuerlig og ikke av kirkemedlemmene. Fra gammelt av har også kirken selv argumentert mot endringer av ordningen som sikrer den visse privilegier i samfunnet. Med kirkelig statsråd hadde man muligheten til å ansette radikale biskoper som kunne trekke utviklingen av kirken i en retning statens folkevalgte organer ønsket, som for eksempel i spørsmålet om likebehandling av kjønn og legning.

Prinsipielle argumenter lå i at de finansielle ordningene gjør kirkens virksomhet totalt avhengig av statlige og kommunale ordninger, og når man betaler har man også en prinsipiell rett til en viss form for styring. Målet om å bevare kirken som en bred folkekirke stilte samtlige partier seg bak, og det ble dermed til at den finansielle ordningen ble videreført, uten tillegg av medlemsavgift. Argumentet, gitt at det ikke fantes politisk vilje for å endre finansieringsmodellen, var dermed at kirken ikke skulle få i pose og sekk; den kunne ikke få både pengene og fristillingen, spesielt ikke om den samtidig skulle være et trossamfunn som var likestilt med andre trossamfunn.

At finansieringsmodellen videreføres er muligens det største hinderet for en fullstendig kirkelig fristilling. Det er også det som bidrar mest til å utydeliggjøre hva slags skille kirkeforliket faktisk utgjør. Denne saken er delikat for kirken, som ønsker seg en større grad av selvstendighet, men fremdeles er totalt avhengig av statlige finansiering. Etter hvert som den politiske kontrollen forsvinner, øker frykten for kutt i bevilgninger. Balansen mellom styringsmyndighet og finansieringsansvar er et komplisert og vanskelig tema. Kun brede forlik var mulig i 2008, og det er kanskje derfor spørsmålet om hvem som skal betale ble liggende flatt inntil videre. Finansieringen er et av mange tema diskuteres i fortsettelsen av den nye kirkeordningens utvikling.

I myteperspektivet kan hele statskirkeordningen forstås som en utdatert trend av en politikkoppskrift på forholdet mellom kirke og stat. I 2007 var det kun fire land i Europa som fremdeles hadde en statskirkeordning. Statskirkeordningen ble oppfattet som en anakronisme

av flere sentrale aktører, som utgjorde et legitimitetsproblem til norske delegater i religionspolitiske saker i inter- og overnasjonale forum. De generelle omgivelsene utgjorde også et press i retning av en endring i stat-kirke forholdet. Ingen av de mest sentrale aktørene, selv ikke Senterpartiet, følte at det gikk an å leve videre med ordningen som den var, og at noe var «nødt til å skje».

5 Konklusjoner

Denne oppgaven har handlet om prosessene som ledet opp til den politiske avtalen som ble signert av samtlige Stortingspartier i april 2008. Avtalen handlet om fremtiden til statskirkeordningen, og siktet på å overføre ansettelsesmyndighet til kirkelige organer, og å gjennomføre en demokratireform i kirken. Det ble foreslått endringer i syv Grunnlovsparagrafer, som ble til en av de største Grunnlovsforandringene siden 1814. I empirien har denne oppgaven bygget opp en omfattende redegjøring av den historiske utviklingen, den politiske forhandlingsprosessen og de organisatoriske omgivelsene. Det har blitt foretatt en prosess-sporing av sekvensene som ledet opp til det kritiske punktet kirkeforliket utgjør i utviklingen av stat-kirke forholdet. Disse sekvensene utgjør en skrittvis utvikling i retning av en separat stat og kirke. Kirkeforliket er en vesentlig avtale, men kan ikke uten kvalifikasjoner kalles «å skille kirke og stat».

Det er fremdeles for mye av staten igjen i kirken til at den kan kalles separert. Avviklingen av kirkelig statsråd, overføringen av biskoputnevnelser, og opphevelsen av paragrafene om den offisielle stats-religionen og statsrådenes bekjennelsesplikt er noen, men små, steg i retning av en mer nøytral og konsesjonsfri stat. Men kristendommen ble ikke helt fjernet fra Grunnloven; vår kristne arv forblir verdigrunlaget, hva nå enn det betyr. Den norske kirke blir med kirkeforliket tatt med inn i Grunnloven, som kan virke noe snodig for de som var tilhengere av et tydeligere skille. Også i en økonomisk forstand eksisterer ordningene fra statskirken fremdeles: Kirkeloven eksisterer fremdeles, prestene er fortsatt statsansatte, og kirkens eiendom er fremdeles statens eiendom. Så var det trollet som sprakk?

Kirkeforliket i 2008 er ikke slutten på visen, men kanskje begynnelsen på slutten. Et viktig og betydningsfullt steg i retning av en tyngre endring. Forholdet mellom stat og kirke har vært en diskusjon i uminnelige tider. Med sekulariserings- og moderniseringsprosesser i det norske samfunn har indre og ytre krefter siden 1800-tallet i økende grad presset på for et skille mellom stat og kirke. Hos politiske partier, innad i kirken og hos andre berørte aktører har ønsket om et skille vokst gradvis fram. Videreføringen av kirkeordningen fra enevoldstiden gjorde at konflikten mellom kirke og stat tiltok mens Stortinget fremdeles var en ungdom.

Kirken er eldre enn staten, og innfant seg aldri helt med å være underlagt dens styring. Under okkupasjonen fikk kirken se en stat de aldri ville være underlagt, og ideen om en kirkelig suverenitet skulle prege utviklingen i årene som fulgte. Men kampen for fristilling var ikke så enkel som man skulle håpe, og mye mer kompleks enn man kunne frykte. Utredning på utredning ble gjennomført om konsekvenser for kirken, for troen, for andre livssynssamfunn, for lokalsamfunnet, for staten, for kristendommen, for verdiene, for nordmenn, og for Norge.

Kirkeforliket er en vesentlig avtale, og beviser at det har vært mulig å rikke den gjeldende statskirkeordningen. Den beviser at til tross for institusjonell treghet og vanskelige forhold i den politikken så er det mulig å finne en enighet om veien videre. Politikerne kan derimot ikke styre denne endringen alene, hvis man fortsatt ønsker å ha en folkekirke i Norge. Kirken har igjennom hele prosessen demonstrert et aktivt forhold til egen utvikling, og den påvirker avgjørelsene i den religionspolitiske arenaen. Et soloppsøkende troll, som ikke helt sprekker.

Så hvilke faktorer kan forklare kirkeforlikets innhold? De teoretiske perspektivene som oppgaven har anvendt gir gode mulige svar på denne problemstillingen.

Kirkeforliket er et produkt av en omfattende forhandlingsprosess, som må forstås på bakgrunn av den lange historiske konteksten. Her finnes det også generell lærdom. Når viktige runder av slike prosesser starter, etableres det prosesser og strukturer fra forhandlinger som er klart formålsrasjonelle, men som også påvirkes av kultur, verdier og normer. Forlikprosessen kan delvis ha vært en målrettet forhandlingsprosess med instrumentelle trekk. Men man ser også meklinger der sti-avhengighet innskrenker det politiske handlingsrommet. En litmus-test for historisk institusjonalitet er å se for seg at dersom man skulle ha satt seg ned med blanke tegneark og laget en helt ny organisasjon med de samme målene; hvor annerledes ville den sett ut? I kirkens tilfelle må nok svaret være en god del mindre komplisert, med en mer avklart tilknytning til staten, og en tydeligere intern hierarkisk forordning. Men den komplekse strukturen bevares. Arbeidet med den nye kirkes ordning fremstår som et kroneksempel på historisk institusjonalitet.

Gjennomgående i prosessen holdes kortene tett til brystet. Fra utsiden synes den politiske ledelsen, som beveger seg gjennom rasjonelle forhandlinger til et forlik partene kan leve med, og som muliggjør grunnlovsendringer. På innsiden er tilstanden noe mer kaotisk. Det er lite kommunikasjon mellom kirken og departementet fram til etter møtet på statsministerens kontor. Media involveres svært lite, og kommer ikke ordentlig på banen før avtalen er på plass. Hensynet til gjennomsiktighet i offentlig forvaltning prioriteres bevisst vekk. Dette gjør

at et lite antall enkeltpersoner som satt i riktig posisjon har hatt stor påvirkning på kirkeforlikets innhold. Det hevdes at dette var viktig for at avtalen kunne lande, og det er vanskelig å påstå noe annet. Kirkedepartementets avdeling er grunnleggende uenig i prosessen og retningen, og spiller ikke på lag med de andre. De største meningsmotstanderne sitter sammen i regjering, og er helt avhengig av å få opposisjonen med om bord for å få til Grunnlovsendringer. Tunge kirkelige organer protesterer mot politikernes ønske om direkte demokrati, og uten kirken faller avtalen fra hverandre. De siste forhandlingene foregår til langt på natt, og det er hele veien knyttet stor usikkerhet til hvordan dette vil ende. Men man finner en enighet. Det er et minste felles multiplum, der man strekker strikken så langt man overhodet klarer i retning av å skille stat og kirke. Så er grunnlaget lagt for neste sett av runder.

En lærdom som kan trekkes ut fra denne prosessen, er at i komplekse saker der det finnes bred enighet om de store linjene men ikke detaljene, så er det viktig å unngå store systemspørsmål. Ved å finne brede, abstrakte samsvar i individuelle målsetninger, kan man bryte ned uenigheten om enkeltspørsmål i forhandlinger. De individuelle aktørene med stor påvirkningskraft aksepterer visse nederlag i noen spørsmål, så lenge hovedmålet kan gjennomføres, og de selv føler at deres synspunkt har blitt hørt og får plass i avtalen.

Så hvem vant kirkeforliket? Kanskje ingen. Men ingen tapte heller. Hvis det er noen som har spesielt god grunn til å feire, så må det utvilsomt være kirken selv. I denne prosessen var det kun brede forlik som ville være mulig. Dette åpnet for politiske forhandlinger som kirken utnyttet til sin fordel. Det sies at kirken likestilles med andre trossamfunn, men samtidig beholder de mye av sine privilegier. Hvor likestilt med de øvrige trossamfunnene kirken faktisk har blitt, spesielt i en økonomisk forstand, kan være et godt spørsmål for fremtidig forskning. Resultatet av kirkeforlikprosessen ble noe flertallet av kirken er godt fornøyd med. De beholder det meste av rammen, inntekter, makt og myndighet innen eget hus, og får lite statlig styring. Eller overstyring. Prisen for dette var at de måtte svelge noen demokratiske reformer de sentrale organene kanskje ikke ville bli så fornøyde med.

6 Litteraturliste

Bibliografi

Aarflot, Andreas Henriksen (2014) *Stat og kirke – utvikling av Den norske kirkes ordning*

Masteroppgave ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo, Representralen

<http://urn.nb.no/URN:NBN:no-44950>

Aschim, Per Christian (2007) *Stat-kirke-høringen*

s. 27-37 i Årbok for den Norske Kirke (2007), Vidar Kristensen (red.)

Oslo, Kirkens informasjonstjeneste

ISBN: 978-82-7545-068-3

Bennett, A, Alexander, G (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*.

USA, Massachusetts, Cambridge MIT Press.

ISBN: 9780262572224

Breistein, Ingunn Folkestad (2003) *Har staten bedre borgere*

Trondheim, Tapir akademisk forlag 2003

ISBN: 8251919134

Bryman, Allan (2004) *Structured interviewing & Interviewing in Qualitative research*

s. 108-130, 318-344 i *Social Research Methods* (2004).

Oxford University Press

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2007) *Transcending New Public Management*

England, Ashgate Publishing Limited

ISBN: 978-0-7546-7117-6

Christensen, Tom, Lægreid, Roness, & Røvik (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*.

Oslo, Universitetsforlaget.

ISBN: 9788215014548

Egeberg, Morten (1989) *Mot instrumentelle perspektiver i statsvitenskapen.*
I *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap.*
Oslo, Tano Aschehoug.
ISBN: 9788251826419

Egeberg, Morten (1992) *Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk.*
s. 185-204 i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (1992) Hefte 3.
Oslo, Universitetsforlaget

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and practices.*
New York: Cambridge University Press.
ISBN: 9780521676564

Grønmo, Sigurd (2004) – *Samfunnsvitenskapelige metode.*
Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke
ISBN: 9788276742244

Hatch, Mary Jo (2001) – *Organisasjonteori – Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver.*
Oslo, Abstrakt forlag. Originalt 1997 Oxford University Press
ISBN: 9788279350187

Hoel, Per Anders og Holbek, Jan Arild (2009) – *Historisk kirke-stat forlik.*
s. 9-15 i *Årbok for den Norske Kirke* (2009), Vidar Kristensen (red.)
Oslo, Kirkens informasjonstjeneste
ISBN: 978-82-7545-081-2

Hovda, Bjørn Ole (2007) *Brødet er Kristi lekam – Martin Luthers syn på transsubstansjonslære og realpresenes i tre skrift*

Masteroppgave ved Universitetet i Oslo, Det Teologiske Fakultet
<http://urn.nb.no/URN:NBN:no-17578>

King, Gary, Koehane, Robert, og Verba, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*

USA, New Jersey, Princeton University Press 1994

ISBN: 9781400821211

Mahony, James (2000) *Path Dependence in Historical Sociology*.

s. 507-548 i *Theory and Society* (2000) Volum 29, nr 4

New York, Springer Publisher

<http://www.jstor.org/stable/3108585>

Manheim, Jarol B (2006) *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*.

Norris, Pippa og Inglehart, Ronald (2012) *Sacred and Secular*

2nd edition, England, Cambridge University Press

ISBN: 9781107648371

Oftestad, Bernt (2004) *Statskirken – et system i prosess*

Upublisert arbeid

Paterson, B. (2010) *Within-case analysis*.

s. 971-974 i *Encyclopedia of case study research*.

Mills, Durepos, og Wiebe (red.)

Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

<http://dx.doi.org/10.4135/9781412957397.n357>

Rommetvedt, Hilmar (1995) *Strategi og deliberasjon i offentlige beslutningsprosesser*

s. 105-130 i *Deliberativ Politikk*, Erik Oddvar Eriksen (red.) 1995

TANO A.S, Engers Boktrykkeri A/S Otta

ISBN: 82-518-3403-1

Schelling, Thomas C. (1998) *Social mechanisms and social dynamics*
s.32-44 i *Social Mechanisms - An Analytical Approach to Social Theory* (1998)
Peter Hedström og Richard Swedberg (red.)
Cambridge University Press.
ISBN: 978-0521596879

Telhaug, Alfred og **Mediås**, Odd (2003) *Grunnskolen som nasjonsbygger*

Oslo, Abstrakt Forlag
ISBN: 9788279350729

Thelen, Kathleen (2003) *How institutions evolve: insights from comparative historical analysis*

I Comparative Historical Analysis in the Social Sciences
James Mahoney og Dietrich Rueschemeyer (red.)
Cambridge: Cambridge University Press.

Urstad, Sivert Skåvoll (2010) *Troens Tall*
Masteroppgave ved Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo, Representralen
<http://urn.nb.no/URN:NBN:no-26604>

Offentlige og kirkelige utredninger og dokumenter

Dokument nr. 80: 54 (2002-2003) Forslag til folkeavstemning
<https://www.Stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2002-2003/dok8-200203-054.pdf>

Innst. S. nr. 241 (2006-2007) – KUF-komiteens behandling av folkeavstemning 2007
<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2006-2007/inns-200607-241/>

Innst. S. nr. 132 (2002-2003) Behandling av folkeavstemningsforslag (2003)
<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-132/>

Kirkens Grunn (1942) *En bekjennelse og en erklæring*

http://www.fagsider.org/kirkehistorie/dokument/1942_kirkens_grunn.html

Kirkeforliket (2008). *Kirkeforliket - politisk avtale av 10. april 2008.*

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/vedlegg/prm35->

[08_stat_kirke_vedlegg_endelig_avtale.pdf](#)

KM 08/05 – Kirkelige reformer. Vedtak.

http://kirken.no/globalassets/kirken.no/migrering/km2005_sak8_vedtak3.pdf

KM 08/06 – NOU 2006:2 Staten og den Norske kirke. Vedtak.

https://kirken.no/globalassets/kirken.no/migrering/km06_stat_krk_uttalelse.pdf

KIFO (1) 2007: Sammenfatning av høring NOU 2006

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/kirke/kifo-rapport_ii_hoveddel.pdf

KIFO (2) 2007: Kirkelig demokrati og valgordninger - *Sammenfatning og analyse av høringssvarene til NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke*

<http://www.kifo.no/doc/Rapport%203%20KR%20Kirkelig%20dem.pdf>

Kirke/stat-utvalget (2002). *Samme kirke - ny ordning: om ny ordning av Den norske kirke, med særlig vekt på forholdet mellom kirke og stat. Bakkevig I-utvalgets utredning.* Oslo: Kirkerådet.

Kulturdepartementet (2015) – *Staten og Den norske kirke – Et tydeligere Skille*

Høringsnotat (V-0971) 2.9.2015

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing---Staten-og-Den-norske-kirke--et-tydelig-skille/id766522/>

NOU 1975:30 – Stat og kirke

NOU 1985: 21 - Den Norske kirke og læren.

NOU 1989: 7 - Den Lokale kirkes ordning.

NOU 2006: 2 – Staten og den Norske kirke.

Høringsinstanser i NOU 2006:2

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/278851-stat-kirke_horingsinstanser_2_.pdf

Høringsbrev for NOU 2006:2

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing-nou-2006-2-staten-og-den-norske-k/id98496>

Høringsnotat for NOU 2006:2

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2006-2/id156177/>

NOU 2013: 1 – Det livsåpne samfunn.

Prop. 71 L (2011-2012) *Endring i kirkeloven m.m.* Fornyings-, administrasjon og kirkedep.
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop-71-l-20112012/id675339/?docId=PRP201120120071000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=2>

Regjeringen.no

1. <https://www.regjeringen.no/nb/tema/religion-og-livssyn/den-norske-kirke/innsiktsartikler/stat-og-kirke/fakta-om-stat-og-kirke/id445132/>
2. <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/oppsummering-av-horing-om-forholdet-stat/id461154/>
3. https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/regjeringens_tiltredelseserklaring/id265184/

St.meld. nr. 7 (2002–2003) *Trusopplæring i ei ny tid*

St.meld. nr. 17 (2007-2008) *Staten og Den norske kirke*

St. meld. nr. 40 (1980-1981). *Om stat og kirke.*

Styrket demokrati i Den norske kirke. (2008). *Styrket demokrati i Den norske kirke*
Oslo: Kultur og kirkedepartementet.

Lover, forskrifter og regelverk

[Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen](#) (1951) *Norsk oversettelse*

[Dissenterloven](#) (1845) *Lov angaaende dem, der bekjende sig til den christelige Religion, uden at være medlemmer af Statskirken.*

[Fondsloven](#). (1996). *Lov om Opplysningsvesenets fond.*

[Formannskapsloven](#) (1837)

[Forskrift om Den norske kirkes lærenemnd](#). (1988). *Forskrift om Den norske kirkes lærenemnd av 19. februar 1988.*

[FNs verdenserklæring om menneskerettigheter](#) (1948) *Norsk oversettelse*

[Gravferdsloven](#) (1996). *Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd av 7. juni 1996*

[Grunnloven](#) (1814). *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.*

[Kirkeloven](#). (1996). *Lov om Den norske kirke av 7. juni 1996*.

Konfirmasjonsloven (1736) *Lov om konfirmasjon av 1737*

[Kong Christian Den Femtis Norske Lov](#). (1687). *Lov av 15. april 1687*.

[Kongeloven](#) (1665) *Lex Regia av 14 November 1665*

[Konventikkelplakaten](#) (1741)

[Regler for Kirkerådets virksomhet](#). (1996). *Regler for Kirkerådets virksomhet av 14. 11 1996*.

[Sabbatsordningen](#) (1735)

[Skoleforordningen](#) (1739)

[Tjenesteordning for biskoper](#). (1997). *Tjenesteordning for biskoper av 6. juni 1997*.

Nyhetsartikler og øvrige nettkilder

Alle åpnet senest 15.5.2015.

Arbeiderpartiets partiprogram 2005

<http://arbeiderpartiet.no/file/download/5088/59906/file/Partiprogram.pdf>

BA (23.03.07) – *Kritisk til å skille kirke og stat*

<http://www.ba.no/nyheter/irix/article2677399.ece>

Dagbladet (28.03.1998) - *Ny Oslo-biskop splitter regjeringen*

<http://www.dagbladet.no/nyheter/1998/03/28/75572.html>

NRK (06.12.05) – *Vil skille kirke og stat*

<http://www.nrk.no/norge/vil-skille-kirke-og-stat-1.517667>

OVF.no: Opplysningsvesenets Fond. Sist åpnet 9.5.15

<http://ovf.no/Om-OVF/Historie>

Senterpartiets partiprogram 2005

<http://www.senterpartiet.no/programmet-pa-bokmal/10-kirke-og-livssyn-article34262-8961.html?articleID=34262>

SNL: [Den Frivillige Kirkeorganisasjon](#)

SSB (1) – Den norske kirke, 2014

https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/kirke_kostraaar

Taler, debatter og presentasjoner

APs landsmøte 2007 – Trond Giskes Tale

<http://virksommeord.uib.no/taler?id=2062>

Giskes, Trond, tale i stortingsdebatt 14.12.2005
<http://virksommeord.uib.no/taler?id=1422>

Johnsen, Jens-Petter (2012) – *Kirkeordning – stat og kirke*
Seminar under Kirkemøtet 2012 ved direktør i Kirkerådet
http://kirken.no/globalassets/kirken.no/om-kirken/slik-styres-kirken/kirkemotet/2012/km_2012_kirkeordning_johnsen.pdf

Sak nr 4 2007: Interpellasjonsdebatten i Stortinget 14.5.07
<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2006-2007/070514/4/#a5>

Informantintervjuer

Aschim, Per Christian 7.4.2015, Kirkens Hus, Rådhusgata 1-3
Per Christian Aschim arbeidet i Kirkeordningsavdelingen i Kirkerådet. Jobbet med å forberede kirkemøtets saksbehandling av NOU 2006, utarbeide kirkens strategi, og satt som kirkelig oppnevnt delegat i Bakkevig II, der han fungerte som sekretær.

Bakkevig, Trond 22.4.2015, Vestre Aker Menighet
Trond Bakkevig er sogneprest og har så langt ledet tre utvalg som har produsert både kirkelige og statlige utredninger knyttet til statskirkeordningen

Bekkelund, Ole Inge. 16.4.2015, Kirkens Hus, Rådhusgata 1-3
Ole Inge Bekkelund er avdelingsdirektør i Kirkerådets avdeling for kirkeordning. Han ledet og koordinerte det kirkelige utredningsarbeidet fra 2006.

Eriksen, Dagrun 21.4.2015, Øvre Slottsgate 18-20
Dagrun Eriksen er nåværende nestleder i KrF, og representerte partiet i kirke-utdannings-, og forskningskomiteen på Stortinget under forhandlingene

Giske, Trond. 14.04.15, Stortinget
Trond Giske (AP) er nåværende leder for kirke-, utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget. Tidligere statsråd i Kultur- og Kirkedepartementet i 2008, og koordinerte arbeidet med å gjøre NOU 2006:1 til en stortingsmelding.

Johnsen, Jens-Petter 7.4.2015, Kirkens Hus, Rådhusgata 1-3
Jens-Petter Johnsen er Kirkerådets direktør fra 2006, og satt som medlem av Gjønnestutvalget

Navarsete, Liv Signe 12.5.15, Stortinget
Liv Signe Navarsete var i 2008 statsråd og nestleder av Senterpartiet. Hun representerte partiet i arbeidsgruppen fra januar til april, og tok del i forhandlingsprosessen fra 7-10 april.

Solhjell, Bård Vegar. 8.4.15, Stortinget
Bård Vegar Solhjell var i 2008 kunnskapsminister, og oppnevnt som ansvarlig for saken i regjeringspartiet SV i 2008, og deltok i møter med arbeidsgruppen i perioden januar-april 2008.

7 Vedlegg

7.1 Vedlegg #1 Kirkeforliket

AVTALE

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

Alle dens punkter gjelder ut stortingsperioden 2009-2013.

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

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

Endringer kan kun gjøres om alle avtalepartnerne er enige om det.

Denne avtale er ikke til hinder for at partiene i merknader i komitéinnstillingen gir uttrykk for sine primærstandpunkter, eller at representanter fremmer primære grunnlovsforslag.

1. Utnevning av biskoper og proster, demokratireform

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

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd. Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra overnevnte forhold, er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011.

2. Kirkelig statsråd og kirkeordning

Når prosessen i punkt 1 er gjennomført, vil det ikke lenger være behov for vedtak i kirkelig statsråd. Grl. § 12 annet ledd og § 27 annet ledd kan derved oppheves.

Partene er enige om at bl.a. følgende vesentlige elementer i statskirkeordningen skal videreføres:

- 1) Den norske kirke skal ha særskilt forankring i Grunnloven, jmf, ny § 16.
- 2) Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved en egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt.
- 3) Staten skal fortsatt lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for biskoper, proster, prester og andre som tilsettes i kirkelige stillinger av regionale og sentrale kirkelige organer, dvs. at disse fortsatt skal være statstjenestemenn.
- 4) Den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen skal fortsatt være en del av statsforvaltningen.
- 5) Forvaltningsloven og offentlighetsloven skal fortsatt gjelde for lovbestemte kirkelige organer.
- 6) Staten skal fortsatt sørge for at kommunene har lovbestemt plikt til å finansiere den lokale kirkes virksomhet.
- 7) Den kommunale representasjonen i kirkelig fellesråd videreføres som i dag.

3. Grunnlovsendringer:

Når prosessen i punkt 1 er gjennomført, gjøres følgende endringer i Grunnloven:

Grl. § 2 endres til: ”*Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskerettighetene.*”

Grl. § 4 endres til: ”*Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion.*”

Grl. § 16 endres til: ”*Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje.*”

Grl. §§ 21 og 22 ”*geistlige*” tas ut.

Grl. § 12, annet ledd: oppheves

Grl. § 27, annet ledd: oppheves

Kapittel A endres til: Om Statsformen

Kapittel B endres til: Om den udøvende Magt, Kongen og den kongelige Familie og om Religionen.

4. Finansiering

Dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Det innebærer blant annet at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke.

5. Gravferdsforvaltning

Dagens lovgivning på området videreføres. Samtidig gjøres det tilpasninger som ivaretar minoritetene.

6. Livssynsnøytrale seremonier

Det skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom finnes til bruk ved gravferd og ved ekteskapsinngåelse.

Utredningen skal blant annet utrede spørsmålet om finansiering.

7.2 Vedlegg #2 Aktuelle grunnlovsparagrafer i 1814

Nedenfor står paragrafene forliket foreslo endret i sin originale form.

§ 2.

Den evangelisk-lutterske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage sine Børn i samme. Jesuitter og Munkeordener maae ikke taaes. Jøder ere fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget.

§ 4.

Kongens Person er hellig: han kan ikke lastes eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad.

§ 12.

Kongens Kroning og Salving skeer, efterat han er bleven myndig, i Trondhjems Domkirke paa den Tid og med de Ceremonier, han selv fastsetter.

§ 16.

Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaseer, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer.

§ 21.

Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit Statsraad, alle civile, geistlige og militaire Embedsmænd. Disse sværge Constitutionen og Kongen Troskab og Lydighed. De kongelige Prindser maae ei beklæde civile Embeder.

7.3 Vedlegg #3 Nøkkelspørsmål i intervjuguide

1. Hva var etter din oppfatning målet med kirkeforliket?	Instrumentelt
2. Ble dette målet formulert på en presis måte? I så tilfelle av hvem, og fantes det noen uenigheter i formuleringen som er vesentlige?	perspektiv - målformuleringer
3. I arbeidet med kirkeforliket, i hvilken grad opplevde du at man trakk på erfaringer fra andre land eller lignende prosesser?	Myteperspektiv
4. I avtalen kommer det fram at kontinuitet i kirkens virke ble oppfattet som spesielt viktig. Hvor viktig var allerede etablerte styringsordninger for utviklingen av de nye, etter din oppfatning?	Historisk institusjonalitet
5. Var forliket en vesentlig avtale som innebar store forandringer, eller kan den bedre beskrives som en liten del av en større prosess? Hvor viktig var egentlig kirkeforliket?	
6. Finnes det grunnlag for å påstå at både kirken og politikerne hadde reell påvirkningskraft i utviklingen av forliket?	Forhandlingsvariant
7. Hvordan var forholdet mellom aktørene?	
8. Hvem hadde, etter din oppfatning, mest påvirkning på den endelige avtalen?	

7.4 Vedlegg #4 Grunnlovsparagrafene 1814

§ 2.

Den evangelisk-lutterske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage sine Børn i samme. Jesuitter og Munkeordener maae ikke taales. Jøder ere fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget.

§ 4.

Kongens Person er hellig: han kan ikke lastes eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad.

§ 12.

Kongens Kroning og Salving skeer, efterat han er bleven myndig, i Trondhjems Domkirke paa den Tid og med de Ceremonier, han selv fastsetter.

§ 16.

Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaseer, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer.

§ 21.

Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit Statsraad, alle civile, geistlige og militaire Embedsmænd. Disse sværge Constitutionen og Kongen Troskab og Lydighed. De kongelige Prindser maae ei beklæde civile Embeder.

7.5 Vedlegg #5 Spørreskjema i høringen om NOU 2006

Staten og Den norske kirke – Spørsmål til høringsinstansene

Navn på høringsinstans:

Type høringsinstans

- Kommune
- Menighetsråd/kirkelig fellesråd/bispedømmeråd
- Prost/biskop
- Tros- eller livssynssamfunn utenfor Den norske kirke
- Frivillig organisasjon innenfor Den norske kirke
- Annen offentlig instans
- Annen privat instans

Hvilke overordnede prinsipper bør ligge til grunn for tros- og livssynspolitikken?

Den norske kirke som statskirke:

- Bør fortsette
- Bør avvikles
- Vet ikke / ønsker ikke å svare

I hvilken lov bør Den norske kirke være forankret?

- Grunnloven
- Egen kirkelov vedtatt av Stortinget
- Lov om trossamfunn
- Vet ikke / ønsker ikke å svare

Hvordan bør Den norske kirke finansieres?

- Gjennom medlemsavgift
- Medlemsavgift med noe støtte fra det offentlige
- Støtte fra det offentlige og med noe medlemsavgift
- Offentlig finansiering uten medlemsavgift
- Vet ikke / ønsker ikke å svare

Hvordan bør valgordningene og demokratiet være dersom statskirkeordningen avvikles?

- Valgordningene bør være som i dag
- Øke bruken av direkte valg til kirkens besluttede organer
- Vet ikke / ønsker ikke å svare

Eventuelle andre ordninger:

Dersom statskirkeordningen avvikles, hva bør i så fall stå i § 2 (eller i en annen paragraf) i Grunnloven i tillegg til prinsippet om religionsfrihet?

(Her kan du/dere sette kryss på ett eller flere alternativer)

- Ingen tillegg
- De politiske prinsipper som statsforfatningen bygger på; så som demokrati, rettstaten og menneskerettighetene
- Det kristne og humanistiske verdigrunlaget
- Det humanistiske verdigrunlaget
- At Den norske kirke er en evangelisk-luthersk kirke
- Vet ikke / ønsker ikke å svare

Eventuelt annet:

Hvem bør ha ansvaret for gravferdsforvaltningen?

- Den lokale kirke (menighetsråd eller kirkelig fellesråd)
- Kommunen
- Vet ikke / ønsker ikke å svare

Hvem bør eie og forvalte kirkebyggene?

- Den lokale kirke bør eie kirkebyggene og ha det økonomiske ansvaret
- Den lokale kirke bør eie kirkebyggene, og kommunen bør ha det økonomiske ansvaret
- Kommunen bør eie kirkebyggene og ha det økonomiske ansvaret
- Vet ikke / ønsker ikke å svare