



Referanser: KM 11/04, KM 8/05, KM 8/07

Saksdokumenter:

Se [www.kirken.no/kirkeordning](http://www.kirken.no/kirkeordning) for utdypende dokumenter.

## Den norske kirkes ordning etter 2013

### Sammendrag

Kirkemøtet 2013 er det første Kirkemøtet etter den omfattende endringen av Grunnloven i mai 2012. Grunnlovsendringen legger en plattform for og nødvendiggjør et videre arbeid med Kirkens ordninger. En lang rekke Kirkemøter har behandlet saker omkring utviklingen av Kirkens ordninger.

I behandlingen av Kirkeforliket pekte Kirkemøtet på følgende:

*Kirkemøtet er tilfreds med at Kirkemøtets synspunkter (sak KM 8/06) er tillagt vekt ... Kirkemøtet fastholder likevel at Den norske kirke, som konsekvens av grunnlovsendringene, må bli eget rettssubjekt. Kirkemøtet fastholder videre at arbeidsgiveransvaret for prester, proster og biskoper må overføres fra staten til kirken, og at den regionale og sentrale kirkelige administrasjon ikke lenger bør være en del av statsforvaltningen (KM 10/08).*

Kirkerådet har sendt ut et omfattende refleksjonsdokument «Kirkeordning etter 2013». Bredt i Kirken pågår det denne høsten drøftinger omkring utvalgte spørsmålsstillinger innen Kirkeordning. Det frist for innspill den 1. desember. Saksdokumentet til Kirkemøtet om Kirkeordning 2013 Kirkemøtet vil oppsummere denne refleksjonsprosessen.

Kirkerådets første behandling av saken som skal legges frem for Kirkemøtet i 2013, skjer samtidig med den refleksjonsprosessen som nå pågår bredt i kirken. Dokumentet og anbefaling til vedtak er preget av denne situasjonen. Det er vanskelig både å anbefale retninger og å gripe inn i saksområder som er sendt ut til refleksjon, da dette kan låse eller styre den pågående refleksjonsprosessen. Kirkerådets første drøfting forstås derved som en del av Kirkerådets egen refleksjonsprosess. Dokumentet som skal legges fram for Kirkerådet i januar 2013 med tanke på Kirkemøtet 2013 må ta opp i seg og gjenspeile refleksjonsprosessen. Denne delen av saksdokumentet til Kirkemøtet kan først skje etter 1. desember.

Dette saksdokumentet drøfter områder i kirkeordningen som er aktualisert av grunnlovsendringen og tidligere Kirkemøtevedtak. Derneft går saksdokumentet gjennom sentrale hovedproblemstillinger i denne fasen av utviklingen av Kirkeordningen.

De temaer som behandles er:

- Den nye situasjonen etter grunnlovsendringen
- Aktuelle utredninger og evalueringsbehov
- Kirkeforståelse og kirkeordningen
- Den norske kirke som rettssubjekt og Kirkemøtets normgivningskompetanse
- Overføring av ansvar for oppgaver samt arbeidsgiveransvaret for den geistlige tjeneste
- Sammenheng mellom ansvar for oppgaver/virksomhetsansvar, ansvar som arbeidsgiver og ledelse
- Antall forvaltningsnivå
- Sammenheng mellom finansieringsordning og organisering

## **Forslag til vedtak**

1. Kirkerådet har drøftet hovedproblemstillinger og strategier for arbeidet med ny Kirkeordning med tanke på behandling i Kirkemøtet 2013. Kirkerådet ber sekretariatet videreutvikle dokumentet i tråd med drøftingene på Kirkerådets møte.
2. Kirkerådet ber om at det framlegges en utredning som vektlegger spørsmålene:
  - Overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvaret til kirkelige organ
  - Den norske kirkes rettssubjektivitet
3. Det må videre arbeides med:
  - Rapport om erfaringer med nåværende kirkeordning
  - En utredning om økonomiske og administrative konsekvenser av en ny kirkeordning
  - En gjennomgang av ledelse i en endret kirkeordning. Denne gjennomgangen må særlig belyse forståelsen av tilsynet.

# Saksorientering

## Innledning

Det skal legges fram en sak om «Kirkeordningen etter 2013» til Kirkemøtet 2013. Kirkemøtets behandling av denne saken er et viktig ledd i de pågående endringer av kirkens ordninger. Denne saken inngår i en lang kjede av saker som har stått – og står – på Kirkerådets dagsorden.<sup>1</sup> Flere Kirkemøter har drøftet kirkens ordning og lagt føringer for det videre arbeidet med dette. Kirkerådet har lagt de tidligere KM-vedtakene til grunn for refleksjonsprosessen som nå er i gang.

Stortingets vedtak av 21. mai 2012 om endringer i Grunnlovens bestemmelser som gjelder forholdet til Den norske kirke er en viktig milepæl også for Den norske kirke. Endringene er først og fremst en endring i statsforfatningen, men det er samtidig bred enighet om at Grunnlovsendringene legger grunnlag for mer omfattende endringer av kirkeordningen. Kirkemøtet har tidligere fremhevet at de ser grunnlovsendringene som et nødvendig og viktig første skritt på en prosess som må fortsette.

Utredningen «Kjent inventar i nytt hus» – som ble levert til Kirkerådets direktør 22. august 2011 – er så langt den siste og mest omfattende gjennomgangen av sakskomplekset. KA og Presteforeningen har levert egne utredninger som dels følger opp og dels har andre tilnærminger i spørsmålene, og som med det representerer ulike sider av meningsdannelsen så langt i denne saken.

Kirkerådet har invitert til en bred refleksjonsprosess om dette sakskomplekset, og sendte i den forbindelse ut et refleksjonsdokument med tittelen «*Kirkeordning etter 2013 / Kyrkjeordning etter 2013*» til menighetsrådene og andre kirkelige instanser. Det er frist 1. desember for å levere innspill på dette dokumentet. Kirkemøtet har tidligere vektlagt at utarbeidelsen av ny kirkeordning må ha nær sammenheng med utviklingen av ny kirkelov. Det innebærer et nært samarbeid mellom kirkens organer og de politiske myndigheter og departementet i årene som kommer. Ut fra Grunnlovsendringene, med økt selvstendighet og tydeliggjøring av kirken som trossamfunn, er det naturlig at kirkens organer spiller en sentral rolle i disse prosessene.

Kirkemøtet har ved en rekke anledninger uttrykt behovet for å få fortgang i dette arbeidet. Hovedmålsetting for det arbeidet som sekretariatet forbereder for KR med tanke på behandling i Kirkemøtet 2013, er å utmeisle en plattform for det videre arbeidet med ny kirkeordning. Endringer i kirkeloven kan ta mange år, men det er også scenarier som tyder på at en slik utvikling kan skyte fart. Kirken bør være i forkant av disse prosessene og være en tydelig og offensiv aktør i arbeidet med Kirkelov og kirkens ordninger.

---

<sup>1</sup> For nærmere redegjørelse vises til «Kirkeordning etter 2013 – Et refleksjonsdokument fra Kirkerådet» (1. juni 2012)

Kirkerådet finne en balanse i det å forberede sak til Kirkemøtet i 2013 samtidig som Kirkerådets egen invitasjon til refleksjonsprosess pågår bredt i kirken.

Kirkerådets egen refleksjonsprosess bør derfor – i første fase på møtet i september 2012 – ta utgangspunkt i den aktuelle situasjonen etter grunnlovsendingene og de allerede fattede kirkemøtevedtak og ha som hovedfokus en analyse av hvilke hovedproblemstillinger som er de mest aktuelle og nødvendige å reise for Kirkemøtet 2013. Dette saksdokumentet redegjør for noen av de sentrale spørsmålene som sakskomplekset omfatter, med vekt på de problemstillinger som kan tas i en første runde. Hovedspørsmålet som reises i saken, om overordnet strategi for videreutvikling av kirkeordningen, er ikke reist som spørsmål i refleksjonsprosessen. Dette, sammen med tidligere behandling av spørsmålsstillingene i Kirkemøtet, tilsier at Kirkerådet må kunne drøfte og legge føringer for videre framdrift.

Til Kirkerådets møte i desember 2012 kan det så legges opp til en forberedende drøftelse av alternative løsninger. Bearbeiding av innspill fra refleksjonsprosessen vil lede til ytterligere konkretiseringer. Saksframlegget til Kirkemøtet 2013 må gjenspeile og være i dialog med refleksjonsprosessen. Bearbeidingen av denne vil naturlig skje i desember/januar, og først foreligge til i Kirkerådet i januar 2013.

## **Bakgrunn**

I Kirkerådets refleksjonsdokument er det redegjort for bakgrunn og den historiske sammenheng denne saken står i, og det vises derfor til nevnte dokument.

## **Den nye situasjonen etter grunnlovsendingene**

### **En forfatningsreform**

Stortinget vedtok 21. mai 2012 endringer i Grunnlovens bestemmelser som gjelder Statens forfatning og forholdet til Den norske kirke. Statens forhold til kirken (religionene) og kirkens forhold til staten ble med dette grunnleggende endret. Dette er blant annet formulert slik i stortingsproposisjonen:

*Forslagene om endringer i Grunnloven stiller, etter departementets syn, staten i et prinsipielt annerledes forhold til Den norske kirke enn tidligere. Samlet sett kan endringene forstås slik at statens grunnlovsbestemte rolle i kirkestyret fundamentalt sett endres. Den religiøse virksomheten vil ikke lenger etter Grunnloven være en del av statens ansvarsområde. I stedet vil Grunnloven innebære at staten skal understøtte trossamfunnet Den norske kirke "som saadan", og at andre tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje... Departementet legger til grunn av grunnlovsforslagene representerer et nytt grunnlag for videre selvstendigjøring av Den norske kirke, men som likevel knytter an til utviklingen av statskirkeordningen som har funnet sted de siste tiårene... (Proposisjon 71 L (2011-2012)).*

Tilsvarende bemerker Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til dette at:

*Regjeringen legger samtidig til grunn at prinsippet om tros- og livssynsfrihet vil innebære begrensninger for regjeringens og departementets kirkeforvaltning (Innst.292 L(2011-12)).*

Det synes å være bred enighet om endringene. De forvaltningsmessige konsekvenser som følger direkte av grunnlovsendringene ble gjennomført ved revisjon av kirkeloven samtidig som grunnlovsendringene ble vedtatt. Kirkeloven ble endret for å hjemle tilsetningsmyndighet for proster til bispedømmerrådet (§ 23), for biskoper til Kirkerådet (§ 24), Kirkemøtets myndighet ble tydeliggjort (§ 24) og saksbehandlingen i læresaker presisert (§§ 27 og 38). Stortingets vedtak om å få seg forelagt valgordningen ved kirkevalget i 2015, kan bidra til å innskrenke Kirkemøtets myndighet slik den har vært nedfelt i kirkeloven siden 1996. Kirkemøtet 2013 behandler en egen sak om dette.

### **Forliket blir utfordret**

Grunnlovsendringene av 21. mai 2012 hadde sitt politiske grunnlag i kirkeforliket av 10. april 2008. Det forutgående arbeidet med forankringen av kirkens demokratiske struktur og med å øke det demokratiske fundament for kirkevalgene var en av forutsetningene for forliket. Dette er gjennomført og evaluert i tiden fram til Grunnlovsendringen ble vedtatt (jf KM sak 12/12). Kirkeforliket gjelder til og med Stortingsvalget 2013. Det er verdt å merke seg at statsråden i kulturdepartementet gav et tilleggsmandat til Stålssettutvalget sommeren 2012 om å utrede gravferdsforvaltningen. Med dette kan det synes som om politikerne allerede utfordrer forliket.<sup>2</sup>

For Kirkerådet er det nå viktig å begrunne at arbeidet med statens forhold til kirken ikke er sluttført gjennom grunnlovsendringene og endringene i kirkeloven av 21. mai 2012, slik dette er formulert i lovproposisjonen. Dette var sentralt allerede i Kirkemøtets behandling av Kirkeforliket. Kirkerådet kan her støtte seg til det Kirkemøtet allerede i 2010 påpekte når det gjelder kirkeforliket:

*Kirkemøtet er tilfreds med at Kirkemøtets synspunkter (sak KM 8/06) er tillagt vekt ... Kirkemøtet fastholder likevel at Den norske kirke, som konsekvens av grunnlovsendringene, må bli eget rettssubjekt. Kirkemøtet fastholder videre at arbeidsgiveransvaret for prester, proster og biskoper må overføres fra staten til kirken, og at den regionale og sentrale kirkelige administrasjon ikke lenger bør være en del av statsforvaltningen (KM 10/08).*

---

<sup>2</sup> Tilleggsbestilling til Stålssettutvalget gitt av Kulturdepartementet 9. juli 2012: Kulturdepartementet har gitt utvalget en tilleggsbestilling som faller inn under utvalgets mandat. Utvalget skal svare på tilleggsbestillingen i innstillingen som skal avgis innen utgangen av 2012. I kirkeforliket, som gjelder ut stortingsperioden 2009–2013, ble samtlige partier på Stortinget enige om at gjeldende lovgivning på gravferdsområdet skulle videreføres. Samtidig skulle det gjøres tilpasninger for å ivareta minoritetene. Lovgivningen på området har blitt endret for å følge opp dette punktet i forliket. Kirkelig fellelsråd har fortsatt forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene, mens det økonomiske ansvaret ligger til kommunene. Forvaltningsansvaret kan overtas av kommunen etter avtale mellom fellelsrådet og kommunen. Kulturdepartementet ber utvalget vurdere plasseringen av både forvaltningsansvaret for gravplassene og gravplassrådgi-verstillingen. Utvalget skal utrede rettslige, økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.

## En prinsipielt uholdbar situasjon

Mens Stortingsproposisjon 71 L presiserer at ”den religiøse virksomhet” etter Grunnloven ikke lenger vil ”være en del av statens ansvarsområde”, er den foreliggende situasjon og rettstilstand at staten fortsatt har arbeidsgiveransvar for den geistlige tjeneste og styrer denne ut fra bl.a. tjenesteordningene. Samtidig har vi ikke lenger et kirkelig styre for den geistlige tjeneste, ettersom GL § 2 og § 16 er endret. I tråd med Kirkemøtets behandling i sak 10/11, Kirkeforliket - konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009-2013 - høring ble det vedtatt at det ikke er krav om kirkemedlemskap for statsråden og departementets embetsmenn. Dette tydeliggjør at gjeldende rettsordning for Den norske kirke har en midlertidig karakter.

Den nye situasjon som grunnlovsendringene har etablert, kan omtales som en forfatningsreform. Dette innebærer samtidig en midlertidighet for de forvaltningsmessige konsekvenser av Grunnloven som nåværende kirkelov uttrykker. Flere har pekt på at grunnlovsendringene nødvendiggjør en større gjennomgang av den kirkelige lovgivning. En slik gjennomgang, blant annet med avklaring av grensen mellom Stortingets lovgivningsmyndighet og Den norske kirkes egen normgivningskompetanse er anerkjent også fra statens side<sup>3</sup>. Med normgivningskompetanse menes: Kirkens myndighet til selv å fastsette sin organisasjonsstruktur, sine valgordninger og annet regelverk for trossamfunnet Den norske kirke. Spørsmålet gjelder dermed omfanget av og fremdriften i et slikt arbeid.

Hvordan skal nåværende rettstilstand for Den norske kirke tolkes?

Hvor skal grensene gå for Stortingets lovgivning kontra Den norske kirkes regelverk?

## Hovedstrategier for videreutvikling av kirkeordningen

Kirkerådet bør ut fra dette foreta en strategisk vurdering av hvilke problemstillinger som bør reises med sikte på videreutvikling av kirkeordningen. Skal enkelte hovedspørsmål gjentas og prioriteres med henblikk på oppfølging, eller skal spørsmålet om en fullstendig revisjon av kirkeloven settes på dagsorden? Det er her mulig å skille mellom *kortsiktige* og *langsiktige* perspektiver. De kortsiktige handler om den nye situasjonen for kirken etter grunnlovsendringene. De langsiktige handler om å sørge for en prosess frem til fremtidige ordninger som ivaretar de større endringsbehov som er tilkjennegett gjennom tidligere Kirkemøter.

<sup>3</sup> Kirkedepartementet uttaler i høringsnotat av 1. februar 2010:

”Det kan også være behov for andre og mer omfattende endringer i organiseringen og styringen av Den norske kirke, men det må en i tilfellet komme tilbake til etter utløpet av kirkeforliket. På enkelte områder kan dette gi forslagene som er skissert i dette dokumentet, et visst midlertidig preg” (side 5). ”En trenger ikke nå fullt ut å vurdere hvordan grensen mellom Stortingets lovgivningsmyndighet og Den norske kirkes egen normgivningskompetanse som trossamfunn, og for så vidt også Kongens utøvende myndighet på kirkeområdet, på lengre sikt skal trekkes. En slik, større gjennomgang må en eventuelt komme tilbake til etter utløpet av kirkeforliket” (side 19).

”Kirkeforliket handler om en forfatningsreform, og ikke om en forvaltningsreform i kirken. Det representerer ikke et skille mellom staten og Den norske kirke, men det tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet” (side 5).

Til disse overordnede spørsmålene kan det tenkes to hovedstrategier:

1. Den første innebærer å videreføre Kirkemøtets primære krav om at Den norske kirke må etableres som selvstendig rettssubjekt, Kirkemøtet tilføres normgivningskompetanse og arbeidsgiveransvaret for den geistlige tjeneste overføres til kirkelige organer. Dette forutsetter etablering av en ny rettstilstand. Dette kan innebære en helhetlig gjennomgang av kirkens oppgavefordeling (implisitt ny organisasjonsstruktur), men kan også gjennomføres skrittvis.
2. Den andre strategien innebærer at ansvaret for de oppgaver som ligger til den geistlige tjeneste, gudstjenester og kirkelige handlinger, overføres kirkelige organer. Arbeidsgiveransvaret for biskoper, proster og prester vil naturlig følge av en slik myndighetsoverføring. Dette kan skje innenfor eksisterende rettstilstand og synes å kunne skje innen et kortere tidsperspektiv.

Disse to hovedstrategiene kan også realiseres i ulike faser, se drøftinger senere i saksorienteringen. Sekretariatet vil anbefale Kirkerådet å utvikle en strategi for det videre arbeid ut fra en skrittvis utvikling av kirkeordningen i ulike faser:

Ut fra tidligere Kirkemøtevedtak synes det viktig å bidra til overføring av ansvar for de oppgaver som ligger til den geistlige tjeneste og dermed arbeidsgiveransvaret for denne tjenestegruppen. Dette kan skje som en virksomhetsoverdragelse fra staten enten innenfor gjeldende rettstilstand, eller ved opprettelsen av et nasjonalt kirkelig rettssubjekt som overtar statens rolle som arbeidsgiver for den geistlige tjeneste. I prinsippet kan arbeidsgiveransvaret legges enten til soknets organ, til regionale eller til nasjonale organ i tråd med dagens ordning. Det vil være viktig for den videre prosess å avklare hvilke(t) kirkelig(e) organ en slik overføring skal skje til, og om dette innebærer en helhetlig ny kirkeordning eller om overføringen i første omgang skjer til Kirkemøtet.

Kirkemøtet har tydelig uttrykt forventning om at en ny kirkeordning utvikles i kirkens egne organer og at arbeidet med ny kirkelov skjer parallelt med kirkens eget arbeid med sin organisering. En videreutvikling i ulike faser vil nettopp kunne bidra til at denne prosessen preges av grundighet og gis en bred forankring i kirkeorganisasjonen gjennom dialog og høringer. Det er kirkelig tradisjon at Kirkemøtet er en sentral aktør og pådriver i arbeidet med kirkens selvstendighet. Grunnlovsendringene – med en tydeliggjøring av Den norske kirke som trossamfunn – innebærer også en plattform for Kirkemøtet/ Kirkerådet til å ligge i forkant av utviklingen. Tilsvarende innebærer det for staten å ikke etablere seg som hovedaktør i arbeidet med kirkens indre organisering.

Det er her allerede gjort et forberedende arbeid fra Kirkemøtets side gjennom den serie av behandlinger som dette sakskomplekset representerer. Det gjelder prinsipielle spørsmål, jf Kirkemøtets vedtak i sak KM 11/04 om «Kirkens identitet og oppdrag». Det gjelder også konkrete ordninger, jf sak KM 8/05 om «Kirkelige reformer», sak KM 8/07 om «Grunnlovsforankring, kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke». Det er også gjort et grundig oppfølgingsarbeid i utredningen «Kjent inventar i nytt hus» (2011) der disse Kirkemøtevedtak er vurdert i lys av grunnlovsendringene. Denne siste utredningen har

også vist at det er et viktig arbeid å gjøre i å bekrefte og prioritere ulike delvedtak som er blitt gjort. En viktig utfordring for Kirkemøtet i 2013 og 2014 vil være å klargjøre premisser som Kirkemøtet tidligere ikke har konkludert i forhold til. Til dette hører det at de tidligere Kirkemøtene selv har framhevet i sin behandling av disse sakene at de er av foreløpig karakter<sup>4</sup>.

Med basis i grunnlovsendringene og den pågående refleksjonsprosess, bør det legges tydeligere føringer for den videre utvikling av kirkeordningen og kirkens organisering.

### **Vurdering av premissgrunnlag**

En annen viktig utfordring vil være at det ikke er gitt at alle premisser og konkretiseringer som Kirkemøtet tidligere har uttalt kan realiseres fullt ut når de skal settes sammen i en helhetlig kirkeordning. Det må derfor tas noen grunnleggende veivalg som prioriterer mellom ulike premisser. I den følgende saksorientering vil områder for videre utredning og avklaring bli presentert, med en skisse til sentrale spørsmålsstillinger og progresjon for behandling.

Sekretariatet legger også til grunn, at selv om hovedkonklusjonen har vært omstridt, ligger det i utredningen «Kjent inventar i nytt hus» et grundig arbeid som belyser sentrale problemstillinger og som det vil trekkes veksler på i det videre arbeid.

### **Aktuelle utredninger og eventuelle kirkelige utrednings- og evalueringsbehov**

I løpet av året vil Ståsett-utvalget avgi sin innstilling. Utvalget har som oppdrag å foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og fremme forslag som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet. I mandatet til utvalget går det fram at grunnleggende prinsipper og tros- og livssyn skal vurderes i lys av en framtidig statens religionspolitikk.<sup>5</sup> De grunnlovsendringer som nå er gjennomført innebærer både *likebehandling* av tros- og livssynssamfunn og *særbehandling* av Den norske kirke. Utvalgets innstilling vil ventelig reise spørsmål om hvordan en bedre kan bringe disse to hensyn i balanse. Ståsett-utvalgets forslag kan inneholde forslag som vil ha stor betydning også for arbeidet med utformingen av kirkens ordninger:

- *Økonomisk* skjer likebehandlingen med Den norske kirke som utgangspunkt – dvs at tilskudd til trossamfunn beregnes på grunnlag av bevilgningene til Den norske kirke. Hvor lenge vil trossamfunnene – og staten – hevde at dette er likebehandling?
- *Gravferdsforvaltningen* for alle innbyggere ivaretas i dag av kirkelig fellestråd. Vil hensynet til likebehandling tilsi kommunal overtagelse av gravferdsvesenet? Når kulturministeren sommeren 2012 har bedt Ståsett-utvalget om å vurdere også dette

---

<sup>4</sup> Jf komiteens innledende merknad på sak 8/05, Kirkelige reformen: «Sakene er av foreløpig karakter og det er ikke grunnlag for Kirkemøtet å fatte konkluderende eller mer endelig vedtak i dette møtet»

<sup>5</sup> Mandatet til utvalget kan hentes på:

[http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn\\_og\\_frivillighet/Tro-og\\_livssyn/PRM-52-10-Utvalg\\_for\\_gjennomgang\\_av\\_tros-og\\_livssynspolitikken-MANDAT.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn_og_frivillighet/Tro-og_livssyn/PRM-52-10-Utvalg_for_gjennomgang_av_tros-og_livssynspolitikken-MANDAT.pdf)



spørsmålet, kan dette innebære store konsekvenser for kirken.

- Trossamfunnene er egne *rettssubjekt* og privatrettslige regler gjelder. Den norske kirke er som trossamfunn statlig, og offentligrettslige regler gjelder. Hva innebærer den norske kirkes karakter av å være trossamfunn og «Norges Folkekirke» når kirkens ordninger skal fastsettes? Hva skal Stortinget bestemme og hva skal Kirkemøtet bestemme? Hvor går «smertegrensen» mellom likebehandling av trossamfunn og særbehandling av Den norske kirke?

For den videre utredning er det viktig å konkretisere i ordninger hva det innebærer at Den norske kirke skal likestilles med andre trossamfunn og samtidig gis en særbehandling i medhold av Grunnloven. Her vil Ståsettutvalgets ventelig reise viktige spørsmål og Kirkerådet bør prioritere å arbeide grundig med denne utredningen. Utredningen vil foreligge innen utgangen av 2012 og kan påvirke Kirkerådets og Kirkemøtets drøfting av ny kirkeordning.

|  |
|--|
| Hva betyr likebehandling av trossamfunn? Og hvordan balansere denne likebehandlingen med særbehandling av Den norske kirke som en grunnlovsforankret |
|--|

Behovet for eller nødvendigheten av evalueringer av nåværende ordninger har vært bragt opp i den pågående diskusjon, og kan utgjøre et premiss for videre retning og fremdrift i arbeidet med kirkeordningen.

Følgende saksfelt kan i så fall være aktuelle:

- 1) Kirkeloven av 1996 innførte soknet som rettssubjekt og at to organer ivaretar soknets oppgaver: menighetsrådet og kirkelig fellelsråd. Da kirkeloven ble vedtatt ble det framhevet i innstillingen at den skulle evalueres etter en tid, noe som ikke er gjort. Samtidig har det de siste 10 årene vært drevet forsøks- og utviklingsarbeid med sammenslåinger og organisasjonsutvikling. Det foreligger en rekke evalueringer fra disse forsøkene. I tillegg til de nevnte forsøkene pågår det i dag større endrings- og omorganiseringsprosesser innenfor en rekke fellelsrådsområder. Det er i 2011 etablert et felles organisasjonsutviklingsprosjekt mellom KA og KR, der et viktig ledd er å gjennomgå de evaluerte organisasjonsutviklingsprosjektene for å systematisere erfaringer. Sekretariatet legger til grunn at dette arbeidet ferdigstilles med tanke på at Kirkerådet kan ta stilling til et eventuelt behov for videre evaluering, før saken fremmes for Kirkemøtet 2013.
- 2) En fremtidig kirkeordning må vurderes i forhold til spørsmålet om økonomi og *kostnader*. Kirkens økonomi er i dag fordelt på ca 40% fra staten (presteskap, bispedømmeråd og biskopene samt Kirkerådet) og 60% fra kommunene. Vurderingene om økonomi og økonomiflyt må følge arbeidet med ny organisasjon langt tettere enn de utredningen vi har i dag. Dersom kirkens

økonomi også i fortsettelsen vil være så avhengig av tildelinger over kommunebudsjettene tilsier det behovet for kirkelig forvaltning/strukturer på kommunenivå. Store endringer i dette må utredes, da organisasjonsstruktur, finansiering og økonomiflyt må henge sammen. Interkommunalt samarbeid om finansiering av kirken må utredes som en del av dette.

Forslagene i «Kjent inventar i nytt hus» og de alternative modeller som Kirkerådet har vedtatt utredet, er ikke kostnadsberegnet og Kirkerådet har vedtatt å gjennomføre en slik kostnadsberegning. Den fremtidige kirkeordning som skal sendes på høring må ha utarbeidet kostnadsberegninger.

- 3) Flere av utredningene har framhevet behovet for å arbeide med forståelsen av ledelse i kirkeordningen. Dette gjelder rådernes ledelse, daglig leder, pastoralt lederskap og tilsynet. Dersom det foreslås modeller hvor biskopene ikke skal være arbeidsgivere for prester eller vigslede stillinger, er det særlig framhevet at det er nødvendig med en utredning om forståelsen av biskopens tilsyn.<sup>6</sup>

Selv om kartlegginger og evalueringer må ses som en del av en mer langsiktig prosess med kirkeordningene, er det strategisk viktig å balansere omfanget av slike utredninger i forhold til den fremdrift arbeidet med ny kirkeordning bør ha. Det er beslutningstagers ansvar å sikre at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for de vedtak som fattes, samtidig som slike utredninger og evalueringer ikke må føre til unødig utsettelse av prosessene.<sup>7</sup>

\*

I det etterfølgende redegjøres det nærmere, først for de sentrale spørsmål som grunnlovsendringene aktualiserer for Den norske kirke, dernest for spørsmål som berører de neste faser av arbeidet mot en framtidig Kirkeordning.

Til Kirkerådets møte i september omfatter dette i første rekke en overordnet strategisk tilnærming til hvordan den videre utvikling av kirkeordningen kan skje i etterkant av grunnlovsendringene.

I denne omgang pekes det kun på de områder som det vil være nødvendige å konkretisere, de vesentlige spørsmålsstillinger som må berøres og i hvilken grad valg av strategi påvirker det videre arbeid. Det er dessuten nødvendig å se disse hovedspørsmål *i sammenheng* slik at de kan inngå i en helhetlig ny ordning.

---

<sup>6</sup> Jf vedtakspunkt 6 i Kirkemøtesak 08/2005: Kirkemøtet ber Kirkerådet klargjøre konsekvensene for det biskoppelige tilsyn med et eventuelt endret forhold til arbeidsgiveransvaret.

<sup>7</sup> En lengre liste med behov for utredninger er presentert i «Kjent inventar...» del 4 s 61

## Kirkeforståelsen og kirkeordningen

Kirkemøtet har gjennom flere vedtak og uttalelser gitt uttrykk for Den norske kirkes kirkeforståelse. Disse vedtak og uttalelser er grunnleggende for arbeidet med ny kirkeordning. Det vises særlig til sak KM 11/88 om «Embete og råd», sak KM 9/02 om Kirkerådets utredning «Samme kirke – ny ordning» og til kirkeforståelsen som grunnlag for Gjønnes-utvalgets arbeid med stat/kirke i sak KM 11/04 om «Den norske kirkes identitet og oppdrag». Kirkemøtet har dessuten konkretisert kirkeforståelsen i prinsipper for en kirkeordning, jf særlig sak KM 8/05 om «Kirkelig reformer» og sak KM 8/07 om «Grunnlovsforankring, kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke». Vedtak og utredninger har likevel i varierende grad presisert eller relatert sine konklusjoner til en grunnleggende kirkeforståelse. Denne omfattende behandlingen av kirkeforståelse i lys av arbeidet med kirkeordning legger en plattform for det videre arbeidet med kirkens ordninger.

Det er en utbredt forståelse blant de lutherske kirkene at kirkeordningen i stor grad er et spørsmål om hensiktsmessighet og at de konkrete ordningene kan tilrettelegges på ulike måter. Det er ikke er mulig å utlede ett bestemt organisasjons- eller ledelsesmønster ut fra de bibelske skriftene. Skrift og bekjennelse vil likevel gi føringer for kirkeordningen ved at kirkens konkrete ordninger i størst mulig grad må tjene kirkens egenart og oppdrag.

I vår sammenheng har dette ledet til forståelsen av at en kirkeordning i første rekke skal tjene formidlingen av evangeliet. Forvaltning av ord og sakrament har en sentral plass i vår forståelse av kirkens oppdrag slik det uttrykkes i Confessio Augustana art V: «*For at vi skal komme til denne tro, er det innstiftet en tjeneste med å lære evangeliet og meddele sakramentene*». Ut fra dette har man lagt vekt på at kirken skal ha en ordnet, landsdekkende *tjeneste* med ansvar for forkynnelse og gudstjenestefeiring, men kirken må også ha tjenester som på en særlig måte bidrar innenfor diakoni, trosopplæring, kirkemusikk og andre kjerneoppgaver. For å legge til rette for kirkens oppgaveløsning og virksomhet trengs organer med ansvar for styring og koordinering av felleslivet, ordninger for tildeling av ansvar og myndighet som regulerer samhandling om oppgaveløsningen samt stillinger innen organisasjon og ledelse.

### Kirken som fellesskap

Dette aktualiserer en annen grunnleggende side ved luthersk kirkeforståelse, synet på kirken som *fellesskap*. Kirken er grunnleggende å forstå som *”forsamlingen av de hellige, der evangeliet blir lært rent og sakramentene forvaltet rett”*, CA VIII. Det lokale gudstjenestefellesskapet vil alltid stå sentralt i kirkeforståelsen og har bidratt til at det lokale soknet er blitt den organisatoriske grunnenheten i vår kirke. Menigheten er et fellesskap omkring Guds nåde, men fordi den bærer et helhetlig ansvar for oppdraget med evangeliet, er den ikke å forstå bare som passiv, mottakende. Når Det nye testamentet kaller kirken for *Kristi kropp*, understrekes kirkens egenart som et mangfoldig fellesskap, lokalt og universelt, hvor hvert medlem gir sitt bidrag. Kirken består i et fellesskap mellom Gud og mennesker, men også et fellesskap mellom mennesker preget av gjensidighet, samhörighet, medansvar og mangfold. Dette er perspektiver som både underbygger forståelsen av kirken som et tjenende fellesskap, som et mangfoldig, lokalt

og internasjonalt, økumenisk fellesskap, men også som et fellesskap av tjenester som deler på ansvar og innflytelse i utførelsen av oppdraget.

Kirken kan organiseres med flere typer tjenester og kompetanser som gjensidig utfyller hverandre. Men det samlede oppdrag og ansvar ligger til kirken som helhet. Ulike styringsorganer representerer på forskjellig måte denne helheten.

Den utvikling som har skjedd gjennom en lang rekke kirkelige reformer, nå senest gjennom forfatningsreformen, aktualiserer et tilbakevendende tema innen reformbevegelsen og i Kirkemøtevedtak: Det har vært sett på som avgjørende at Den norske kirke kan framstå som et selvstendig trossamfunn og representeres av selvstendige kirkelige organer. Det vil si kravet om at kirken må styres og ledes av organer som utgår av kirken og ikke av offentlige myndigheter. Denne side ved ekklesiologien bør gjennomtenkes og artikuleres i møte med den forfatningsreform som er gjennomført ved grunnlovsendingene.

|   |
|---|
| Det må arbeides videre med ekklesiologiske spørsmål som et integrert element i arbeidet med ny kirkeordning |
|---|

### **Sentrale dimensjoner ved kirkens organisering**

Ulike dimensjoner i kirkesynet er ofte betegnet med uttrykkene om at kirken er *kongregasjonal* ved at den lokale menighetens gis grunnleggende ansvar og innflytelse over virksomheten lokalt. Den er *synodal* fordi det finnes regionale og nasjonale valgte organer som sørger for en overordnet styring og samhandling menighetene imellom. Den er *episkopal* fordi det er en preste- og bispetjeneste med et særlig pastoralt ledelsesansvar med ansvar for forkynnelse, lære og sakramentsforvaltning. En organisasjonsstruktur som fordeler myndighet mellom ulike organer og nivå vil fremstå som mer komplisert enn den som samler myndighet på ett sted.

Målet med en fremtidig organisering må være å gi best mulig vilkår for en levende, landsdekkende folkekirke. For å kunne oppnå dette må kirken både organiseres med de nødvendige tjenester på det enkelte sted, og man må legge til rette for ledelse og samhandling som utløser engasjementet i og omkring soknet. Balanseringen mellom disse tre grunnleggende sider kan likevel anses som karakteristisk for norsk kirketenkning. En for sterkt vektlegging av hvert element alene kan lede til en fragmentert forståelse. Felles for disse tre sider er at de bæres av en fellesskapsdimensjon (*communio*) som samler og forener kirken til en helhet, ikke bare i en rent organisatorisk forstand.

Den videre utvikling at kirkens ordninger bør bygge på de prinsipper og ordninger som det er bred enighet om i dag. I de utredninger som har vært gjennomført det siste tiåret har det ikke vært reist kritiske spørsmål omkring disse prinsippene.

### **Grunnlovsendingene og kirkeforståelsen**

Foreløpig synes følgende spørsmålsstillinger nødvendige å gå inn i som en følge av de endringer som er gitt med grunnlovsendringene og de justeringer som er gjort i kirkeloven:

- Spørsmålet om overføring av arbeidsgiveransvar for den geistlige tjeneste reiser spørsmål om kirkens synodale og kongregasjonale elementer, i særlig grad med hensyn til nivå for plassering av oppgaver.

Når det gjelder forholdet mellom det synodale og det kongregasjonale, vil det være viktig å gå inn i en refleksjonsprosess om sammenhengen i en kirkeforståelse der

- «soknet er grunnenheten i Den norske kirke» (sak KM 8/07 pkt 1.2.2 – 9),
- «kirkeordningen må understreke og styrke soknenes betydning og innflytelse i hele kirkens organisasjon» (sak KM 8/07 pkt 1.2.2 – 9),
- «kirkeordningen må sikre at all kirkelig prioritering tar utgangspunkt i den lokale menighets behov» (sak KM 8/07 pkt 1.2.2 – 8),
- «den lokale kirke er helt kirke, men er ikke hele kirken» (Bispemøtet 2011, sak 41/11)<sup>8</sup>
- «Den norske kirke, som en konsekvens av grunnlovsendringene, må bli eget rettssubjekt», (sak KM 10/08 pkt 6).

### **Embete og råd**

Forholdet mellom de valgte organer og den vigslede tjeneste med Ord og sakrament benevnes tradisjonelt som forholdet mellom «embete og råd». Siden Kirkemøtet i 1984 og 1988 behandlet «embete og råd»<sup>9</sup> har det vært bred enighet om de prinsipper som der ble lagt til grunn. Modellen kan karakteriseres ved stikkordene *samvirke* og *selvstendighet*. Siden prestene og biskopene er medlemmer av de valgte organer, består disse av den kompetanse som lekfolk, prester og tilsatte til sammen representerer. De valgte organer representerer dermed den samlede styringskompetanse i kirken. *Samvirke* brukes derfor om dissers funksjon i de valgte organer. Det synes ikke aktuelt å endre prinsippene om prinsippene bak sammensetningen av de valgte kirkelige organer. Disse prinsipper har ikke blitt problematisert så langt i prosessen og hovedtrekkene fra denne tenkningen videreføres.

### **Kirkeordningens demokratiske karakter**

Kirkemøtet har – naturlig nok – ikke arbeidet med «embete og råd» i lys av grunnlovsendringene. Kongens ansvar for «embetet» – som følger av Kongens særskilte kirkestyre (§§ 16 og 21 i «gammel» grunnlov) – ble med grunnlovsendringene avvirket. Det videre arbeid med kirkeordning og kirkelig organisering må tematisere denne spørsmålsstillingen. Det er viktig å merke seg at den demokratireformen som har vært gjennomført, har forutsatt en videre styrking av den rolle kirkens demokratiske organer har i kirkeordningen og gjennom valgordning sikre den demokratiske legitimitet.

---

<sup>8</sup> Bispemøtet 2011 beskriver (sak BM 41/11 pkt 1) forholdet mellom disse elementer slik: «I luthersk kirketeologi er lokalmenigheten grunnenheten, uten at dette medfører en rendyrket kongregasjonal struktur.

<sup>9</sup> Sak KM 17/84 og sak KM 11/88. Problemstillinger som har vært aktuelle om «embete og råd» de siste 20 år er drøftet i «Kjent inventar i nytt hus», Hefte 2, om «kirkens organisasjon og organer», side 83-98.

Demokratireformen har også vært en forutsetning fra politisk side for en ytterligere selvstendigjøring av Den norske kirke. Det synes å være enighet om at demokratisk legitimitet må videreutvikles, at bred demokratisk deltakelse er et viktig kjennetegn for folkekirken og at alle utnevninger /tilsetninger skal forankres i kirkens demokratiske organer. I utarbeidelsen av ny kirkeordning vil det også være viktig å holde sammen den demokratiske strukturen og forvaltningsstrukturen, slik at det tillegges reell myndighet til de valgte organer.

Når det gjelder forholdet mellom det episkopale og synodale/kongregasjonale, vil det være viktig å gå inn i en refleksjonsprosess om sammenhengen som tematiserer:

|   |
|---|
| Kirkens demokratiske karakter bestemmes av både valgordninger, valgdeltagelse og hva slag myndighet som tillegges de demokratiske organer |
|---|

- Demokrati som basis for kirkelige valg og kirkelige organer
- Bispe-/prestetjenestens representasjon og rolle i de valgte organer
- Prestetjenestens – og særlig bispetjenestens – selvstendige oppgaver og ansvar
- Forståelsen av det pastorale ledelsesansvaret sett i forhold til den organisatoriske ledelse i og av menigheten.
- Kirkemøtet har ved flere anledninger også formulert kirkemedlemmenes og rådernes ansvar i kirkens liv, helt fra behandlingen av «Embete og Råd» i 1988 og til demokratireformen og kirkens valgordninger.

### **Preste- og bispetjenesten**

De føringer som Kirkemøtet har lagt for en fremtidig kirkeordning når det gjelder *prestetjenestens – og særlig bispetjenestens – selvstendige oppgaver* er flere:

- kirken skal *ha* en slik tilsynstjeneste (KM 8/07 pkt 1.2.2.5),
- kirkeordningen skal *avklare* ansvar og oppgaver ... og legge til rette for samvirke mellom tjenestelinjen i den preste og bispe- tjenesten og rådene (KM 8/07 pkt 1.2.2.7),
- kirkeordningen skal klargjøre konsekvensene for det biskoppelige tilsyn med et eventuelt endret forhold til arbeidsgiveransvaret (KM 7/05 pkt 6).

Både Kirkemøtets føringer og materialet fra «Kjent inventar i nytt hus» innebærer at bispe- og prestetjenesten *i all hovedsak* foreslås videreført som i dag.

## **Den norske kirke som rettssubjekt og Kirkemøtets normgivnings-kompetanse**

Kirkemøtet har lagt til grunn at Den norske kirke skal etableres som eget rettssubjekt (jf sak KM 8/07). Kirkeforliket av 10. april 2008 uttaler eksplisitt at «Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt». Kirkemøtet 2008 kommenterte kirkeforliket ved å uttale at «*Kirkemøtet fastholder likevel at Den norske kirke, som en konsekvens av*

*grunnlovsendringene, må bli eget rettssubjekt»* (jf sak KM 10/08). Kirkemøtet har med dette inntatt et annet prinsipielt standpunkt enn det de politiske myndigheter gjorde innenfor forliksperioden.

Selv om sekretariatet peker på at det kan legges til rette for nødvendig virksomhetsoverdragelse innenfor nåværende rettstilstander er det nødvendig at det samtidig arbeides videre med å opprette kirken som rettssubjekt med normgivningskompetanse.

Spørsmålet om rettssubjekt kan drøftes i lys av de formuleringer *staten* har lagt til grunn for grunnlovsendringene. I Kirkedepartementets høringsnotat av 1. desember 2011 omtales den nye relasjonen mellom stat og kirke som grunnlovsendringene etablerer: *Det representerer ikke et skille mellom staten og Den norske kirke, men det tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet.* Dette er gjentatt av Stortinget som et hovedelement i grunnlovsendringene: *..Det tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet* ( jf Innst 292 L (2011-2012)). Kirkerådets videre oppfølging kan og bør på bygge på at *tydeliggjøring av Den norske kirke som trossamfunn og ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet* får som konsekvens at kirken også får større rettslig selvstendighet i forhold til staten. En slik plattform bør sees i sammenheng med den videre utvikling i religionspolitikken og en rettslig forståelse av religionsfrihetens kollektive dimensjoner.

Soknet ble eget rettssubjekt i kirkeloven av 1996. Den rettslige selvstendighet med tilhørende rettslig handleevne er dermed allerede etablert for de organ som opptrer på vegne av sokne. Soknets selvstendighet er begrenset av Kirkelovens bestemmelser. Spørsmålet som gjenstår er dermed hvordan slik rettslig selvstendighet kan etableres for kirken sentralt som uttrykk for en selvstendig stilling som trossamfunn. I nåværende ordning er både bispedømmerrådet og Kirkemøtet/Kirkerådet organer innen statsforvaltningen. Etablering av Den norske kirke som eget rettssubjekt vil innebære at dette rettssubjektet får rettslig handleevne og ansvar for de oppgaver som er tillagt rettssubjektet.

### **Organer som ivaretar rettssubjektet**

Utfordringen framover vil være å ta stilling til hvilke organ som skal ivareta oppgavene på vegne av henholdsvis soknet som rettssubjektet og Den norske kirke som rettssubjekt. I dette perspektivet må kirkens rettslige stilling sees i sammenheng med andre viktige premisser i en kirkeordning, - f.eks:

- Kirkeforståelsen,
- hva som gir best mulig vilkår for ledelse og samhandling i menighetene,
- en funksjonell oppgavefordeling lokalt, regionalt og nasjonalt,
- hensynet til det uttrykte mål om et felles arbeidsgiveransvar for de oppgaver og den virksomhet som utfoldes i Den norske kirke.

Etablering av et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke kan skje av Stortinget igjennom ny kirkelov.

Med tanke på Kirkemøtet 2013 må de ulike alternativene for strategi i dette vurderes.. Alternativene kan vurderes innenfor en løsning der fordelingen av oppgaver til de organ som ivaretar oppgaver for rettssubjektene *skjer i etapper*:

- Først etableres Den norske kirke som korporasjon<sup>10</sup>/trossamfunn som rettssubjekt i forlengelse av nåværende ordning der staten er rettssubjekt
- Dernest kan dette nye rettssubjektet på selvstendig grunnlag vurdere hvordan det ønsker å organisere seg: dvs hvilke oppgaver organene som representerer rettssubjektene skal ivareta, f.eks flytte arbeidsgiveransvaret fra rettssubjektet Den norske kirke til rettssubjektet soknet. Dette spørsmål vil være vesentlig når det skal tas standpunkt til fordeling av oppgaver.
- Det er samtidig viktig å understreke at det er ytterligere muligheter for utvikling innen gjeldende rettstilstand og kirkeordning, med hensyn til videre oppgaveoverføring til kirkelige organer. Ansvar for oppgavene til den geistlige tjeneste og arbeidsgiveransvaret for denne er et eksempel på dette.

Ved grunnlovsendringene 21. mai 2012 uttalte Stortinget blant annet at disse «... tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet», jf Innst 292 L (2011-2012). Som følge av dette styrket samtidig Stortinget samme dag Kirkemøtets mandat gjennom endringer i kirkelovens § 24, andre ledd og nytt andre punktum: «Som det øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet alle gudstjenestelige bøker i kirken». I proposisjon 71 L(2011-2012) uttaler departementet: «Departementet legger til grunn at en ny lovbestemmelse om gudstjenestelig myndighet i prinsippet ikke trenger å bety at det er Stortinget som utstyrer Kirkemøtet med denne myndighet. Lovbestemmelsen sikter mot å tydeliggjøre at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ». Disse formuleringer gir uttrykk for en intensjon som like fullt vil trenge en formell regulering for å inneha tilstrekkelig legal legitimitet

Det vil være naturlig at en fremtidig revisjon av kirkeloven – med samme begrunnelse – styrker Kirkemøtets myndighet også på andre områder. Det er her særlig naturlig å peke på og sammenfatte det Kirkemøtet 2007 uttalte om intern-kirkelig organisering: Som trossamfunn skal Den norske kirke :

- 1) bestemme over sin lære og liturgi,
- 2) utnevne og velge sine ledere,
- 3) fastsette sine valgordninger og sin organisasjonsstruktur,
- 4) ha myndighet til å fastsette hvilke organer som skal ha myndighet til å bestemme

---

<sup>10</sup> Bruken av begrepet korporasjon kan synes fremmed. Begrepet defineres slik: (av korpus), betegnelse som brukes om alle typer frivillige sammenslutninger, men særlig om de økonomiske. Opprinnelig ble betegnelsen brukt om relativt selvstyrte sammenslutninger dannet på ikke-territoriell basis, som middelalderens håndverkslaug, kjøpmannsgilder og den katolske kirke



læremessige spørsmål, foreta tilsetninger og ivareta arbeidsgiveransvar (jf Sak KM 8/07). Dette innebærer i praksis at Kirkemøtet tillegges en omfattende normgivningskompetanse i trossamfunnet Den norske kirke. «Kjent inventar i nytt hus» konkretiserer dette slik i sitt forslag til ny kirkelov: «Kirkemøtet fastsetter kirkens ordning» (Hefte 3, side 164f – ny § 2, andre ledd i kirkeloven).

### **Kirkeloven**

Ny § 16 i Grunnloven vedtatt 21. mai 2012 fastsetter om Den norske kirke at «Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsettes ved Lov». Det er med dette *Stortinget* som fortsatt har normgivningskompetansen i Den norske kirke – også den myndighet som Kongen tidligere var tillagt i medhold av «gamle» §§ 16 og 21 i Grunnloven. Stortingets utfordring vil være å trekke grensen mellom det Stortinget selv vil bestemme og hva Stortinget vil overlate til *Kirkemøtet* å bestemme.

Kirkemøtet behandlet i sak 08/07 «Grunnlovsforankring, kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke» og gjorde følgende vedtak som ligger til grunn for det arbeidet som har vært gjort med dette spørsmålet:

1. En egen lov for Den norske kirke skal være en kortfattet rammelov. Denne loven skal henvide til Den norske kirkes selvforståelse når det gjelder dens egenart og øvrige grunnleggende forhold. Loven skal først og fremst regulere denne kirkens forhold til staten, etablere kirken som et selvstendig rettssubjekt og avklare forholdet mellom det sentrale og de lokale rettssubjekter i kirken. Loven må også inneholde nødvendige overgangsbestemmelser. Det sentrale er at loven kun skal trekke opp de ytre rammene for Den norske kirke.
2. Dersom kirkeloven blir for omfattende, kan dette bli oppfattet som et menneskerettslig problem ved at et konfesjonsløst storting skal ha styring med Den norske kirke når denne har fått status som selvstendig trossamfunn. Dette vil bryte både med prinsippet om trossamfunnets autonomi og med prinsippet om likebehandling mellom trossamfunn.

Vedtakene tydeliggjør både en forståelse av arbeidet i forholdet mellom kirkeordningen og ny kirkelov som ligger til grunn for arbeidet, samt en utålmodighet etter å gjennomføre disse endringene.

### **Framdrift**

Kirkerådet bør i *denne omgang* vurdere hva slags fremdrift som vil være mulig og ønskelig og som kan legges frem for Kirkemøtet i 2013: Om man vil gå inn for en løsning

- 1) hvor Den norske kirke etableres med et nasjonalt rettssubjekt og som både tillegges arbeidsgiveransvar for den geistlige tjeneste samt full normgivnings- og organiseringskompetanse for Kirkemøtet

- 2) hvor Den norske kirke etableres med et nasjonalt rettssubjekt og som tillegges arbeidsgiveransvar for den geistlige tjeneste men *ikke* full normgivnings- og organiseringskompetanse for Kirkemøtet, og
- 3) en løsning innenfor eksisterende rettstilstand hvor arbeidsgiveransvaret for den geistlige tjeneste og myndigheten til å fastsette tjenesteordninger overføres til eksisterende kirkelige organer.

## **Overføring av ansvar for oppgaver samt arbeidsgiveransvaret for den geistlige tjeneste**

### **Stortinget som kirkelig myndighet**

Grunnlovsendringene var en forfatningsreform som innebar at statskirkeordningen ble endret slik at Stortinget overtok Kongens særskilte kirkelige myndighet. Som følge av dette la Stortinget – gjennom endringene i kirkeoven 21. mai 2012 – tilsettingsmyndighet for proster til bispedømmerådet og tilsettingsmyndighet for biskoper til Kirkerådet. For menighetsprester har bispedømmerådet hatt dette ansvaret siden 1989. Arbeidsgiveransvaret forblir dermed rettslig i staten, mens visse arbeidsgiverfunksjoner for både bispe- og prestatjenesten ivaretas av disse kirkelige organer. Ansvar forvaltes i egenskap av å være organ i statsforvaltningen. Tilsettings- og arbeidsgivermyndighet for kirkelig organ innebærer ikke at det er skjedd en virksomhetsoverdragelse i rettslig forstand. Det som har skjedd er en annen fordeling av ansvar og myndighet innenfor samme rettssubjekt (staten). Det er heller ikke slik at ansvar for oppgaver utledes av arbeidsgiveransvaret. I arbeidsrettslig forstand er det ansvaret for oppgaver, og den virksomhet som skjer i realiseringen av dette ansvar, som fører til et ansvar som arbeidsgiver. Det er oppgavene som kommer først – deretter kommer at noen personer skal utføre oppgavene. Begge disse ansvarsområder tilhører vedkommende rettssubjekt.

### **Tjenesteordningene vedtas av Stortinget ut fra kongens alminnelige myndighet**

Utfordringen, slik Kirkemøtet har påpekt, er at ansvaret for fastsettelse av bispe-/prestatjenestens oppgaver innen dagens rettstilstand, fortsatt er Kongens. Dette skjer særlig gjennom tjenesteordningene som fastsettes av staten, Bispe-/prestatjenestens *oppgaver* var før grunnlovsendringene utledet av Kongens særskilte kirkestyre («gammel» § 16 i Grunnloven). Oppgavene var i rettslig forstand *Kongens*, prestene var utøvende på vegne av Kongen og oppgavene ble regulert i tjenesteordning fastsatt av Kongen. Etter grunnlovsendringene 21. mai 2012 utledes bispe-/prestatjenestens oppgaver fortsatt av Kongens myndighet, men nå av Kongens alminnelige myndighet (Grunnlovens § 3). Det er fortsatt Kongen som har myndighet til gjennom tjenesteordningene å definere bispe-/prestatjenestens mandat, innhold og oppgaver. Eventuell revisjon av tjenesteordningene vil måtte skje i medhold av denne myndighet (fullmakt er gitt Kirkedepartementet). Et sentralt spørsmål for Kirkemøtet har vært at myndigheten til å fastsette tjenesteordning for biskop, prost og menighetsprest skal overføres fra departementet til Kirkemøtet. Tjenesteordningene regulerer bl.a hva disse *skal gjøre*, dvs deres mandat og oppgaver. Selv om deler av arbeidsgiveransvaret for disse er lagt til valgte kirkelige organer, følger det ikke av dette at myndigheten til å

regulere bispe-/prestetjenesten mandat og oppgaver *er* eller *kan* overføres til kirkelige organer. Det er først når ansvaret for oppgavene overføres til kirkelige organer at myndigheten til å fastsette tjenesteordninger for biskop, prost og menighetsprest kan legges til Kirkemøtet.

Det er dermed oppstått en noe spesiell situasjon: Statsforvaltningen har etter grunnlovsendringene ingen bekjennelsesforpliktelse. Til statens embets- og tjenestemenn i departementet som skal arbeide med kirkespørsmål stilles ikke krav om kirkemedlemskap. Staten regulerer fremdeles bispe- og prestetjenesten, fastsetter innholdet i disse tjenester gjennom tjenesteordninger og har f.eks myndighet til å frata en prest «kappe og krage», jf kirkelovens § 32<sup>11</sup>. Denne helt spesielle (statskirke)ordning har ingen europeiske paralleller.

For å bidra til endring i eller nødvendig utvikling i denne situasjonen, synes det å være to handlingsalternativ:

#### A: Etablere et nytt rettssubjekt

Situasjonen kan endres gjennom å etablere en ny rettstilstand. Dette må skje av Stortinget gjennom endring av Kirkeloven. Endringen ville i så fall gå ut på å etablere et nytt rettssubjekt: Den norske kirke. Samtidig vil Stortinget da måtte fastsette hvilke organer som skal ivareta oppgaver for dette rettssubjekt. Dette har vært den hovedmodell en hittil har arbeidet ut fra. Etablering av Den norske kirke som eget rettssubjekt har også vært knyttet til at kirken ved Kirkemøtet også skulle gis normgivnings- og organiseringskompetanse. Slik ville en overføring også kunne sees i sammenheng med en helhetlig revisjon av kirkeordningen og kirkelig organisering gjennom en prosess med basis i kirkelige organer.

En kan også innen denne strategien tenke seg en mer trinnvis utvikling. Etablering av kirken som rettssubjekt vil også mer avgrenset kunne knyttes til en virksomhetsoverdragelse *av* den geistlige tjeneste fra staten til det kirkelige rettssubjekt. Dersom – eller når – bispe-, proste- og prestetjenesten skal overføres til Den norske kirke kan dette skje ved at

- Det er etablert et kirkelig rettssubjekt som statens ansvar kan overføres til
- Det som overføres er ansvaret for de oppgaver som ligger til biskop, prost og prester (geistlig tjeneste) og den organisasjon/virksomhet som den geistlige tjeneste utgjør – herav begrepet «virksomhetsoverdragelse».
- Som følge av virksomhetsoverdragelsen får det kirkelige rettssubjekt alt ansvar for bispe-/prestetjenesten – både oppgavene og arbeidsgiveransvaret
- Av overdragelsen av ansvaret for oppgavene, følger ansvaret som arbeidsgiver – ikke motsatt.

#### B. Midlertidig endring innenfor nåværende rettstilstand

---

<sup>11</sup> Endringene er gjennomført med støtte i KM's høring i sak 10/11. KM framhevet det prinsipielt riktige i dette samtidig som det ble understøttet at dette må være en overgangsordning.

Innenfor nåværende rettstilstand kan Stortinget – ved en revisjon av kirkeloven – legge ansvaret for den geistlige tjeneste til kirkelige organer. Alternativene vil her prinsipielt sett kunne være soknet eller Kirkemøtet. I praksis vil en i første omgang kunne legge til grunn at bispedømmerådet ivaretar ansvaret, enten ved å opptre på vegne av soknet eller ved delegasjon fra Kirkemøtet. Ansvaret for prestatjenestens oppgaver kan også legges til et annet organ enn bispedømmerådet<sup>12</sup>. Dette kan skje gjennom endring i kirkeloven.

Dersom oppgavene som ivaretas av prestatjenesten legges til soknet, vil det kunne bidra til å holde sammen ansvar for helheten i den kirkelige virksomhet som utfoldes i soknet. Dette ville være i tråd med ønsket om at ansvar for sentrale kirkelige oppgaver skal ivaretas på et lavest mulig nivå. Samtidig ville dette reise spørsmål om hvilket organ som skal representere soknet i ivaretakelsen av arbeidsgiveransvaret. Dersom oppgavene som ivaretas av bispe- og prestatjenesten legges til Kirkemøtet, vil det ikke innebære et samlet ansvar for oppgaveløsning og arbeidsgiveransvar med en enhetlig ledelse. Løsningen vil innebære en videreføring av to linjer og to «virksomheter» som eksisterer i dag, men nå innenfor den kirkelige struktur. Samtidig vil det kunne være mulig å videreutvikle en felles kultur og et tverrfaglig samarbeid om oppgaveløsning, som blant annet kan sikres gjennom samordning av tariffavtaler, etter- og videreutdanningsmuligheter osv. En slik løsning vil eventuelt innebære at det har skjedd en ny fordeling av ansvar og oppgaver innenfor statsforvaltningen.

Gjennom begge disse alternativene vil bispetjenestens og prestatjenestens mandat, innhold og oppgaver være lagt til et kirkelig organ. For bispetjenesten vil det kun være sentralt nivå, ved Kirkemøtet, som er aktuelt. Kirkelig organ har ikke lenger «bare» delegert ansvar som arbeidsgiver og tilsettingsmyndighet, men har også ansvar for oppgavene. Samtidig vil dette innebære at i mellomtiden er KR og BDR statlige organer.

### **Utredning og forhandling av overdragelse av ansvar**

Ytterligere implikasjoner av disse alternativene må utredes, i nært samarbeid med berørte parter, før endelige konklusjoner trekkes. En slik utredning vil måtte berøre både ordningsmessige, avtalemessige og økonomiske konsekvenser. Kirkerådet bør imidlertid kunne drøfte strategi i forhold til disse to alternativ allerede på sitt møte i september. Kirkerådets utfordring vil også være å ta stilling til om en virksomhetsoverdragelse – og de kirkerettslige spørsmål som må avklares før dette kan skje – skal prioriteres foran en total revisjon av kirkeloven. En slik avklaring er nødvendig ikke minst fordi en slik virksomhetsoverdragelse må forberedes og forhandles om med partene.

|  |
|--|
| Skal kirken prioritere overdragelse av virksomhetsansvaret for geistlige, eller arbeide for en fullstendig revisjon av kirkeloven før slik overdragelse skjer? |
|--|

Overføring av ansvar for biskopenes, prostenes og prestenes oppgaver vil dermed kunne sees som et første trinn i utviklingen av kirkeordningen. Kirkelige organ vil ved dette få ansvar for denne sentrale tjeneste i kirkens liv. Parallelt med dette bør det arbeides for å

<sup>12</sup> «Kjent inventar i nytt hus» foreslås å legge ansvaret til et nytt organ på tilnærmet prostnivå. Samme organ foreslås å ivareta arbeidsgiveransvaret for soknets tilsatte.

etablere en tydeligere kirkelig normgivnings- og organiseringskompetanse, med sikte på en avklaring av en langsiktig ansvarsfordeling. En slik trinnvis tilnærming vil, på kortere sikt, sikre at Kirkemøtets intensjon om at: «arbeidsgiveransvaret for prester, proster og biskoper må overføres fra staten til kirken ...» (sak KM 10/08 pkt 6) kan realiseres. Det synes å være bred enighet om at en virksomhetsoverdragelse fra staten til kirken er ønskelig og nødvendig.

### **Fra to til en virksomhet**

Den kirkelige virksomhet i soknet framtrer for mange i praksis som en fungerende og sammenhengende virksomhet. . Sammen deler råd, en tverrfaglig stab og frivillige et engasjement for kirke og samfunn. Samtidig er kirken organisert i to ulike arbeidsgiverlinjer med tilhørende ansvar for virksomheten. Den ene linjen er representert ved menighetsråd og kirkelig fellesråd. Der forvaltes den lokale kirken med fagansatte som diakoner, kantorer, kateketer og trosopplærere, kirkeverger osv. Der er ansvaret for oppgaver som diakoni, trosopplæring, gudstjeneste, kirkemusikk og kultur, kirkebyggforvaltning osv, osv. Den andre linjen er den geistlige linjen med prest og biskop. Arbeidsgiveriet for prest er delegert og delt mellom bispedømmeråd og biskop. Dette representerer den gamle todelingen av kirken. Lokalsamfunnet hadde ansvar for kirken og kirkens drift, mens kongen hadde hatt ansvar for presteskaper og biskoper.

Utfordringene ved to arbeidsgiverlinjer og «to virksomheter» har vært et sentralt tema i kirkeordningsdiskusjonene de siste tiårene. I vedtakspunkt 5 i Kirkemøtesak 8/05 heter det at : «Kirkemøtet mener at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning.» I utredningen «Kjent inventar i nytt hus» er det utredet gjennom flere modeller hvordan kirken kan organiseres som en arbeidsgiverlinje.

For det videre arbeid fram mot Kirkemøtet i 2013 vil det være viktig å avklare i hvilken grad et premiss om et samlet ansvar for oppgaver/virksomhet («fra to til én virksomhet») allerede ligger innenfor rammen av Kirkemøtets tidligere behandling og vedtak eller om saken bør fremmes spesielt for Kirkemøtet 2013 eller 2014.

Ulik løsning av oppgaveoverføring med hensyn til plassering vil både være et spørsmål om hva som kan bidra til å skape konsensus, men vil også legge føringer for hvordan organisering av ansvar ivaretas. Om ansvaret for oppgaver legges til Kirkemøtet, vil dette organ i praksis kunne viderelegere/plassere ansvar i den kirkelige organisasjon på tilsvarende måte som departementet har gjort i dag. Om ansvaret legges til soknet, vil det tas stilling til hvilket organ som opptrer på vegne av soknet i arbeidsgiverspørsmål.

Som drøftelsene i avsnittet nedenfor viser, er det store formelle og reelle utfordringer knyttet til å etablere et felles arbeidsgiveransvar. Det kan derfor komme opp som en problemstilling at det innenfor én virksomhet kan være en organisering som innebærer at arbeidsgiverfunksjoner ivaretas på ulikt nivå.

## Sammenheng mellom ansvar for oppgaver /virksomhetsansvar<sup>13</sup>, ansvar som arbeidsgiver og ledelse

Som grunnlag for en fortsatt utvikling av kirkeordningen har Kirkemøtet tidligere lagt til grunn et felles arbeidsgiveransvar for fremtiden (sak KM 7/05), samt at spørsmålene om kirkelig organisering, arbeidsgiveransvar og finansieringsordning må sees i sammenheng (jf sak KM8/07). Spørsmålet om en skal holde sammen ansvar for oppgaver og tjenester, eller den virksomhet som utfolder seg i lokalmenigheten, synes å ligge implisitt i Kirkemøtets behandlinger, men Kirkemøtet ikke har uttalt seg eksplisitt om dette.

Premisset om en sammenheng mellom virksomhetsansvar og arbeidsgiveransvar lå til grunn i utredningen «Kjent inventar i nytt hus» Dette er det spørsmål som kanskje har skapt mest diskusjon etter utredningen. Dette gjelder både premisset om at det skal være en juridisk sammenheng mellom ansvar for oppgaver og arbeidsgiveransvar og den vekt dette premisset er tillagt når det gjelder valg av modell i utredningen. «Kjent inventar..» fremhever at en slik ansvarssammenheng er den normale ordningen i arbeidslivet, premisset ble av den grunn avgjørende for drøfting, vurderinger og modellvalg i utredningen.

Slik ansvarssammenheng ble også lagt til grunn i kirkeloven av 1996 da soknet ble eget rettssubjekt. Stortingskomiteen uttalte: «Komiteen sitt fleirtal syner at det er brei semje mellom departementet og Kyrkjemøtet om prinsipper for stillingar i sokn ... Flertalet vil peike på at når ansvaret for verksemd og arbeidsgjevaransvar ligg til same organ og slik haldast saman, er det lagt gode føresetnader for ryddige ordningar ... og eit godt grunnlag for en god personalpolitikk ... (Innst.O.nr 46 1995-1996 side 13). Viktigheten av slik ansvarssammenheng kommer på en særlig måte til uttrykk i oppsigelsessaker. Når det organ som har ansvar for oppgaveutførelsen også har tilsettings- og oppsigelsesmyndighet, kan oppgaveutførelse og eventuell oppsigelse vurderes av samme organ. Dette blir vesentlig mer komplisert dersom ett organ/rettssubjekt har ansvar for oppgavene og et annet organ/rettssubjekt har ansvar som arbeidsgiver. Det er når dette prinsipp a) skal anvendes på presteskabet og b) skal legges til grunn for et felles arbeidsgiveransvar at saken har vist seg å bli komplisert. For det første fremgår det ikke tydelig at dette prinsippet i juridisk forstand gjelder for presteskabet også i dag: det er Kongen som har både ansvaret for oppgavene («gamle» § 16 i Grunnloven) og ansvaret som arbeidsgiver («gamle» § 21 i Grunnloven). Men det fremstår til daglig som om prinsippet ikke er lagt til grunn: prestene har ansvaret for oppgavene og bispedømmerådet er tilsettingsmyndighet med biskopen som daglig leder av prestatjenesten. Men dette er altså fullmakter som er utledet av Kongens myndighet og delegert fra Kongen. For det andre har det vist seg vanskelig – når det skal etableres et felles arbeidsgiveransvar for soknets tilsatte og presteskabet – å komme frem til på hvilket nivå i organisasjonen dette skal ivaretas. Det er på dette punkt at tradisjonene med en organisasjon bygget «ovenfra»

---

<sup>13</sup> «Kjent inventar i nytt hus» bruker begrepet «virksomhetsansvar» om dette. Denne begrepsbruk er anfektet. I denne saksfremstilling brukes derfor ikke dette begrepet, men «ansvar for oppgaver». «Virksomhet» brukes i samme betydning som i arbeidsmiljøloven, dvs om den rettslige enhet eller organisasjon som utfører oppgaver. Den gamle arbeidsmiljøloven brukte begrepet «bedrift» om det den nye arbeidsmiljøloven betegner som «virksomhet».

og en organisasjon bygget «nedenfra» har vist seg vanskelig å samordne i et felles forslag.

Arbeidsdelingen mellom soknet og fellesrådet kan også synes som en slik deling av arbeidsgiveransvaret og virksomhetsansvaret slik at ansvaret for virksomheten ligger til menigheten, mens arbeidsgiveransvaret ligger i fellesrådet. Dette er balansert ved at begge er i juridisk forstand representanter for soknet.

Det har vært reist kritiske spørsmål til arbeidsgruppas anvendelse av dette prinsippet fra flere hold, og det vil arbeides videre med begrepsavklaringer.

Diskusjonen har gått på flere plan:

**For det første** gjelder det spørsmålet om det må være en slik ansvarssammenheng i juridisk forstand. Generelt er det slik at dette er normalordningen i arbeidslivet, og dette prinsippet er lagt til grunn i Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5) som behandlet forslag til revisjon av arbeidsmiljøloven. En slik ansvarssammenheng ligger også til grunn for rådernes virksomhet (regulert i kirkeloven av 1996) og for den geistlige virksomhet som både er et statlig ansvar og der staten er arbeidsgiver. Mens soknets ansvar for oppgaver og virksomhet ligger til menighetsrådet, ivaretas arbeidsgiveransvaret og økonomiansvar av kirkelig fellesråd. Begge disse organer representerer i juridisk forstand soknet, mens det i den pågående debatt er reist spørsmål om ordningen også etablerer et organisatorisk skille. Med hensyn til prestatjenesten, har bispedømmerådene fått delegert tilsettingsmyndighet, biskopene er delegert ansvaret som daglig leder av prestatjenesten og prestene er tildelt et ansvar for oppgaver gjennom tjenesteordning.

**For det andre** har det vært drøftet hvordan ansvaret for oppgaver og arbeidsgiveransvar kan tilrettelegges gjennom ulike organisatoriske løsninger. Selv om både menighetsråd og fellesråd representerer soknet, har det vært hevdet at det i praksis synes å eksistere et organisatorisk skille mellom menighetsrådet som ansvarsorgan og fellesrådet som tilsettingsorgan. Ulike forslag til plassering av arbeidsgiveransvaret vil kunne sees som varianter av denne delingen; både fellesråd, prostiråd og eventuelt bispedømmeråd vil kunne opptre som soknets organer i tilsettingssaker. Det synes å være vanskeligere å se at en ansvarsoverføring til Kirkemøtet, med en videredelegasjon til bispedømmerådene, vil skje på vegne av soknet. Det er samtidig mulig å gjøre dette som et første skritt som så gir kirken rom til å utarbeide og forberede implementering av en ny Kirkeordning med en framforhandlet oppgavefordeling.

Det arbeides med utredninger rundt de grunnleggende premissene og sekretariatet vil inkludere disse problemstillingene i saksframlegget til Kirkerådets behandling fram mot KM 2013.

Det er nødvendig å arbeide med dette spørsmålet i lys av eksempler eller modeller. Det er når prinsippene skal utformes i konkrete ordninger at innholdet i dem blir tydelige. Kirkerådet har tidligere bedt sekretariatet om å utrede hvordan dette kan ivaretas på henholdsvis fellesrådsnivå, prostinivå og bispedømmenivå. Sekretariatet legger til grunn at både hensynet til den betenkning som Presteforeningen har bebudet og til den pågående refleksjonsprosess, tilsier at det på det nåværende tidspunkt ikke legges fram

slike eksempler eller modeller. Sekretariatet arbeider med slike modeller og vil fremme konkrete modeller i etterkant av refleksjonsprosessen. På et slikt grunnlag kan Kirkerådet ta stilling til om kirkeorganisasjon i fremtiden kan og bør bygges opp omkring at det skal være sammenheng mellom ansvar for oppgaver og arbeidsgiveransvar – rettslig og organisatorisk.

### **Spørsmål om arbeidsgiveransvar og modeller for ledelse**

Uansett modeller for en ny kirkeordning vil det være nødvendig også å arbeide med arbeidsgiveransvar og daglig ledelse. Dette henger sammen med at spørsmålet om hvordan ledelse henger sammen med utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, i særlig grad er knyttet til arbeidsgivers styringsrett. Utviklingen av alternative modeller for ledelse henger også sammen med de grunnleggende veivalg som Kirkerådet og Kirkemøtet velger for arbeidsgiveransvaret, for organisering av ledelse og samhandling i kirken, hvordan soknets myndighetsfunksjoner balanseres mot andre organers, tilrettelegging av demokratisk deltakelse, biskopenes rolle med mer. En overføring av ansvar for virksomheten geistlig tjeneste, kan som tidligere omtalt, skje til ulike kirkelige organer: Dersom en slik virksomhetsoverdragelse skjer til soknets organer, skulle det ligge til rette for et helhetlig ansvar for kirkelig virksomhet i soknet. Kirkemøtet har tidligere vedtatt at en ønsker at soknet i størst mulig utstrekning må ha ansvaret for å løse kirkens grunnleggende oppgaver, det som i juridisk forstand benevnes som virksomhetsansvar. Samtidig vil en slik modell nødvendigvis gjøre en gjennomtenkning av relasjonen mellom rådene ansvar og biskopens rolle. Konsekvensene av en slik modell vi måtte utredes med tanke på senere behandling og ventelig først kunne behandles i sin fulle bredde av Kirkemøtet i 2014, i forbindelse med utkast til en helhetlig kirkeordning og modell for kirkelig organisering.

Dersom en for eksempel tenker seg at ansvar for disse oppgaver/denne virksomhet overføres til Kirkemøtet, vil en videreføre en deling av oppgaver/virksomhet – men nå organisert innen rammen av kirkelige organer. Om denne modellen for videreutvikling av kirkeordningen blir valgt, vil en i realiteten kunne videreføre mye av dagens organisering. Menighetsråd og kirkelig fellesråd har ansvar for den lokale kirkelige virksomhet og lokalt ansatte, mens bispedømmerådene fortsatt vil kunne ivareta tilsettingsmyndighet og biskopene utøve daglig ledelse av prestedtjenesten.

I det videre arbeid synes det å være en sentral oppgave å avklare innholdet i det å inneha en lederstilling med et helhetlig ansvar på vegne av det organ som har ansvar for oppgaver og er arbeidsgiverorgan, og det å ha del i en mer avgrenset funksjon som faglig ansvarlig for å lede oppgaver eller områder, tildelt gjennom tjenesteordningene. Tilsvarende er det nødvendig å gjennomtenke og drøfte hva som ligger i «pastoral ledelse» og hvilken plattform prestedtjenesten har for å utøve sin lederfunksjon, både som medlem av rådene og med basis i vigslingen. Ut fra sitt pastorale ledelsesansvar skal prestedtjenesten, i samvirke med og som del av rådene, bidra til å utvikle menigheten som fellesskap og til at virksomheten formes i tråd med kirkens oppdrag. Rollen som organisatorisk eller daglig leder lar seg likevel ikke utlede av dette.



Kirkerådets utfordring i en videre refleksjonsprosess vil, på et senere tidspunkt, være å gå inn i drøftelser av hovedmodeller for ledelse når det gjelder ledelse på vegne av et valgt kirkelig organ samt det selvstendige faglige ansvar som følger av vigsling og tjenesteordning. Det legges til grunn at den ledelse som følger av tjenesten med Ord og sakrament ikke endres.

## **Antall forvaltningsnivå**

Kirkemøtet 2005 (sak KM 8/05) la flere føringer for det videre arbeid med den kirkelige organisering:

På generell basis framholdt man at kirkens oppdrag og oppgaver skal ivaretas på *lavest mulig tjenlige nivå* og den kirkelige organisering på øvrige nivå må bidra til dette. Målet må være å etablere hensiktsmessige, tjenlige og kostnadseffektive enheter som bidrar til å skape lokalt engasjement, tilhørighet og menighetsbevissthet. Det ble videre lagt til grunn at en fremtidig kirkeordning burde ha tre forvaltningsnivå med demokratisk valgte organer. Kirkemøtet ba også om at det ble arbeidet videre med å utforme et organ på mellomnivået som balanserer den lokale tilhørighet med mulighet for strategisk samordning og forvaltningsmessig kompetanse».

Et annet sentralt punkt var at det var ønskelig at å ha et felles arbeidsgiveransvar, noe som nødvendiggjorde et arbeid med å klargjøre konsekvensene for det biskoppelige tilsyn ved et eventuelt endret forhold til arbeidsgiveransvaret.

Arbeidet med utredningen «Kjent inventar i nytt hus» synes å ha vist at målsettingen om tre forvaltningsnivå vanskelig lar seg gjennomføre i praksis. En sentral konsekvens synes å være at dersom målsettingen med å etablere et organ på mellomnivået/justert prostnivå skal gjennomføres, har dette som konsekvens at enten kirkelig fellestråd eller både kirkelig fellestråd og bispedømmeråd avvikles som kirkelige organer. Dette har ikke minst sammenheng med målsettingen som en kostnadseffektiv kirkeorganisasjon.

### **Stor variasjon i størrelse på de ulike organene**

Drøftingene om antall forvaltningsnivåer kompliseres av den store variasjonen på størrelsen av enhetene. I flere sammenhenger er det pekt på at det store antall små menigheter og små fellestrådsenheter er uhenksommessig. Det er viktig for en framtidig kirkeordning å knytte organisering til tilstrekkelig robuste enheter. Samtidig er det en relativt liten andel av kirkens medlemmer som bor i disse menighetene og fellestrådsområdene. En modell som bidrar til å skape en bedre organisering for de mange svært små menighetene kan være lite tjenlig for organiseringen av store menigheter og store fellestrådsområder. Det vil være nødvendig å arbeide grundig med en kirkeordning som sikrer reelt ansvar så nær som mulig der oppgaveløsningen skal skje, samtidig som enhetene må være store nok til at de kan utføre det de er kalt til å gjøre. Det videre arbeid med spørsmålet bør bygge på og videreutvikle de retningslinjer for kirkelig inndeling som Kirkemøtet tidligere har behandlet (KM 8/05).

I arbeidet fram mot Kirkemøtet i 2013 vil det arbeides videre med – illustrert med de mange modeller som er gjengitt i utredningen «Kjent inventar i nytt hus» – å vurdere om målsetting om *tre* forvaltningsnivå fortsatt skal legges til grunn for arbeidet med

kirkeordningen eller om denne målsetting skal oppgis. En tydeliggjøring av oppgavefordelingen på de ulike nivå er vesentlig for en grundig gjennomgang av antall nivåer.

## **Sammenheng mellom finansieringsordning og organisering**

Når det gjelder spørsmålet om finansieringsordning og økonomi, har dette i noen grad vært utredet og undergitt en grundig drøfting<sup>14</sup>. Kirkeforliket la til grunn at Den norske kirke også i overskuelig framtid skulle ha en todelt offentlig finansiering, det vil si både statlig og kommunal. Temaet hører til blant de områder som «kjent inventar i nytt hus» mener må utredes nærmere.

Stålsett-utvalget som behandler statens religionspolitikk skal avgi sin innstilling i løpet av 2012. Grunnlovsendringene innebærer både *likebehandling* av tros- og livssynssamfunn og *særbehandling* av Den norske kirke. Hvordan bringe disse to hensyn i balanse? Stålsett-utvalgets forslag kan inneholde forslag som vil ha stor betydning også for arbeidet med utformingen av kirkens ordninger: Økonomisk kan det hevdes at likebehandlingen skjer på Den norske kirkes premisser – dvs at tilskudd til trossamfunn beregnes på grunnlag av bevilgningene til Den norske kirke. Det vil kunne tenkes at utvalget vil legge fram forslag som bidrar til endring av den etablerte finansieringsordningen. Gravferdsforvaltningen for alle innbyggere ivaretas i dag av kirkelig fellesråd. Vil hensynet til likebehandling tilsi kommunal overtagelse av gravferdsvesenet? Når kulturministeren sommeren 2012 har bedt Stålsett-utvalget om å vurdere også dette spørsmålet, kan dette få store konsekvenser for kirkens ordninger. Spørsmålet om finansieringsordning berører i seg selv flere spørsmålsstillinger relatert til spørsmålet om kirkeordning. I tillegg er eventuelle endringer i kirkeordning og kirkens framtidige organisering ikke kostnadsberegnet. I denne omgang skisseres kun enkelte spørsmålsstillinger for Kirkerådet.

Om man skal tenke seg en situasjon der religionspolitikken innebærer en fullstendig likebehandling av trossamfunnene, synes det vanskelig å tenke seg at dagens todelte modell med kommunalt tilskudd og statlig bevilgning til kirkelig virksomhet kan videreføres som annet enn en overgangsordning. Slik situasjonen har vært, er det en nær historisk sammenheng mellom kirkeordning og finansieringsform. Et kjennetegn ved kirkens økonomi er at den fra gammelt av har vært lokalt forankret og at den i stor grad har falt i to hoveddeler; soknene ved fellesrådet får bevilgning kommunen og mens prestatjenesten, bispedømmene og Kirkerådet får statlige tildelinger Tidligere dannet den kirkelige formuesmasse, uttrykt i eiendom og fond, det økonomiske grunnlaget for virksomheten. Den modell vi kjenner i dag har vokst fram og blitt stadig tydeligere fra slutten av 1800-tallet, men først fra mellomkrigstiden kan en si at stat og

---

<sup>14</sup> Både Kirke/stat-utvalget (2000) og Gjønnnes-utvalget (2006) behandlet spørsmålet.

kommune har kommet sterkere inn i bildet med skattemidler<sup>15</sup>. Det statlige ansvar for prestelønninger ble lovregulert gjennom geistlig lønningslov først i 1957.

Spørsmålet om finansieringsform reiser følgende spørsmålsstillinger:

- Hvilke grunnleggende premisser legges til grunn for framtidige finansieringsformer, og hvordan ivaretas og balanseres hensynet mellom ulike trossamfunn?
- Hvilke alternative former er tenkelige?
- Hvilke konsekvenser har alternative utforminger av finansieringsform for spørsmål om kirkeordning og kirkelig organisering?

### **Grunnleggende premisser**

Et første grunnleggende premiss er spørsmålet om hvem som bærer ansvaret for finansieringen av tros- og livssynssamfunn. Grunnleggende sett vil det kunne pekes på at det er medlemmene i vedkommende samfunn som har dette ansvaret. Samtidig synes det å være en bred enighet om at offentlige myndigheter skal føre en aktiv og støttende religionspolitikk, som også inkluderer understøttelse på nær like vilkår for tros- og livssynssamfunnene. Dette prinsippet kan, innen rammen av en samfunnsmodell med en omfattende offentlig sektor og med basis i allmenn skatt, tenkes å ikke være i motstrid med at det grunnleggende sett er medlemmenes ansvar å finansiere trossamfunnet. De seneste utredninger til spørsmålet, og her vil ventelig Stålsett-utvalget forsterke tendensen, har vektlagt at en aktiv støttende politikk må ivareta likebehandling av trossamfunn. Samtidig vil det være mulig, i det minste i en overgangsperiode, å hensynte Den norske kirkes historiske rolle og de forventninger som eksisterer om at kirken skal være landsdekkende.

### **Alternative finansieringsformer**

Et alternativ knyttet til fullstendig medlemsfinansiering av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn synes ikke å ha oppslutning gjennom de høringer som tidligere er gjennomført. Ut fra den aktuelle debatt, kirkeforliket og grunnlovsrevisjonen synes det å være støtte for en fortsatt aktiv og støttende religionspolitikk som innebærer en omfattende offentlig finansiering av trossamfunn.

Mens det i tidligere kirkelige utredninger har vært vurdert forslag om innføring av kirkeskatt eller kirkeavgift, synes denne formen å være uaktuell ut fra kirkeforliket. Den synes også vanskelig å forene med en styrket likebehandling av tros- og livssynssamfunn. Det vil ventelig også måtte tas stilling til om en framtidig finansieringsform fortsatt skal ha en todelt oppbygging, eller om det innføres en mer samlet ordning for understøtting av f eks Den norske kirke.

Innen rammen av kirkeforliket er det lagt opp til en fortsatt todeling, noe som for Den norske kirke innebærer en videreføring av både koblingen til lokalsamfunn gjennom kommunalt tilskudd og statlig ansvar for den geistlige tjeneste og de sentrale og regionale kirkelige råd. En videreføring av denne modellen legger føringer for tilskudd til øvrige

---

<sup>15</sup> Den historiske utvikling av kirkens finansielle rammeordninger ble utredet av Kirke/stat-utvalget (Delrapport, september 2000) som ble nedsatt av Kirkerådet i 1997 under ledelse av prost Trond Bakkevig. Til dette spørsmålet henvises det særlig til kapittel 2 og 3 i delrapporten.

tros- og livssynssamfunn, da deres tilskudd må beregnes på grunnlag av den samlede overføring/bevilgning av Den norske kirkes virksomhet.

Ved siden av en slik modell kan det i hovedsak tenkes et par andre hovedmodeller: For det første vil en kunne tenke seg at det offentlige, f.eks. ved staten, samler støtten til ulike tros- og livssynssamfunn i en ordning. Slikt tilskudd vil kunne ta utgangspunkt enten i samlet omfang et konkret år og videreføres gjennom kostnadsregulering eller fastsettes som årlig post på statsbudsjettet. Likebehandling forutsetter at tilskudd fordeles ut fra antall medlemmer og med lik sum pr medlem. Også her vil det kunne være aktuelt å tilgodese Den norske kirke ut fra ansvar for historiske bygg, ansvaret for kirkegårdsforvaltning og ut fra den historiske situasjon at Den norske kirke er riksdekkende. På den andre side vil det kunne være aktuelt å bygge inn mekanismer som tilgodeser små samfunns behov for forsamlingslokaler og behov for oppbygging av representative organer.

For det andre kan en modell som både ble drøftet av Kirke/stat-utvalget og Gjønnestutvalget, og også vil kunne framtre i Stålsett-utvalgets utredning, være basert på livssynsavgift. Hovedelementet er at staten gjennom skattesystemet legger til rette for innkreving av enten en obligatorisk eller frivillig avgift/skatt for alle skattepliktige innbyggere. De midler som tas inn fordeles mellom trossamfunnene ut fra medlemstall. En slik modell eksisterer i det sørlige Europa og synes også, med ulike modifikasjoner, å bre seg i det østre Mellom-Europa<sup>16</sup>.

### **Konsekvenser av alternative finansieringsformer**

Valg av framtidig finansieringsform har mer eller mindre konsekvenser for framtidig kirkeordning og organisering.

For en videreføring av dagens fordeling av ansvar på ulike nivåer, synes en videreføring av en todelt finansieringsmodell å by på minst utfordringer. Så lenge ansvar for kirkebygg, kirkegårder og lokalt tilsatte stillinger ligger til soknets organer (menighetsråd og kirkelig fellestråd), kan det argumenteres for at kommunal finansiering bidrar til samhengighet mellom menighetene og lokalsamfunnet. I tillegg kan det også anføres at lokal finansiering tilfører lokale kirkelige organer de ressurser som sikrer det kirkelige lokaldemokrati. På den annen side er det siden innføringen av ny kirkelov i 1996 dokumentert at slikt tilskudd er ujevnt fordelt og gir ulikt handlingsrom mellom menigheter i Den norske kirke. Statlig finansiering har bidratt til å sikre rimelig geografisk likhet innen den geistlige tjeneste og mellom regionale organer og sentralkirkelige organer<sup>17</sup>.

Den klareste utfordringen med hensyn til utformingen av en framtidig kirkeordning og organisering vil kunne følge av en situasjon der finansieringsformen innebærer at offentlige tilskudd samles og tilflyter Den norske kirke gjennom en sentral overføring. En

---

<sup>16</sup> En slik modell er kortfattet beskrevet i Kirke/stat-utvalgets delrapport om økonomiske rammeordninger (2000), men ble ikke fremmet som hovedalternativ verken av det utvalget eller av det senere Gjønnestutvalget. En ytterligere konkretisering skjer derfor ikke i denne omgang.

<sup>17</sup> Disse resonnementene bygger på analyse og oppsummering som ble gjort av Kirke/stat-utvalget i delrapporten om økonomiske rammeordninger (2000).

slik ordning vil kunne bidra til å forrykke maktbalansen mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå i kirken avhengig av hvordan en tilrettelegger den videre fordeling til ulike kirkelige organer på de ulike nivåer. Dersom offentlig tilskudd tildeles soknet ut fra antall medlemmer, berøres flere forhold. For det første vil soknet som forvalter av ressurser komme i en nøkkelposisjon for hvordan eventuell samordning av virksomhet skal skje, både med hensyn til omfang av virksomhet og omfang av medarbeidere. For det andre vil det gi store variasjon mellom tettbygde og grisgrendte strøk med hensyn til muligheten for å oppebære kirkelige tjenester. Dersom offentlige tilskudd på den andre side tildeles kirkens sentralledd, kan det ligge til rette for en sentralisering av styrings- og planansvar i kirken. Dette vil i særlig grad gjelde dersom en slik mekanisme følges av en sentral- og regional fordeling av midler til lokale ledd. Dette vil også medføre at det vil være nødvendig å tilføre disse organer ressurser til å ivareta slike oppgaver. Alternativt vil en kunne etablere en fordelingsmodell, slik det er i Sverige, der midler fordeles etter gitte kriterier. Slike modeller er også utviklet i forbindelse med statlige overføringer til kommunene. Forholdet mellom folkerike og mindre folkerike sokn, kommuner, prostier og bispedømmer forutsetter antakelig en modell der deler av tilskuddet fordeles utfra medlemstall og deler av tilskuddet inngår i en omfordelingspott basert på oppgavefordeling og andre objektive kriterier. Tildelingen av trosopplæringsmidler følger en slik modell hvor en del av midlene tildeles etter antall døpte mellom 0 og 18 år, mens en noe mindre del av beløpet fordeles ut fra en gitt kriterieliste som balanserer antall døpte som kriterium.

Hovedmodellen i «kjent inventar i nytt hus» anbefaler en «prostimodell» som på mange steder vil omfatte flere kommuner. Dersom størstedelen av kirkens økonomi også i fortsettelsen skal komme over de kommunale budsjettene forutsetter en slik modell at kommunene tildeler til et slikt «overkommunalt» kirkelig organ. Det er ikke gjennomført utredninger over hvilke konsekvenser dette vil kunne få for økonomien i Den norske kirke.

Både spørsmålet om hvordan alternative finansieringsformer skal vurderes, hvilke implikasjoner de har for en framtidig kirkeordning og –organisering og spørsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser av en slik endring er foreløpig ikke gjort. Kirkerådet inviteres til å reflektere over behovet for å klargjøre kirkens plattform for å møte eventuell videreutvikling av finansieringsform ved utløpet av kirkeforliket og også over på hvilken måte arbeidet med økonomiske og administrative konsekvenser av ulike modeller skal videreføres.

## **Økonomiske/administrative konsekvenser**

Dette dokumentet berører primært valg for saksutredningsprosessen i forkant av Kirkemøtet. Det skjer innenfor vedtatte budsjett.