

Kirkelig demokrati – mellom politisk demokrati og folkebevegelsesdemokrati

Eller – demokrati i en spesialisert institusjon

Norsk selskap for kirkerett, 28.11.2023

Per Kristian Aschim, førsteamanuensis II ved MF, fagsjef i Presteforeningen og fhv. seniorrådgiver (2006–2012) i Kirkerådet i kirkeordningsspørsmål

Jeg er bedt om å blåse støv av en 16 år gammel artikkel om kirkelig demokrati, og si noe om «Kirkelig demokrati – mellom politisk demokrati og folkebevegelsesdemokrati» (Aschim 2007).

Vi har nå hatt fem kirkevalg siden den såkalte demokratireformen i Den norske kirke ble sjøsatt ved valget i 2009. Mange endringer har skjedd i kirkens valgordninger. Valgdeltakelsen har gått opp, men så ned igjen. Dette har avfødt mange diskusjoner. Nedgangen har ført til bruk av krise-ordet. Jeg skal ikke gå nærmere inn på debattene etter kirkevalget, men refleksjonene i det følgende blir en slags sidekommentar til en del av temaene som har vært diskutert.

Innledningsvis vil jeg bare nevne et moment som sjelden trekkes fram i diskusjonen om kirkelig demokrati: Det dreier seg om valg til styrende organer i en organisasjon som mottar statstilskudd som utgjør 1,4 promille av de samlede utgiftene på statsbudsjettet, og 1-2 prosent av kommuneøkonomien. I forhold til dette er kanskje valgdeltakelsen ikke så verst. Men kirken har under de gjeldende forutsetningene en like stor valgrigg som ved kommune- og fylkestingsvalg i antall valglokaler.

Valglister og engasjement

Ikke bare i 2023, men også tidligere har deltakelse ved bispedømmerådvalg vært lavere enn ved menighetsrådsvalg. Dette er et tankekors eller kanskje til og med et paradoks i forhold til tenkningen om at valgalternativer bidrar til økt deltakelse og legitimitet.

Den norske kirkes stemmeberettigede medlemmer svarer ved sin stemmegivning at det er viktigere å gi de som stiller til valg til *menighetsråd* – et rent personvalg, og oftest uten reelle valgalternativer – ryggdekning for at de påtar seg vervet.

Heller ikke å øke de valgte organenes og representantenes makt har hatt mobiliserende effekt. En kunne heller være fristet til å spørre om det har bidratt til at færre ønsker å stille opp og påta seg vervene.

Det har ikke lyktes å skape bredt engasjement. Lister skaper tydeligvis ikke engasjement i seg selv.

Det har vist seg vanskelig å skape opplyst forståelse. Liste-skillene har vært vanskelige å få tak på, listenes programmer har for eksempel vært utydelige i det som har vært den store saken i senere år ut fra tids- og ressursbruk: kirkelig organisering.

Det har bare vært én mobiliserende symbolsak – saken om vigsel for likekjønnede. Det mobiliserte for- og motkrefter, og har ført, ser det ut til, til varig organisering av grupperinger – først og fremst ut fra motstridende synspunkter i denne saken og en polarisering i «liberal» og «konservativ» som nå ikke handler om synet på kristologien, treenighetslæren og sakramentene som i kirkestriden på begynnelsen av 1900-tallet, men mer om samlivsetiske spørsmål og kjønnsforståelse.

Det er et dilemma ved lister: På den ene siden er det behov for et system hvor ulike oppfatninger og interesser kan komme til uttrykk og organisere seg, når de reelt sett finnes. På den annen side – når det først er etablert flere lister, skapes et behov for å finne saker som kan brukes til å markere forskjeller. Det blir et behov for å skape og vedlikeholde menings- og interessemotsetninger. Samtidig har det vist seg at det er få saker hvor skillelinjene er tydelige – og det har vist seg at å skape og opprettholde tydelige skiller, kan ha en polariserende effekt.

Et poeng som jeg tok opp i artikkelen i 2007 er at det kirkelige demokratiet er sårbart for en annen effekt av markering av forskjell i meninger og interesser: De som ikke når igjennom, vil kunne velge å melde seg ut, heller enn å fortsette som indre opposisjon i kirken. Denne exit-muligheten finner vi ikke på samme måte i det politiske demokratiet, annet enn ved emigrasjon.

Dette, sammen med en forståelse av kirken som et fellesskap som *ikke* holdes sammen av meninger og interesser, men er basert på dåpen (og kanskje til og med på alle menneskers like mulighet til en relasjon til Gud) – kan gjøre den kirkelige trangten til konsensus-løsninger forståelig.

Men dette stiller også spørsmål ved om *fast organisering* av stridende meningsgrupper er et nødvendig element i kirkelig demokrati – eller i en demokratisk styringsstruktur i kirken – som jeg ville foretrekke å si.

Muligheten til å organisere grupper utfra ulike oppfatninger i viktige spørsmål, er nødvendig i en demokratisk styringsstruktur. Men i fredstider, kan et system basert på tillit til kandidatens skjønn og evne til å lede organisasjonen, også ha en viss rasjonalitet for seg. Slik menighetsrådsvalget reelt sett fungerer.

Uansett: Med alle anstrengelser har vi ikke lyktes med å skape en større gruppe medlemmer med så stor interesse for kirkelig demokrati at de engasjerer seg i det. Det er blitt vanskeligere enn før å rekruttere tilstrekkelig mange kandidater til menighetsråd til å fylle valgregionenes minstekrav til antall kandidater.

Og organisasjonene/«kirkepartiene» som står bak de ulike listealternativene organiserer få kirkemedlemmer. I den grad de har etablert organisasjon har de, så langt jeg kjenner, til strevd med å nå opp til et firesifret medlemstall, samtidig som en ikke ubetydelig andel av medlemmene – i alle fall i enkelte grupperinger – er kirkelig ansatte.

Tallenes tale

Nå bør vi sette dette med kirkevalg i perspektiv på flere måter. Hadde jeg vært kirkeleder ville jeg vært mer bekymret for andre tall som går nedover. En sak er *medlemsandelen*, men nå går også *medlemstallet* sakte nedover. Færre døpes og melder seg inn enn de som dør eller melder seg ut.

Vel så viktig er at *antallet som går til gudstjeneste* er dramatisk redusert siden 2011. Aller mest siden 2013. Fra 1998 til 2018 ble antall gudstjenestedeltakere redusert med 24,8 prosent. Hver fjerde kirkegjenger ble borte. Over 8 prosent av dem forsvant i løpet av de fem årene fra 2013 til 2018. Ikke nok med det: I 2018 var det 5,3 mill gudstjenestedeltakere. I 2022, første delvis post-pandemiske år, var det 4,2 mill gudstjenestedeltakere. Fallet var fra om lag 7 mill gudstjenestedeltakere i 1998.

Hensikten med å ta dette med her er for å antyde at mens vi i kirken har brukt en god del tid og ressurser på å tro at vi åpner kirken ved å gjøre valget mer åpent og tilgjengelig, og mens vi har vært opptatt av store prosesser med organisatoriske spørsmål, så pågår det store endringer i folks tilknytning til og bruk av kirken. Dette har vi *ikke* greid å motvirke med reformene. Verken av trosopplæring, gudstjeneste eller valgordning. Og vi har heller ikke greid å organisere oss ut av det.

Hvis vi har klart å åpne kirken, ser det ut til at det er *utgangsdøra* som er mest benyttet.

Ta medlemstallet: Utsendelsene av valgkort ved kirkevalgene fra 2009 av ble også brukt til å rydde opp i feiloppføringer i medlemsregisteret. Men det har nok også hatt den effekten at hver gang det har vært kirkevalg, har folk blitt bevisstgjort på kirkemedlemskapet, og en god del har brukt det som en anledning til å melde seg ut. Utmeldingstallene – og/eller tallet på strykninger i medlemsregisteret har vært atskillig høyere i valgår enn i andre år – i alle fall fram til man fikk den digitale muligheten for å melde seg ut og inn av kirken. Så har også opphøret av kategorien «tilhørige, 0-18 år» blitt fjernet, og redusert medlemstallet med i overkant av 100 000 medlemmer.

(En parentes – som kanskje ikke helt passer her, men kanskje likevel: Det er for meg et tankekors at de eneste gangene Den norske kirke har henvendt seg direkte til alle sine medlemmer over 15 år, har det vært for å gjøre dem oppmerksomme på at de kan stemme ved kirkevalget. Var det kirkens viktigste budskap til sine medlemmer? – Ja, jeg vet det var fordi det var den eneste forsendelsen til alle som staten ville finansiere – men likevel: et tankekors. Og forresten: leve menighetsbladene. Merk: de er lokale, men dessverre ikke over alt).

Men nå – tilbake til saken.

Kirkeforliket – og kirken som stat og sivilsamfunn

Kirkeforliket i 10. april 2008, nedfelt i St. meld. nr. 17 (2007-2008) av 11. april 2008 inneholdt som kjent et punkt om demokratireform.

«I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere legitimitet og

forankring hos kirkemedlemmene. Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling (i parentes bemerket – denne innstillingen forelå ikke i april 2008, men ble avgitt 13. mai samme år).

Reformen skal inneholde

- etablering av reelle valgmuligheter
- økt bruk av direktevalg
- kirkevalg samtidig med offentlige valg

Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd» (St. meld. nr. 17 (2007–2008), s. 67).

Kirkeforliket reflekterer at selv om Den norske kirke var en statskirke, styrt av staten, ble den også oppfattet som en størrelse *overfor* staten, og slik sett med et element av sivilsamfunn ved seg. Dette var en dobbelhet i forståelsen av Den norske kirke som skriver seg tilbake til midten av 1800-tallet, da man begynte å oppfatte stat og kirke som ulike størrelser med ulikt formål, men sterkt overlappende når det gjaldt folk. Lenge ble de oppfattet som gjensidig avhengige av hverandre og de legitimerende hverandre.

Dette med forståelsen av kirke både som stat og sivilsamfunn kommer til syne i slike debatter som den omkring valgordning i 1997 – i forbindelse med kirkeloven og den rettslige selvstendigjøringen av soknet, hvor politikere krever at kirken skal gjøre reformer som det til syvende og sist er staten som beslutter.

Dette gjaldt også demokratireformen fra 2008 og utover. La dere merke til formuleringen i kirkeforliket?

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene.

Dette sier alle de politiske partiene i et Storting som forvalter en grunnlov som på dette tidspunktet sier at «Den evangelisk-lutherske religion forbliver Statens offentlige Religion» (fra Grunnloven før 2012, § 2), og at «Kongen anordner ... alle møder og forsamlinger om religionssager» (fra Grunnloven før 2012, § 16), hvor menighetsråd og menighetsrådsvalg, valg av bispedømmeråd og sammensetning av Kirkemøtet, er fastsatt ved lov gitt av Stortinget og etter forskrifter gitt av regjeringen i medhold av lov.

Forståelsen av statens egen kirke som en egen størrelse som står overfor staten og samarbeider med staten, var nå gjennomført.

Men jeg tror at alle vi som var involvert i prosessen med å vikle stat og kirke fra hverandre i disse årene, hadde undervurdert hvor innvevd i staten kirken var, og hvor kompleks en avvikling av statskirken ville bli. En kan fortsatt spørre om vi er kommet til et skille mellom stat og kirke, når Den norske kirke fortsatt er særlig regulert ved lov, mer enn andre tros- og livssynssamfunn, at den fortsatt er i alt vesentlig finansiert ved offentlige midler, etter en lovbestemt ansvarsfordeling mellom stat og kommune, attpåtil med et festepunkt i

Grunnloven. Og hvorfor er Den norske kirkes interne regelverk publisert som forskrifter gjennom Lovdata?

Dette er ledd i et resonnement for å kretse inn hva slags størrelse Den norske kirke er, og hva som kan være relevante forståelseskategorier for de kirkelige valg og det kirkelige demokratiet.

Spørsmålet om kategorier

Det spennende er om det nå, femten år etter kirkeforliket er rom for og vilje til å ta en ny runde med debatten om hva kirkens demokratiske styringsstrukturer er å oppfatte som, en debatt noen av oss prøvde å dra i gang i 2007, men som ikke fikk reelt rom etter 2008, når kirkeforliket fastla visse valgordningspremisser for endringene i forholdet mellom stat og kirke.

Og da skal jeg da presentere de tre kategoriene jeg forsøkte å plassere det kirkelige demokratiet i forhold til i 2007 – som en klassiker for – kanskje nye lesere –. De tre kategoriene er:

- Det politiske demokratiet
- Folkebevegelsesdemokratiet
- Demokrati i spesialiserte institusjoner

De som har lest artikkelen vil kjenne igjen mye av teksten fra framstillingen fra 2007, men med tydelige oppdateringer anno 2023 ut fra endringene i forholdet mellom stat og kirke som har skjedd i mellomtiden. *(Teksten i det følgende tar utgangspunkt i og bygger videre på teksten i Aschim, 2007, s. 26–29)*

Utgangspunktet for artikkelen i 2007 var, for å sette det litt på spissen:

- Er det kirkelige demokratiet et dårlig fungerende politisk valgdemokrati – sammenlignet med den politiske valgkanalen?
- Eller er det snarere et rimelig velfungerende organisasjonsdemokrati – sammenlignet med andre store folkebevegelser og organisasjoner?

Og ja, jeg har merket meg at kirkerådets direktør har uttrykt seg i ordelag som kan minne om dette etter kirkevalget i 2023.

Min utgangstese var i 2007 – og er i 2023 – at det kirkelige demokratiet verken er helt det ene eller helt det andre, men i visse henseender ligner både det ene og det andre.

For det tredje: kanskje kan perspektivet ”demokrati i spesialiserte institusjoner” også være nyttig.

Kirken – ikke helt lik politisk demokrati

Kirkens demokrati er ikke i enhver henseende sammenlignbart med den politiske valgkanalen.

- Det politiske systemets primærfunksjon er (muligens for enkelt sagt) organisering av og forhandling mellom interesser og fordeling av ressurser i samfunnet.
- Kirkens primærfunksjoner er knyttet til forkynnelse av evangeliet og forvaltning av sakramentene, gudstjenesteliv inklusive kirkelige handlinger (livsriter), trosopplæring, diakoni og misjon.

Eller annerledes formulert – med den innarbeidede målbeskrivelsen for Den norske kirke: kirken skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke.

I 2007 var kirkens organer og politiske myndigheter enige om denne målbeskrivelsen. Den var utformet i Kirkemøtet, bekreftet i dokumentet "Den norske kirkes identitet og oppdrag" ([km 11 2 04.doc \(live.com\)](#)), nedfelt i kirkeloven gitt av Stortinget og grunnlag for målstyring på det kirkelige området gjennom statsbudsjett og tildelingsbrev.

I 2023 er Den norske kirke fortsatt en bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende folkekirke i følge sin egen selvforståelse i [Strategi for Den norske kyrkja - Den norske kirke \(kirken.no\)](#). Staten formulerer seg slik i *trossamfunnsloven*: «... at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke» (§ 10), mens *statsbudsjettet* har som ett av hovedmålene på tros- og livssynsområdet «Den norske kyrkja skal vere ei landsdekkande, sjølvstendig og demokratisk folkekyrkje» (Prop. 1 S (2023 – 2024), Det kongelige Barne- og familiedepartement, s. 126). Men altså – etter Trossamfunnsloven – og Grunnloven «evangelisk-luthersk».

Når kirken har en demokratisk styringsstruktur – noe som er *naturlig* i vårt demokratiske samfunn, sannsynligvis også *nødvendig* for å opprettholde tillit og legitimitet blant kirkens medlemmer og i samfunnet, og som i vår lutherske kirke (*muligens*) kan *begrunnes teologisk* ut fra læren om det allmenne prestedømme – er det for å ivareta styring og tilrettelegging for kirkens primærfunksjoner.

I det politiske systemet er den demokratiske strukturen i mye større grad uttrykk for selve primærfunksjonen: regulering av rettigheter og prosedyrer for å forhandle ulike interesser og behov, og søke rettferdig – eller i det minste allment akseptert fordeling.

Måler en det kirkelige demokratiet mot det politiske valgdemokratiet som standard, kommer det kirkelige demokratiet (i Den norske kirke) til kort på flere måter.

I 2007 var to av de viktigste svakhetene at:

- Valgdeltakelsen er svært lav
- Det er i svært liten utstrekning konkurrerende alternativer å velge mellom ved valget

I 2023 er valgdeltakelsen fortsatt lav, og selv om den har vært oppe i 16 % på det meste, er det fortsatt svært lavt i forhold til de politiske valgene.

På det andre punktet, valgalternativer, har det vært endring når det gjelder valg til bispedømmeråd og Kirkemøte av leke medlemmer, men ikke til menighetsråd.

Men også andre sider ved det kirkelige demokratiet kan komme i faresonen hvis en rendyrker parallellen til det politiske demokratiet:

- Den gjennomgående representasjonen av prester/biskoper i rådene vil bryte med et konsekvent gjennomført folkestyreprinsipp (tenkningen er gjennomført i Sverige og har ført til at ikke engang biskopene har stemmerett i Kyrkomøtet, men Svenska Kyrkan er her et særtilfelle når det gjelder gjennomføring av så mye som mulig av demokratiske prinsipper og mekanismer fra den politiske valgkanalen, og skiller seg fra alle andre kirker på dette punktet. Egen presterepresentasjon i råd/synoder/kirkemøter er regelen – Sverige er unntaket)

I 2007 var viktig beslutningsmyndighet tillagt de kirkelige organene. De tunge beslutninger om kirkens økonomiske rammebetingelser ble tatt av organer utenfor den kirkelige rådsstrukturen, i statsbudsjett forberedt av departementet og vedtatt av Stortinget, og som kommunal bevilgning til Kirkelig fellesråd. Prestetjenesten var en statlig virksomhet hvor den sentrale styring ikke ble utøvd av Kirkemøtet, men av Regjeringen og Kultur- og kirkedepartementet.

I 2023 er fortsatt de tyngste beslutningene om kirkens rammevilkår, størrelsen på statens rammetilskudd og størrelsen på de kommunale tilskuddene, tatt av organer utenfor den kirkelige rådsstrukturen, men kirken har fått større ansvar for prioritering og bruk av midlene, og de statlige føringene er blitt svært overordnede. Prestetjenesten er siden 2017 overdratt til rettssubjektet Den norske kirke som er opprettet ved lovvedtak i Stortinget, og nå har økonomisk styring og styring av prestetjenesten.

På den annen side: Det kirkelige demokratiet oppfyller visse grunnleggende krav til demokratisk styresett også sammenliknet med valgkanalen:

- Alle kirkens medlemmer over oppnådd stemmerettsalder har lik stemmerett og valgbarhet (modifisert ved representasjonen av prester og andre kirkelige tilsatte)
- Alle kirkens medlemmer har samme rett og mulighet til å organisere seg og fremme alternative lister ved valgene – i 2007 gjaldt dette ved menighetsrådsvalgene, noe som var – og er – lite i bruk. I dag gjelder dette også ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøte, hvor det nå har vært flere lister i alle bispedømmer.

Kirken – lik, men ikke helt lik organisasjonsdemokrati

Vi har en lang rekke organisasjoner i det norske samfunnet som vi regner som demokratisk oppbygde organisasjoner. Disse har ulike strukturer, ulike systemer for valg og representasjon. Her er det et vidt spekter. Vi har til og med organisasjoner som ikke har demokratisk struktur, men som regnes som viktige demokratiske aktører – aktører i den offentlige samtale – f.eks. miljøstiftelsen Bellona (Selle og Strømsnes 1997, Wollebæk og Selle 2002).

Hvis en skal søke en slags allment akseptert ”minstestandard” for hva som regnes som en demokratisk organisasjon i samfunnet i dag, kan reglene for statsstøtte til barne- og

ungdomsorganisasjoner (Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, gitt i 2007, endret 18.01.2022) kanskje være et utgangspunkt.

De sentrale kravene for å bli regnet som en "selvstendig og demokratisk organisasjon" er (noe justert, men i alt vesentlig de samme som i 2007):

- en demokratisk oppbygging som sikrer at alle tellende medlemmer (som har fylt 15 år) har fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen, dvs. stemmerett, lik møterett, tale- og forslagsrett og rett til å la seg velge som representant.
- landsmøte – minst hver fjerde år
- representanter med rett til å stemme på landsmøter skal være valgt av og blant medlemmene i organisasjonens lokale og/eller regionale ledd (og eventuelle direkte medlemmer)
- en sentralledelse valgt av landsmøtet
- sentralt medlemsregister

Vi merker oss at

- den valgte, sittende sentralledelsen og representanter valgt av og blant de ansatte kan også møte med stemmerett på landsmøtet

Den norske kirkes organisasjonsstruktur oppfyller disse kravene – det skulle da også bare mangle. I 2007 hadde Staten ved Stortinget fastsatt den norske kirkes demokratiske struktur i Kirkeloven, mens Staten ved Barne- og familiedepartementet hadde fastsatt tilskuddskravene.

I 2023 er situasjonen at Kirkemøtet har videreført grunnelementene i kirkens organisasjonsstruktur og valgordninger. Da trossamfunnsloven trådte i kraft 1.1.2021, ble de fleste av reglene ikke videreført der, men de ble videreført i Kirkeordningen gitt av Kirkemøtet.

Det stilles i forskriften ingen krav til nivået på valgdeltakelse. Kravene er til formell struktur. Det er heller ikke krav om at representasjonen til landsmøtet skal fremkomme ved direkte valg.

Et viktig trekk ved frivillige organisasjoner er at det er frivillig å være medlem. Man kan velge å være det – eller la være. Det utgjør en viktig forskjell til det politiske systemet som omfatter alle i samfunnet enten de vil eller ikke. I en frivillig organisasjon har medlemmene innflytelse over organisasjonen både gjennom å delta aktivt i den, og gjennom evne til å svekke organisasjonen ved utmeldelse.

Et langt stykke på vei gjelder dette – med dagens religiøst-kulturelle situasjon og dagens religionsfrihetsbestemmelser og praksis i Norge – også Den norske kirke. Det har som kjent ikke alltid vært slik hos oss. "Dissenter" kunne man bli fra 1845. Religionsfrihet ble ikke positivt grunnlovsfestet før i 1964.

Nå vil det ikke være riktig å sammenlikne Den norske kirke med en frivillig organisasjon i enhver henseende heller. Den demokratiske strukturen i kirken har pr. i dag, sa jeg i 2007, langt på vei fortsatt sier jeg i 2023 - mer til felles med demokratisk oppbygde frivillig-organisasjoner enn oppbygningen av det politiske demokratiets valgkanal – *men*:

I 2007 sa jeg: For det første: Den norske kirke av i dag er en statsstyrt organisasjon med lovbestemt styringsstruktur. Denne styringsstrukturen er dobbel, for ikke å si tredobbel:

- Kirken har en (mer eller mindre) demokratisk rådsstruktur.
- Kirken, særlig presteskapet, styres som en statlig virksomhet etter ordinære statlige virksomhets- og forvaltningsregler.
- Den demokratiske rådsstrukturen ivaretar dels lovpålagte oppgaver og funksjoner – en del bestemt i lov, en del på delegasjon fra kongens kirkestyre, men organiserer også en hel del frivillig arbeid i menighetene.

Det var da. I 2023 er ikke presteskapet, de sentralkirkelige råd og bispedømmerådene lenger statlige virksomheter. Men kirken ivaretar fortsatt en grunnlovsforankret funksjon som evangelisk-luthersk folkekirke, understøttet av staten – med en forpliktelse knyttet til det statlige rammetilskuddet til å være en landsdekkende, selvstendig og demokratisk folkekirke. Kirken organiserer også en hel del frivillig arbeid i menighetene, for en stor del styrt gjennom kirkens rådsstruktur, men ikke utelukkende.

Viktigere er det andre som jeg la vekt på i 2007, og det står seg fortsatt i 2023:

- Kirketilhørighet konstitueres ved dåpen, ved en sakramental innlemmelse i kirken, ikke bare ved en innmelding. Selv om dåpen i medlemssammenheng fungerer som innmelding i kirken og er det eneste kriterium for medlemskap i Den norske kirke (for dem som er døpt i Dnk – døpte i andre kirker må i tillegg melde seg inn i Dnk) – sa jeg i 2007. Siden har Sturla Stålsett i boka *Folkekirke nå* fra 2015 (s. 210) gjort oppmerksom på at det faktisk har vært ett medlemskriterium til: «Bare person som er bosatt i riket og norsk statsborger bosatt i utlandet kan være medlem av Den norske kirke» het det i *Kirkeloven* (§ 3.1). Dette er videreført i *Kirkeordning for Den norske kirke* (§ 4 annet ledd). (Jeg så i 2007 bort fra problematikken med de "tilhørig" udøpte under 18 år, da den (nesten) ikke berørte stemmeberettigede kirkemedlemmer. Kategorien er nå avvirket som del av Den norske kirkes medlemstall).

I 2023 vil jeg legge til: Dette gjør at det ikke blir helt riktig å kalle kirken en medlemsorganisasjon. Til det hører i vanlig tankegang et prinsipp om frivillig og aktiv innmelding. Dette prinsippet ble lagt til grunn ved behandlingen av de nordiske lutherske folkekirkene i Norge, når praksis knyttet til medlemslister en kunne kreve statstilskudd for ble skjerpet. Og kanskje må vi spørre: Vil Den norske kirke i lengden kunne unngå at det stilles spørsmål ved om medlemskap inngått ved barnedåp er gangbart som grunnlag for økonomisk tilskudd fra staten? I dag er ikke Den norske kirkes statstilskudd beregnet ut fra medlemstall, men medlemstall og andel av befolkningen og andre nøkkeltall for oppslutningen om Den norske kirke inngår i statsbudsjettet som premisser for bevilgningen.

- Kirketilhørighet er fra gammelt av en av de "gitte", ikke "valgte" tilhørigheter i samfunnet. Selv om kirketilhørighet nå er et fritt valg for den enkelte – man kan fritt melde seg ut av Den norske kirke – oppleves det av mange som "normaltilhørighet" gjennom nedarvede sosiale og kulturelle mønstre, og ut fra Den norske kirkes stilling som dominerende majoritetskirke. Kirketilhørighet – i alle fall tilhørighet til Den norske kirke – oppfattes antakelig av de fleste som noe annet enn vanlig organisasjonsmedlemskap.

I 2023 vil jeg problematisere det jeg hører at Kirkerådets administrative ledelse stadig sier, og som nå har funnet veien inn i tittelen på en sak til Kirkerådet: «Fra statskirke til organisasjon i sivilsamfunnet».

Jeg mener det ikke er en sakssvarende beskrivelse av tilstanden i dag. Kirken er vel nok selvstendiggjort rettslig, med rettslig handleevne på egne vegne, men den er fortsatt bundet opp av premisser for statlige rammetilskudd, sårbar for politikernes bevilgningsvilje og underlagt særskilt lovregulering i trossamfunnsloven, med forankring i Grunnloven.

Jeg mener også – nettopp i forbindelse med den kirkelige demokratidebatten – at denne måten å snakke på er strategisk uklok, og utfordrende for forståelsen av Den norske kirke som folkekirke. Understreker vi for sterkt at kirken nå er blitt en organisasjon i sivilsamfunnet, vil det kunne drive oppfatningen av kirken i retning av en organisasjon av religiøse interesser i samfunnet, ved siden av andre interesseorganisasjoner eller organisasjoner med ulike formål som konkurrerer om oppmerksomheten og om folk og folks tid. Jeg oppfatter det slik at det kan drive i en annen retning enn forståelsen av Den norske kirke som en folkekirke, som rommer et mangfold av involvering, engasjement, og også oppfatninger.

Oppfatter man Den norske kirke som en organisasjon i sivilsamfunnet, oppfatter man den lettere som en kirke som står for bestemte oppfatninger, mer enn at den er et fellesskap av døpte – fordi de er døpt, ikke fordi de representerer samme religiøse interesse i større eller mindre grad. Dette kunne være verd et eget foredrag, men det får bli en annen gang.

- I 2007 sa jeg det slik: Kirketilhørighet handler ikke nødvendigvis om meningsfellesskap eller høy grad av trostilslutning, om engasjement og aktivitet, men om tilhørighet og tilgang til sedvanlige livsriter, kultisk fellesskap o.s.v. Tilhørigheten manifesterer seg ikke nødvendigvis dagstøtt eller årvisst, men i livets langbølgebevegelser (Her henviste jeg til flere rapporter fra KIFO fra 2005 og 2006).

Dermed er ikke kirken sammenlignbar med alminnelige frivillige organisasjoner som Røde kors, politiske partier, idrettsbevegelsen, i enhver henseende. Den er bærer av noe mer grunnleggende og allment (vil mange mene). Hvis Den norske kirke ble selvstendiggjort overfor Staten ville den med dagens medlemstall (snaut 3,9 mill medlemmer i 2007, 3,5 mill medlemmer i 2023), være i en helt egen klasse i omfang og oppslutning som "frivillig organisasjon" i samfunnet.

Mitt synspunkt er at Den norske kirke av disse grunner bør overoppfylle minstestandarden til krav for å regnes som demokratisk organisasjon eller folkebevegelse. Om det bør skje ved i enhver henseende å søke å oppfylle krav knyttet til den politiske valgkanalen, kan diskuteres.

Det handler om hva som vil være et hensiktsmessig styringssystem for en kirke, hva som sikrer medlemmene tilstrekkelig innflytelse i styret av kirken, og samtidig tar hensyn til at kirken er en "organisasjon" – eller kanskje institusjon? – med et særskilt formål.

I 2023 sier staten fortsatt mer enn at kirken skal være landsdekkende, demokratisk og selvstendig. Den skal også være evangelisk-luthersk. Og folkekirke – hva som nå menes med det.

Den norske kirke og demokrati i spesialiserte institusjoner

I 2007 trakk jeg fram en tredje kategori som mulig forståelseshorisont for det kirkelige demokratiet, nemlig «demokrati i spesialiserte institusjoner».

Knut Midgaard har i artikkelen "Om demokratiet og spesialiserte institusjoner. Prinsipper og problemer" (1994) drøftet dette med utviklingen av universitetsdemokratiet som eksempel. Det er to særlige utfordringer for demokrati i spesialiserte institusjoner som har relevans her:

For det første: Spesialiserte institusjoner må bli gitt en styreform som tjener deres formål på en god måte. "**Styring og administrasjon må således ikke stjele for mye tid fra primær oppgavene**" (Midgaard 1994:206). (Dette har jeg uthevet i fet skrift i manuskriptet nå i 2023, ikke minst ut fra erfaringene med det omfattende arbeidet med kirkelig organisering som vi på alle nivåer i kirken har vært utsatt for).

Den norske kirke har også – som tidligere berørt – primær oppgaver som er andre enn styring og administrasjon.

For det andre: En må ta i betraktning "hvilke former for kompetanse som kreves for å styre vedkommende institusjon på en god måte, og hvor disse er å finne" (Midgaard 1994:206).

Den etablerte samvirkemodellen mellom den ordinerte (i 2023 skal vi si «vigslede») tjeneste som både har et særskilt oppdrag i kirken og en særskilt teologisk kompetanse, og de leke kirkemedlemmer som representerer det allmenne prestedømme, og den derav følgende gjennomgående representasjon av den ordinerte, unnskyld, vigslede, tjeneste i rådene, kan kanskje hente en viss støtte her.

Dagens kirkelige demokrati kan langt på vei forstås som et demokrati i en spesialisert institusjon (i 2007 sa jeg spesialisert statlig institusjon, i dag blir det ikke helt riktig å si det):

I 2007 sa jeg: Som andre spesialiserte statlige institusjoner må kirken i dag handle innenfor rammer etablert av høyere myndigheter. Som Midgaard skriver: "spesialiserte institusjoner, som universiteter, sykehus og offentlige teatre" – hva som ligger nærmest kirken skal jeg ikke ha sagt – må "godta budsjettbetingelser gitt av overordnede myndigheter". "På den annen side må lavere myndigheter, mer spesielt slike institusjoner som her er nevnt, gis betydelig frihet. Ellers vil de ikke kunne utføre sin oppgave på en tilfredsstillende måte" (Midgaard 1994:208).

Men merk – også nå i 2023 – må kirken handle innenfor rammer etablert av offentlige myndigheter, statlige og kommunale, men med betydelig større frihet i forvaltningen av tilskuddene enn i 2007.

Det som fortsatt er like relevant i 2023 som i 2007 er følgende: Demokrati i slike institusjoner kan innebære større grad av "fagstyre" i forhold til "folkestyre" enn i det politiske demokratiet generelt. Og det medfører at ressursbruk på det demokratiske styringssystemet må avveies mot og ikke stå i misforhold til ressursbruk på primæroppgavene. (Jeg registrerer at en god del av debatten etter kirkevalget 2023 faktisk har handlet om dette, eller i alle fall om det som hevdes å være en uforholdsmessig ressurskrevende gjennomføring av kirkevalget)

Også i en mer selvstendig kirke, vil en måtte avveie styringsdyktighet og styringskompetanse mot sikring av demokratisk innflytelse – sa jeg også i 2007. Og en vil måtte avveie ressursbruk på demokratisk styringssystem mot ressursbruk på primæroppgavene.

Ett eksempel – (også det fra 2007, før arbeidet med demokratireformen var satt i gang med oppnevningen av Bakkevig-utvalget, og nesten ett år før kirkeforliket): Skal en utvikle det kirkelige demokratiet vil det måtte bety økt ressursbruk. Også demokratisk deltakelse og tilrettelegging for dette koster penger. Mange med meg vil mene at økt ressursbruk på dette er nødvendig. Samtidig visste vi (i 2007) at kirken var i ferd med å bygge opp et ressurskrevende trosopplæringsprogram som ville være vel så avgjørende for kirkens framtid som sikring av kirkelig demokrati. Ikke slik at det ene utelukker det andre, men en må avveie hva som er riktig fordeling av ressursene mellom disse og andre områder.

«Bureaucratic voluntarism» og faren for «goal displacement»

Til slutt vil jeg trekke inn ytterligere et kritisk synspunkt på å omtale kirken som en «organisasjon i sivilsamfunnet», ved hjelp av to begreper fra nyere forskning på sivilsamfunnet i Norden.

Historikeren Klaus Nathaus har i rammen av forskningsprosjektet «Nordic Civil Societies» hatt et delprosjekt om «Bureaucratic Voluntarism», hvor han har studert tendensen til at frivillige organisasjoner utvikler et foreningsbyråkrati som er mer omfattende enn det som er nødvendig for å støtte opp under foreningens eksplisitte formål.

En fare ved dette er det som kalles «goal displacement», at organisasjonen retter oppmerksomheten på andre ting enn organisasjonens primærformål.

Når får utviklingen av kirkens styringssystem en egentyngde som forskyver kirkens opptatthet av å arbeide for formålet sitt? Når bikker det fra at planer, verktøy, styringssystemer og valgordninger blir hjelpemidler for å realisere kirkens formål, til at det tar så mye ressurser og oppmerksomhet at de blir mål i seg selv?

I forbindelse med det kirkelige demokratiet: Hva hvis sakene hvor det er meningsforskjell, – og som derfor egner seg til å skape og opprettholde organisasjon av ulike interesser – pådrar seg større oppmerksomhet enn det alle er mer eller mindre enige om – som forkynnelse av

evangeliet, tilgjengelige gudstjenester og kirkelige handlinger i hele landet, vekt på diakoni og trosopplæring mv.? Kan ikke også det føre til «goal displacement»?

Avslutning

Jeg tenker det er gode grunner for at kirkens styringsorganer har representasjon av den vigslede tjenesten med ord og sakrament. I mitt hode er den der for å motvirke tendensen til «goal displacement».

Det gjør også at «kirkelig demokrati» for meg først og fremst er at kirken *har* en demokratisk styringsstruktur – som en spesialisert institusjon med et grunnleggende gitt formål («evangelisk-luthersk kirke») som setter rammer for demokratiets handlefrihet.

Det gjør at de kirkelige valgte organene og valgordningene har elementer som politiske valgordninger ikke har, men også elementer som gjør at kategorien foreningsdemokrati heller ikke passer helt.

Kirkens demokratiske styringsstruktur har, slik jeg ser det, elementer fra alle tre kategorier.

Jeg synes det er best slik.

Men dermed er ikke alle spørsmål om hvordan denne demokratiske styringsstrukturen skal utformes konkret, besvart.

Referanser

Aschim, P. K. (2007). Kirkelig demokrati – mellom politisk demokrati og folkebevegelsesdemokrati. *Halvårsskrift for Praktisk Teologi*, 24(2), 25–33, <https://doi.org/10.48626/tpt.v24i2.5055>

Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (2022). *Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner* (FOR-2022-01-18-90, endrer FOR-2007-11-29-1346). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-01-18-90>

Grunnloven § 2 (historisk versjon 1964-05-03). <https://grunnloven.lovdata.no/>

Grunnloven § 16 (historisk versjon 1814-11-03). <https://grunnloven.lovdata.no/>

Grunnloven § 16 (gjeldende, vedtatt 2012-05-21, språklig modernisert 2014-05-06). <https://grunnloven.lovdata.no/>

Kirkeloven (1996). *Lov om Den norske kirke* (LOV-1996-06-07-31). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1996-06-07-31>

Kirkemøtet (2004). *Den norske kirkes identitet og oppdrag. Uttalelse til regjeringens statkirke-utvalg*. KM 11.2/04. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.kirken.no%2Fglobalassets%2Fkirken.no%2Fmigring%2Fkm_11_2_04.doc&wdOrigin=BROWSELINK

Kirkeordning for Den norske kirke (2019). *Kirkeordning for Den norske kirke* (FOR-2019-03-30-2307). Lovdata (!). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-03-30-2307>

- Lande, H. & Winsnes, O. G. (2005). Medlemmer i Den norske kirke rundt århundreskiftet. I O. G. Winsnes (Red.). *Tallenes tale 2005. Perspektiver på statistikk og kirke*. KIFO Rapport 28, Tapir.
- Midgaard, K. (1994). Om demokratiet og spesialiserte institusjoner. Prinsipper og problemer. I S. Langholm, I. Fonnes, K. Lunden, T. Nordby, F. Sejersted & Ø. Sørensen (Red.). *Den kritiske analyse. Festskrift til Ottar Dahl på 70-årsdagen den 5. januar 1994*, (s. 197–211). Universitetsforlaget.
- Prop. 1. S. (2023–2024). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Det kongelige Barne- og familiedepartement.
- Selle, P. & Strømsnes, K. (1997). Medlemskap og demokrati: Må vi ta passivt medlemskap på alvor?. LOS-Senter Særtrykk 9704, Bergen [først trykt i *Politica* (1), 31–48].
- St. meld. nr. 17 (2007–2008). *Staten og Den norske kirke*.
- Strategi for Den norske kyrkja 2022–2029*. <https://www.kirken.no/strategi>
- Stålsett, S. J. (2015). Folkekirke i et livssynsåpent samfunn: kirke for alle? Økende tros- og livssynsmangfold som utfordring til Den norske kirkes selvforståelse i S. Dietrich, H. Elstad, B. Fagerli & V. L. Haanes (Red.). *Folkekirke nå*, (s. 205–213). Verbum.
- Trossamfunnsloven (2020). *Lov om tros- og livssynssamfunn* (LOV-2020-04-24-31). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-04-24-31>
- Winsnes, O. G. (2006). Mellom kontinuitet og endring: Den norske kirke i det norske samfunnet. I U. Schmidt (Red.). *Endring og tilhørighet. Statskirkespørsmålet i perspektiv*, (s. 10–118). KIFO Perspektiv 16, Tapir.
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Fagbokforlaget.