



Religionsfrihet og Religionspolitikk



DEN NORSKE KIRKE
Kirke/stat-utvalget

Delrapport, april 2001

© Kirkerådet april 2001

Produsert av Kirkens informasjonstjeneste

Omslag: Askheim+Eriksen

Trykk: Johs. Grefslie, Mysen

Oppl.: 500, 04/01

Bestilles fra:

Kirkerådets materiellekspedisjon

Boks 5913 Majorstua

0308 Oslo

Telefon 22 93 27 50

Faks 22 93 28 28

E-post: materiell@kirken.no

Innholdsfortegnelse



Forord

1. Innledning	
1.1 Rapportens siktemål	6
1.2 Rapportens oppbygging	6
2. Moderne statssyn	
2.1 Historikk	6
2.2 Prinsipper for den moderne rettsstat	7
2.3 Ulike syn på staten og det gode liv	8
2.4 Statssyn og samfunnssyn	10
2.5 En felles etisk plattform	11
2.6 Den enkelte og de mange	13
3. Religions- og livssynsfrihet i Norge	14
3.1 Religionsfrihet i internasjonal rett	15
3.2 Religionsfrihetens dimensjoner	15
3.3 Religionsfrihetens rekkevidde og grenser	23
3.4 Religionsfrihet i Norge	24
4. Stat og kirke i andre land	
4.1 Innledning	34
4.2 Norden	34
4.3 Andre land	40
4.4 Sammenfatning	48
5. Religionspolitiske modeller og dilemmaer	
5.1 Religionspolitiske modeller	50
5.2 Nordiske modeller i perspektiv	53
5.3 Dilemmaer knyttet til ulike religionspolitiske modeller	54
5.4 Spørsmål til drøfting	56
Litteraturliste	58
Vedlegg: Kirke/stat-utvalgets mandat	60
Medlemmer i Kirke/stat-utvalget	60

Religionsfrihet og religionspolitikk



Forord

I 1998 nedsette Kyrkjerådet eit utval til å utgreie forholdet mellom kyrkje og stat og kyrkjas organisering og oppdrag. Utvalet har organisert arbeidet i undergrupper. Ei av gruppene har konsentrert seg om spørsmål knytt til kyrkje, religion og samfunn. Religionspolitikk og religionsfridom har utkrystallisert seg som sentrale punkt i dette arbeidet. Medlemmer av undergruppa har vore:

Sigrid Haukvik
Harald Hegstad (leiar)
Ingrid Vad Nilsen (leiar frå hausten 2000)
Ingvill Thorson Plesner
Pål Repstad
Hege Fjellheim Sarre
Margunn Sandal har vore sekretær for gruppa.

Rapporten er skriven av Ingvill Thorson Plesner, og er i all hovudsak basert på tilnæringsmåtar og resultat frå hennar prosjekt "Religionspolitiske modeller og kontekster" (DAAD/Deutsche Akademische Austauschdienst 1999-2000.)

Utvalet er taknemleg for innspel frå lagdommar Erik Møse, noverande visepresident ved FN's krigsforbrytar-domstol for Rwanda, i arbeidet med å utgreie forholdet mellom prinsippet om religionsfridom og den rådane kyrkje/stat-ordninga.

Teksten har vore drøfta i eit samla utval og den gjev innsyn i kyrkje/stat-utvalet sine vurderingar på dette stadiet i arbeidsprosessen. Delrapporten er særleg knytt til det punktet i mandatet som omhandlar "forskjellige mulige modeller for ordninga av forholdet mellom stat og kirke". Den vil dessutan vere eit viktig bakteppe for fleire av dei meir spesifikke spørsmåla som utvalet er beden om å utgreie.

I gjennomgangen av grunnlaget for ulike religionspolitiske prioriteringar, tek rapporten opp ulike syn på stat og samfunn. Den presenterer grunnleggjande vedtekter om religionsfridom, slik dette kjem til uttrykk i internasjonal rett. Ulike dimensjonar ved religionsfridomen og dei skansar den eventuelt møter blir drøfta. Dette blir så sett inn i norsk samanheng, med særleg fokus på den relevans dei internasjonale vedtak har for kyrkje/stat-ordninga på vår heimlege mark. Utvalet har også funne det nyttig å gjennomgå ulike ordningar i andre land på dette feltet. Dette dannar eit godt utgangspunkt for dei avsluttande drøftingar av religionspolitiske modellar og dei dilemma som knyter seg til ulike prioriteringar når ein stat skal meisle ut sin religionspolitikk.

Respons og reaksjonar på dei refleksjonane som her er gjort vil bli verdsett. Rapporten inngår i ein arbeidsprosess der den saman med andre delrapportar vil danne grunnlagsmaterialet for den endelege innstillinga som blir levert i mars 2002. Utvalet har tidlegare levert desse rapportane:

- Forankring og forandring – Den norske kirke i det norske samfunn
- Kirkens økonomiske rammeordninger – alternative finansieringsformer
- Hva er kirken? – en ekklesiologi

Oslo, 26. februar 2001

1. Innledning

1.1 Rapportens siktemål

En av utvalgets sentrale oppgaver er å skissere alternative modeller for forholdet mellom staten og Den norske kirke. Kunnskap om ulike modeller for stat/kirke-relasjoner og dilemmaer knyttet til disse er viktig for å kunne foreta en evaluering av dagens modell og vurdering av eventuelle endringer.

En viktig oppgave for kirke/stat-utvalget er å drøfte hvordan ulike hensyn vil kunne sikres med alternative former for kirke/stat-relasjoner. Statssyn, samfunnssyn og syn på religionsfrihetens rekkevidde vil trolig være viktige faktorer i den enkeltes vurdering av hvordan Den norske kirkes relasjon til staten bør være. Denne rapporten sikter mot å gi et grunnlag for diskusjon av hvordan disse ulike faktorene kan sees i sammenheng, og peke på problemstillinger og problemområder utvalget bør drøfte. Den skal også beskrive forholdet mellom staten og tros- og livssynssamfunn i ulike land. Gjennom en slik sammenligning skal den legge grunnlaget for drøfting av premisser for ulike religionspolitiske modeller.

1.2 Rapportens oppbygging

Rapporten presenterer først noen hovedlinjer i utviklingen av den moderne rettsstaten, og noen hovedposisjoner i synet på statens forhold til religion og ulike oppfatninger av "det gode liv". Prinsipper for religionsfrihetens rekkevidde og grenser skisseres deretter med utgangspunkt i in-

ternasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Videre følger en oversikt over statens forhold til trossamfunn i Norden og noen andre vestlige land. De ulike former for stats- og samfunnssyn danner sammen med de ulike syn på religionsfrihetens innhold grunnlag for en avsluttende drøfting av alternative religionspolitiske modeller. Disse modelltypene kan i større eller mindre grad kobles til ulike former for stat/kirke-relasjoner og andre sider ved de religionspolitiske ordningene i forskjellige land.

2. Moderne statssyn

2.1 Historikk

I korte drag kan vi si at staten som ide i Norge så vel som i andre europeiske land de siste århundrene har gått fra å være et styringsredskap for gjennomføring av Kongens vilje til å bli et instrument som skal uttrykke folkeviljen og som er avhengig av folkets oppslutning. Samtidig med gjennombruddet for folkesuverenitetstanken har ideen om "velferdsstaten" utviklet seg, blant annet i de nordiske land. Staten skulle ikke lenger være en "minimalstat" som kun verner borgerne mot angrep fra ytre fiender og sikrer indre lov og orden. Velferdsstaten har også hatt som mål å sikre befolkningens grunnleggende behov blant annet gjennom utbygging av det offentlige helse- og sosialvesen.

Den endrede statsoppfatningen har falt sammen i tid med endringer i forholdet mellom kirke og stat i Norge. Selv om Kongen i kirkelig statsråd fortsatt fungerer som kirkestyre på et avgrenset område (jf. de kongelige prerogativer i Grl. §16), er en stor del av det som tidligere var Kongens ansvarsområde nå lagt til Stortinget eller delegert til valgte kirkelige organer. Dette medfører at kirkeministeren som del av regjeringen fungerer både som statsråd på vegne av Stortinget og som representant for Kongen som kirkens overhode. Denne utviklingen kan sees i sammenheng med demokratiseringen generelt, men også som svar på de kirkelige reformkrav siden begynnelsen av 1900-tallet. Det at store deler av prinsippene for kirkens organisering og myndighet nå defineres gjennom en kirke-lov vedtatt av Stortinget, kan sees som et av de klareste uttrykk for en forskyvning av makt i kirkesaker fra Konge til Storting. Større grad av selvstyre i kirkens valgte organer, særlig på kirkens lokale nivå, kan igjen sees i sammenheng med endringer i kirkemedlemmers og politikeres syn på kirken som juridisk og sosiologisk størrelse.

2.2 Prinsipper for den moderne rettsstat

Kjennetegn ved den moderne rettsstaten er at den skal sikre grunnleggende menneskerettigheter på grunnlag av prinsippet om likebehandling i forhold til loven, og at staten er bundet av loven i alle sine handlinger (Arnason 1999). Rettsstaten kjennetegnes også ved at den legger prinsipper om folkesuverenitet og maktfordeling til grunn (Van Caenegem 1995). Maktfordelingsprinsippet klargjør på samme tid de tre statsmaktens gjensidige avhengighet og uav-

hengighet. Det skal sikre mot totalitære overgrep og maktmisbruk enten fra den lovgivende, den dømmende eller den utøvende makt. Demokratiets framvekst innebærer grunnlovsfesting av kravet om folkelig legitimitet. Dette innebærer at landets regjering så vel som Kongemakt og kirkestyre er avhengig av oppslutning og støtte fra folket gjennom valg.

Samtidig trekker prinsippet om maktens tredeling opp grenser for flertallsdemokratiet. Forfatningen har tradisjonelt vært det viktigste instrumentet for sikring av enkeltmenneskers og mindretalls rettigheter. Gjennom forfatningen velger de folkevalgte å binde sin egen makt, både i forhold til den utøvende og den dømmende makt og ved bestemmelser som skal verne mot vilkårlighet og krenkelser i forhold til borgerne. I Norge kan også bestemmelsene om at visse grunnlovsendringer krever 2/3 flertall sees som uttrykk for de folkevalgtes ønske om å trekke opp grenser for sitt eget handlingsrom på visse områder. Kravet om et mellomliggende valg før grunnlovsendringer kan vedtas skal også sikre folket en mulighet til å ta stilling til endringer av særlig stor betydning for landet.

Grunnloven har i Norge – så vel som i mange andre land – lenge inneholdt visse bestemmelser som sikrer mot å beskytte visse fundamentale menneskerettigheter, som retten til ytrings- og forsamlingsfrihet, frihet fra tortur og vern mot fengsling uten lov og dom. De siste tiår har det – særlig i de vestlige land - utviklet seg en stadig sterkere bevissthet om forpliktelsene som følger av de internasjonale menneskerettighetsavtaler. I norsk sammenheng kommer dette til uttrykk blant annet ved at Norge har ratifisert

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950, og FNs to menneskerettighetskonvensjoner fra 1966; Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I 1994 ble det vedtatt en egen grunnlovsbestemmelse om menneskerettigheter. Grunnlovens § 110c lyder: ”Det påhviler Statens myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Nærmere Bestemmelser om Gjennomføringen av Traktater herom fastsettes ved Lov”. Disse tre omtalte konvensjonene ble i 1999 gjort til en del av norsk lov da Stortinget vedtok en egen menneskerettighetslov. I denne loven slås det fast at disse konvensjonenes bestemmelser skal ha forrang ved eventuell konflikt med annen nasjonal lovgivning. Den internasjonale rettsutviklingen – som blant annet kommer til uttrykk gjennom avgjørelser ved menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg – får stadig større innvirkning ikke minst på den nasjonale lovgivning og rettspraksis. Økende vektlegging av menneskerettigheter både internasjonalt og i nasjonal sammenheng har bidratt til å utdype og utvide den demokratiske rettsstatens vern om enkeltmenneskets og minoriteters rettigheter. Denne utviklingen på menneskerettighetenes område kan sees i sammenheng med den generelle tendensen i retning av økende samhandling på tvers av nasjonalstatenes grenser og økende påvirkning fra internasjonale organer. Mange vil hevde at denne internasjonaliseringen utfordrer nasjonalstaten som vesentlig politisk enhet så vel som dens normative grunnlag. Andre vil si at globaliseringen nettopp skaper behov for vern også om de nasjonale ordninger for sikring av enkeltmenneskers frihet og velferd.

Menneskerettigheter og demokrati har til hensikt å sikre den enkelte borgers friheter og rettigheter dels ved at staten pålegges oppgaver og dels ved at statsmaktens myndighet begrenses. Det er bred oppslutning om de grunnleggende rettsstats- og forfatningsprinsippene, men ulike syn på hvor grensene for statens handlingsrom og maktutøvelse skal trekkes (Allum 1995).

2.3 Ulike syn på staten og det gode liv

Ulike oppfatninger om statens ansvar og oppgaver kommer blant annet til uttrykk i diskusjoner om menneskerettighetenes rekkevidde og grenser. Menneskerettighetenes universalitet innebærer at det er rettigheter alle mennesker i alle land har, uavhengig av etnisitet, kjønn, nasjonalitet, politisk eller religiøs overbevisning. På trosfrihetens område verner de blant annet om den enkeltes frihet til å ha, uttrykke og eventuelt endre sin religiøse overbevisning, og skal sikre mot statlig tvang i livssyns- og samvittighetsspørsmål. Til tross for at religions- og livssynsfriheten er nedfelt i en rekke internasjonale avtaler og i norsk lovgivning kan det herske uklarhet om hva den innebærer i konkrete tilfelle.

En definisjon av religionsfrihetens rekkevidde vil samtidig være en definisjon av statsmaktens grenser på bestemte områder. Et sentralt spørsmål er blant annet hvor langt staten skal gå i å ta stilling til bestemte oppfatninger av ”det gode liv”; for eksempel til religiøse tradisjoner og verdier. Noen mener at staten både må og bør ta stilling i livssynsspørsmål ettersom statlig livssynsnøytralitet etter deres oppfatning verken er ønskelig eller mulig. For det

første er det bestemte verdier eller tradisjoner de ønsker at staten skal verne om eller aktivt støtte framfor andre. De vil hevde at dersom staten gjennom sin politikk formidler en positiv holdning til ulike religioner eller en negativ holdning til religion generelt, er dette like lite "nøytralt" som en statlig prioritering av ett bestemt livssyn. For disse vil også et skarpt skille mellom religion og politikk oppfattes som like lite nøytralt som en aktiv statlig støtte til religion. Andre vil mene at staten både kan og bør være mest mulig nøytral eller upartisk i forhold til ulike trossamfunn og deres tradisjoner eller verdigrunnlag. Upartiskhet eller likestilling som ideal for statens politikk overfor tros- og livssynssamfunn vil etter dette synet utelukke en statskirkeordning eller andre former for grunnlovsfestet eller politisk prioritering av bestemte trossamfunn eller religiøse retninger. Noen som står for dette synet, ser det som viktig at staten har et "livssynsnøytralt" verdigrunnlag i den forstand at den legger til grunn prinsipper og normer som har eller kan få tilslutning hos ulike tros- og livssynsgrupper, mens noen mener statlige institusjoner ikke skal legge til grunn bestemte verdier i det hele tatt.

Ulike syn på statens livssynsforankring eller -nøytralitet kan knyttes til ulike holdninger til religionspolitiske problemområder. Hvorvidt staten aktivt skal støtte eller legge til rette for ulike trossamfunns aktiviteter eller verdiformidling, for eksempel gjennom finansieringsordninger, er et spørsmål det hersker ulike meninger om. Ulike syn på statens prioritering av bestemte verdi- og livssynstradisjoner kommer blant annet til uttrykk i debatten om formuleringene av grunnskolens verdiforankring i formålspara-

rafen og om kristendommens og de "kristne og humanistiske verdiers" plass i KRL-faget. Også tilrettelegging for religiøse aktiviteter innenfor offentlige institusjoner eller spørsmål om begrensninger av mulighet til religiøse uttrykk i det offentlige rom aktualiserer spørsmålet om statlig innstilling til religion generelt og til bestemte trossamfunn spesielt. Noen av disse problemstillingene aktualiseres i pågående norske debatter om religionspolitikk og religionsfrihet; for eksempel i debatten som oppsto vinteren 2000 om tillatelse for bønnerop fra en minaret knyttet til en moske i Oslo, og i debatten om hvilke vilkår staten kan og bør stille til trossamfunn som mottar statlig støtte. Vi skal senere se hvordan ulike oppfatninger om hvordan staten skal forholde seg til religion kan sees i sammenheng med ulike syn på religionsfrihetens rekkevidde. Her skal vi nøye oss med å vise til sammenhengen mellom ens statsyn generelt og vurderinger av hvorvidt staten aktivt bør støtte trossamfunn, tilrettelegge for eller tillate religiøse uttrykk i det offentlige rom.

For eksempel vil ens syn på forholdet mellom privat og offentlig ansvar vil kunne ha betydning for hvordan man mener statens forhold til religion generelt og til tros- og livssynssamfunn spesielt skal være. Dersom man mener at staten først og fremst skal sikre borgernes frihet i deres livsutfoldelse, og statens handlingsrom og ansvar derfor skal være mest mulig begrenset, vil det være nærliggende å gå inn for et skarpest mulig skille mellom statens og trossamfunnenes ansvarsområder. Dette synet vil kunne kobles til den klassiske liberalismens "laissez-faire"-prinsipp, også på religionspolitikkenes område: Staten skal la

trossamfunnene leve sitt liv så lenge deres aktiviteter ikke krenker andres rettigheter, men er ikke forpliktet til å støtte dem på noen som helst måte. Hvis utgangspunktet derimot er at statens oppgave er å verne om bestemte samfunns-goder, og hvis man mener religioner eller trossamfunn er bærere av de samfunnsverdier staten vil fremme, vil dette kunne være et argument for en nær relasjon til disse trossamfunnene. Dette synet vil også lett kunne forenes med tanken om at staten skal ha en velferdspolitik som også inkluderer støtteordninger som kan bidra til dekning av befolkningsgruppers "religiøse behov". Mens laissez-faire-synet på staten kan sies å ha en form for statlig "verdinøytralitet" som ideal, åpner idealet om en aktiv velferdsstat for en statlig prioritering av livssynstradisjoner.

I praksis vil det neppe være fruktbart å operere med et så skarpt skille mellom disse posisjonene. For eksempel vil flere innvende at enhver statsforståelse og ethvert politisk system legger til grunn en bestemt oppfatning av det gode liv, og at verdi- eller livssynsnøytralitet er umulig som både politisk og institusjonelt utgangspunkt. Denne innvendingen, som vi også har vist til over, er basert blant annet på Hegels tanke om at staten alltid har og må ha et innhold. Den norske sosiologen Hans Skjervheim utviklet denne tanken videre i sin teori om "det liberale dilemma"; Den liberale staten kommer i konflikt med sitt eget prinsipp om "nøytralitet" når den opphøyer dette prinsippet til et overordnet ideal for statforfatning og politikk (Skjervheim 1975). En erkjennelse av at statlig verdinøytralitet vanskelig kan gjennomføres i praksis utelukker likevel ikke en diskusjon av ulike former for og grader av

statlig forankring og prioritering på religions- og verdipolitikens område.

Polariseringen mellom disse posisjonene blir også vanskelig fordi en statlig livssyns- og verdiprioritering ikke nødvendigvis utelukker en sikring av grunnleggende friheter og menneskerettigheter, og at det kanskje nettopp er liberale verdier staten gjennom sin "bekjennelse" til bestemte verditradisjoner eller normsystemer ønsker å sikre. Ved å problematisere skillet mellom de to hovedposisjonene i synet på staten og det gode liv har vi dermed avdekket noen av statsteoriens grunnleggende dilemmaer og paradokser. Sondringen mellom de to hovedposisjonene kan likevel tjene som klargjørende ytterpunkter.

2.4 Statssyn og samfunnssyn

Vi har sett at de normative teorier om statens forhold til "det gode liv" kan sies å bygge på ulike syn på den moderne statens høyeste målsetning. Mens den frihetsorienterte (liberale) fløy argumenterer for best mulig sikring av den enkelte borgers sivile og politiske rettigheter, er sikring av "det felles beste" det kollektivorienterte (kommunitaristiske) utgangspunktet. Disse idealtypisk skisserte posisjonene kan kobles til to hovedposisjoner i debatten om hva som danner eller bør danne grunnlaget for borgeres identifisering med hverandre og med nasjonalstaten (Plesner 1998). Også her dreier det seg om analytiske skiller mellom perspektiver som i praksis vil kombineres på ulike måter. Grovt skissert kan vi likevel si at en fløy mener felles historie og kulturtradisjon er et nødvendig grunnlag for nasjonal samhörighet også i et moderne samfunn (ethnos),

mens den andre fløyen mener det både er nødvendig og tilstrekkelig med en felles oppslutning om landets politiske institusjoner og demokratiske idealer (demos). Denne sontringen mellom en ethnos- og en demosorientert tilnærming (Østerud 1986) har både en juridisk og en sosiologisk dimensjon. Over har vi presentert den sosiologiske dimensjonen; de ulike syn på hva som er eller bør være grunnlaget for sosialt samhold innenfor en nasjonalstat. Men posisjonene kan også skissere ulike forståelser av hva som bør være kravet til fullverdig statsborgerskap i et land.

I tidligere tider har flere land stilt som krav til statsborgerskap at borgernes religiøse, språklige og kulturelle tilhørighet sammenfaller med landets offisielle språk, religion og dominerende kulturtradisjon. For Norges del er dette en tenkning vi for lengst har gått bort fra. Med Dissenterloven av 1845 ble det slått fast at det ikke lenger var sammenfall mellom det å være norsk og det å være evangelisk-luthersk kristen. Men loven ga bare ulike kristne minoriteter mulighet til å organisere seg. Jødene fikk først "adgang til Riket" i 1851, munkeordenene i 1897 mens jesuitterparagrafen holdt seg helt frem til 1956 (Gran 1993). Oppløsningen av kravet om sammenfall mellom statsborgerskap og kirkemedlemskap vokste fram som et svar på krav om sikring av religionsfrihet og rett til å bo i landet også for de som ikke var medlemmer av statskirken. Kravene til å oppnå statsborgerskap for de som ikke er født av norske statsborgere er i dag primært knyttet til hvor lenge en har oppholdt seg i landet etc. Det stilles ingen krav til språklig, kulturell og religiøs bakgrunn. Lignende regler finnes i de andre nordiske land. Den nye forståelsen av

statsborgerskapets grunnlag er knyttet til rettsstatsprinsippet om at alle borgere skal være likestilt overfor loven, og til det menneskerettslige prinsipp om at alle har like rettigheter og plikter uavhengig av etnisk, religiøs og annen bakgrunn. På det juridiske plan er det derfor grunnlag for å si at man har gått fra en ethnos-basert til en demos-basert forståelse av grunnlaget for statsborgerskap og dermed for hva som gir en juridisk og politisk tilhørighet til nasjonalstaten. En lignende utvikling har funnet sted i de fleste andre vestlige land. I Frankrike og USA åpnes det i utgangspunktet for at alle som blir lovlig født i landet har krav på å bli regnet som statsborgere. I Tyskland har man nylig åpnet for at det går an å ha et "dobbelts statsborgerskap" inn-til fylte 23 år dersom man bor i Tyskland men har foreldre som har annet statsborgerskap.

2.5 En felles etisk plattform

Økende livssynsmessig og kulturelt mangfold aktualiserer spørsmålet om hvordan statens og samfunnets verdigrunnlag skal defineres. At det ikke stilles krav om livssynstilhørighet eller kulturell bakgrunn for å oppnå statsborgerskap betyr ikke nødvendigvis at staten ikke kan ha et definert verdigrunnlag med eller uten henvisning til bestemte tradisjoner. Prinsipper og verdier som kommer til uttrykk i grunnlovsbestemmelser og annen lovgivning og i offentlige dokumenter fra statlige organer kan sees som et mer eller mindre eksplisitt uttrykt statlig verdigrunnlag. For eksempel vil formålsbestemmelser for den offentlige skole og målformuleringer i læreplaner og skolelov kunne sees som uttrykk for et statlig definert verdigrunnlag. I avsnittet

om moderne statssyn har vi skissert noen av de prinsipper og verdier som er bærende idealer i den liberale rettsstaten. Med et statssyn som åpner for (sterkere) koblinger til bestemte tradisjoner og oppfatninger av ”det gode liv” vil en kunne gå inn for at statens verdigrunnlag også uttrykker en slik forankring. Utfra et stats- eller samfunnssyn som sikter mot statlig livssynsneutralitet vil et eventuelt verdigrunnlag måtte defineres på demokratiske og rasjonelle premisser.

Statlige definisjoner av et verdigrunnlag kan – i hvert fall på et tankemessig og prinsipielt plan – skilles fra ulike forsøk på å definere samfunnets verdigrunnlag mer allment. Et slikt skille mellom stat og samfunn er enklere å foreta i land der det ikke er så stor grad av identifikasjon mellom staten og folket eller samfunnet som tradisjonen har vært for eksempel i de nordiske velferdsstater i etterkrigstiden. Dialogen som foregår i og mellom ulike grupper i samfunnet om det finnes – eller kan defineres – et felles verdigrunnlag har hos oss betydning for statlige definisjoner av verdigrunnlaget og vice versa. Statens formidling av verdigrunnlaget gjennom offentlige institusjoner (som for eksempel skolen) kan påvirke folks verdioppfatninger. Samtidig er det grenser for hvor store spenninger det kan være mellom statlig definerte fellesverdier og de verdier dominerende aktører i samfunnsdebatten oppfatter som grunnleggende uten at det fører til et sviktende legitimitetsgrunnlag for staten. I stor grad vil det være de samme hovedalternativene som kan prege statlige og samfunnsmessige forsøk på definisjon av fellesskapets grunnlag. En rent demos-basert tilnærming vil vektlegge felles rettigheter og plikter, mens en ethnos-orientert tenkning vil

framheve de tradisjons- og kulturarvforankrede verdiene. Som ulike former for mellomposisjoner kan vi tenke oss et fokus på verdier med oppslutning fra ulike religioner og livssyn, eller en dyrking av de politiske demos-verdiene slik at disse gjøres til sentrum i en egen tradisjon.

I norsk sammenheng har spørsmålet om det finnes – eller kan defineres – et felles verdigrunnlag for samfunnet kommet opp blant annet i forbindelse med debatten om det nye grunnskolefaget Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL-faget). Slik kan debatten om KRL-faget forstås ikke bare som meningsbrytninger om et skolefag men som brytninger mellom ulike verdi- og samfunnssyn i en kulturell brytningstid (Plesner 1998). I debatten om fagets – og enhetsskolens – verdigrunnlag mener noen at det er ”kristne og humanistiske verdier” som er det bærende fundament i samfunnet. Noen mener det bare er ”allmenne” verdier med tilslutning fra ulike religioner og livssyn som kan danne grunnlaget for fellesskapet i et pluralistisk samfunn, mens andre mener disse alternativene kan forenes. Også i debatten om statskirkeordningen har det blitt drøftet hva en eventuell endring ville innebære for forståelsen av hva som er statens og samfunnets verdigrunnlag. Noen vil mene at statskirkeordningen er med på å opprettholde et kristent verdigrunnlag i samfunnet. Andre vil legge vekt på at kristne normer eller kirkelige standpunkter uansett ikke har noen rettslig innvirkning som følge av statskirkeordningen. Høyesteretts dom i Børre Knudsen-saken (1983) fastslo at grunnlovens bestemmelser om statens ”offentlige religion” ikke medfører bindinger for Stortingets lovgivningsmyn-

dighet annet enn på de områder som er lagt til Kongen som kirkestyre etter grunnloven og som gjelder Den norske kirkes virksomhet.

Ulike syn på statens holdning til religion og tros-samfunn kan sees i sammenheng med ulike oppfatninger av hva som er eller bør være statens verdigrunnlag. For eksempel vil det være naturlig å tenke seg at en statlig favorisering av bestemte kultur- og livssynstradisjoner faller sammen med nære relasjoner mellom staten og de samfunnsinstitusjoner som er bærere av disse verdiene. En statlig holdning til religion som legger vekt på livssynsnøytralitet vil derimot utelukke at statens grunnlag forankres i bestemte konfesjoner. Dersom statssynet åpner for en positiv holdning til religion generelt kombinert med en konsekvent likebehandlingstenkning vil det være nærliggende å legge vekt på verdier som antas å være felles for ulike religioner og livssyn.

Selv om staten ikke lenger stiller krav om en bestemt kulturell eller religiøs tilhørighet for å oppnå statsborgerskap, kan dominerende kultur- og trostradisjoner spille en viktig rolle i samfunnslivet og danne grunnlag for mange menneskers identifikasjon med nasjonen. Det at bestemte kultur- og livssynstradisjoner har bred oppslutning og stor betydning i store deler av befolkningens liv og i samfunnet generelt, forutsetter imidlertid ikke at staten kobler sitt verdigrunnlag til bestemte tradisjoner. Oppfatningene om hva som er og bør være fellesskapets grunnlag endres over tid, og bør alltid være gjenstand for debatt. Noen vil mene at statens forhold til trossamfunn og dens definisjon av eget verdigrunnlag bør ta utgangspunkt i hva

slags verdiforankring og livssynstradisjon som er dominerende i befolkningen, eller legge vekt på å skape kontinuitet i forhold til de kulturstrømninger som i størst grad har preget landets historie. Andre vil motsette seg en slik majoritetstenkning blant annet utfra et mer demos-orientert stats- og samfunnssyn. Her ser vi hvordan ulike stats- og samfunnssyn kan trekkes inn og ha relevans i forhold til kirke/stat-utvalgets problemstillinger.

2.6 Den enkelte og de mange

I statlig håndtering av de problemstillinger som er skissert over, settes hensynet til majoritet og minoritet, samfunnsfellesskapet og den enkelte på spissen. Den nødvendige avveiningen mellom slike hensyn i bestemte politiske veivalg – også når det gjelder definisjon av statens forhold til bestemte trossamfunn og tradisjoner – kan føre inn i ulike dilemmaer.

For det første kan det oppstå en konflikt mellom hensynet til majoritetsgruppe eller -tradisjon og minoriteter. Ønsket om å finne fram til ordninger som svarer til majoritetens behov vil i forbindelse med religionspolitiske prioriteringer og veivalg kunne gi seg utslag i svak eller ingen sikring av livssynsminoriteters religions- og livssynsfrihet på ulike områder. Noen vil mene at en politikk som legger opp til fullstendig likebehandling i statlig støtte til alle tros- og livssynssamfunn på alle områder vil kunne være vanskelig å gjennomføre i praksis nettopp fordi det er ulikt antall mennesker som vil benytte seg av ordningene (for eksempel varierende behov for hhv. prester, imamer, rabbinere etc i fengsler og på sy-

kehus). Avveining mellom majoritets- og minoritetshensyn vil blant annet være avhengig av hvor stor vekt man legger på prinsippet om likebehandling, hvordan man skal forstå dette prinsippet og hvordan man vurderer hva som kan være "rimelig" forskjellsbehandling (jf. kap. 3 om religionsfrihet).

Til grunn for religionspolitiske prioriteringer vil det også kunne ligge en avveining mellom hensynet til "samfunnsfellesskapets beste" på den ene siden og til den enkeltes frihet og rettigheter på den andre. For eksempel kan ønsket om å legge et grunnlag for sosialt samhold og samfunnsmessig orden i en stat bli brukt som politisk argument for å legge mindre vekt på enkeltmenneskers og gruppers ønske om bevaring av sin egenart. Menneskerettighetsbestemmelser om religions- og livssynsfrihet trekker opp grenser for hvor langt staten kan gå i å sette hensynet til den enkeltes egenart, integritet og frihet til side (jf. kap. 3). Men også en politikk som legger liten vekt på felles ordninger og regler for å sikre den enkeltes frihet og selvbestemmelse vil kunne skape problemer, ved at den kunne bidra til kaos og manglende rettssikkerhet. Og uten en viss grad av felles symboler og språk vil det trolig også være vanskelig for samfunnsmedlemmene å kommunisere om ordninger som skal ivareta både den enkeltes og de manges interesser og behov.

I drøfting av religionspolitiske prioriteringer generelt og stat/kirke-forhold spesielt vil det være viktig å drøfte dilemmaer knyttet til denne spenningen mellom hensynet til majoritets- og minoritetsgrupper, samfunns- og individhensyn. Om dilemmaene i seg selv ikke kan lø-

ses, vil det likevel være avgjørende at man drøfter hvordan de kan skape utfordringer knyttet til de alternativer som skisseres.

3. Religions- og livssynsfrihet

Religions- og livssynsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet som er nedfelt i en rekke internasjonale avtaler Norge er forpliktet av. I en dom fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (Kokkinakis vs. Hellas, 1993) heter det blant annet:

Freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that is to make up the identity of believers and their conception of life, but also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.

Kirke/stat-utvalgets mandat gjør det viktig å klargjøre hvor grensene går for statens handlefrihet i forhold til tros- og livssynssamfunn. En viktig problemstilling blir hvilke skranker religions- og livssynsfriheten setter for kirke/stat-relasjoner. Særlig blir det nødvendig å få klarhet i om noen

av våre nåværende grunnlovsbestemmelser – eller statskirkeordningen som sådan – er i konflikt med internasjonal rett eller fører inn i uklare gråsoner. I denne analysen har vi bedt om innspill fra lagdommer Erik Møse som nå er visepresident for FNs krigsforbryterdomstol for Rwanda.

I det følgende ønsker vi å gi en oversikt over de sentrale bestemmelser på tros- og livssynsfrihetens området, og peke på noen sentrale problemområder og problemstillinger det kan være aktuelt å drøfte særlig i tilknytning til den nåværende grunnlovsfestede ordning for forholdet mellom stat og kirke i Norge. Det er ikke denne rapportens siktemål å vurdere hvordan øvrig religionslovgivning og religionspolitisk praksis på ulike områder er i samsvar eller konflikt med internasjonale menneskerettighetsbestemmelser. En henvisning til konkrete saksområder vil imidlertid kunne klargjøre dilemmaer og utfordringer knyttet til dagens statskirkeordning så vel som til alternative former for kirke/stat-relasjoner.

3.1 Religionsfrihet i internasjonal rett

Religionsfrihetens rekkevidde og grenser følger av FNs menneskerettighetserklæring av 1948 (artikkel 18):

Enhver har rett til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet. Denne rett omfatter frihet til å skifte religion eller tro, og frihet til alene eller sammen med andre, og offentlig og privat, å gi uttrykk for sin religion eller tro gjennom undervisning, utøvelse, tilbedelse eller ritualer.

Flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner inneholder bestemmelser om religionsfriheten. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP artikkel 18) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 (EMK artikkel 9) er de to mest sentrale. Norge har ratifisert begge disse konvensjonene. Religions- og livssynsfrihet (heretter religionsfrihet) inkluderer ifølge disse bestemmelsene retten til å ha og til å endre religion eller livssyn, og til ikke å ha noen religiøs overbevisning. Denne rettigheten er ukrenkelig. Religionsfriheten innebærer også en rett til å utøve ("manifest") sin religion eller livssynssoverbevisning, offentlig og privat, alene og sammen med andre. Retten til å uttrykke sin religion (for eksempel gjennom forkynnelse, undervisning og tilbedelse) kan staten begrense ut fra gitte betingelser som vi skal komme tilbake til under.

Også andre menneskerettighetsbestemmelser bidrar til å definere religionsfrihetens innhold. Retten til å utøve sin religion også sammen med andre kan sees i sammenheng med organisasjons- og forsamlingsfriheten (SP art. 22), og med ytringsfriheten (SP art. 19). Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966 (ØSK art. 13) fastslår for eksempel foreldres rett til å oppdra sine barn i samsvar med deres egen religiøse, moralske eller filosofiske overbevisning.

3.2 Religionsfrihetens dimensjoner

Religionsfriheten kan sies å ha ulike dimensjoner. Disse kan karakteriseres langs hovedaksene positiv/negativ, individuell/kollektiv og offentlig/privat (Plesner 2001). Ulike for-

tolkninger og vektlegginger av disse dimensjonene har betydning i forhold til spørsmålet om hva slags forhold staten skal ha til religion generelt og til tros- og livssynssamfunn spesielt. I tillegg er det viktig å se bestemmelser om religionsfriheten i sammenheng med prinsippet om likebehandling eller ”ikke-diskriminering” som blir tillagt stor vekt i internasjonal rett.

Positiv og negativ

Vi kan sondre mellom en positiv og en negativ dimensjon ved religionsfriheten og andre grunnleggende friheter. FN's menneskerettsbestemmelser skal sikre (Van Bijsterveld 1997). Frihetenes negative dimensjon er forbundet med myndighetenes plikt til ikke å krenke andres rettigheter. Den positive dimensjonen forutsetter derimot en handling som sikter mot å realisere enkeltmenneskers rettigheter.

Ved å sondre mellom ulike aspekter ved menneskerettsvernet på denne måten, er det mulig å peke på forskjellige former for statlig ansvar. Staten har – på ulike områder - ansvar for å respektere, men også for aktivt å sikre menneskerettigheter. På religionsfrihetens område innebærer statens ansvar på den ene siden plikten til ikke å gripe inn i den enkeltes privatliv med tvang om en religiøs deltakelse eller tilslutning, og til ikke å hindre noen i å velge religiøs overbevisning og tilhørighet. Dette er viktige elementer i religionsfrihetens negative dimensjon, og denne er alle stater forpliktet til å respektere (Scheinin 1998). På den annen side innebærer religionsfriheten i utgangspunktet også et statlig ansvar for at enkeltmennesker i praksis skal kunne uttrykke sin religion, alene eller sammen

med andre, offentlig eller privat. Hvor langt statens ansvar for sikring av den enkeltes muligheter til å utøve sine rettigheter strekker seg, er det ikke enighet om i internasjonal rett. Det er også store variasjoner i hvordan og i hvilken grad stater i praksis tar et ansvar for frihetenes positive dimensjon.

Det er likevel anerkjent i europeiske menneskerettighetsorganer at staten har et visst ansvar for aktiv tilrettelegging for religionsutøvelse innenfor institusjoner der den enkeltes muligheter for å utøve sin religion ellers er svært begrenset. Blant annet bør innsatte i fengsler sikres en mulighet til deltakelse i religiøse seremonier med sine trosfeller (Van Bijsterveld 1997). Staten har også en viss forpliktelse til å sikre mot at enkeltmenneskers religionsfrihet begrenses på grunn av andre menneskers handlinger. Det forventes derfor også at statene skal arbeide mot religiøs diskriminering, forfølgelse og intoleranse mellom ulike grupper.

Spørsmålet om hvorvidt staten gjennom ulike former for tiltak og ordninger skal beskytte og fremme religionsfriheten er et spørsmål både av juridisk og ideologisk art. Svaret vil blant annet ha sammenheng med hvordan man generelt vurderer statens ansvarsområde, og hvorvidt man mener religion er et fenomen som har positiv eller negativ innvirkning på menneske og samfunn.

Dersom staten aktivt skal støtte eller legge til rette for religionsutøvelse, oppstår det et behov for avklaring av hva som kan sies å være ”religionsutøvelse”. Dersom støtten skal kanaliseres gjennom trossamfunn, kan det dessuten bli nødvendig å utvikle kriterier for å avgjøre hvem som

kvalifiserer for en slik betegnelse og ikke minst hvilke krav som skal stilles til trossamfunn som mottar støtte.

Statskirkeordningen medfører særlige utfordringer og dilemmaer i debatten om statlig støtte til religionsutøvelse. Det er blant annet et spørsmål om hvor langt staten kan gå med støtte til medlemmer av et bestemt trossamfunn, for eksempel gjennom tilrettelegging for medlemmenes religiøse behov innenfor offentlige institusjoner eller ved direkte økonomisk støtte til trossamfunnets aktiviteter, uten at den kommer i konflikt med prinsippet om likebehandling som vi skal komme tilbake til under.

Individuell og kollektiv

Religionsfriheten innebærer rett til å uttrykke/utøve sin religion "alene eller sammen med andre", og har altså både en individuell og en kollektiv dimensjon. Den gjelder først og fremst enkeltmennesker og deres rett til å leve i samsvar med sin overbevisning, slik vi har sett over. Ettersom spørsmål knyttet til den individuelle religionsfrihet uavhengig av den enkeltes trossamfunnstilhørighet står mindre sentralt i forhold til utvalgets mandat, skal vi her fokusere på religionsfrihetens kollektive dimensjon.

Religionsfrihetens kollektive dimensjon handler i første rekke om retten til å uttrykke og utøve sin overbevisning sammen med andre mennesker, offentlig og privat. Internasjonale organer har i ulik grad lagt vekt på tros- og livssynssamfunns selvbestemmelsesrett som en viktig del av religionsfrihetens kollektive dimensjon. Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) er blant de som har understreket den korporative religionsfriheten i sine

dokumenter, blant annet i sluttdokumentet fra Wien-konferansen i 1986 (den gang KSSE). Men også Den europeiske menneskerettighetsdomstol har slått fast at retten til religions- og livssynsfrihet etter EMK 9 gjelder også for kirker og andre trossamfunn ettersom de utgjør organer som representerer individer (Van Dijk & Van Hoof 1997). Dette innebærer blant annet at kirker og trossamfunn har adgang til å levere klager til domstolen på vegne av sine medlemmer. Denne klageadgangen kan sees som det klareste uttrykk for at religionsfrihet også gjelder for tros- og livssynsorganisasjoner.

Et interessant spørsmål for å drøfte den status Den norske kirke har med dagens statskirkeordning ville være om kirken – i et tenkt tilfelle – på lik linje med andre trossamfunn i Norge ville kunne gå til sak mot staten og få den prøvet i Strasbourg eller om den med et statlig kirkestyre ikke ville bli anerkjent som autonom organisasjon i forhold til staten. Med endringene i Kirkeloven av 1996 har kirken på lokalt nivå fått status som eget rettssubjekt. Til tross for stor grad av statlig delegasjon av myndighet til Kirkemøtet over de siste tiår, er det fortsatt Kongen i kirkelig statsråd som etter Grunnloven står som kirkens overhode (jf. Grl. §§ 4 og 16). Det er derfor et spørsmål om det enkelte sogn eller organer som representerer soknene (for eksempel kirkelige fellestråd) vil kunne ha en klageadgang, mens Den norske kirkes sentrale organer med sin sterkere kobling til det statlige kirkestyre vanskeligere kan tenkes å kunne gå til sak mot staten. En situasjon der Kongen som øverste leder i Den norske kirke skulle gå til sak mot staten – og dermed også mot seg selv – framstår som utenkelig.

Andre sentralkirkelige organer (Kirkemøtet, bispemøtet) har ikke den juridiske status som selvstendige rettssubjekter som vil være en forutsetning for å kunne føre en sak for domstolen. Spørsmålet har trolig hovedsakelig en akademisk og prinsipiell interesse i dagens religionspolitiske situasjon.

Til tross for den nære forbindelsen mellom enkeltemenneskers religionsfrihet og tros- og livssynssamfunns rettigheter, kan det oppstå konflikter mellom det enkelte medlem og kirken eller organisasjonen. I saker der det er en konflikt mellom trossamfunnet og ett medlem, er det det enkelte medlems rett til å forlate organisasjonen som ivaretar hans eller hennes religionsfrihet. Internasjonal rettspraksis har for eksempel slått fast at en kirke eller et trossamfunn kan pålegge sine ansatte visse regler og restriksjoner for å opprettholde enhet i lærespørsmål eller praksis (Van Dijk & Van Hoof 1997). Tros- og livssynssamfunn beskyttes også av forsamlings- og organisasjonsfriheten (jf. SP art. 22). Innenfor en statskirkeordning vil det også være et menneskerettslig krav – som følge av den enkeltes rett til frihet fra religiøs tvang – at det er mulig å melde seg ut av statskirken uten frykt for sanksjoner av noe slag.

Det kan også sies å ligge en spenning mellom hensynet til trossamfunns religionsfrihet på visse områder på den ene siden og samfunnets allmenne lover og regler på den andre. Religionsfrihetens grenser gjelder for trossamfunn så vel som for individer. Uenighet om nøyaktig hvor denne grensen skal trekkes på ulike områder, kan sees som uttrykk for ulike tolkninger av rettsregler. Men det kan også gjenspeile ulike syn på grensen mellom offentlig og privat,

og dermed på hvor grensen skal trekkes mellom statens og trossamfunnenes ansvarsområde. Det er viktig å legge merke til at dette er en problematikk majoritetskirken og andre tros- og livssynssamfunn vil måtte forholde seg til uansett formelle relasjoner mellom staten og Den norske kirke. Allmene lover vil alle trossamfunn måtte forholde seg til, uavhengig av om de har et særskilt forhold til staten eller ikke. I Norge kommer dette til uttrykk for eksempel i debatten om hvorvidt likestillingslovens og arbeidsmiljølovens bestemmelser om ikke-diskriminering ved ansettelser på grunnlag av kjønn og seksuell samlivsform skal gjøres gjeldende også for tros- og livssynssamfunn.

Som vi kjenner fra den norske debatten om kirke/statforhold aktualiserer likevel en statskirkeordning på en spesiell måte spørsmålet om rekkevidde og grenser for kirkens selvstendighet i forhold til staten. Noen vil hevde at statskirkeordningen innebærer at det ikke kan trekkes noe skarpt skille mellom "staten" og "kirken" ettersom Kongen i kirkelig statsråd fungerer som et overhode for kirken. Andre vil legge vekt på den nedfelte praksis der staten i stor grad legger vinn på å respektere beslutninger tatt av kirkens egne organer på de områder der de har kompetanse, og særlig i saker som berører lærespørsmål. Spenningen i forhold til statskirkesamfunnets autonomi som trossamfunn reduseres jo større selvstendighet kirken gis innenfor statskirkeordningen.

Spørsmålet om en statskirkeordning i seg selv er i konflikt med prinsippet om religionsfrihet kan diskuteres både utfra et juridisk og et ideologisk ståsted. Etter gjeldende rett kan en legge til grunn at en statskirkeordning som utgangs-

punkt ikke i seg selv er i strid med de internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Dette fremgår blant annet i fortolkningen av EMK artikkel 9 i Darby-dommen (jf. EMK Darby vs. Sverige 1990), og i FNs menneskerettighetskomitees kommentarer til artikkel 18 i SP. Ifølge internasjonal rettspraksis vil det eventuelt være praktiseringen av statskirkeordningen på bestemte områder – og ikke ordningen i seg selv – som er av interesse i forhold til menneskerettighetsbestemmelser slik rettspraksis har vært inntil i dag.

A State Church system cannot in itself be considered to violate Article 9 of the Convention. In fact, such a system exists in several Contracting States and existed already when the Convention was drafted and when they became parties to it. However, a State Church system must, in order to satisfy the requirements of Article 9, include specific safeguards for the individual's freedom of religion. In particular, no one may be forced to enter, or be prohibited from leaving, a State Church.» (Darby case 1990, pkt. 45).

Erik Møse har imidlertid overfor utvalget pekt på at de internasjonale tilsynsorganer vil være på vakt når de står overfor en statskirkeordning. Slik sett er slike ordninger risikable i forhold til konvensjonene, men ikke nødvendigvis konvensjonsstridige. Det kan blant annet vises til uttalelser fra FNs menneskerettighetskomite etter behandlingen av Norges fjerde periodiske rapport i 1999 (CCPR/C/SR.1785 pkt. 40). Her heter det blant annet (formannens oppsummering):

Foremost among the subjects about which the Committee as a whole had expressed concern was the problem posed by the existence of article 2 of the Constitution establishing a state religion. The provision admittedly dated from the previous century, but its presence in the Norwegian Constitution struck a discordant note in view of the universality of human rights and could even lead to discrimination. The fact that the State religion enjoyed certain facilities not accorded to other religions constituted discrimination; there were, for example, the problems of teachers being required to give religious instruction, members of the State church having to comply with certain conditions, and parents being obliged to ask for exemption if they did not want their children to attend the religious instruction classes. Those were questions which Norway would do well to study in depth.

Møse har pekt på at det er et viktig premiss for en statskirkeordning at forskjellsbehandling overfor ulike grupper må være "saklig begrunnet". Vi vil utdype dette i forbindelse med prinsippet om likebehandling under.

Privat og offentlig

Religionsfriheten innebærer også retten til å utøve sin religion "offentlig eller privat". I tillegg til den generelle ytringsfrihet vil også retten til forsamlings- og organisasjonsfrihet gi et vern om enkeltmenneskers og trossamfunns rett til å uttrykke og utøve sin religion og sitt livssyn. Mens retten til å ha og endre en overbevisning ("forum

internum”) ikke kan innskrenkes, kan staten av hensyn vi skal komme nærmere inn på under i enkelte tilfelle begrense retten til å utøve sin religion i offentligheten (Nowak 1993).

FNs menneskerettighetskomite har utdypet noe av innholdet i religionsfrihetens offentlige dimensjon (General comment nr. 22, 1993). Retten til å tilbe (“worship”) inkluderer deltakelse i rituelle handlinger og seremonier som uttrykker tro, samt andre handlinger som kan sees som ulike former for uttrykk for tilbedelse. Komiteen viser til at praktisering av religion også kan komme til uttrykk gjennom bestemte fastetradisjoner, bruk av særskilte klesdrakter og hodeplagg og bruk av språk som er knyttet til en bestemt gruppe. Ulike land har gjennom sin religionspolitikk vist at de har ulike tolkninger av hva religionsfrihetens offentlige dimensjon innebærer. I Frankrike førte statens ideal om livssynsneutralitet og religion som privatsak blant annet til et forbud mot at muslimske jenter fikk gå med skaut i den offentlige skolen. I Norge og en rekke andre europeiske land er det ikke noe slikt forbud.

I forbindelse med konkretiseringen av religionsfrihetens offentlige dimensjon, understreker og utdyper FN-komiteen samtidig dens kollektive dimensjon idet den anerkjenner handlinger utført av religiøse grupper; retten til å velge sine religiøse ledere, prester og undervisningspersonell, rett til å etablere seminarer eller skoler med religiøs forankring og frihet til å utforme og distribuere religiøse tekster og publikasjoner. Dette kan sees som en understrekning av trossamfunnenes rett til selvbestemmelse på religionsfrihetens område.

Her ser vi at det finnes momenter som kan kobles til diskusjoner om hvilket organ som kan eller bør utnevne ”religiøse ledere” i Den norske kirke. Problemstillingen må imidlertid også sees i sammenheng med diskusjonen om fortolkning av ulike sider ved gjeldende ”statskirkerett”. Når Kongen – i kirkelig statsråd – fungerer som kirkestyre (jf. grl. §§12 og 16) er det en del innenfor Den norske kirke som oppfatter det slik at det med dagens statskirkeordning kan sies å være et ”kirkelig organ” som utnevner biskoper. Dersom man legger til grunn at Kongen i kirkelig statsråd kun er å forstå som et konstitusjonelt organ blir bildet et annet. Spørsmålet om, og eventuelt i hvilke forstand og i hvilken grad, det er mulig å skille skarpt mellom staten og kirken som to uavhengige instanser i kirkestyret med dagens stat/kirke-relasjoner kan ha betydning for hvordan man vurderer behovet for endringer av relasjonene ut fra religionsfrihetstenkningen.

Likebehandling

FNs menneskerettigheter er rettigheter som tilkommer alle mennesker i alle land likt, uavhengig av religiøs, etnisk eller annen tilhørighet. Dette ikke-diskrimineringsprinsippet er også nedfelt i EMK artikkel 14; De rettigheter som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon gjelder for alle uansett religiøs eller annen tilhørighet. Internasjonal rettspraksis slår fast at prinsippet om likebehandling gjelder så lenge det ikke finnes en ”rimelig” eller ”objektiv” grunn til at forskjellsbehandling skulle tillates. Dette kan tolkes slik at staten i utgangspunktet ikke skal kunne forskjellsbehandle mennesker – eller grupper av mennesker –

på grunnlag av deres religiøse eller livssynsmessige tilhørighet. Det er likevel grunn til å understreke at likebehandlingsprinsippet tillegges større vekt i forhold til sikring av religionsfrihetens negative dimensjon (friheten fra religiøs tvang) enn i forhold til dens positive dimensjon (ulike støtteordninger etc) ettersom det generelt stilles mindre krav til aktiv statlig støtte til religionsutøvelse enn til sikring mot overgrep og tvang.

Prinsippet om likebehandling har relevans i forhold til vårt tema fordi det kan legge føringer på religionspolitikken område. Dersom staten for eksempel ønsker å gi støtte til en bestemt religiøs gruppe eller organisasjon, skulle den utfra hensynet til likebehandling gi tilsvarende – eller lignende - støtte til andre trossamfunn. Internasjonal rettspraksis viser at prinsippet om likebehandling har blitt tillagt vekt i saker som berører religionsfrihet både på individ- og gruppenivå (jf. for eksempel *Canea Catholic Church vs. Greece*, European Court of Human Rights, 1997). Også i andre internasjonale menneskerettighetsfora og i den norske menneskerettighetsdebatten har prinsippet om likebehandling blitt tillagt stadig større vekt det siste tiåret.

Prinsippet om likebehandling kan tenkes å utfordre enkelte sider ved norsk religionspolitikk, som for eksempel institusjonspresttjenesten. Her vil det imidlertid være nødvendig å vurdere eksisterende og alternative ordninger i lys av prinsippet om at forskjellsbehandling kan finne sted der det er ”rimelige” eller ”objektive” grunner til det. Et av kriteriene vil her kunne være hvor mange medlemmer som tilhører de ulike trossamfunn og dermed

hvor stort behov det kan tenkes å være for faste ordninger av ulike slag innenfor de ulike offentlige institusjoner. Særlig innenfor institusjoner der man ikke har adgang til religionsutøvelse med mindre staten setter i verk eller åpner for særskilte ordninger (som for eksempel mulighet til å møte religiøse ledere mens man er innsatt i fengsel eller avtjener verneplikt i det militære), vil trolig prinsippet om likebehandling måtte tillegges betydelig vekt.

Likebehandlingsprinsippet antas også å være til hinder for at enkeltmennesker skal tvinges til å bidra med støtte til andre trossamfunns virksomhet. Østersjørådets høykommissær for menneskerettigheter og demokrati har blant annet kritisert Danmark og andre land som har finansieringsordninger som medfører at alle skattebetalere støtter majoritetsreligionen uten at det finnes ordninger som gir tilvarende støtte til andre tros- og livssynssamfunn. Norsk religionslovgivning og religionspolitikk har de siste tiår lagt til grunn at tros- og livssynssamfunn i den grad det er mulig og rimelig skal få lik støtte til sine aktiviteter. Et eksempel på en slik likebehandling er bestemmelsene i Trossamfunnsloven av 1969 om at de ulike trossamfunn skal kunne få en årlig støtte regnet ut i forhold til antall medlemmer som tilsvarende støtten Den norske kirke får per medlem i året, både på statlig og kommunalt nivå. En tilsvarende støtteordning gjelder for ikke-religiøse trossamfunn/ livssynssamfunn, jf. Lov om tilskot til livssynssamfunn av 1981. Trossamfunnsloven inneholder også bestemmelser som åpner for statlig delegasjon av myndighet til ulike trossamfunn som tilsvarende det Den norske kirke har fått tildelt, som for eksempel vigselfrett.

Til tross for de ordninger som det her er vist til, er det klart at en statskirkeordning på en del områder vil kunne innebære spenninger – eller konflikter – i forhold til likebehandlingsprinsippet. Noen vil hevde at en statskirkeordning i seg selv innebærer en prioritering av ett bestemt livssyn eller trossamfunn som kan sees som en form for symbolsk forskjellsbehandling og som dermed kan komme i konflikt med likebehandlingsprinsippet. Internasjonale organer (for eksempel Den europeiske menneskerettsdomstol) har imidlertid lagt til grunn at en statskirkeordning i seg selv ikke kan sies å innebære en konflikt i forhold til religionsfrihets- eller likebehandlingsprinsippet slik disse hittil har blitt fortolket i internasjonal rett (jf. *Darby vs. Sweden*, EMK 1990): Det avgjørende er hvordan en slik ordning utformes i praksis. En av de grunnlovsbestemmelser mange mener kan utfordre prinsippet om likebehandling, er § 12 som inneholder et krav om at halvparten av Regjeringens medlemmer skal bekjenne seg til den evangelisk-lutherske tro. Selv om dette er tolket slik at det er et krav om medlemskap i Den norske kirke (Andenæs 1996), vil bestemmelsen i en gitt situasjon kunne bidra til å forhindre at borgere med annen religiøs tilhørighet får mulighet til å delta i regjeringen.

Som organisert trossamfunn kan en kirke ha enten privat- eller offentligrettslig status. Noen vil hevde at full religionsfrihet innebærer likebehandling på dette området slik at alle tros- og livssynssamfunn i utgangspunktet skal ha like muligheter til å oppnå en bestemt rettslig status. Menneskerettslig sett er dette imidlertid ikke noe krav ifølgende dagens internasjonale rettstilstand. Prinsippet om likebe-

handling setter likevel visse grenser for landenes utvikling av registreringsordninger etc for trossamfunn ettersom ulike rettigheter for trossamfunn i praksis kan føre til ulike rettigheter for mennesker på bakgrunn av deres religiøse/livssynsmessige tilhørighet.

Minoriteter og majoritet

Prinsippet om likebehandling kan sees i sammenheng med det minoritetsvern internasjonale menneskerettigheter sikter mot å gi (SP art. 27). For eksempel har FNs menneskerettighetskomite undertreket at det ikke er adgang til å utestenge mennesker fra offentlige stillinger fordi de tilhører bestemte religiøse grupper. De internasjonale menneskerettighetsstandardene beskytter også religiøse minoriteter mot indirekte diskriminering som følge av eventuelle statlige prioriteringer av "tradisjonelle religioner" ("traditional religions"). Særlig understreker komiteen at stater ikke må diskriminere nyetablerte religiøse grupper eller organisasjoner. Også statlig støtte til religiøse minoriteter må skje i henhold til prinsippet om likebehandling. Forskjellsbehandling kan – som vist over – bare forsvares dersom det gis en saklig begrunnelse ("reasonable and objective criteria"). Hensynet til en rimelig balanse mellom majoritets- og minoritetsinteresser vil for eksempel kunne forutsette en forskjellsbehandling i visse tilfelle. Noen ganger vil det være nødvendig med særlige støtteordninger og tiltak for å sikre minoriteters interesser og rettigheter. I enkelte tilfelle vil det også være behov for ordninger som er tilpasset størrelsen på en gruppe. For eksempel vil det trolig ikke være behov for en Imam i alle fengsler i land der kun en liten

gruppe tilhører Islam, selv om majoritetsgruppen har en omfattende fengselsprestordning. Prinsippet om likebehandling ville derimot kunne forutsette at alle insatte muslimer også har tilgang til religiøs betjening, sikret gjennom praktiske ordninger som svarer til størrelsen på denne gruppen av innsatte.

Komiteen uttaler i en kommentar til religionsfrihetsbestemmelsen (SP art. 18) at hvis religiøse normer og sannheter ("a set of beliefs") framstår som offisiell ideologi i forfatninger, erklæringer eller annet regelverk, skal dette ikke føre til noen begrensninger av religionsfriheten eller av noen andre menneskerettigheter, eller til diskriminering av personer som ikke aksepterer eller motsetter seg ideologien (pkt. 10). Denne uttalelsen fra FNs menneskerettskomite har relevans i ethvert land der en religiøs gruppe utgjør en klar majoritet, og ikke mindre i land der det er særskilt nære bånd mellom denne gruppen og staten. Uttalelsen sikter mot beskyttelse av majoritetens så vel som minoritetenes rett til religions- og livssynsfrihet.

Minoritetsvernet kan sees som en utdypning også av religions- og livssynsfrihetens kollektive dimensjon. I norsk sammenheng er livssynsminoriteter som nevnt over sikret likebehandling på en del områder som følge av Trossamfunnslovens bestemmelser. Det faller utenfor denne rapportens rammer å gi en vurdering av hvorvidt den evangelisk-lutherske religion som følge av statskirkeordningen fungerer som "offentlig ideologi" i Norge på en måte som innebærer krenkelser av minoriteters religionsfrihet. Det vil imidlertid være viktig at kirke/stat-utvalget drøfter implikasjoner for andre tros- og livssynssamfunn

både knyttet til dagens ordning og til alternative ordninger for kirke/stat-relasjoner. Majoritetskirkens forhold til staten kan vanskelig forstås og vurderes uten en vurdering av statens forhold også til andre tros- og livssynssamfunn.

3.3 Religionsfrihetens rekkevidde og grenser

Den enkeltes rett til å ha og til ikke å ha en religion samt til å endre sin religiøse overbevisning, er ukrenkelig. Staten kan aldri gripe inn med tvang eller trusler mot religionsfrihetens private, individuelle dimensjon. Retten til å utøve/uttrykke sin religion eller overbevisning kan derimot under gitte forhold og utfra gitte betingelser begrenses. Men det er visse kriterier som må ligge til grunn når religionsfriheten skal begrenses. For det første kan denne offentlige eller kollektive dimensjonen ved religions- og livssynsfriheten bare begrenses dersom det kan anses å være "nødvendig i et demokratisk samfunn" av hensyn til den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andre menneskers rettigheter. I tillegg må det finnes en lovhjemmel for begrensningene (SP art. 18, 3. ledd). Denne bestemmelsen gir grunnlag for debatt om religionsfrihetens rekkevidde og grenser og samtidig for den statlige toleransen i et demokratisk samfunn.

Vi ser at begrensningene i religionsfriheten legger til grunn skillet mellom frihetenes negative og positive dimensjon som vi har vist til over. Mens friheten fra religiøs tvang eller indoktrinering i statlig regi er absolutt, kan friheten til å utøve og uttrykke sin religion i visse tilfeller begrenses.

Hittil har vi tatt utgangspunkt i tolkninger av religionsfrihetens rekkevidde ifølge dagens rettspraksis og rettstilstand. Hvordan rettssituasjonen vil bli i fremtiden, kan en bare spekulere over. For eksempel kan en spore tendenser til økt vekt på religionsfrihetens korporative og dens positive dimensjon i internasjonale avtaler som (ennå) ikke er juridisk bindende for statene. Det kan blant annet vises til Erklæringen av 1981 om avskaffelse av alle former for diskriminering og intoleranse på grunnlag av religion eller livssyn, og til OSSE-avtaler og uttalelser som peker i samme retning (OSSEs sluttdokument fra Wien-konferansen 1986). Også prinsippet om likebehandling / ikke-diskriminering har fått økt oppmerksomhet og vekt i internasjonale fora de senere år. Dersom det er dekning for å hevde at det er en internasjonal tendens i retning av skarpere skille mellom stat og kirke, kan det også spørres om ikke dette på sikt vil kunne påvirke tilsynsorganenes vurderinger av om statskirkeordningen i seg selv kan være i konflikt med religionsfriheten.

Ulike tolkninger av religionsfrihetens rekkevidde og grenser utover det strengt juridiske, vil ha sammenheng med hvordan man vurderer forholdet mellom statens og individers eller gruppers ansvar og myndighet, og hvordan man synes statens forhold til ulike oppfatninger av det gode liv bør være (jf. kapittel 2 foran). Denne form for sammenheng skal vi komme tilbake til senere i kapitlet om religionspolitiske modeller.

3.4 Religionsfrihet i Norge

En sterk vektlegging både av religionsfrihetens positive og

kollektive dimensjon har preget norsk religionspolitikk de siste tiårene. Religionslovgivningen i Norge er på flere områder også preget av en sterk vektlegging av likebehandlingsprinsippet (jf. over om Trossamfunnslovens støtteordninger), selv om den kan sies å sette Den norske kirke i en særstilling (jf. GrL. §§ 2, 4, 12 og 16). Likebehandlingsprinsippet og den aktive støtten til ulike tros- og livssynsamfunn har kommet gradvis inn i norsk religionspolitikk de siste tiår, og har supplert den tidligere linjen der prinsippet om toleranse innebar en aksept av minoritetsgrupper uten at disse dermed fikk noen nevneverdig statlig støtte. Som vi så innledningsvis i kapitlet om "Statssyn og samfunnssyn" vokste også toleranselinjen fram gradvis etter hvert som man fjernet de tidligere gunnlovsbestemmelser som hindret visse religiøse grupper å etablere seg i landet. Disse utviklingslinjene viser at statens forhold til tros- og livssynssamfunn har endret seg parallelt med – og i stor grad også som følge av – en endring i forståelsen av religionsfrihetens rekkevidde.

Utover de krav som følger av internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av, er vilkårene for religionsfrihet i Norge i dag i stor grad definert gjennom Grunnlovens bestemmelser om "Kongens" kirkestyre, bestemmelser om Den norske kirkes organisering og virksomhet i Kirke-loven av 1996, Trossamfunnsloven av 1969 med dens ordninger for registrering av og støtte til trossamfunn og Lov av 1981 om tilskot til livssynssamfunn.

I tillegg er det lagt føringer for forholdet mellom staten og tros- og livssynsretninger i blant annet Lov om gravferd og forvaltning av kirkegårder av 1996, Opplæ-

ringsloven av 1997 og gjennom etablert praksis på ulike områder.

Innledningsvis er det viktig å understreke at den norske religionspolitikken på flere måter går langt i å sikre religions- og livssynsfrihet, og på visse områder lenger enn de minstekrav menneskerettighetskonvensjonene oppstiller. For eksempel innebærer statens økonomiske støtteordninger for tros- og livssynssamfunn at man går lenger i å sikre religionsfrihetens positive dimensjon enn det konvensjonene krever. I gjennomgangen av religionsfrihetens rekkevidde og grenser etter internasjonal rett pekte vi på flere utfordringer og dilemmaer som kan knyttes til dagens norske religionspolitiske ordning. I tillegg til den generelle kirkelige og kirkepolitiske debatt pågår det flere prosesser og debatter i Norge for tiden som fokuserer på religionsfrihet og vilkår for tros- og livssynssamfunns virksomhet. I den videre debatten om religionsfrihet og kirke/stat-relasjoner vil det være aktuelt å trekke inn spørsmål som drøftes blant annet i følgende dokumenter:

- I mai 2000 la et interdepartementalt arbeidsutvalg fram en rapport med forslag til endringer av ordningene for registrering og finansiering av tros- og livssynssamfunn i Norge. I rapporten foreslås det blant annet at statlig finansiering av institusjonspresttjenesten inkluderes i beregningsgrunnlaget for støtte til andre tros- og livssynssamfunn. Rapportens anbefalinger vil blant annet kunne trekkes inn i drøftingen av hvilke implikasjoner likebehandlingsprinsippet har og bør ha for statens for-

hold til majoritetskirken og andre tros- og livssynssamfunn.

- Det offentlige dåpsopplæringsutvalget leverte i september 2000 sin innstilling om økonomiske, organisatoriske og juridiske rammebetingelser for Den norske kirkes dåpsopplæring. Utvalget konkluderte blant annet med at retten til dåpsopplæring bør lovfestes under forutsetning av at staten stiller nødvendige midler til disposisjon for at en slik rett skal kunne innfris blant annet gjennom økning av antall undervisningsstillinger i kirken. Det lå utenfor utvalgets mandat å utrede konsekvenser for støtteordninger til andre tros- og livssynssamfunns opplæringsvirksomhet av en slik eventuell satsning. Dette aspektet vil trolig bli viktig i den videre debatt om og politiske behandling av utvalgets forslag.
- Et utvalg bestående av representanter for Den norske kirke og en rekke andre tros- og livssynssamfunn la i desember 2000 fram et notat med anbefalinger om religionspolitiske tiltak for å bedre vilkårene for religionsfriheten i Norge. Arbeidsgruppen var nedsatt som en del av en nasjonal religionsdialog i regi av Verdikommisjonen og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Blant anbefalingene i rapporten var blant annet et forslag om styrking av ulike tros- og livssynssamfunns muligheter til å yte tjenester innefor fengsels-, sykehus- og militærvesenet. Arbeidsgruppen gikk også inn for andre religionspolitiske endringer

som sikter mot større grad av reell likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn i Norge.

- Høsten 2000 la Administrativt-juridisk utvalg i Norges kristne råd fram en rapport som drøfter utfordringer knyttet til dagens institusjonsprestjeneste blant annet i lys av hensynet til likebehandling av ulike kirkesamfunn. I rapporten foreslår utvalget at det åpnes for å dispensere fra kravet om medlemskap i Den norske kirke ved ansettelse i institusjonsprestjeneste. Alternativt foreslår utvalget at de utgifter fylkeskommunen har til prestestillinger på sine institusjoner skal danne grunnlag for refusjon til ulike trossamfunn på samme måte som for stat og kommune, slik at det enkelte trossamfunn kan bli bedre istand til å bruke ressurser på sine medlemmer som bor/behandles på disse institusjonene.

Den følgende oversikten over områder der det er eller kan tenkes å være særskilte utfordringer i forhold til religionsfrihetens ulike dimensjoner enten for Den norske kirkes medlemmer eller for medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn, er i all hovedsak basert på momenter som tas opp i de dokumenter vi har vist til over. Oversikten viser også til spørsmål som drøftes i den kirkepolitiske debatt. I tillegg trekker vi inn synspunkter fra Erik Møse om grunnlovsbestemmelser om statskirken i lys av religionsfrihetens prinsipper.

Grunnlovens bestemmelser

Det er særlig Grunnlovens paragrafer 2, 4, 12 og 16 som er sentrale i en drøfting av forholdet mellom dagens statskirkeordning og religionsfriheten. Vi legger her vekt på å få fram de krav religionsfriheten etter internasjonal rett stiller til stat/kirke-forhold. En prinsipiell og ideologisk tilnærming til problemstillingene vil komme tilbake til i kapittel 5.

- Grl. § 2: Grunnlovens bestemmelse om at "den evangelisk-lutherske religion forbliver statens offentlige religion" er kombinert med en stadfesting av religionsfriheten¹ (§2). Dette kan synes som et konstitusjonelt paradoks, eller i beste fall et spenningsfylt forhold mellom to grunnlovsprinsipper. Vi kan likevel slå fast at den norske forfatning åpenbart legger til grunn at det ikke er eller behøver å være noen konflikt mellom en statskirkeordning slik den er utformet hos oss, og prinsippet om religionsfrihet. Som nevnt over har FNs menneskerettighetskomite nylig uttalt at Grl. § 2 om statens offentlige religion kan føre til diskriminering. Dette rokker likevel ikke ved konklusjonene om at statskirkeordningen i seg selv ikke er i konflikt med menneskerettighetene i følge dagens internasjonale rettsituasjon. Tidligere har imidlertid komiteen pekt på at det foreligger en klar konflikt mellom paragrafens bestemmelse om at statskirkens medlemmer er forplikte-

¹ Religionsfriheten inkluderer etter norsk grunnlovstolkning også livssynsfrihet; retten til ikke å ha noen religion eller tro (Andenæs 1991, Aarre 1997).

tet til å oppdra sine barn i samme tro og de internasjonale bestemmelser om religionsfrihet og foreldrenes rett til å bestemme over sine barns oppdragelse, selv om Norge i sitt forsvar for bestemmelsen har vist til den i dag bare er å forstå som en moralsk forpliktelse. Overfor utvalget har Møse vist til disse påpekningene fra komiteen, og konkludert at det nå er utvilsomt at Komiteen anser at regelen om foreldres oppdragelsesplikt i grunnloven § 2 er i strid med SP.

· Grl. § 4: Bestemmelsen om Kongens konfesjonsplikt – som er nært forbundet med hans rolle som kirkens overhode (jf. § 16) - kan synes å være i konflikt med religionsfrihetens negative dimensjon; friheten fra tvang til tro. En individuell klagesak vil likevel i dette tilfellet være nærmest utenkelig. Abdikasjon er også en mulighet.

· Grl. § 12: Kravet i § 12 om at halvparten av regjeringens medlemmer skal bekjenne seg til den evangelisk-lutherske tro kan reise problemer, dels i forhold til det generelle krav om likebehandling, dels SP art. 25 om lik adgang til offentlige verv. Hittil har imidlertid ikke de internasjonale tilsynsorganene pekt på dette som et problem. Erik Møse har pekt på at de internasjonale tilsynsorganer hittil ikke synes å ha vært spesielt opp-tatt av forholdet, selv om det har vært nevnt i norske rapporter. Opprettholdes en statskirkeordning uten et slikt ”numerisk konfesjonskrav”, unngås gråsonen. Andre vil derimot stille spørsmål ved hvordan statskir-

keordningen skulle få en tilstrekkelig kirkelig legitimitet dersom ikke den statlige del av kirkestyret består av medlemmer med tilhørighet til Den norske kirke (Gullaksen 2000), og noen vil mene at statskirkeordningen heller ikke i dag har tilstrekkelig kirkelig legitimitet.

· Grl. § 16: Denne bestemmelsen slår fast at Kongen er øverste leder i Den norske kirke, og gir Kongen (i praksis regjeringen i kirkelig statsråd, jf. § 12) anordningsmyndighet på kirkerettens område, blant annet i form av ansvar for biskoper og presteskap samt regler om liturgi og gudstjenester. Som et av grunnlovens prerogativer trekker bestemmelsen opp grenser for Stortingets makt på dette området. Møse peker på at dette reiser spørsmål i forhold til religionsfriheten. Menneskerettslig fremtrer situasjonen som noe usikker: Statskirkeordningen gir ett kirkesamfunn formell fortrinnsrett, men åpner samtidig for statlig innblanding. Spenningen reduseres jo større selvstendighet statskirkesamfunnet gis.

Vi ser at det – med unntak av bestemmelsen om foreldres oppdragelsesplikt (§2) – ikke i utgangspunktet kan påvises klare juridiske konflikter mellom grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen og religionsfriheten slik den er definert og fortolket av internasjonale organer. Analysen viser imidlertid at det er flere gråsoner og spenningsforhold det er nødvendig å drøfte, også i lys av prinsipielle og normative vurderinger og ulike oppfatninger om hvordan

statens forhold til religion og kirkens forhold til staten bør være.

Andre lovbestemmelser

Religions- og livssynsfriheten er utdypet gjennom prinsipper og bestemmelser i Trossamfunnsloven av 1969 og i Lov om tilskot til livssynssamfunn av 1981. Mens Grunnloven først og fremst sikrer den individuelle religionsfrihet, legger Trossamfunnsloven til grunn at Den norske kirke – på linje med andre trossamfunn – skal sikres visse rettigheter som kollektive størrelser. Religionslovgivningen legger også vekt på prinsippet om stor grad av likebehandling mellom ulike tros- og livssynssamfunn innenfor de rammer statskirkeordningen trekker opp. I det følgende skal vi peke på noen ordninger og bestemmelser som kan innebære utfordringer i forhold til religionsfriheten for Den norske kirke (og dens medlemmer) og for vern om religions- og livssynsfrihet for andre tros- og livssynssamfunn (og deres medlemmer). Oversikten er ikke ment å være uttømmende, men gi eksempler på områder som kan være aktuelle å trekke inn i vurderingen av alternative modeller for stat/kirke-relasjoner.

- *Kirkelig selvbestemmelse*: I den kirkepolitiske debatt har det med jevne mellomrom vært strid om hvor grensen skal gå for det statlige kirkestyrets handlefrihet i saker som berører lærespørsmål.
 - Kirkelig uenighet om ansettelse av prester som lever i homofilt partnerskap samt håndtering av sa-

ker der prester frasier seg sin biskops tilsyn med henvisning til ulik tolkning av læren har ført til debatt om tolkninger i lærespørsmål og om statskirkeordningen og hensynet til kirkelige organers selvstendighet. Disse spørsmålene har både kirkerettslige, statskirkerettslige og arbeidsrettslige sider. På den ene side dreier det seg om fortolkning av kirkens læreskrifter, samt om forholdet mellom kirkens formelle ordninger gitt gjennom tilsetningsforskrifter etc og de mer uskrevne normer for lojalitet mellom kirkens ulike organer. På den annen side handler debatten om hvorvidt, i hvilken grad og på hvilke områder den statlige del av kirkestyret (Kongen i kirkelig statsråd) er forpliktet til å etterkomme (andre) kirkelige organers uttalelser, særlig i spørsmål av læremessig betydning. Situasjonen kompliseres ved at det er ulike oppfatninger i en del lærespørsmål både innad i og mellom sentrale kirkelige organer.

- Noen vil hevde at trossamfunns mulighet til selv å velge sine ledere også kan sees som en følge av religionsfrihetens kollektive dimensjon. I norsk sammenheng kompliseres spørsmålet av at det kirkelige statsråd rettslig sett også er en del av kirkestyret, med Kongen som øverste leder med ansvar blant annet for lærespørsmål og for utnevning av geistlige. Hensynet til trossamfunns selvbestemmelse trekkes blant annet inn i debatten om evaluering av ordninger for nominasjon og valg av biskoper.

Likebehandlingsprinsippet: Selv om trossamfunnsloven og lov om tilskudd til livssynssamfunn gjennom kompensierende finansieringsordninger, rett til å få delegert vigselfmyndighet m.m. går langt i å sikre likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, er det også ordninger som innebærer ulike rettigheter og plikter for medlemmer av majoritetskirken og de øvrige tros- og livssynssamfunn. Noen av disse tas blant annet opp i det tidligere omtalte dokumentet arbeidsgruppen fra Verdikommisjonen og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn nylig har lagt fram.

- Kirkeloven fastsetter at barn tilhører Den norske kirke dersom foreldrene ikke gir beskjed om noe annet og en av foreldrene er medlem i kirken (KL § 3). Foreldre som tilhører andre trossamfunn må derimot aktivt melde fra om hvilket trossamfunn barna skal tilhøre (TL §§ 5 og 6).
- Til tross for den kompensatoriske finansieringsordningen trossamfunnsloven (§19) og lov om tilskudd til livssynssamfunn gir, er det i praksis ulike muligheter for finansiering for tros- og livssynssamfunn på en del områder. For eksempel tas ikke tomteverdien for arealer Den norske kirke får til disposisjon for oppføring av kirkebygg med i beregningsgrunnlaget for kommunale tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

- De kirkelige fellestråd har ifølge gravferdsloven (GL §3) ansvaret for forvaltning av kirkegårder, mens kommunen har det økonomiske ansvaret. Dette betyr at medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn i utgangspunktet må forholde seg til Den norske kirke i forbindelse med gravlegging av egne medlemmer. Også dette kan sees som problematisk i forhold til ikke-diskrimineringsprinsippet. Gravferdsloven åpner imidlertid for at også registrerte trossamfunn kan vigsle kirkegård eller deler av en offentlig kirkegård (GL §28, jf. Trossamfunnslovens § 18), og står uansett fritt til å gjennomføre sine begravelser i tråd med sine ritualer og med forstandere fra den dodes tros- eller livssynssamfunn. Så lenge gravplassen befinner seg på offentlig kirkegård vil det likevel være kirkelig fellestråd som har ansvaret for selve kirkegårdsforvaltningen. Det er også flere steder mangel på lokaler i tilknytning til gravplassene som er egnet til bisettelser for personer som ikke tilhører kristne trossamfunn.
- Opplæringsloven (§§ 1-2 og 2-4) inneholder bestemmelser både om skolens formål ("...gi kristen og moralsk oppseding.") og om den felles religions- og livssynsundervisningens innhold ("...gi grundig kjennskap til Bibelen og kristendommen som kulturarv og evangelisk-luthersk tru...") som befester en bestemt religions eller konfesjons stilling. Dette kan på den ene side forstås utfra den rolle kristendommen har hatt og fortsatt har i sam-

funnet. På den annen side kan disse formuleringene fortone seg problematiske i forhold til prinsippet om likebehandling.

· *Den positive religionsfrihet:* En vesentlig forutsetning for trossamfunns virksomhet og opprettholdelse er at det foregår en stadig rekruttering av nye medlemmer som føler tilhørighet til trossamfunnets lære og organisasjon. Økonomiske ressurser til å drive trosopplæring i egen regi, særlig overfor barn og unge, er en forutsetning for en slik undervisningsvirksomhet. Den norske kirkes dåpsopplæring foregikk inntil 1969 i praksis hovedsaklig i den offentlige skoles kristendomsundervisning. Endringene i skolens religionsundervisning fra 1969 – og i særlig grad innføringen av KRL-faget i 1997 – har gjort det nødvendig for kirken å utvikle et eget dåpsopplæringsopplegg. Det mangler imidlertid ressurser til å gjennomføre de kirkelige dåpsopplæringsplanene (NOU 2000:26). Også andre tros- og livssynssamfunn har behov for støtte til egen undervisningsvirksomhet. Med innføringen av KRL-faget falt i praksis støtteordningene for trossamfunnenes egen opplæring bort (jf. Trossamfunnslovens §20). Dersom man ønsker å videreføre den norske tradisjonen for aktiv støtte til tros- og livssynssamfunn, vil en viktig religionspolitisk utfordring i de kommende år være å sikre bedre vilkår både for Den norske kirkes og for andre tros- og livssynssamfunns egen undervisningsvirksomhet.

Religionspolitisk praksis

Utfordringer knyttet til religionsfrihetens ulike dimensjoner kommer til uttrykk også i forhold til ordninger som er etablert gjennom religionspolitisk praksis. To inter-religiøst sammensatte arbeidsgrupper som på oppdrag fra Verdikommisjonen og Samarbeidsrådet har drøftet utfordringer for religionsfriheten i Norge nevner blant annet institusjonsprestordningen og skolens religionsundervisning og formålsbestemmelse som felt der det gjenstår utfordringer. Institusjonsprestordningen drøftes også i rapporten fra Norges kristne råd. Flere instanser har også pekt på utfordringer når det gjelder religionsundervisning og formålsbestemmelser i skolen.

· *Institusjonsprestordninger:* I Norge har vi en omfattende ordning med fengsels-, sykehus- og feltprester, hovedsakelig ansatt i eller rekruttert fra Den norske kirke. Det er ledelsen ved den enkelte helseinstitusjon som avgjør om det ved ansettelse av sykehusprest skal stilles krav til medlemskap i Den norske kirke. Denne kravet er ikke lovhjemlet, men er etablert gjennom sedvane. I forsvaret er det bare prester fra Den norske kirke og fra Den Evangelisk-Lutherske Frikirke som kan få fast ansettelse som feltprest. Prester fra andre kristne kirkesamfunn kan innkalles som feltprester i krigstid, og tilsettes i engasjement i sin førstegangstjeneste. Den norske kirkes liturgier benyttes i feltprestekorpset. Med Oslo biskop som tilsynshavende har feltprestekorpset også ansvar for at vernepliktige med som tilhører andre tros- og livssynssamfunn skal kunne praktisere sin

religion eller sitt livssyn. Tilsvarende har det hittil vært fengselsprester med tilhørighet til Den norske kirke som har hatt ansvaret for at innsatte med annen religiøs tilhørighet får dekket sine religiøse behov under fengselsoppholdet, for eksempel ved å tilrettelegge for kontakt med sjelesørger/religiøs leder fra den innsattes eget trossamfunn. En rekke ulike tros- og livssynssamfunn har vært aktive i norsk fengselsvesen de seneste tiårene, men det er i liten grad etablert faste ordninger for hvordan denne kontakten skal fungere og organiseres. Det ble i 2000 satt i gang et forsøk med fast tilknyttet Imam i et av Oslos fengsler. Utvikling av gode tilbud for innsatte med ulik religiøs bakgrunn er nødvendig av hensyn både til den religionsfrihetens individuelle og positive dimensjon (retten til å utøve sin religion), og av hensynet til likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn.

Kirke/skole-samarbeid: Ved en rekke skoler er det tradisjoner for et nært samarbeid med den lokale kirke på ulike områder. Selv om biskopene i Den norske kirke ikke lenger har et tilsynsansvar i forhold til skolens religionsundervisning, har en opprettholdt tradisjonen med jevnliges visitaser. Kirkeloven inneholder også en bestemmelse som åpner for at kirken holder sin konfirmasjonsundervisning for egne medlemmer i skolens tid og rom, og denne muligheten benyttes enkelte steder. Ved de fleste skoler arrangeres det hvert år skolegudstjenester i samarbeid med den lokale kirke, blant annet i forbindelse med jul. Etter hvert som religions-

og livssynspluraliteten øker, gjør hensynet til likebehandling det trolig nødvendig med utvikling av nye ordninger for samarbeid også mellom skolen og ulike tros- og livssynssamfunn.

Skolens religionsundervisning: Grunnskolefaget Kristendomskunnskap med religions- og livssynorientering (KRL) har skapt mye debatt både forut for og etter at det ble innført, blant annet fordi flere livssynsgrupper mener obligatorisk deltakelse i faget er i konflikt med foreldrerett og religionsfrihet. Erik Møse skrev i 1997 en juridisk utredning om KRL-fagets forhold til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner (vedlegg til Ot. Prp. Nr. 38 1996-97). Her konkluderte han at det tryggeste ville være en generell fritaksrett fra faget, men at en begrenset fritaksrett ikke ville være i strid med konvensjonene forutsatt at praktiseringen av faget lå innenfor konvensjonens rammer. Utvalget vil vise til at det nå er foretatt evalueringer av hvordan faget og fritaksordningen praktiseres. Stortinget vil i løpet av 2001 vurdere eventuelle endringer i faget og/eller fritaksordningen på bakgrunn av evalueringen og en Stortingsmelding fra departementet. Flere medlemmer av internasjonale tilsynsorganer har gitt uttrykk for at de anser faget som problematisk i forhold til menneskerettighetene. Blant annet ble det stilt kritiske spørsmål knyttet til faget i forbindelse med behandlingen av Norges rapport til FNs menneskerettighetskomite i 1999 (jf. formannens oppsummering, gjengitt foran). FNs barnerettskomite skrev i sin merknad til Nor-

ges rapport om barns rettigheter i Norge i juni 2000 at de anbefaler norske myndigheter å revurdere innhold i både fagplan og fritaksordning for KRL-faget på grunn av spenninger i forhold til foreldrerett og religions- og livssynsfrihet (UN High Commissioner for Human Rights. Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Norway 02/06/2000). Det er ulike meninger om hvorvidt og i hvilken grad skolens kristne formålsbestemmelse og sider ved KRL-faget kan sees som en konsekvens av statskirkeordningen. I sin juridiske utredning om KRL-faget tolket Erik Møse formålsbestemmelsen i grunnskolen innskrenkende i lys av utviklingen og fant at formuleringen ”kristen og moralsk oppseding” etter sitt innhold neppe i seg selv strider mot menneskerettighetskonvensjonene. Samtidig påpekte han at formuleringen er egnet til å misforstås av omverdenen. Overfor Kirke/stat-utvalget har Møse opprettholdt dette syn, og viser til at behandlingen av Norges fjerde rapport etter SP i FNs menneskerettighetskomite illustrerer at man også her befinner seg i en uklar gråsoner.

Vurderingen og håndteringen av de utfordringer vi har pekt på over vil i stor grad være avhengig av hvordan religionsfrihetens rekkevidde og grenser forstås. Blant annet vil det ha betydning hvordan man vektlegger religionsfrihetens ulike dimensjoner.

Den norske religionspolitikken vil – utfra prinsippet om legitim og illegitim forskjellsbehandling (jf. avsnittet om likebehandlingsprinsippet) – for eksempel måtte ta

hensyn til befolkningens livssynsmessige sammensetning. For hundre år siden var det om lag 50 000 innbyggere som ikke var medlemmer av statskirken. Ved overgangen til et nytt årtusen tilhørte om lag 600 000 personer andre tros- og livssynssamfunn. Rundt 340 000 av disse var medlem i ett av de nær 500 tros- og livssynssamfunnene som søkte om tilskudd fra stat og kommune i 1999. Den årlige vekst i antall medlemmer i slike organisasjoner har vært på mer enn 4% per år siden 1980. Samtidig viser et medlemstall på over 85% av befolkningen at det fortsatt er stor oppslutning om Den norske kirke og dens virksomhet. Om lag 95% får kirkelig gravferd. 60% av de som gifter seg vies i Den norske kirke, og antallet barn som døpes i Den norske kirke ligger stabilt på 80%. Den norske kirkes posisjon som statskirke kan forstås utfra dens rolle som majoritetskirke. Både religionsfrihetens prinsipper og den økede livssynspluraliteten utfordrer til diskusjon om ordningens legitimitet. Som vi har sett i analysen av den internasjonale rettspraksis på området, er det imidlertid utformingen og gjennomføringen av religionspolitikken i praksis som er av størst betydning for hvorvidt en religionspolitisk ordning har menneskerettslig legitimitet.

*Medlemmer i tros-¹ og livssynssamfunn² utenfor
Den norske kirke. 1971-2000. Absolutte tal og
prosent*

	<i>Medlemmer³</i>		<i>Prosent</i>	
	1971	2000	1971	2000
Medlemmer i registrerte				
trossamfunn i alt	111 263	254 854	100,0	100,0
Pinsemenigheter	35 874	45 006	32,2	17,7
Den Evangelisk Lutherske Frikirke	18 984	21 163	17,1	8,3
Den romersk-katolske kirke	9 366	42 598	8,4	16,7
Metodistkirken	17 622	13 130	15,8	5,1
Jehovas vitner	..	15 055	..	5,9
Det norske Baptistsamfunn	11 880	10 352	10,7	4,1
Islam	..	49 633	..	19,5
Det Norske Misjonsforbund	3 804	8 309	3,4	3,3
Adventistsamfunnet	6 090	5 998	5,5	2,4
Det Evangelisk-Lutherske kirkesamf.	3 618	3 438	3,3	1,3
Den engelske kirke i Norge	..	1 588	..	0,6
Guds menighet	1 519	1 051	1,4	0,4
Det Mosaiske Trossamfunn	855	1 015	0,8	0,4
Kristne senter	..	3 222	..	1,3
Buddhistforbundet	..	7 031	..	2,8
Kristensamfundet	..	2 172	..	0,9
Den greske ortodokse kirke	..	2 315	..	0,9
Sikh	..	1 772	..	0,7
Hindu	..	1 303	..	0,5
Andre registrerte trossamfunn	1 651	18 703	1,5	7,3
Medlemmer i uregistrerte				
trossamfunn i alt	..	31 757	..	100,0
De frie evangeliske forsamlinger	..	3 702	..	11,7
Pinsemenigheter	..	1 193	..	3,8
Islam	..	6 825	..	21,5
Andre uregistrerte trossamfunn	..	20 037	..	63,1
Medlemmer i livssynssamfunn i alt	..	67 950	..	100,0
Human-Etisk Forbund	..	67 950	..	100,0

¹ Omfatter reg. og ureg. trossamfunn/menigheter med statstilskudd for 2000, jf. lov om trussamfunn av 13. juni 1969. Medregnet menighetstilhørende medlemmer.

² Livssynssamfunn med statstilskudd for 1998, jf. lov om tilskudd til livssynssamfunn av 12. juni 1981. F.o.m. 1985 er barn under 15 år medregnet.

³ Omfatter bare medlemmer det blir mottatt offentlig støtte for.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4. Stat og kirke i andre land

4.1 Innledning

I evalueringen av dagens statskirkeordning i Norge vil det være nyttig å se hvordan forholdet mellom staten og ulike trossamfunn er definert gjennom lovgivning og politisk praksis i andre land. Grunnlovsbestemmelser og annen lovgivning om religionsfrihet og trossamfunns status og rettigheter kan si noe om statens holdning til religion generelt og til bestemte trosretninger. Det vil derfor også være interessant å se om vi kan spore noen hovedlinjer i likheter og forskjeller mellom de ulike lands religionspolitiske ordninger.

I tillegg til de generelle bestemmelser om forholdet mellom stat og trossamfunn og prinsipper for religionsfriheten i det enkelte land, skal vi se på ordningene for finansiering og registrering av trossamfunn og på hvorvidt det finnes samarbeid mellom offentlig skole og trossamfunn om religionsundervisning og/eller dåpsopplæring i skolens tid eller rom. Landene er valgt ut utfra ønsket om å få et sammenligningsgrunnlag som både viser likhetstrekk og forskjeller i forhold til den norske konteksten. Derfor har valget falt på vestlige land med høy grad av sikring av religions- og livssynsfrihet, men med ulik grad av livssynspluralitet og med ulike former for relasjoner mellom staten og trossamfunnene.

4.2 Norden

4.2.1 Sverige

Livssynslandskap

Om lag 87% av Sveriges 8,5 millioner innbyggere tilhører Svenska kyrkan. Sverige har et relativt stort antall frikirker sammenlignet med andre nordiske land. Mens medlemstallet i flere av frikirkene med lange tradisjoner i landet har gått ned de siste tiår, har antallet medlemmer i den romersk-katolske kirke og den gresk-ortodokse kirke økt og er nå de største kristne trossamfunn utenfor Svenska kyrkan med medlemstall på hhv. 1,7% og 1,2%. I tillegg til de ulike kristne trossamfunn er det noe under 1% muslimer, og mindre grupper av jøder, buddhister og hinduister i Sverige.

Stat og religion

Grunnlovsendringene som trådte i kraft 1. januar 2000 innebar en oppløsning av den svenske statskirkeordningen, og ga Svenska kyrkan status som eget rettssubjekt. Båndene mellom myndighetene og landets største trossamfunn er likevel nære på flere områder. Det finnes en særlov for Svenska kyrkan som stadfester dette trossamfunnets særlige stilling som riksdekkende folkekirke, mens forholdet mellom staten og andre trossamfunn reguleres i en egen trossamfunnslov. Majoritetskirken har også beholdt ansvaret for kirkegårds- og gravferdsforvaltningen. I tillegg er bestemmelsen i grunnloven om Kongens konfesjonsplikt beholdt, selv om han ikke lenger er overhode for Svenska

kyrkan. Nyordningen i Sverige innebærer likevel en prinsipiell likestilling mellom Svenska kyrkan som trossamfunn og andre tros- og livssynssamfunn i forhold til staten. Ordninger som sikrer samarbeid mellom myndighetene og ulike tros- og livssynssamfunn om ulike samfunnsoppgaver blir dessuten videreført, blant annet i forbindelse med religiøs betjening i fengsler og i andre offentlige institusjoner.

Religionsfrihet

Religionsfrihet for alle enkeltmennesker samt retten til å danne trossamfunn slås fast som en grunnleggende rettighet i grunnloven, og bekreftes gjennom den nye trossamfunns-lovgivningen. Det slås blant annet fast at ingen kan tvinges til å være medlem av noe tros- eller livssynssamfunn. Ordningen med innkreving av kirkeskatt gjennom det offentlige skattesystemet kan sees som en støtte til trossamfunnenes virksomhet og dermed som et uttrykk for vektlegging av religionsfrihetens positive og kollektive dimensjon. Tradisjonen for dialog og samarbeid mellom myndighetene og representanter for tros- og livssynssamfunn om ulike religionspolitiske utfordringer medvirker også at den svenske religionspolitikken kan karakteriseres som aktivt støttende.

Registrerings- og finansieringsordning

Med nyordningen for forholdet mellom stat og kirke gjelder i prinsippet de samme regler for registrering for Svenska kyrkan og andre trossamfunn. For å oppnå status som registrert trossamfunn må sammenslutningen ha et ikke-

kommersielt formål. Den må også ha et styre og statutter. Også ikke-registrerte trossamfunn har status som rettslige subjekter dersom de ellers oppfyller krav som stilles til organisasjoner (statutter, styre etc). Registrerte trossamfunn – herunder Svenska kyrkan – kan som selvstendige rettssubjekter levere klage og føre saker for domstolene eller i forhold til andre myndigheter.

Muligheten for å benytte det offentlige skattesystemet for innkreving av kirkeskatt fra sine medlemmer gjelder i utgangspunktet likt for alle registrerte tros- og livssynssamfunn. Svenska kyrkan er imidlertid garantert en slik mulighet i kirkeloven, mens andre registrerte trossamfunn må levere søknad om dette ifølge trossamfunnsloven. Regler for skattelette for ikke-kommersielle organisasjoner gjelder både registrerte og ikke-registrerte trossamfunn.

Skole og trossamfunn

I svenske grunnskoler gis nå religionsundervisning som obligatorisk fag. Det tilbys ikke alternativ religionsundervisning i skolens regi, og gis ikke generelt fritak fra faget. Religionsfaget har blitt regnet som "ikke-konfesjonelt" skolefag siden 1919. Fagplaner etc utarbeides i dialog med representanter for kirken /trossamfunn, men er å regne som statens (skolemyndighetenes) ansvar. En sentral målsetting er at faget skal bidra til elevenes refleksjon over viktige "livsfrågor" (religiøse, eksistensielle og etiske), og dermed gi grunnlag for deres egen stillingstagen til slike spørsmål og inngå "i en personlig utveklingsprosess". Religionsundervisningen skal også gi kunnskap om kristendommen ("kristen tro og oppfatning med utgangspunkt i Bibe-

len”), om de øvrige verdensreligioner samt ikke-religiøse livssyn. De siste årene har en også lagt større vekt på trosdismensjonen i undervisningen om ulike religioner og livssyn, slik denne kommer til uttrykk blant annet i andaktsformer, religiøse tekster og i den troendes stillingstagen til moralske og etiske spørsmål. Svenska kyrkan har de siste tiår arbeidet aktivt med utviklingen av eget dåpsopplæringsarbeid, og samarbeider i noen grad med skolen om dette.

4.2.3 Danmark

Livssynslandskap

Om lag 85% av Danmarks 5 millioner innbyggere er medlemmer av den danske evangelisk-lutherske folkekirke. Noe over 1% av befolkningen i Danmark tilhører andre protestantiske retninger som Metodistkirken, Pinsebevegelsen og Baptistsamfunnet. Et tilsvarende antall tilhører den romersk-katolske kirke. Også andre religioner er representert i Danmark, blant annet buddhister og jøder.

Stat og religion

Den danske grunnloven slår fast at den evangelisk-lutherske folkekirke skal være Danmarks nasjonalkirke, og at den derfor skal motta rettslig, økonomisk og politisk støtte fra staten. Den inneholder også en bestemmelse om at landets regjerende konge eller dronning må være medlem av folkekirken. Grunnloven inneholder en bestemmelse om at det skal utvikles en egen kirkelov som blant annet skulle

sikre folkekirken selvstendighet i forhold til staten, og en lov om andre trossamfunn. Disse lovene er ikke blitt utformet. Statskirkeordningen og regler for andre trossamfunn er i stedet utformet gjennom ulike retningslinjer fra kirkedepartementet samt gjennom religionspolitisk praksis. Dette har skapt en tradisjon der både folkekirken og andre trossamfunns selvstendighet i stor grad er vernet mot inngripen fra de folkevalgte, uten at dette vernet er lovhjemlet. Folkekirken på nasjonalt nivå har en administrasjon, men ikke noen synode eller annen enhet med myndighet til å opptre som eget rettssubjekt. Folkekirken må likevel kunne sees som et trossamfunn, blant annet fordi grunnloven omtaler ”andre trossamfunn enn folkekirken”. Andre trossamfunn har – i motsetning til folkekirken – status som privatrettslige organisasjoner.

Religionsfrihet

Den individuelle frihet og integritet i tros- og livssynsspørsmål er ifølge grunnloven ukrenkelig. Religiøs tilhørighet må ikke hindre noen i å benytte seg av sine borgerrettigheter. Bestemmelsene om religionsfrihet må sees i sammenheng med organisasjons- og yringsfriheten som også beskyttes av grunnloven. Befolkningen har rett til å danne forsamlinger som ”tilber Gud i samsvar med egen overbevisning”. Denne bestemmelsen skal beskytte både kristne, muslimske og andre religiøse grupperinger, men sikter ikke mot sekulære livssynsgrupper. Både den individuelle og kollektive religionsfrihet er altså hjemlet i grunnloven.

Registrerings- og finansieringsordninger

Trossamfunn kan oppnå statlig anerkjennelse ved at de får tildelt myndighet til å foreta vigslar. Definisjonen på "trossamfunn" er derfor å finne i ekteskapsloven. Dersom kirkeministeriet var i tvil om et trossamfunn skulle få statlig godkjennelse, ble tidligere en av folkekirkenes biskoper rådspurt. Nå er det opprettet et livssynsmessig sammensatt ekspertorgan som skal konsulteres i slike tilfelle. Hittil er om lag 60 trossamfunn offentlig godkjent.

Ingen skal tvinges til å gi personlig støtte til andre trosretningers virksomhet enn sin egen ifølge den danske grunnlov. Likevel yter alle skattebetalere et bidrag til den danske folkekirken ettersom denne også finansieres over statsbudsjettet i tillegg til den særskilt innkrevede kirkeskatt fra folkekirkenes medlemmer. Denne ordningen har blitt kritisert av ulike menneskerettighetsorganer (blant annet av Østersjørådets høykommissær for menneskerettigheter og demokrati) ettersom den kan sies å krenke den individuelle religionsfrihet for dem som ikke er medlem av folkekirken. Mangelen på ordninger for finansiering av andre trossamfunn enn folkekirken har dessuten blitt kritisert utfra hensynet til likebehandling. Alle registrerte trossamfunn som også har fått delegert vigselmyndighet har imidlertid rett til skattefradrag for midler som går til religiøse formål. Individuer kan få skattefradrag for økonomiske gaver til trossamfunn.

Skole og trossamfunn

Danmark har ett religionsundervisningsfag i offentlig skole (fortsett kalt "Kristendomsundskab"), med fritaksmulig-

het som bare noen få benytter seg av. Det tilbys ikke alternativ religionsundervisning til de elever som er fritatt fra faget, men foreldrene forplikter seg ved fritak til å påse at elevene får slik undervisning på annen måte. Skolen fører ikke tilsyn med at foreldrene følger dette opp. Fra 1975 har det vært skolens eget fag på linje med andre skolefag, og det er undervisningsministeriet som utarbeider læreplan for faget. Samarbeidet mellom skolen og den danske folkekirken er fortsatt er godt selv om de formelle og organisatoriske bånd er brutt, og kirken i lokalsamfunnet sees som en "viktig drivkraft for kristendomsundervisningen i skolen". To av skoleårene på ungdomstrinnet (7. og 8. klasse) er det ingen religionsundervisning i skoles regi fordi det da er lagt opp til at elevene skal følge kirkens konfirmasjonsundervisning (for de som er medlemmer av folkekirken). Denne ordningen tydeliggjør det nære samarbeidet mellom kirke og skole i Danmark. Kirkens egen satsning på dåpsundervisning sees likevel ikke som noen "konkurrent" til skolens kristendomsundervisning, men som et supplement og en nødvendig basis.

4.2.5 Island

Livssynslandskap

Over 90% av Islands befolkning på om 275 000 er medlemmer av den evangelisk-lutherske statskirken. I tillegg er om lag 1,5 % medlemmer av den evangelisk-lutherske frikirke og andre lutherske grupperinger. Om lag 1,5% er katolikker. Det finnes også en rekke mindre grupperinger av

blant annet åsatroende, muslimer og buddhister. Til sammen er det registrert over 20 trossamfunn. Det er kun en liten del av befolkningen på Island som ikke er medlem i noe trossamfunn.

Stat og religion

Alle trosretninger og –grupperinger er i prinsippet likestilt etter grunnloven, selv om det finnes særordninger for nasjonalkirken som også i praksis har særlig nære relasjoner til statlige myndigheter. Som statskirke skal den evangelisk-lutherske nasjonalkirken motta statlig støtte. Islands president er kirkens overhode og fremste beskytter. Presidenten delegerer sin myndighet til justis- og kirke departementet som administrerer kirken på en rekke områder som ikke anses for å være av religiøs karakter. I kirkelige spørsmål er det biskopen og de valgte kirkelige orgnaer som fatter beslutninger. Bispevalg og presteutnevnelser er overlatt til de kirkelige organer.

Religionsfrihet

Ingen skal fratras sine lovfestede rettigheter på grunn av religiøs overbevisning eller tilhørighet. Grunnloven slår videre fast at alle har rett til å danne og delta i trossamfunn (definert som sammenslutninger som har som målsetning å tilbe Gud). Ingen kan heller tvinges til å delta i ett trossamfunn eller til å støtte annen religions virksomhet. Religiøse grupperinger er også beskyttet av den generelle forsamlings- og ytringsfrihet.

Registrerings- og finansieringsordninger

Retten til å etablere trossamfunn er også hjemlet i en særlov om trossamfunn. For å oppnå offentlig godkjenning som trossamfunn må en søke justis- og kirke departementet om registrering. Med registreringen får en autorisert person som representerer trossamfunnet myndighet til å gjennomføre vigslar, gravferd og dåp med mer. Trossamfunnene har status som private rettssubjekter. Nasjonalkirken er derimot ikke et eget rettssubjekt, og trenger ikke å registreres for å få vigselmyndighet og lignende rettigheter.

Alle personer over 16 år må betale en medlemsavgift til det trossamfunnet de tilhører. Dersom de ikke tilhører noe trossamfunn, må de betale en tilsvarende sum til det statlige universitetet i stedet. Avgiften innkreves sammen med annen skatt gjennom det statlige skattesystemet. Registrerte trossamfunn har rett til skattefradrag.

Skole og trossamfunn

I 1999 ble det innført en ny fagplan for kristendoms-/religionsundervisningen i Island der også kunnskap om andre religioner og livssyn ble inkludert allerede fra småskoletrinnet. Faget er i utgangspunktet obligatorisk. Det er mulighet for fritak fra hele faget, men få benytter seg av denne fritaksmuligheten. Det finnes ingen alternativ religions-/livssynsundervisning i skolens regi for de som fritas. Religionsundervisningen i islandske grunnskoler har tradisjonelt hovedsakelig omhandlet kristendom (evangelisk-luthersk), men har formelt sett ikke blitt sett på som kirkens dåpsundervisning siden 1926. Religionsundervisningen regnes som skolens fag, og skolemyndighetene har an-

svaret for utforming av læreplan, lærebøker og for tilsyn med undervisningen selv om også representanter for kirken i praksis deltar noe i utformingen av fagplan etc. Det er stort sett god kontakt mellom kirke og skole også på lokalplanet, og det arrangeres skolegudstjenester i skoletiden i forbindelse med jul der de fleste elever deltar (frivillig ordning). Mange religionslærere arrangerer også kirkebesøk som del av kristendomsundervisningen (der elevene får omvisning for å bli kjent med kirkebygget etc), selv om læreplanen for religionsfaget ikke legger spesielt opp til slike besøk i kirken eller andre trossamfunn.

4.2.6 Finland

Livssynslandskap

Over 85% av Finlands 5 millioner innbyggere er medlemmer av den evangelisk-lutherske kirken, og noe over 1% er medlemmer av den ortodokse kirke. I tillegg finnes en rekke mindre trossamfunn, blant annet Jehovas vitner, adventister, mormonere, baptister, metodister, jøder, muslimer, og medlemmer av den romersk-katolske kirke og ulike lutherske frikirker.

Stat og religion

Den finske grunnloven inneholder ingen bestemmelser om statlig livssynsneutralitet, men heller ingen bestemmelse som eksplisitt uttrykker at det finnes en offentlig religion eller statskirke. Grunnloven og annen lovgivning viser imidlertid at to kirkesamfunn har en særkilt tilknytning til

staten som gir dem offentligrettslig status. Det finnes en grunnlovsbestemmelse om at regler for den evangelisk-lutherske kirkes organisasjon og administrasjon skal gis i en særskilt kirkelov. Også den ortodokse kirke har en særskilt status med egen lov der det blant annet fastslås at regjeringen er kirkens høyeste organ. Ordningen med statlig utnevning av biskoper ble avskaffet i år 2000. Regjeringen er representert med en person i de øverste valgte organer i begge de to statstilknyttede kirkene. Det eksisterer en del ordninger for støtte til og samarbeid med ulike trossamfunn, særskilt til de to etablerte kirkene. Det eksisterer en ordning for disse med innkreving av kirkeskatt gjennom det offentlige skattesystemet. De mottar også årlig en særskilt statlig støtte til kirkelige formål, blant annet finansiert gjennom beskatningen av bedrifter. Kirkelig betjening i fengsler og forsvar og på sykehus er også statlig finansiert.

Religionsfrihet

Den finske ordningen med to kirker som mottar en særlig statlig støtte økonomisk og på andre områder betyr at likebehandlingsprinsippet ikke kan sies å være lagt til grunn fullt ut. Til tross for statstilknytningen den evangeliske og den ortodokse kirke har, har de stor grad av selvbestemmelse i forhold til staten, særlig i spørsmål av læremessig betydning. Nærmere utforming av lover og regler for den kirkelige virksomhet er etter kirkeloven lagt til kirkemøtet. Kirkemøtet har også retten til å foreslå endringer i kirkeloven, og legger slike forslag fram for parlamentet som enten må vedta disse i sin helhet eller forkaste dem. En tilsvarende rett til initiativet i lovendringsprosesser har ikke den

ortodokse kirke som slik sett kan sies å ha mindre formell selvbestemmelse enn den evangeliske kirke i forhold til staten.

Den finske grunnloven understreker den individuelle religionsfrihet. Alle mennesker har rett til fri religionsutøvelse, privat og offentlig så lenge dette ikke strider mot lov og moral. De har også rett til selv og velge religiøs tilhørighet, og skal ikke diskrimineres på grunnlag av religiøs tilhørighet. Religionsfrihetsprinsippene er utdypet i en egen religionslov som nå er under revisjon.

Registrerings- og finansieringsordninger

Den finske grunnloven sonderer mellom den evangelisk-lutherske kirke, andre eksisterende trossamfunn og nye trossamfunn. I øvrig religionslovgivning er det utformet nærmere regler for registrering og godkjenning av nye trossamfunn. Den evangelisk-lutherske kirke og den ortodokse kirke har offentligrettslig status gjennom særlover og særordninger vist til over, mens de øvrige trossamfunn kun kan oppnå privatrettslig status. Ikke-registrerte trossamfunn kan på ordinært vis registrere seg som organisasjoner, men oppnår ikke særlige skattefordeler som trossamfunn, kan ikke få vigselfmyndighet med mer.

Finland har som nevnt en ordning med innkreving av kirkeskatt for de to statstilknyttede kirkene som også mottar statlig økonomisk støtte basert på blant annet beskatning av bedrifter. Andre trossamfunn skal ikke skatte til de to etablerte kirkene. I tillegg har alle registrerte trossamfunn mulighet til å få skattefradrag for inntekter som går til ikke-kommersielle formål.

Skole og trossamfunn

Finland tilbyr konfesjonsdelt religionsundervisning i offentlig grunnskole som ordinært skolefag (dvs. med karakterer etc). Skoleloven av 1998 fastslår som hovedprinsipp at religionsundervisningen ved den enkelte skole skal gis i samsvar med trosbekjennelsen i det religionssamfunn som flertallet av elevene tilhører. Dersom det er minst tre elever som ønsker fritak fra denne undervisningen, er skolen pliktig til å tilby undervisning i samsvar med deres egen trosbekjennelse. Denne rettigheten gjelder både for medlemmer av den evangelisk-lutherske kirke, den ortodokse kirke og medlemmer av andre trossamfunn. Når minst tre elever som ikke er medlem av noe trossamfunn er fritatt fra religionsundervisning skal det for dem undervises i livssynskunnskap ("Livsåskådingskunnskap"). Trossamfunnenes representanter bidrar noe i utviklingen av læreplaner på linje med andre grupper som involveres i denne prosessen, men ansvaret ligger hos skolemyndighetene i kommunen. Det er primært skolens egne lærere som underviser i faget, men det er også adgang for trossamfunnenes egne lærere i visse tilfelle. Det arrangeres kirkebesøk ved mange skoler, vanligvis en gang i året.

4.3 Andre land

4.3.1 England

Livssynslandskap

Det offisielle medlemskapstallet for den anglikanske kirke føres med utgangspunkt i registreringen ved de kirkelige

valg. Denne viser en oppslutning på 1.6 millioner av en befolkning på over 30 millioner. I spørreundersøkelser oppgir imidlertid nærmere 60% av befolkningen i Storbritannia at de har tilhørighet til den etablerte kirken. Baptistkirken har 160 000 medlemmer, den reformerte kirke 126 000 og den lutherske kirke 27 000 medlemmer. Det er om lag 9 millioner katolikker 1 million muslimer, 400 000 siker, 350 000 hinduer, 300 000 jøder og 25 000 buddhister i Storbritannia. De fleste katolikker bor i Irland, mens medlemmer av den anglikanske kirke er i flertall i England der også størstedelen av de som ikke tilhører kristne kirkesamfunn bor.

Stat og religion

Den anglikanske kirke ("Church of England") har status som "etablert kirke" i England med dronningen som kirkens overhode. Kroninger skjer innenfor en statskirkelig ramme, og dronningen har som oppgave å beskytte kirken og fremme dens interesser. 24 biskoper har sete i det engelske overhuset ("House of Lords") som en konsekvens av statskirkeordningen. Det er dronningen som utnevner biskoper og erkebiskoper i Church of England. Ettersom denne kirken slik kan sees som en integrert del av staten, er også kirkelovgivning (herunder "canon law") en integrert del av den nasjonale lovgivningen. Kirkens valgte organer kan foreslå endringer i kirkelovgivning, men denne må formelt sett godkjennes av parlamentet eller av dronningen som kirkens overhode. Ingen andre trossamfunn i England har lover som anerkjennes av myndighetene som «kirkelovgivning» ("ecclesiastical law"). Andre trossamfunn har

få særskilte rettigheter utover de som tilkommer andre organisasjoner og sammenslutninger i det sivile samfunn.

Religionsfrihet

Den særskilte koblingen til staten innebærer også at Den anglikanske kirkes selvstendighet begrenses på en del områder. Over har vi sett hvordan den formelt sett er avhengig av statlig godkjenning ved endringer av de kirkelige lover og bestemmelser, blant annet. På dette området har andre trossamfunn større frihet, mens de på den annen side ikke har de samme privilegier som Church of England. På det individuelle nivå gjelder religionsfriheten i prinsippet likt for alle innbyggere, uansett trostilhørighet.

Registrerings- og finansieringsordninger

Selv om trossamfunn ikke kan oppnå noen særskilt rettslig status (utover den alle organisasjoner kan få), eksisterer det ikke noe detaljert registrerings- og godkjenningssystem i England. Ulike trossamfunns gudshus kan imidlertid få godkjenning for ulike formål, hovedsakelig vigslar. I denne forbindelse kan spørsmålet oppstå om hvorvidt en bestemt sammenslutning kan sies å være en kirke/ et trossamfunn. Søknader fra sekulære livssynsorganisasjoner og ulike sekter (som Scientologikirken) er blitt avslått med den begrunnelse at stedene ikke skulle benyttes til religiøs tilbedelse og dermed ikke kunne karakteriseres som gudshus.

Staten yter i liten grad økonomisk støtte til trossamfunn utover de skattefordeler som tilkommer alle ikke-kommersielle/ veldedige ("charitable") organisasjoner. En

viss støtte gis til vedlikehold av kirkebygninger, men også her er det trossamfunnene selv som må finansiere mesteparten av kostnadene. Prestestillinger i fengsler, forsvar og sykehus betales imidlertid av institusjonene. Prester fra ulike konfesjoner kan ansettes, og det er det enkelte trossamfunn som fører tilsyn med "sine" prester.

Skole og trossamfunn

England har tradisjon for samlet religionsundervisning med en tverr-konfesjonell og i dag også inter-religiøs profil. Foreldrene har rett til å frita barna fra undervisningen, men det gis ikke alternativ undervisning. Det gis også mulighet til fritak fra de såkalte "collective worships" som arrangeres ved en rekke skoler, og som kan sees som en del av eller i sammenheng med religionsundervisningen. Fagplaner for undervisningen utvikles lokalt av de såkalte "Standing Advisory Councils on Religious Education" (SACRE-komiteer), som består av representanter for de lokale skolemyndigheter, for den anglikanske kirke (statskirken) og for andre trossamfunn som er representert i lokalsamfunnet. SACRE-komiteene er rådgivende organer i forhold til religionsundervisningen, og det forutsettes konsensus mellom de ulike grupper som er representert i komiteene dersom en ny læreplan for faget skal bli godkjent.

4.3.2 Italia

Livssynslandskap

En klar majoritet av Italias befolkning på nærmere 60 millioner er katolikker. Mangelen på pålitelig medlemsregister gjør det vanskelig å fastslå et eksakt antall medlemmer. Tilhørigheten kan likevel måles gjennom den høye deltakelsen i den katolske kirkes religionsundervisning i skolen (90%), eller gjennom andel kirkelige vigslere (70%). Det finnes også andre religiøse grupper i Italia, som for eksempel protestanter, muslimer, jøder og Jehovas vitner.

Stat og religion

Grunnlovs- og andre lovbestemmelser skal sikre likebehandling mellom mennesker med ulik livssynstilhørighet, samtidig som de skal sikre muligheten for nært samarbeid mellom staten og ulike trossamfunn. Det er blant annet en avtafestet ordning med institusjonsprester fra den katolske kirke i fengsler, forsvar og sykehus. Prestene utnevnes til slik tjeneste av statlige myndigheter etter nominasjon fra kirkelige organer. Også andre trossamfunn kan få rett til å tilby religiøse tjenester innenfor slike statlige institusjoner, men disse lønnes ikke over de offentlige budsjetter. Også innenfor skolevesenet er det et utstrakt samarbeid med den katolske kirke og noe samarbeid med enkelte andre trossamfunn.

Religionsfrihet

Særskilte grunnlovsbestemmelser sikter mot å beskytte den enkeltes rett til fri religionsutøvelse, og frihet fra religiøs

tvang. Grunnloven går også langt i å sikre majoritetskirkens og andre trossamfunns rett til selvbestemmelse innenfor rammene av de allemenne lover. Generell lovgivning kan i utgangspunktet ikke legge begrensninger på trossamfunn- enes frihet i læremessige og ideologiske spørsmål. Samar- beidsordningene som er beskrevet over gir grunnlag for å si at den italienske religionspolitikken går langt i å sikre religionsfrihetens offentlige, positive og kollektive/korpo- rative dimensjoner. Ordningene med avtaler mellom staten og ulike trossamfunn skal sikre hensynet til likebehand- ling, selv om relasjonene mellom staten og den katolske kirke har vært og fortsatt er nære.

Registrerings- og finansieringsordninger

Til tross for idealet om likebehandling av individer uansett religiøs tilhørighet, differensierer det italienske systemet i praksis mellom tre "nivåer" for offentlig anerkjennelse. Den katolske kirke har en særstilling både rettslig sett som en offentlig-rettslig korporasjon og i praksis på grunn av dens store oppslutning og sterke stilling i samfunnet. Der- nest kommer de (foreløpig seks) andre trossamfunn som har inngått en avtale med staten, og som dermed har sivil- rettslig status som godkjente trossamfunn. Til slutt kommer de som ikke har en slik avtale og som derfor ikke har de samme rettigheter og privileger som de andre. Disse kan gjennom registrering oppnå status som private rettssubjek- ter på linje med andre ikke-kommersielle organisasjoner. Med registrering og godkjenning følger også plikter over- for og tilsyn fra myndighetene i en rekke saker vedrørende trossamfunnenes organisering og virksomhet.

Det offentlige finansieringssystemet for trossam- funn i Italia er todelt. For det første trekkes det en viss pro- sentandel av skattebetaleres arbeidsinntekt som skal gå til den katolske kirke, det trossamfunn man krysser av for i ligningen eller til et ideelt formål forvaltet av staten dersom man ikke ønsker å krysse av for noe trossamfunn. I tillegg er det mulig å få skattefradrag for gaver gitt til den katolske kirke eller andre nasjonalt godkjente trossamfunn.

Skole og trossamfunn

Religionsundervisning er frivillig i Italia. Hvert år må må foreldrene informere skolen om de ønsker at barnet skal delta i den katolske kirkes undervisning. Hvis ikke de øn- sker å delta, kan de arbeide med andre oppgaver på skolen eller gå hjem i den tiden de andre får religionsundervis- ning. De trossamfunn som har inngått avtale med staten kan sende sine lærere til barneskoler der de kan tilby un- dervisning til elevene. Religionslærere for den katolske un- dervisningen utnevnes av skolemyndighetene etter nomina- sjon fra biskopen. Læreplanene for denne undervisningen for hvert skolenivå fastsettes gjennom en avtale mellom utdanningsministeren og lederen for de katolske biskoper. Også lærebøkene må godkjennes av skolemyndigheter og kirke. Innholdet i religionsundervisning som tilbys av an- dre trossamfunn fastsettes også i samarbeid med disse gruppernes representanter.

Et problem for mange minoriteter har vært den nære kontakten mellom skolen og den katolske kirke ut- over selve religionsundervisningen, for eksempel ved vel- signelse av klasserom, besøk av biskopen og deltakelse i

gudstjenester i skoletiden. En annen kilde til konflikt har vært ordningen med statlig finansiering av den katolske kirkes religionsundervisning uten at det er noen tilsvarende støtteordning for andre trossamfunn.

4.3.3 Tyskland

Livssynslandskap

Den evangeliske kirke og Den katolske kirke er de to store majoritetskirkene i Tyskland i dag. De har begge et medlemstall på om lag 30% av befolkningen. Av en befolkning på ca. 80 millioner er det i dag rundt 4% muslimer i tillegg til mindre grupper jøder og ortodokse og medlemmer av andre trossamfunn. Andelen som ikke tilhører noe trossamfunn har økt markant siden 1989 da det tidligere Øst-Tyskland ble slått sammen med Vest-Tyskland, og ligger nå på 16 millioner. De siste tiårene har tallet på muslimer og mennesker som tilhører trossamfunn utenfor majoritetskirkene økt, blant annet som følge av den økte innvandringen.

Stat og religion

Den tyske grunnloven fra 1949 slår fast at det ikke skal være noen statskirke. Staten skal ikke kunne ha et nært forhold til et bestemt trossamfunn, eller presentere en bestemt konfesjons lære som sann. Trossamfunnene er i prinsippet likestilt i forhold til staten. Også sekulære livssynsorganisasjoner skal i prinsippet likestilles med trossamfunn i forhold til staten. Det er slått fast at trossamfunn ikke skal ha noen mindre fordelaktig posisjon i forhold til staten enn

andre organisasjoner i det sivile samfunn. Blant annet skal trossamfunnene ha mulighet til å utforme sine egne regler og organisasjonsformer uten innblanding fra staten, så lenge de holder seg innenfor den allmene lovgivningens grenser. Grunnloven åpner også for at staten inngår avtaler om samarbeid med ulike tros- og livssynssamfunn. En rekke tyske delstater ("Bundesländer") har inngått slike avtaler med de to store majoritetskirkene, og mange steder også med mindre trossamfunn. I avtalene inngår bestemmelser blant annet om samarbeid mellom staten og trossamfunnenes ledelse (for eksempel biskoper) på ulike områder, om trosopplæring i den offentlige skolen, og om religiøs betjening innenfor offentlige institusjoner som militære, sykehus og fengsler.

Religionsfrihet

Grunnloven slår fast retten til religionsfrihet for alle individer. Religionsfriheten inkluderer både friheten til å tro hva man vil og til ikke å ha noen tro, og til å handle i samsvar med sin livssynsoverbevisning. Grunnloven slår også fast retten til selbestemmelse for tros- og livssynssamfunn. Denne inkluderer blant annet trossamfunnets lære og forskning, gudstjenester/seremonier, organisering av diakonalt arbeid, arbeidsrettslige forhold, medlemsregistrering og avtaler med offentlige instanser. Også religions- og livssynsfrihetens positive dimensjon vektlegges i tysk forfatningsrett. Dette innebærer at det både kan åpnes og legges til rette for at befolkningen skal får uttrykke sin religion innenfor offentlige institusjoner som sykehus, fengsel, militære og skolevesen, og at trossamfunnene selv kan opp-

rette og drive institusjoner på religiøst eller livssynsmessig grunnlag. Både trosfrihetens individuelle og korporative dimensjon begrenses av "de lover som gjelder for alle", blant annet av straffelovgivningens bestemmelser.

Registrerings- og finansieringsordning

Alle trossamfunn kan i prinsippet oppnå status som offentlig-rettslig organisasjon dersom de ved søknad om slik status kan vise til at de er fast etablert i landet både over tid og i form av et visst medlemstall. Også ikke-religøse livssynsorganisasjoner har muligheten til å oppnå en slik status. De tros- og livssynssamfunn som ikke har en slik offentlig-rettslig status vil uansett kunne registreres som private rettssubjekter på linje med andre organisasjoner og sammenslutninger i det sivile samfunn. Dette gir blant annet den samme rett til å besitte eiendom og på andre måter fungere som en rettsenhet i samfunnslivet.

De trossamfunn som har status som offentlig-rettslige korporasjoner har rett til å benytte seg av muligheten for å innkreve kirkeskatt gjennom det ordinære skattesystemet. Om lag 80% av de to store kirkesamfunnenes og det jødiske samfunnets budsjetter dekkes normalt gjennom kirkeskatt. De tyske majoritetskirkene har en grunnlovsfestet rett til noe økonomisk støtte fra staten gjennom fond som skal kompensere for den tidligere statlige overtakelsen av kirkelig eiendom. Videre er enkelte kirkelige stillinger finansiert av staten som følge av kontrakter / avtaler staten har inngått med kirkene om tjenesteyting innenfor blant annet militære og fengsler. Ulike trossamfunn som har inngått avtaler med staten om religionsundervisning i of-

fentlig skole mottar også støtte ved at staten finansierer lærerstillinger for dem. I tillegg finansierer staten over det ordinære budsjettet en rekke diakonale institusjoner som drives av ulike kirkesamfunn.

Skole og trossamfunn

Den offentlige skole er i hht. Grunnloven forpliktet til å tilby religionsundervisning for ulike elevgrupper i samsvar med trossamfunnenes egen lære, selv om religionsundervisningen har status som ordinært skolefag. Denne ordningen forutsetter og innebærer et nært samvirke mellom skolemyndigheter på delstatsnivå og de ulike trossamfunn. Dette betyr at kirkene (Den evangeliske og Den katolske, samt jødiske og andre trossamfunn der dette er aktuelt) har innflytelse i selve utformingen av læreplan og lærebøker eller som godkjenninginstans for læreplaner og lærebøker og ved ansettelse av lærere i faget. Ved en del skoler er det kateketer eller prester som forestår undervisningen, i stedet for fast ansatte lærere. Skolen har det formelle ansvaret for undervisningen, for lønning av lærere og for eksamensavvikling. Også i delstater der religion ikke er ordinært skolefag - og der de trossamfunn som ønsker det selv har et hovedansvar for undervisningen i skolens rom - er det nødvendig med kontakt og samordning med skolen. Skole/kirke-samarbeid inngår som en del av de formelle samarbeidsavtaler som delstatsmyndigheter og enkelte trossamfunn har inngått.

4.3.4 Frankrike

Livssynslandskap

I Frankrike utgjør medlemmer av den katolske kirke en klar majoritet med over 70% av befolkningen på ca. 58 millioner. I tillegg er det rundt 5% muslimer, nærmere 2% protestanter og litt over 1% jøder, større grupper ortodokse og buddhister samt en rekke mindre trossamfunn.

Stat og religion

Det grunnleggende prinsipp og ideal for Frankrikes religionspolitikk er statlig livssynsnøytralitet. Det er derfor ingen statsreligion, ingen nasjonalkirke og i utgangspunktet ingen særegen status tildelt noe trossamfunn. Utviklingen har gått fra en passiv, nærmest fiendtlig religionspolitikk til en politikk der staten mer aktivt legger til rette for visse former for religionsutøvelse ("laïcité positive"). Det er få støtteordninger for trossamfunn. Den enkeltes rett til religionsutøvelse er begrunnelsen for at det også innenfor institusjoner som fengsel og forsvar åpnes for noen grad av religiøs betjening i regi av trossamfunnene. Den katolske kirke og en del andre trossamfunn har lov til å etablere og drive egne sykehus etc med en religiøs forankring som kan supplere statens velferdstilbud. Ved en del slike institusjoner er det religiøse ordener eller kirker som har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. I stadig økende grad er det nå lekfolk som arbeider ved de religiøse institusjonene. Deres arbeidsforhold reguleres av allmene franske arbeidsrettsbestemmelser. Vigsler i regi av trossamfunn oppnår ikke status som offisielt inngått giftemål.

Religionsfrihet

Grunnloven viser til prinsippet om likhet overfor loven uansett religiøs eller annen tilhørighet. Her ser vi nøytralitetstenkningen komme til uttrykk også i forhold til enkeltindivider. Det er tradisjonelt først og fremst den negative og den individuelle religionsfrihet som har ligget til grunn for fransk religionspolitikk; frihet fra religiøs tvang for enkeltmennesket. Nå skal også religionsfrihetens positive dimensjon – retten til å uttrykke og utøve sin religion blant annet gjennom deltakelse i religiøse seremonier – sikres til tross for det skarpe skillet mellom religion og politikk.

Registrerings- og finansieringsordninger

Til tross for prinsippet om ikke å gi noen særskilt status til bestemte trossamfunn, er det utviklet ordninger som gir ulike muligheter for registrering. Et trossamfunn kan registreres som en "kulturell organisasjon" som blant annet kan oppnå visse skattefordeler. Den katolske kirke er imidlertid registrert på bispedømmenivå i forhold til nasjonalstaten på grunn av kirkens universelle organisering. Videre har nonne- og munkeordener en særskilt registreringsform som også åpner for at de kan anerkjennes som sivilrettslige subjekter som underlegges et visst statlig tilsyn. Endelig er det nyetablerte "sekte og kultur" og religiøse bevegelser som ikke anerkjennes som "kulturelle organisasjoner", og har problemer med å oppnå registrering eller tillatelse til å drive sin virksomhet i det hele tatt.

Det er ingen fast statlig finansieringsordning for trossamfunn eller tilbud om inndrivelse av kirkeskatt i

Frankrike. Trossamfunn som er registrert kan søke om statlige midler på linje med andre grupperinger i det sivile samfunn. I tillegg kan trossamfunn motta gaver fra individer som da får skattefradrag for donasjonen.

Skole og trossamfunn

Det er mange private skoler som drives av kirkelige organisasjoner. Innenfor det offentlige skolesystem er det imidlertid som hovedregel ingen religionsundervisning, og liten kontakt med trossamfunn. Det finnes imidlertid unntak, blant annet i området Alsace-Lorraine. Her tilbys religionsundervisning i skolens regi, men i nært samarbeid med kirkelige representanter. For tiden pågår det en debatt om hvordan kunnskap om ulike religioner kan inkluderes blant annet i pensum for samfunns- og historiefagsundervisningen. Frankrike har lenge hatt en ordning der elevene får fri noen timer i uken for å delta i religionsopplæring i regi av eget kirkesamfunn utenfor skolen. Slik sett er det generelt et skarpt skille mellom skolens og trossamfunns ansvarsområder, selv om noe av dåpsopplæringen foregår i skolens tid.

4.3.5 USA

Livssynslandskap

På 1990-tallet utgjorde protestanter fra ulike konfesjoner til sammen ca. 140 millioner, katolikkene 62 millioner og jødene 5 millioner. Det er om lag 5 millioner muslimer, og et stadig økende antall buddhister og hinduister. Over 90%

av amerikanere karakteriserer seg selv som "religiøse", og mange sier de tror på "Gud" uten at de er tilknyttet eller føler tilhørighet til noen særskilt konfesjon.

Stat og religion

Religionspolitikken i USA er på det formelle plan karakterisert ved et skarpt skille mellom kirke og stat. Sentrale grunnlovsbestemmelser slår fast at kongressen ikke kan utforme lover som gir bestemte trossamfunn eller religioner en særskilt status ("the establishment clause"), og at alle skal ha rett til fri religionsutøvelse uten statlig innblanding. Grunnloven kan dermed sies å legge til grunn statlig livssynsneutralitet som ideal. Samtidig er det nære koblinger mellom religion og politikk i ulike deler av det offentlige liv i USA, særlig på det symbolske plan ("In God we trust" på dollar-seddelen, religiøs ed i rettssal og i utnevningsseremonier for presidenter etc) og gjennom bruk av religiøse metaforer i presidentens taler. På delstatsnivå er det noen steder et skarpt skille mellom myndigheter og trossamfunns virkeområder, mens det andre steder eksisterer nært samarbeid. Den ulike praksisen lokalt har medvirket til en debatt om tolkningen av grunnlovens "establishment clause". Generelt er det slik at myndighetene i liten grad aktivt støtter trossamfunns aktiviteter. Et unntak er institusjonsprestordningen innenfor fengsel og forsvar. Et viktig prinsipp for denne ordningen er at det skal tilsettes prester eller andre religiøse ledere utfra hvilke behov som finnes på den enkelte institusjon.

Religionsfrihet

Grunnlovens "establishment-clause" innebærer et forsøk på å sikre mot statlig innblanding i trossamfunns virksomhet, og mot diskriminering eller forskjellsbehandling mellom trossamfunn. Retten til religionsutøvelse, alene og sammen med andre, offentlig og privat, er godt sikret både rettslig og i praksis. Enkelte delstater har imidlertid en restriktiv linje i forhold til religiøse uttrykk i det offentlige rom og enkeltmenneskers religionsutøvelse innenfor offentlige institusjoner. For eksempel har det vært rettsaker der skoler har villet forby elever å be individuelt i skolens tid og rom. Andre steder har skolene satt av tid til stille bønn for alle elevene. Dette har skapt rettsaker fordi en del opplever at dette krenker den individuelle rett til frihet fra religiøs tvang, og at det også er i konflikt med det grunnlovsfestede prinsippet om statlig livssynsnøytralitet. Dette prinsippet tolkes slik at staten ikke skal prioritere religiøse livssyn framfor sekulære virkelighetsoppfatninger.

Registrerings- og finansieringsordninger

Trossamfunn kan ikke oppnå noen særskilt status, men kan registrere seg som private rettssubjekter på linje med andre sammenslutninger i det sivile samfunn. Som private rettssubjekter kan de drive sykehus, skoler etc så lenge virksomheten ikke strider mot den allmene lovgivning i landet. Trossamfunnene kan bygge kirker og andre gudshus, men det er ingen særskilt finansieringsordning for dette, og heller ingen skattefordeler utover de andre private organisasjoner kan oppnå. Det gis ingen særskilt statlig støtte til trossamfunn over statsbudsjettet.

Skole og trossamfunn

Rettsavgjørelser har klargjort at den generelle regel i offentlige skoler er at lærere, rektorer og styremedlemmer ikke skal favorisere noen bestemt tro eller noe bestemt trossamfunn. De skal heller ikke favorisere religion som sådan framfor ikke-religiøse livssyn. Skolene kan derfor ikke gi religionsundervisning som ikke antas å være "objektiv" i forhold til ulike trosoppfatninger, og framstille religionskunnskap på en saklig måte. Undervisning i religionshistorie og sammenlignende religionsstudier har blitt akseptert, men undervisning som legger vekt på en bestemt trosretning er utelukket. Til tross for disse rettsavgjørelsene og grunnlovens nøytralitetsprinsipp er det en pågående debatt om en skal tillate skoleandakt for de elever som ønsker det. Et annet kontroversielt spørsmål er om religiøse grupper skal få tilgang til skolens lokaler etter skoletid, og om delstatene skal kunne yte økonomisk støtte til religiøse gruppers aktiviteter.

4.4 Sammenfatning

Presentasjonen av ulike religionspolitiske ordninger i forskjellige land gir grunnlag for å sammenfatte enkelte former for relasjoner mellom staten om trossamfunn, ulike forståelser av religionsfriheten, finansieringsordninger, registrering og former for skole/kirke-samarbeid.

Stat og religion

Vi ser konturene av tre hovedformer for stat/kirke-relasjoner:

- En ordning der staten har et mest mulig distansert forhold til tros- og livssynssamfunn, både på det konstitusjonelle plan og i praksis
- En ordning der staten gjennom forfatningen uttaler at den er "nøytral" i forhold til tros- og livssynssamfunn, men der lovgivning og religionspolitiske ordninger på ulike områder legger opp til nært samarbeid mellom staten og enkelte trossamfunn
- En ordning der staten gjennom forfatningen uttaler at et eller flere bestemt(e) trossamfunn har og skal ha et særskilt forhold til staten

Religionsfrihet

Vi ser flere ulike forståelser av religionsfrihetens rekkevidde og grenser tre fram:

- Religionsfrihet innebærer at staten verken støtter eller griper inn i tros- og livssynssamfunnenes aktiviteter
- Religionsfrihet betyr at trossamfunnene skal ha stor grad av selvbestemmelsesrett, og staten både kan og bør støtte dem i deres virksomhet
- Statlig livssynsnøytralitet er en forutsetning for den sekulære stat og dermed for religionsfriheten, og dette betyr blant annet at religiøse uttrykk må begrenses i offentlige institusjoner (som skole etc)
- En forutsetning for religionsfrihet er at alle har mulighet til å uttrykke og utøve sin religion også innenfor offentlige institusjoner
- Religionsfriheten fordrer statlig likebehandling av trossamfunn
- Religionsfriheten hindrer ikke særskilt nære bånd mel-

lom staten og en bestemt religion

Registreringsordning

Også når det gjelder tros- og livssynssamfunns muligheter for offentlig registrering og anerkjennelse, finner vi varierende praksis:

- Noen land legger opp til at alle tros- og livssynssamfunn i utgangspunktet skal ha like rettigheter og plikter som følge av registrering, og at alle har mulighetene for registrering
- Noen land stiller særskilte krav til registrering som er forutsetning for ulike rettigheter, blant annet utfra medlemstallet og hvor lenge trossamfunnene er etablert i landet
- Noen land stiller ikke krav til registrering som forutsetning for trossamfunns rettigheter
- Noen land sonderer mellom ulike kategorier av trossamfunn som følge av kravene som stilles til registrering ("tradisjonelle", "sekte" etc eller gir dem offentligrettslig /privatrettslig status)
- Noen land har ingen særskilt registreringsordning for tros- og livssynssamfunn, men åpner for at disse kan la seg registrere som private rettssubjekter på linje med andre organisasjoner i samfunnet

Finansieringsordninger

Vi har sett at landene har ulike finansieringsordninger som kan være nært knyttet opp mot registreringsordningene. Flere av de følgende ordninger kombineres i en del av landene:

- Mange land har ordninger der både trossamfunn og mennesker som gir gaver til disse kan oppnå skattefordeler
- Flere land har ordninger der registrerte tros- og livssynssamfunn kan benytte seg av det offentlige skattesystemet til å innkreve medlemsavgift eller en fast kirkeskatt som så fordeles til de ulike tros- og livssynssamfunn
- Noen land har en ordning med en fast "livssynsavgift" som innkreves over skatteseddelen og som så fordeles til de trossamfunn skattebetalerne tilhører og til et annet godt formål (universitetet, utviklingsarbeid o.l) for de som ikke har krysset av for noe bestemt trossamfunn
- Enkelte land har også en statlig finansiering av tros- og livssynssamfunns virksomhet gjennom tildelinger over statsbudsjettet

Skole og trossamfunn

Vi kan sondre mellom tre hovedformer for organisering og ansvarsdeling i forbindelse med religionsundervisningen:

- *Skolens fag*: Den offentlige skolen har det fulle og hele ansvaret for religionsundervisningen, og konsulterer og lytter til trossamfunnene bare i den grad de selv finner det nyttig i forbindelse med utvikling av fagplaner, lærebøker etc.
- *Kirkenes fag*: Kirkene har ansvaret for religionsundervisningen, enten kirkens eller skolens lokale i tilknytning til skolens tid – eller i skolens tid og rom.

- *Samarbeid mellom skole og kirke*: Religionsundervisning foregår (også) i skolen, men innholdet bestemmes av skole og kirke i samarbeid. Kirkens har tilsyn med at undervisningen foregår i samsvar med dens lære, og skolen har ansvar for selve organiseringen og gjennomføringen av faget.

5. Religionspolitiske modeller og dilemmaer

5.1 Religionspolitiske modeller

Spørsmålet er om det lar seg gjøre å skissere noen mer generelle religionspolitiske modeller med utgangspunkt i de ulike tilnærminger til religion som ligger til grunn for forskjellige stats- og samfunnssyn og for forskjellige oppfatninger av religionsfrihetens rekkevidde og grenser (jf. kap. 2 og 3), og som samtidig kan være fruktbare i belysningen av de religionspolitiske ordninger i ulike land (jf. kap. 4). Med betegnelsen «religionspolitiske modeller» siktes det her til ulike statlige holdninger til religion slik disse kommer til uttrykk blant annet gjennom

- grunnlov og annen lovgivning,
- tilrettelegging for religiøst liv og formidling av religion innenfor offentlige institusjoner og samfunnsområder,
- økonomisk støtte til kirker og andre tros- og livssynssamfunn

- ulike former for samarbeid mellom staten og trossamfunnene

En skisse av noen idealtypiske religionspolitiske modeller kan bidra til å klargjøre premisser for de vurderinger og prioriteringer kirke/stat-utvalget skal foreta. Disse modellene gir ikke presise beskrivelser av religionspolitiske ordninger og situasjoner i bestemte land. De er utformet for å kunne brukes i drøftingen av hvordan forholdet mellom religion og politikk, staten og trossamfunn bør være, og av hvordan den religionspolitiske ordning og praksis i enkeltland kan fortolkes.

Modellene er utviklet med utgangspunkt i ulike syn på statens grenser og statens forhold til religion og moral. De baserer seg også på ulike oppfatninger om religionsfrihetens rekkevidde. Et hovedspørsmål er om staten bør være positivt støttende, passiv eller negativ til religion generelt eller til bestemte tros- og livssynssamfunn, og om det bør være (skarpt) skille mellom staten og trossamfunn, religion og politikk.

Skillet mellom de ulike modellene er gjort etter en komparativ analyse av religionspolitisk praksis i forskjellige stater. Slik blir de mer anvendbare i videre undersøkelser og drøftinger av stat/kirke-relasjoner og andre sider ved religionspolitiske ordninger i ulike land. De religionspolitiske modellene er likevel å forstå som idealtyper, og ikke som betegnelser på religionspolitiske ordninger slik de framstår i de ulike land. Et lands religionspolitiske ordninger (stat/kirke-relasjoner, religionslovgivning og religionspolitisk praksis på ulike områder) vil trolig kunne forstås i

lys av flere av de religionspolitiske modellene. Endringer i et lands religionspolitiske ordninger vil slik kunne sees som en bevegelse i retning av en eller flere religionspolitiske modeller.

Vi kan skille mellom fem idealtypiske hovedmodeller²:

- Den konfesjonelle statsmodell
- Statskirkemodellen
- Kooperasjonsmodellen
- Separasjonsmodellen
- Den ateistiske statsmodell

Videre kan vi skille mellom de modeller som legger vekt på en aktivt støttende religionspolitikk med nære relasjoner til ett eller flere tros- og livssynssamfunn (statskirkemodellen og kooperasjonsmodellen), og de som kjenetegnes ved en passiv holdning (separasjonsmodellen) eller en negativ og fiendtlig holdning til religion (den ateistiske stat). Den konfesjonelle stat skiller seg ut ved at den gir støtte til en bestemt trosretning og kan ha en fiendtlig politikk i forhold til andre trossamfunn. Borgere som tilhører statsreligionen forfordeles på en rekke områder, mens andre individers sivile og politiske rettigheter begrenses. Statskirkemodellen kan derimot ha som ideal å støtte andre

² Modellene er utviklet i forbindelse med prosjektet «Religio-political models and contexts» (Plesner 1999). De engelsk betegnelsene er «The confessional state model», «The established church model», «The cooperation model», «The (strict) separation model» og «The atheistic state model». Den følgende presentasjonen er et sammendrag av poenger fra studier som er gjort som en del av dette forskningsprosjektet.

trossamfunn enn den ”offisielle” eller ”etablerte” religion, og om like rettigheter på individnivå. Den ateistiske stat utgjør den andre ytterlighet der staten har en negativ holdning til religion generelt og en fiendtlig politikk overfor religiøse grupper. Separasjonsmodellens ideal er i størst mulig grad ikke å ta stilling til religion, mens kooperasjonsmodellen kan støtte ulike trossamfunn aktivt så lenge en slik støtte ikke kommer kun et bestemt trossamfunn til gode eller på annen måte kobler staten til en bestemt trosretning.

Den ateistiske stat og separasjonsmodellen legger til grunn et skarpt skille mellom staten og trossamfunnene, til forskjell fra statskirkemodellen og den konfesjonelle stat. I motsetning til den konfesjonelle stat er statskirkemodellen basert på et prinsipielt skille mellom religion og politikk og mellom statens og kirkens ansvarsområde, men utelukker likevel ikke at et kirkesamfunn på en særskilt måte er knyttet til staten. Kooperasjonsmodellen legger vekt på et prinsipielt skille mellom religion og politikk og utelukker en statskirkeordning, men åpner også for (nære) relasjoner og (tett) samarbeid mellom staten og enkelte trossamfunn.

Vi ser at modellene legger ulik vekt på prinsippet om statlig likebehandling av tros- og livssynssamfunn. I utgangspunktet er det kooperasjonsmodellen og separasjonsmodellen som i størst grad bygger på dette prinsippet. Kooperasjonsmodellen utelukker ikke at staten har eller knytter nære relasjoner med noen bestemte trossamfunn. Den konfesjonelle stat og statskirkemodellen legger til grunn ulik grad av særbehandling av en bestemt trosretning. Statskirkemodellen kan kombinere en slik særstilling

med utstrakt grad av likebehandling på bestemte områder. Den ateistiske stat skiller seg ut ved at den ikke særbehandler noe bestemt trossamfunn, men diskriminerer religiøse grupperinger og mennesker med religiøse livssyn generelt.

Religionspolitiske ordninger som i hovedsak er basert på prinsippene knyttet til den konfesjonelle og den ateistiske stat er - etter beskrivelsene over - klart i konflikt med religionsfrihetens krav i utgangspunktet (jf. kap. 3). Ordninger som i større grad knyttes til en eller flere av de øvrige modellene kan ligge i et grenseland, men det vil her være nødvendig med en nærmere undersøkelse av hvordan ordningene er utformet og praktisert i det enkelte land.

Det må videre understrekes at det ikke er noe vanttett skille mellom de ulike modellene på ideplanet. Statskirkemodellen i dens mer konservative form vil i stor grad ha fellestrekk med den konfesjonelle stat, mens en liberal og demokratisert statskirkemodell kan ligne samarbeidsmodellen på flere områder. Tilsvarende vil en radikal separasjonsmodell (med skarpt skille mellom religion og politikk) dele flere av den ateistiske stats karakteristika, mens en mer moderat segregasjonspolitikk kan ligge nær opp til kooperasjonsmodellen.

Som skissert innledningsvis i kapitlet om ulike syn på staten og det gode liv (2.3), kan en operere med to hovedstrategier når det gjelder grad av statlig støtte til religiøs virksomhet generelt og til tros- og livssynssamfunn spesielt. Vi kalte de to hovedstrategiene ”laissez-faire”-strategien (staten gir ikke støtte til religion og religiøs aktivitet) og ”velferdsstatsstrategien” (staten ser støtte til religion og reli-

gionsutøvelse som en del av sitt ansvarsområde). Dersom vi kobler denne todelingen til tre av de religionspolitiske modellene vi her har skissert, er det mulig å utvikle følgende figur som kan brukes til fortolkning av den religionspolitiske situasjonen i ulike land (Plesner 2001):

RELIGIONSPOLITISKE MODELLER OG STRATEGIER

Relasjon stat og tros-samf. Grad av statlig støtte	STATS-KIRKE-MODELLEN	KOOPERA-SJONS-MODELLEN	SEPARA-SJONS-MODELLEN
VELFERDS-STATS-STRATEGIEN	<i>Norge Danmark</i>	<i>Tyskland Italia</i>	
“LAISSEZ-FAIRE”-STRATEGIEN			<i>Frankrike USA</i>

Figuren, og ikke minst plasseringen av ulike lands religionspolitiske ordninger i forhold til de to dimensjonene (religionspolitisk modell og strategi), må sees som en stilisert fortolkning og ikke som et forsøk på å gi en detaljert og nyansert beskrivelse av situasjonen i det enkelte land.

5.2 Nordiske modeller i perspektiv

Bestemmelser om religions- og livssynsfrigrihet i forfatning og annen lovgivning i de nordiske land viser klart at en streber mot å avgrense seg både fra den konfesjonelle stats og den ateistiske stats kjennetegn. Majoritetskirkene og andre tros- og livssynssamfunn skal sikres gode vilkår for religionsutøvelse både offentlig og privat, og enkeltpersoner skal sikres mot diskriminering på grunnlag av religiøs tilhørighet. De nordiske lands religionspolitiske ordninger lar seg dermed i all hovedsak forstå i lys av statskirkemodellen eller kooperationsmodellen ettersom staten har nære relasjoner til de evangelisk-lutherske majoritetskirkene i alle landene (for Finlands del også til den ortodokse kirke), i tillegg til noe samarbeid med andre trossamfunn på enkelte områder.

Vi har sett at de evangelisk-lutherske folkekirker i Norge, Danmark og Island fortsatt har status som nasjonal- eller statskirker (jf. kap 4). I Sverige (fra 1. januar 2000) har man løsnet på båndene mellom staten og majoritetskirkene, blant annet i form av større likebehandling mellom trossamfunn når det gjelder statlig finansiering, endring av ordningen med kongen som kirkenes overhode og ved å gi kirkene status som selvstendige rettssubjekter. I både Sverige og Finland er det fortsatt så utstrakt grad av samarbeid mellom staten og majoritetskirkene – og til en viss grad også med øvrige trossamfunn – på ulike områder slik at kooperationsmodellens kjennetegn er mer treffende for disse ordningene enn separasjonsmodellen slik disse er be-

skrevet i kap. 4. I Sverige har staten med nyordningen for stat/kirke-forholdet gått inn for å opprettholde Svenska kyrkan som folkekirke, blant annet ved å understreke i en egen kirkelov at dens tilbud av kirkelige handlinger skal være landsdekkende og at den skal fungere som en åpen folkekirke. Bestemmelser som regulerer statens forhold til øvrige trossamfunn er fastsatt i en annen lov. Kongens tilhørighet til Svenska kyrkan er fortsatt grunnlovsfestet. Disse særskilte forbindelsene mellom Svenska kyrkan og staten – og dens offentlig rettslige status som de øvrige trossamfunn ikke har – kan gi grunnlag for å drøfte om ikke den nye svenske modellen fortsatt har noen av statskirkemodellens kjennetegn.

Klarere er det at statskirkemodellens særtrekk – de nære relasjoner mellom staten og ett bestemt trossamfunn – fortsatt kan sies å prege Norge, Danmark og Island. Lovgivning og rettspraksis tyder på at også Norge, Island og Danmark tilstreber et prinsipielt skille mellom majoritetskirkenes og statens ansvars- og kompetanseområde, både gjennom avgrensning av kirkens myndighet på politikken og den allmene lovgivningsområde og gjennom avgrensning av statens myndighet på områder som berører kirkens lære- og trosgrunnlag.

Når myndighetene i disse landene viser respekt for avgjørelser i kirkelige organer i saker som angår kirkens lære, tyder det på at et slikt prinsipielt skille mellom statens og kirkens ansvarsområde også kan ligge til grunn i land med statskirkeordning. Rettsavgjørelser som bekrefter at parlamentets myndighet ikke

kan avgrenses med henvisning til kristne verdier, trosoppfatninger eller menneskesyn er også uttrykk for grensedragnings mellom politikken og religionens område (jf. for eksempel Børre Knudsen-saken 1983 i Norge). Det er denne praksis – sammen med bestemmelser som skal sikre tros- og livssynsfrihet og en viss grad av likebehandling også for andre trossamfunn – som skiller den nordiske statskirkemodellen fra den konfesjonelle statsmodell slik vi har beskrevet denne over.

Gjennomgangen av religionspolitiske ordninger i ulike land over (kap. 4) kan gi grunnlag for å hevde at England i tillegg til de nordiske land befinner seg i skjæringspunktet mellom statskirkemodellen og kooperasjonsmodellen, mens Tyskland og Italia har modeller som i stor grad kan karakteriseres som kooperasjonsmodeller. Ordningene i Frankrike og USA kan tolkes som ulike utforminger av separasjonsmodellen.

5.3 Dilemmaer knyttet til de ulike religionspolitiske modellene

I drøfting av religionspolitiske problemstillinger og utfordringer inngår spenningen mellom hensynet til majoritet og minoritet, og hensynet til samfunnsfellesskapet vs. den enkelte. Vi viste innledningsvis til noen dilemmaer som konstitueres av disse spenningsforholdene. Dersom fellesskapshensynet eller hensynet til majoritetsgruppen vektlegges på bekostning av den enkelte og minoritetsgrupper vil trolig religions- og livssynsfriheten trues. Dersom frihets-hensynet vektlegges uten samtidig sikring av et felles

grunnlag, kan det føre til kaos og sosiale konflikter. Selv om disse dilemmaene ikke kan løses, vil de kunne håndteres på ulike måter i form av blant annet religionspolitiske ordninger som søker å balansere frihets- og fellesskapshensynet.

Dersom vi legger prinsippet om religionsfrihet til grunn utfordres den substansielle stat – som erkjenner å vektlegge bestemte oppfatninger av det gode liv – til å sikre frihet for de som ikke deler denne oppfatningen. Denne utfordringen kan i stor grad sees som uttrykk for et krav om en form for statlig livssynstoleranse. En vektlegging av likebehandlingsprinsippet i relasjon til religionsfriheten utfordrer i enda større grad den substansielle stat i dens forhold til bestemte tros- og livssynstradisjoner.

Men religionsfriheten og toleransekravet innebærer også fordringer for den liberale (formale) stat i dens ytterste form ettersom en ordening som sikter mot statlig livssynsnøytralitet innebærer en viss religionspolitisk prioritering som ikke nødvendigvis samsvarer med alle borgeres livssyn og religiøse tradisjoner. Noen vil for eksempel ikke dele oppfatninger om at religiøse uttrykk, normer og begrunnelser ikke skal ha noen plass i det offentlige rom eller i politikens sfære, og de liberal prinsipper vil dermed ikke lenger framstå som (livssyns- eller verdi-)”nøytrale”.

De religionspolitiske modeller som er skissert over, innebærer i ulik grad utfordringer i forhold til de to dilemmaer som er skissert her. Den konfesjonelle statsmodell og den ateistiske statsmodell medfører begge klare konflikter i forhold til det individuelle frihetshensynet der verken religionsfriheten eller andre grunnleggende menneskeret-

tigheter er gitt noe prinsipielt vern. De tre øvrige modeller forsøker på ulike måter å sikre frihets- og fellesskapshensyn.

Segregasjonsmodellen legger vinn på å sikre den negative religionsfrihet (frihet fra statlig innblanding og tvang) og likebehandlingsprinsippet ved at staten avstår fra kontakt eller samarbeid med noe trossamfunn. En utfordring for denne modellen vil være å finne fram til et samfunnsmessig samhold som sikrer oppslutning om de politiske institusjoner og ordninger som igjen er en forutsetning for menneskerettighetsvernet. En annen utfordring – særlig for en strikt separasjonsmodell - kan knytte seg til religionsfrihetens offentlige og kollektive dimensjon dersom for eksempel religiøse uttrykk, handlinger og symboler ikke tillates i offentlige institusjoner.

Statskirkemodellen legger opp til en sikring av religionsfrihetens positive og kollektive dimensjoner, men står samtidig i et spenningsforhold til likebehandlingsprinsippet. Modellen kan ha sin styrke i at den bidrar til å befeste en majoritetstradisjon som grunnlag for stabilitet og samhold. En for sterk eller ensidig vektlegging av en slik forankring for de felles institusjoner står samtidig i fare for å virke ekskluderende i forhold til minoritetsgrupper.

Kooperasjonsmodellen søker å forene hensynet til likebehandling og statlig livssynsnøytralitet med samarbeid og støtte til tros- og livssynssamfunn. I praksis vil staten med all sannsynlighet legge til grunn krav og kriterier som gjør at ikke alle tros- og livssynssamfunn får samme mulighet til samarbeid med og støtte fra staten. Også dilemmaer knyttet til toleransens og religionsfrihetens grenser

kan lett gjøre seg gjeldende der staten må ta stilling til religiøse grupper som ikke slutter seg til verdier og prinsipper staten setter høyt.

5.4 Spørsmål til drøfting

Regulering av forholdet mellom staten og trossamfunnene gjennom grunnlov og annen lovgivning såvel som religionspolitisk praksis i et enkelt land kan analyseres og vurderes med utgangspunkt i de dimensjoner som ligger til grunn for beskrivelsen av religionspolitiske modeller. Denne tilnæringsmåten kan også legges til grunn for en sammenlignende studie av ulike sider ved religionspolitikken i forskjellige land. Prinsippene som ligger til grunn for de ulike religionspolitiske modeller utfordrer ikke minst til en drøfting av normative spørsmål i forbindelse med vurderinger av alternative stat/kirke-relasjoner. De utfordrer til gjennomtenkning av hvilke ulike forståelser av statens verdigrunnlag og grenser for statens makt de alternative ordningene baserer seg på, og hvordan de ivaretar hensyn knyttet til prinsippet om religionsfrihet. Dermed forutsetter de at hensyn til kirken og dens medlemmer (jfr. prinsipielle hensyn knyttet til kirkeforståelse, kirkeordninger etc) vurderes i sammenheng med hensynet til andre trossamfunn og til samfunnsfellesskapet som helhet.

I drøftinger av den nåværende religionspolitiske ordning og praksis i Norge i forhold til andre - mer eller mindre aktuelle - ordninger for stat/kirke-relasjoner, kan noen hovedalternativer skisseres:

- 1) Status quo (konservativ)
- 2) Status quo (moderate endringer)
- 3) Endrede relasjoner (moderate)
- 4) Endrede relasjoner (radikale endringer)

Alternativ 1 er at statskirkeordningen videreføres mer eller mindre slik den er utformet i Norge i dag. Alternativ 2 (status quo med moderate endringer) og 3 (moderate endrede relasjoner) skiller seg fra hverandre ved at 2 ikke innebærer en juridisk selvstendigjøring av Den norske kirke som rettssubjekt der det statlige kirkestyret avvikles slik alternativ 3 forutsetter³. I stedet legger alt. 2 opp til endringer i retning av økt selvstendigjøring av Den norske kirke og økt likebehandling av andre tros- og livssynssamfunn innenfor statskirkens rammer. Alternativ 3 kan i tillegg til å gi kirken status som eget rettssubjekt (med offentlig- eller privatrettslig status) legge opp til ulik grad av likestilling/likebehandling av andre trossamfunn og ulike former for samarbeid med disse. Alternativ 4 forutsetter derimot en likestilling mellom de ulike trossamfunn både prinsipielt og i praksis, og et skarpere skille mellom religion og politikk generelt. Dette utelukker at et trossamfunn får en annen rettslig status enn de øvrige, og utelukker nære relasjoner mellom staten og ett bestemt trossamfunn.

Vi ser at de fire alternativene over kan kobles til noen av de religionspolitiske modeller som er beskrevet i kapittel 5.1 over. Mens alternativ 1 og 2 vil ha flest likhets-

³ Endringene i Sverige fra 1.01.2000 ligger nær opp til det som her beskrives som alternativ 3 ("Moderate endrede relasjoner").

trekk med statskirkemodellen, kan alternativ 3 knyttes til kooperasjonsmodellen og alternativ 4 til separasjonsmodellen.

I en vurdering av endringer på religions- og kirkepolitikens område er det viktig å sondre mellom endringer som kan gjennomføres uavhengig av stat/kirke-relasjoner og hvilke som er forbundet med disse. For eksempel må visse sider ved kirkeordningen sees i sammenheng med de konstitusjonelle forhold mens andre kan endres uten at det nødvendigvis har innvirkning på stat/kirke-relasjonene.

Videre vil det være viktig å drøfte sammenhenger mellom hensynet til religionsfrihet, statsoppfatning og samfunnssyn på den ene siden og ulike former for kirkesyn (syn på hva kirken er og skal være) på den andre siden.

Litteraturliste

- Allum, Percy: *State and Society in Western Europe*, Polity Press, Cambridge 1995
- Andenæs, Johs: "Statsforfatningen i Norge", Oslo 1986
- Arnason, Águst Thor: "Constitutionalism. Popular Legitimacy for the State?" in Scheinin (ed): "The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries", Nord 2001:5, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2001
- Gullaksen, Per Otto: "Stat og kirke i Norge. Kirkerett mellom teologi og politikk", Verbum 2000
- Gran, John W (red.)(1993) *Den katolske kirke i Norge fra kristningen til i dag*.
- Gustafsson & Pettersson (red): "Folkkyrkor och religiös pluralism. Den nordiska religiösa modellen", Verbum Förlag, Stockholm 2000
- Nowak, Manfred: "UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary", N.P. Engel, Kehl 1993
- Møse, Erik: "Fritak for undervisning i faget Kristendoms-kunnskap med religions- og livssynsorientering. Forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser", Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo 1997 (vedlegg til Ot. Prp. nr. 38 1996/97)
- Plesner, Ingvill: "Frihet eller fellesskap? Et liberalt og et sosialdemokratisk dilemma. En sosiologisk analyse av debatten om det nye grunnskolefaget Kristendoms-kunnskap med religions- og livssynsorientering", Universitetet i Oslo 1998
- Plesner, Ingvill (2001 a): "State Church and Church Autonomy in Norway" in Robbers (ed.) "Church autonomy. Anthology from the 2nd European/American Conference on Freedom of Religion", Lang / Univ. Trier, Germany 2001
- Plesner, Ingvill (2001 b): "Hvordan definere fellesskapets grunnlag? Om pluraliseringens betydning for den offentlige skoles religionsundervisning" i Henriksen og Krogseth (red.) "Pluralisme og identitet", Gyldendal akademiske forlag, Oslo 2001
- Robbers, Gerhard: "State and Church in the European Union", Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1995
- Scheinin, Martin: "Article 18" in Alfredsson & Eide (ed) "Universal Declaration of Human Rights. Common Standards of Achievement", Nijhooff, Haag 1999
- Schreiner, Peter (ed): "Religious Education in Europe", Intereuropean Commission on Church and School & Comenius Institut Evangelische Arbeitsstätte für Erziehungswissenschaften, Münster 2000
- Skjervheim, Hans: "Deltakar og tilskodar", Skriftserie ved Institutt for sosiologi, hefte nr.6, Universitetet i Oslo, 1974
- Van Bijsterveld, Sophie (1997): "Religion and the law: Legal structures in an international and comparative context" in "Church and state consultation", Conference of European Churches, Czech Republic 1997.
- Van Caenegem, R.C (1995) : *An historical Introduction to Western Constitutional Law*, Cambridge University Press, 1995

Van Dijk & Van Hoof: "Theory and Practice of the European Convention of Human Rights", Kluwer, Haag 1998
Von Campenhausen, Axel Frhr: "Staatskirchenrecht", Beck'sche Verlagsbuchhandlung, Munchen 1996.
Østerud, Øyvind (1986): "Nasjonalstaten Norge,- en karakteriserende skisse" i L. Allden m.fl. (red) Det norske samfunn. Oslo.
Østerud, Øyvind (1994): Hva er nasjonalisme? Oslo.

Kirkerådet fastsatte i mai 1997 følgende mandat for Kirke/stat-utvalget:

- Utvalget skal gi en samlet vurdering av de reformer som er gjennomført for Den norske kirke med utgangspunkt i de senere års revisjon av kirkelovgivningen og klargjøre de konsekvenser disse reformer har på det konstitusjonelle plan, i forhold til de politiske og demokratiske mekanismer i vårt statssystem.
- Utvalget skal utvikle en teologisk refleksjon om kirken som ivaretar Kirkemøtets beskrivelse av Den norske kirke som en bekjennende, misjonerende, tjenende, åpen folkekirke.
- Utvalget skal vurdere forholdet mellom Trossamfunnsloven og Kirkeloven og klarlegge hvilke sider av Den norske kirkes stilling og virksomhet som følger av kirkens karakter av trossamfunn og hvilke som hviler på særlov for Den norske kirke som offentlig-rettslig institusjon.
- Utvalget skal vurdere de økonomiske rammeordninger på statlig og kommunalt plan som gjelder for Den norske kirke og religionssamfunnene og utrede mulige alternative finansieringsordninger for kirken og livssynskorporasjonene.
- Utvalget skal utrede spørsmålet om en lovfestet dåpsopplæring for kirkens medlemmer i lys av den nye ordning for et felles kristendomsfag i skolen, og ut fra kirkens dåpsopplæringsplan. Tilsvarende bør spørsmålet om offentlig tilskudd til religions- og livssynssamfunnenes egen trosopplæring drøftes.
- Utvalget skal utrede forskjellige mulige modeller for ordningen av forholdet mellom stat og kirke, blant annet under hensyntagen til løsninger som er valgt i Sverige og Finland, herunder også alternative måter å ordne tilsetning og utnevning til kirkelig tjenester og embeter på. Spørsmålet om hvordan de forskjellige modeller kan tenkes å innvirke på opprettholdelsen av en folkekirke, skal tillegges særlig vekt. I den forbindelse bør det foretas grundige religionssociologiske

analyser av tradisjoner og holdninger som preger folkes forhold til kirken.

- Utvalget skal vurdere kirkens rolle som tradisjonsbærer og etisk premissleverandør i samfunnet, herunder dens oppgave som kritisk røst i forhold til dominerende krefter i forbrukerkulturen og urettferdige strukturer i samtiden. Spørsmålet om hvorvidt kirkestyrets utforming virker avgjørende inn på kirkens frihet, bør i denne sammenheng få særskilt oppmerksomhet.

Medlemmene i Kirkerådets kirke/stat-utvalg:

Prost dr. theol. Trond Bakkevig, Oslo (utvalgets leder),
sorenskriver John Egil Bergem, Orkdal,
professor dr. theol. Trond Skard Dokka, Oslo,
teologiprofessor og historiker Berge Furre, Oslo,
biskop Ole D. Hagesæther, Bergen,
undervisningskonsulent Astrid Hareide, Bodø,
avdelingssykepleier Sigrid Haukvik, Sauherad,
professor dr. theol. Harald Hegstad, Oslo,
assisterende fylkeslege Ingrid Hauge Lundby, Bærum,
stiftskapellan Egil Morland, Sotra,
generalsekretær Ingrid Vad Nilsen, Oslo
cand. polit. Ingvill Thorson Plesner, Oslo,
professor dr. philos. Pål Repstad, Kristiansand,
likningssjef Astri M. Rosenqvist, Bærum,
kulturkonsulent Hege Fjellheim Sarre, Karasjok,
biskop Olav Skjevesland, Kristiansand,
og pensjonist Nils Valde, Åfarnes.

Utvalgets sekretærer er prest Olav Fykse Tveit.

