



## STORTINGET

# Innst. 142 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:5 (2019–2020)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Nicholas Wilkinson, Solfrid Lerbrekk, Terje Breivik og Solveig Schytz om endring i § 2, § 4, § 9, § 16, § 44, § 99 og tittel på kapittel B (om å fullføre skillet mellom staten og Den norske kirke)**

Til Stortinget

## Sammendrag

Grunnlovsforslag 5 (2019–2020) er fremsatt av Nicholas Wilkinson, Solfrid Lerbrekk, Terje Breivik og Solveig Schytz og gjelder skillet mellom staten og Den norske kirke.

Forslagsstillerne viser til at Stortinget gjennom grunnlovsendringene etter stat–kirke-forliket i 2008 og gjennom arbeidet med en ny felles lov for tros- og livssynssamfunn har tatt flere viktige skritt i riktig retning når det gjelder å avvikle statskirkeordningen i Norge. Men det gjenstår å fullføre skillet mellom stat og kirke og sikre reell likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn.

Grunnloven § 6, vedtatt i 2012, er nærmest identisk med den danske grunnloven av 1849 og er, sammen med § 2 første ledd og kongens bekjennelsesplikt i § 4, med på å befeste inntrykket av at det moderne Norge fortsatt holder seg med en statskirkeordning.

Den norske kirke ble for første gang skrevet inn i Grunnloven i 2012, som Norges folkekirke, og paragrafen slår fast at kirkens ordning skal fastsettes ved lov. Slik forslagsstillerne ser det, er det vanskelig å hevde at man

ikke fortsatt har en statskirkeordning så lenge disse formuleringene står i Grunnloven:

«Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov.»

«Den norske kyrkja, ei evangelisk-luthersk kyrkje, står ved lag som den norske folkekyrkja og blir stødd som det av staten. Nærare føresegner om kyrkjeskippinga blir fastsette i lov.»

Samtidig slås prinsippet om likebehandling fast i samme paragraf. Det er uvegerlig en spenning mellom å gi Den norske kirke en særstilling og å realisere likebehandlingsprinsippet. FNs spesialrapportør for tros- og livssynsfrihet, Ahmed Shaheed, minner om statenes ansvar for å opptre som en upartisk garantist for alle innbygges tros- og livssynsfrihet og advarer mot å innføre et hierarki som gir en religiøs tradisjon en særlig privilegert stilling i forhold til andre.

§§ 2, 4 og 16 medfører også at Norge fikk kritikk fra FNs menneskerettighetskomité da staten i 2018 redegjorde for sin oppfyllelse av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Komiteen kritiserte Den norske kirkes og kristne verdiers særstilling og pekte på at begge deler utfordrer den likeverdige retten til tros- og livssynsfrihet konvensjonen skal sikre. Komiteen uttrykte videre bekymring over at trosfriheten ikke var hjemlet i Grunnlovens menneskerettighetskapittel. § 16 står i dag under kapittel B. Om den utøvende makt, kongen og den kongelige familie og om religionen / B. Om den utøvende makta, om kongen og den kongelige familien og om religionen. Det logiske ville være å flytte paragrafen som hjemler tros- og livssynsfrihet, til kapitlet som omhandler menneskerettighetene.

Etter at menneskerettighetene ble tatt inn i et eget kapittel i Grunnloven i 2014, blir det mer påfallende hvor lite særstillingen til Den norske kirke passer inn i en moderne grunnlov. Det er dermed på tide å gjøre de nødvendige endringene for å fullføre skillet mellom stat og kirke.

## Religions- og livssynsfrihet og likebehandlingsprinsippet

En moderne stats konstitusjon må sikre en lik og rettfærdig behandling av alle innbyggere, uavhengig av tro eller livssyn. Dagens situasjon er at Den norske kirke på den ene side favoriseres som «Norges folkekirke» og på den annen side underlegges politisk styring ved at Stortinget fastsetter kirkens ordning. Dette utfordrer både likebehandlingsprinsippet og Den norske kirkes religionsfrihet. Den norske kirke er etter 1. januar 2017 etablert som selvstendig rettssubjekt og må fullt og helt anerkjennes som selvstendig trossamfunn med plikter og rettigheter på linje med øvrige tros- og livssynssamfunn. Dermed kan kapitlet om Den norske kirke i den nye felles loven om tros- og livssynsfrihet forenkles, og staten kan ivareta likebehandling på en langt bedre måte.

## Statens verdigrunnlag

Grunnlovens «verdiparagraf», § 2, har i dag følgende ordlyd:

«Verdigrunnlaget forblir vår kristne og humanistiske arv. Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.»

–

«Verdigrunnlaget skal framleis vere den kristne og humanistiske arven vår. Denne grunnlova skal tryggje demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.»

En moderne stats konstitusjon er samlet sett en verdierklæring og et politisk grunnlagsdokument. I dag er det en spenning mellom de oppdaterte menneskerettsbaserte delene av Grunnloven og forankringen av statens verdigrunnlag i majoritetens religiøse tradisjon.

Statens verdigrunnlag må uttrykke fellesverdier innbyggerne kan slutte opp om, uavhengig av egen livssynsmessig tilhørighet. Fellesverdiene bør forankres i de grunnleggende ideene om demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter, slik de kommer til uttrykk i paragrafens andre ledd. Dette er mer enn tilstrekkelig.

En verdiparagraf for en nasjon eller allmenne institusjoner bør nettopp ikke referere til eller forankres i spesifikke religioner eller livssyn. FNs tidligere spesialrapportør for tros- og livssynsfrihet, Heiner Bielefeldt, advarer mot å knytte nasjonal identitet til religion, fordi det vanskelig kan oppfattes på en annen måte enn at noen dermed ekskluderes.

Forslagsstillerne viser til at begrepet «vår kristne arv» er både mangetydig og i liten grad inkluderende overfor de borgere som ikke har sine røtter i den evangelisk-lutherske kirken Grunnloven § 16 konstituerer som Norges folkekirke. Formuleringene «forblir» og «vår» tydeliggjør ytterligere det ekskluderende ved dagens utforming av verdigrunnlaget. Også begrepet «den humanistiske arv» er problematisk fordi dette dels kan oppfattes som et spesifikt livssyn og dels som en bred filosofisk tradisjon.

Grunnloven § 2 annet ledd angir grunnleggende rettigheter og verdier både Grunnloven og staten er pålagt å sikre. Dette signaliserer i seg selv et tydelig verdigrunnlag for den norske stat som innbyggerne kan slutte opp om, uansett egen livssynsmessig tilhørighet.

I en demokratisk, menneskerettsbasert rettsstat er det etter forslagsstillernes syn urimelig at statsoverhodet skal pålegges bekjennelsesplikt. At statens overhode må høre til et bestemt trossamfunn, sender et uheldig signal om hva det innebærer å være norsk borger, og legger også en urimelig binding på nåværende monarks etterfølgere. I og med at kongens rolle som kirkestyre er opphevet, er § 4 i tillegg en overflødig bestemmelse.

## Edsavleggelses

Grunnloven § 9 første ledd lyder som følger:

«Så snart kongen, som myndig, tiltrer regjeringen, avlegger han følgende ed for Stortinget: 'Jeg lover og sverger å ville regjere kongeriket Norge i overensstemmelse med dets konstitusjon og lover, så sant hjelpe meg Gud den allmektige og allvitende!'"»

–

«Så snart kongen, som myndig, tek til med regjeringa, gjer han denne eiden for Stortinget: 'Eg lovar og sver at eg vil regjere Kongeriket Noreg i samsvar med konstitusjonen og lovene, så sant hjelpe meg Gud den allmektige og allvitande!'"»

Tilsvarende lyder § 44 første ledd slik:

«Den prins eller prinsesse som i de tilfeller som er anført i § 41, forestår regjeringen, skal skriftlig avlegge følgende ed for Stortinget: 'Jeg lover og sverger å ville forestå regjeringen i overensstemmelse med konstitusjonen og lovene, så sant hjelpe meg Gud den allmektige og allvitende!'"»

–

«Den prinsessa eller prinsen som står for regjeringa i dei tilfella som er nemnde i § 41, skal skriftleg gjere denne eiden for Stortinget: 'Eg lovar og sver at eg skal stå for regjeringa i samsvar med konstitusjonen og lovene, så sant hjelpe meg Gud den allmektige og allvitande!'"»

Ved opphevelse av øvrige bestemmelser som knytter staten til en spesiell religion og bestemmer monarkens religiøse tilknytning, er det naturlig at også den ed som avlegges, bare forholder seg til konstitusjonen og lovene og slik er en ed knyttet til troskap til folkestyret og folkeviljen.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 2 skal lyde:

Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

–

Denne grunnlova skal tryggje demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

Kapittel B overskriften skal lyde:

B. Om den utøvende makt, kongen og den kongelige familie

–

B. Om den utøvande makta, om kongen og den kongelige familien

§ 4 oppheves.

§ 9 første ledd skal lyde:

Så snart kongen, som myndig, tiltrer regjeringen, avlegger han følgende ed for Stortinget: 'Jeg lover og sverger å ville regjere kongeriket Norge i overensstemmelse med dets konstitusjon og lover.'

–

Så snart kongen, som myndig, tek til med regjeringa, gjer han denne eiden for Stortinget: 'Eg lovar og sver at eg vil regjere Kongeriket Noreg i samsvar med konstitusjonen og lovene.'

§ 16 oppheves.

§ 44 første ledd skal lyde:

Den prins eller prinsesse som i de tilfeller som er anført i § 41, forestår regjeringen, skal skriftlig avlegge følgende ed for Stortinget: 'Jeg lover og sverger å ville forestå regjeringen i overensstemmelse med konstitusjonen og lovene.'

–

Den prinsessa eller prinsen som står for regjeringa i dei tilfella som er nemnde i § 41, skal skriftleg gjere denne eiden for Stortinget: 'Eg lovar og sver at eg skal stå for regjeringa i samsvar med konstitusjonen og lovene.'

§ 99 skal lyde:

Alle innbyggere i riket har fri religions- og livssynsutøvelse. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

–

Alle innbyggjarane i riket har fri religions- og livssynsutøving. Alle trus- og livssynssamfunn skal bli stødde på lik line.»

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Lars Rem, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til at Dokument 12:5 (2019–2020) er et forslag om å endre en rekke grunnlovsbestemmelser for å ta kirkens særstilling ut av Grunnloven.

Komiteen viser til at begrunnelsen for forslaget er å fullføre skillet mellom staten og Den norske kirke. Forslagsstillerne mener at en moderne statskonstitusjon må sikre en lik og rettferdig behandling av alle innbyggere, uavhengig av tro eller livssyn. De mener Den norske kirke favoriseres som «Norges folkekirke», og at den på den annen side underlegges politisk styring. Forslagsstillerne foreslår å innføre en ny verdiparagraf i § 2 og endre edsavleggelsen for Kongen etter § 9 og eden etter § 44 for prinsen eller prinsessen som er nærmeste arving til tronen. Forslagsstillerne vil også oppheve Kongens bekjennelsesplikt etter § 4. Til sist vil de endre og flytte bestemmelsen om religionsfrihet fra § 16 til § 99, som er en ledig paragraf i kapittel E om menneskerettigheter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at Den norske kirke er en folkekirke med svært dype røtter her i landet. Kirken og den kristne og humanistiske kulturarven har preget Norge i mer enn tusen år og må anses som sentral i forståelsen av verdigrunnlaget for nasjonen. Flertallet mener derfor at Den norske kirke fortsatt skal ha en særskilt forankring i Grunnloven. Flertallet mener at en slik forankring ikke er til hinder for at alle innbyggerne i landet sikres lik og rettferdig behandling, uavhengig av tro og livssyn.

Flertallet viser videre til at flere av bestemmelsene det er foreslått endringer i, ble det enighet om i statkirkeforliket, jf. Innst. 233 S (2011–2012). I tillegg ble de revidert i 2014 som en del av den grundige gjennomgangen som ble foretatt da. Flertallet viser til at det har vært et klart flertall på Stortinget som har slått fast at Den norske kirke skulle ha en særskilt forankring i Grunnloven. Flertallet viser videre til at arbeidet med en ny samlet lov for trossamfunn er fullført. Stortinget vedtok 17. april 2020 en ny lov om tros- og livssynssamfunn, jf. Innst. 208 L (2019–2020) og Prop. 130 L (2018–2019). Flertallet viser til at denne loven er en fullføring av kirkeforliket og bygger på Grunnlovens formuleringer, særlig § 16.

Flertallet vil på denne bakgrunn anbefale at forslagene i Dokument 12:5 (2019–2020) ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre viser til bakgrunnen for Grunnlovsforslag 5 (2019–2020) om endring i § 2, § 4, § 9, § 16, § 44, § 99 og tittel på kapittel B (om å fullføre skillet mellom staten og Den norske kirke). Tross grunnlovsendringene som ble gjennomført i forbindelse med stat–kirke–forliket i 2008, gjenstår det å fullføre skillet mellom stat og kirke og sikre reell likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn i Norge. Disse medlemmer er av den oppfatning at dagens situasjon – der Den norske kirke på den ene siden favoriseres som «Norges folkekirke», men på den andre siden underlegges politisk styring ved at Stortinget fastsetter kirkens ordning – utfordrer både likebehandlingsprinsippet og Den norske kirkes religionsfrihet. Disse medlemmer mener videre at Grunnloven som statens verdierklæring må uttrykke fellesverdier som innbyggerne kan slutte opp om uavhengig av deres egen livssynsmessige tilhørighet. Disse medlemmer mener avslutningsvis at statsoverhodet ikke med rimelighet kan pålegges en bekjennelsesplikt, og at den ed som avlegges, bare bør forholde seg til konstitusjonen og lovene og slik være en ed knyttet til troskap til folkestyret og folkeviljen.

På denne bakgrunn anbefaler disse medlemmer at forslaget bifalles, og at Grunnloven endres som følger:

«§ 2 skal lyde:

Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

–

Denne grunnlova skal tryggje demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

Kapittel B overskriften skal lyde:

B. Om den utøvende makt, kongen og den kongelige familie

–

B. Om den utøvande makta, om kongen og den kongelige familien

§ 4 oppheves.

§ 9 første ledd skal lyde:

Så snart kongen, som myndig, tiltrer regjeringen, avlegger han følgende ed for Stortinget: 'Jeg lover og sverger å ville regjere kongeriket Norge i overensstemmelse med dets konstitusjon og lover.'

–

Så snart kongen, som myndig, tek til med regjeringa, gjer han denne eiden for Stortinget: 'Eg lovar og sver at eg vil regjere Kongeriket Noreg i samsvar med konstitusjonen og lovene.'

§ 16 oppheves.

§ 44 første ledd skal lyde:

Den prins eller prinsesse som i de tilfeller som er anført i § 41, forestår regjeringen, skal skriftlig avlegge følgende ed for Stortinget: 'Jeg lover og sverger å ville forestå regjeringen i overensstemmelse med konstitusjonen og lovene.'

–

Den prinsessa eller prinsen som står for regjeringa i dei tilfella som er nemnde i § 41, skal skriftleg gjere denne eiden for Stortinget: 'Eg lovar og sver at eg skal stå for regjeringa i samsvar med konstitusjonen og lovene.'

§ 99 skal lyde:

Alle innbyggere i riket har fri religions- og livssynsutøvelse. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

–

Alle innbyggjarane i riket har fri religions- og livssynsutøving. Alle trus- og livssynssamfunn skal bli stødde på lik line.»

## Forslag fra mindretall

**Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre:**

*Forslag 1*

Dokument 12:5 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Nicholas Wilkinson, Solfrid Lerbrekk, Terje Breivik og Solveig Schytz om endring i § 2, § 4, § 9, § 16, § 44, § 99 og tittel på kapittel B (om å fullføre skillet mellom staten og Den norske kirke) – bifalles.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:5 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Nicholas Wilkinson, Solfrid Lerbrekk, Terje Breivik og Solveig Schytz om endring i § 2, § 4, § 9, § 16, § 44, § 99 og tittel på kapittel B (om å fullføre skillet mellom staten og Den norske kirke) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. desember 2022

**Peter Frølich**

leder

**Kari Henriksen**

ordfører





