



---

## Orientering om arbeidet med kirkeordning

Kirkerådet har med jevne mellomrom fått seg forelagt en orientering om plan for fremdrift av arbeidet med kirkeordning, sist i mars 2015 (KR 09.11/15). Det anses hensiktsmessig å legge en slik sak til orientering til Kirkerådets møte 7.–8. juni 2016, som første møte i rådets valgperiode. Orienteringen gjør først rede for Kirkemøtets føringer for en trinnvis utvikling i flere reformfaser, etterfulgt av en kort omtale av regelverkens sammenheng, en presentasjon av fremdriftsplanen for perioden 2016–2020, en nærmere omtale av konsekvensutredninger og til slutt en kort omtale om spørsmål om forsøks- og utviklingsarbeid.

For ordens skyld presiseres det at planen presenterer en fremdrift som er avhengig av ytterligere politiske prosesser i regjering, storting og Kirkemøtet. Det hefter ut fra dette en viss usikkerhet ved tidsangivelse og rekkefølge. Dette er så langt Kirkerådet kan se i dag.

### Trinnvis utvikling i flere reformfaser

Kirkemøtet 2013 la premisser for arbeidet med kirkeordningen med vekt på en fortsatt trinnvis utvikling. Som et første trinn ba Kirkemøtet «Regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke» og «at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten overdras til dette rettssubjektet». Det er dette som ligger i endringene i kirkeloven som følger av Prop. 55 L (2015–2016), med nødvendige endringer i regelverk og bestemmelser fra Kirkemøtet i sak KM 04/16, KM 05/16, KM 06/16, KM 07/16, KM 09/16, KM 10/16, KM 11/16, KM 13/16, KM 14/16, KM 19/16 og KM 20/16. Dette trinnet har blitt kalt forvaltningsreformen for et tydelig skille mellom stat og kirke eller reformfase én, med iverksettelse fra 2017.

Samtidig uttalte Kirkemøtet 2013 at:

«Kirkemøtet forutsetter at det som et neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke. Kirkemøtet ber Kirkerådet fortsette arbeidet med en framtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta så snart denne loven er vedtatt. Som ledd i prosessen bes Kirkerådet om å forberede en sak til Kirkemøtet som gir anledning til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg.»

Denne reformfasen har et tidsperspektiv på iverksettelse i 2020, og kalles derfor reformfase to. Reformfase to er igangsatt av både av kirkelige og statlige organer.

I lovproposisjonen som omhandler reformfase én, med iverksettelse fra 2017, skriver departementet at:

«Departementet har merket seg at Kirkemøtet arbeider ut fra et mål om at dannelsen av et nytt rettssubjekt for kirken skal følges opp av en reformfase to. Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtet ser på de foreslåtte endringene som et viktig skritt videre i relasjonen mellom stat og kirke. Samtidig vil Kirkemøtet uttrykke tilfredshet med at departementet har lagt vekt på at de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammeloavgivning for Den norske kirke. I et neste skritt vil færre bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken».

Kirkerådets tidsperspektiv for denne neste reformfasen er iverksettelse i 2020. Departementet antar at kirken under denne reformfasen bl.a. vil gjennomgå kirkens organisering og soknenes plass i kirkeordningen, kirkens forvaltningsnivåer og de kirkelige organenes innbyrdes myndighetsfordeling, med sikte på at slike spørsmål blir regulert i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En rekke bestemmelser i kirkeoven vil da kunne oppheves og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammeloavgivning for kirken» (Prop. 55 L (2015–2016 side 14).

Kirkemøtet behandlet i 2015 en sak hvor Kirkemøtet ga innspill og føringer til hva Den norske kirke ønsker at Stortinget skal fastsette i lov i reformfase to, jf. sak KM 11/15.

På bakgrunn av bestillingen i 2013, behandlet Kirkemøtet 2016 en sak som ga anledning til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg for arbeidet med en fremtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta så snart en rammeloavgivning er vedtatt av Stortinget. Etter Kirkerådets fremdriftsplan for arbeidet med kirkeordning frem mot 2020 er det forventet at Kirkemøtet 2019 får til behandling en sak om kirkeordningen som vil regulere organisering for Den norske kirke. Denne vil kunne iverksettes fra 2020.

Kirkemøtekomiteen uttalte at «Komiteen understreker at denne saken dreier seg om reformfase to med iverksettelse omkring 2020 og må ses i lys av dette» (sak KM 08/16, merknad 1). På denne bakgrunn vedtok Kirkemøtet 2016 å be «Kirkerådet fortsette arbeidet med en fremtidig kirkeordning for Den norske kirke som kan erstatte den nåværende lovregulering av kirkens organisering» og ga samtidig nærmere «føringer for dette arbeidet» (vedtak i KM 08/16).

Kirkemøtekomiteen bemerket at «det over tid har vært en trinnvis utvikling av kirkeordningen for å sikre kontinuitet, stabilitet og bred kirkelig oppslutning om endringsforslagene».

Kirkemøtet 2016 gjorde vedtak om at det

«går som et neste trinn i utviklingen av kirkeordningen inn for en samordnet arbeidsgiverorganisering med utgangspunkt i modell C, hvor arbeidsgiveransvaret videreføres som delt mellom biskop/bispedømmeråd og fellestråd, men samordnes ved en enhetlig lokal ledelse».

Ut fra Kirkemøtets føringer i veivalgsaken i dette trinnet, altså reformfase to, vil Kirkerådet uttegne en kirkeordning for Den norske kirke som kan vedtas av Kirkemøtet i 2019. Her vil det inngå konsekvensutredninger av føringene fra Kirkemøtet.

Kirkemøtet 2016 vedtok samtidig at det «fastholder målsetningen om et felles arbeidsgiveransvar i et senere trinn i utviklingen av kirkeordningen, uten å ta stilling til hvilket nivå dette skal være på». Dette kan kalles reformfase tre, og den er ikke tidfestet.

Dette kan illustreres med følgende bilde:



### Nærmere om regelverkens sammenheng – fra reformfase 2020

Kirkemøtet har behandlet flere saker som har lagt føringer for regelverk for Den norske kirke som skal vedtas av Kirkemøtet i tilknytning til reformfase to.<sup>1</sup> Det er lagt opp til å dele Den norske kirkes eget regelverk inn i tre grupper:

- *Den norske kirkes grunnlag* – Den norske kirkes øverste regelverk
- *Kirkeordningen for Den norske kirke* – øvrig, viktig regelverk knyttet til selve kirkeordningen
- *Øvrig kirkelig regelverk, underordnet kirkeordningen* – gitt dels av Kirkemøtet, dels av Kirkerådet, evt. også andre organer

I 2014 og 2015 behandlet Kirkemøtet saker om *Den norske kirkes grunnlag* (sak KM 06/14 og KM 04/15). I disse sakene ga Kirkemøtet føringer for hvilke bestemmelser som vil høre hjemme i *Den norske kirkes grunnlag*. Kirkemøtet la også til grunn at *Den norske kirkes grunnlag* ved den endelige behandlingen bør vedtas med to tredjedels flertall.

I sak KM 08/16 ga Kirkemøtet føringer for arbeidet med utforming av kirkeordningen fra 2020. Det er lagt til grunn at *Kirkeordningen for Den norske kirke* for øvrig vedtas med alminnelig flertall, og at bestemmelsene her vil være underordnet bestemmelsene i *Den norske kirkes grunnlag*.

Der er lagt til grunn at det også vil være behov for noe øvrig kirkelig regelverk som er underordnet bestemmelser i *Den norske kirkes grunnlag* og *Kirkeordningen for Den norske kirke*.

<sup>1</sup> I tillegg er det forutsatt at det fortsatt vil finnes noen bestemmelser i lov og grunnlov, vedtatt av Stortinget.

Et eksempel som kan illustrere sammenhengen mellom regelverkene, er knyttet til kirkelig demokrati. Kirkemøtet har lagt til grunn at *Den norske kirkes grunnlag* skal inneholde «en bestemmelse om at Den norske kirkes styringsorganer skal være organisert etter demokratiske prinsipper og som et samvirke mellom valgte representanter for medlemmene og representanter for den vigslede tjeneste med Ord og sakrament», jf. sak KM 04/15. I *Kirkeordningen for Den norske kirke* vil det være naturlig å regulere overordnede bestemmelser om de kirkelige valg, blant annet om stemmerett, valgbarhet og valgform. Det vil i tillegg være nødvendig med et underordnet kirkelig regelverk som slår fast nærmere, detaljerte valgeregler.

I den nevnte sak KM 11/15 uttalte Kirkemøtet også at den fremtidige *lov* vedrørende Den norske kirke bør inneholde en bestemmelse om at «Det enkelte kirkemedlem skal kunne medvirke i styringen av Den norske kirke gjennom demokratiske ordninger», jf. punkt 3 femte strekpunkt.

## **Fremdriftsplan for Kirkerådets arbeid med kirkeordning 2016-2020**

### **2016**

#### *Våren 2016*

- i) Lovproposisjon, Prop. 55 L (2015–2016), og deretter lovvedtak i Stortinget – første fase av endring i kirkeloven.
- ii) Kirkerådets junimøte
  - a. Kirkelig utdanningscenter i Nord (KM-sak 2017)
  - b. Orienteringssak: Fremdriftsplan
  - c. Ikrafttredelse av forskrift om innmelding i og utmelding av Den norske kirke.

#### *Høst 2016*

- i) Kirkerådets oktobermøte behandler:
  - a. Kirkelig utdanningscenter i Nord (KM-sak 2017).
  - b. Orienteringssak: Prøveordning med felles menighetsråd for flere sokn (KM-orientering 2017).
  - c. Forsøksordninger med samordnet arbeidsgiverorganisering/enhetlig, lokal ledelse fra 2017 (KM-sak 2017).
  - d. Mandat for arbeidsgiverutvalget (KM-sak 2017).
  - e. Ikrafttredelse av regelverk gitt av Kirkemøtet i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen (KR-sak).
  - f. Orienteringssak eller vedtakssak: Anvendelsen av arbeidsmiljølovens ulike bestemmelser i det nye rettssubjektet (særlig med henblikk på virksomhetsbegrepet) (KM 2017).
  - g. Høringsnotat – samisk valgmøte.
  - h. Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet 2019 – overordnede prinsipper.
- ii) Kirkerådet legger til grunn at departementet påbegynner forberedelse av andre fase av lovrevisjonen: Ny rammepreget kirkelov med store fullmakter til kirken. Dette

arbeidet kan tidligst forventes å begynne høsten 2016, altså etter lovvedtaket samme vår. Et lovvedtak kan ikke ventes å finne sted før våren 2018.

- iii) Kirkerådet igangsetter et arbeid med Kirkeordningen for Den norske kirke (fase to – kirkelig del) – forberedelse av regelverk som sendes på høring.
- iv) Kirkerådets desembermøte behandler:
  - a. Høringsnotat – regler om nominasjon og tilsetting/valg av biskoper.
  - b. Høringsnotat – forskrift om endring av forskrift om Den norske kirkes medlemsregister.

## **2017**

### *Kirkemøtet januar 2017*

- i) Kirkelig utdanningscenter i Nord
- ii) Orienteringssak: Prøveordning med felles menighetsråd for flere sokn – evaluering (jf. KM 11/10 vedtakspunkt 10).
- iii) Forsøksordninger med samordnet arbeidsgiverorganisering/enhetlig, lokal ledelse fra 2017.
- iv) Mandat for arbeidsgiverutvalget.
- v) Orienteringssak eller vedtakssak: Anvendelsen av arbeidsmiljølovens ulike bestemmelser i det nye rettssubjektet (særlig med henblikk på virksomhetsbegrepet).
- vi) Valg
  - a. Valg av medlemmer og varamedlemmer til Kirkemøtets kontrollutvalg.
  - b. Valg av medlemmer og varamedlemmer til Den norske kirkes klagenemnd.

### *Våren 2017*

- i) Kirkerådets marsmøte behandler
  - a. Høringsnotat – endringer i regler for valg av menighetsråd og regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.
  - b. Høringsnotat – regler for valg av Kirkeråd.
- ii) Kirkerådets junimøte
  - a. Forskrift om endring av forskrift om Den norske kirkes medlemsregister.

### *Høsten 2017*

- i) Kirkerådets septembermøte behandler:
  - a. KM-sakene (1. gangs behandling)
  - b. Kirkerådet legger til grunn at det kan være aktuelt å behandle høring – fremtidig kirkelovgivning – rammelovgivning fase to i dette møtet, forutsatt at departementet har sendt ut et høringsnotat før møtet.
- ii) Kirkerådets desembermøte behandler:
  - a. Den norske kirkes grunnlag (1. gangs behandling før høring)
  - b. Kirkeordningen for Den norske kirke (1. gangs behandling før høring)
  - c. Øvrig kirkelig regelverk (1. gangs behandling før høring)
  - d. KM-sakene (2. gangs behandling og endelig innstilling)

## 2018

### *Vinteren 2018*

- i) Kirkerådets januarmøte behandler
  - a. Den norske kirkes grunnlag (2. gangs behandling før høring)
  - b. Kirkeordningen for Den norske kirke (2. gangs behandling før høring)
  - c. Øvrig kirkelig regelverk (2. gangs behandling før høring)Sakene sendes på høring med høringsfrist 1. mai.

### *Kirkemøtet april 2018*

- i) Regler om nominasjon og tilsetting/valg av biskoper.
- ii) Nye regler for valg av menighetsråd og regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet, herunder finansiering av lister mv.
- iii) Nye regler for valg av Kirkeråd.
- iv) Ordning for samisk valgmøte.
- v) Forskrift om endring av forskrift om Den norske kirkes medlemsregister.
- vi) Kirkemøtets behandling av fremtidig kirkelig rammeloavgivning, enten helhetlig lov om tros- og livssynsfunn, eller egen kirkelov, med forbehold om at departementet har forelagt slik sak for Kirkemøtet.

### *Våren 2018*

- i) Lovproposisjon og lovvedtak i Stortinget – andre fase av endring i kirkeloven: Ny rammeloavgivning blir vedtatt.

### *Høsten 2018*

- i) Kirkerådets septembermøte.
  - a. Den norske kirkes grunnlag (1. behandling etter høringen)
  - b. Kirkeordningen for Den norske kirke (1. behandling etter høringen)
  - c. Øvrig kirkelig regelverk (1. behandling etter høringen)
- ii) Kirkerådets desembermøte ferdigstiller KM-sakene om:
  - a. Den norske kirkes grunnlag (2. gangs behandling og endelig innstilling)
  - b. Kirkeordningen for Den norske kirke (2. gangs behandling og endelig innstilling)
  - c. Øvrig kirkelig regelverk (2. gangs behandling og endelig innstilling)

## 2019

### *Kirkemøtet april 2019*

- i) Den norske kirkes grunnlag
- ii) Kirkeordning for Den norske kirke
- iii) Øvrig kirkelig regelverk vedtas

## 2020

Endret kirkeordning trer i kraft (reformfase to).

Oppfølgingspunkter som vil kunne inngå i saken om *Kirkeordningen for Den norske kirke* (i tillegg til andre føringer fra veivalgsaken i Kirkemøtet 2016):

- Valgmenigheter, løser soknebånd, prinsipper for sokneinndelingen (jf. bl.a. KM 08/16).
- Bispemøtets rolle i kirkeordningen (jf. KM 08/16).
- Utredning om alternativer for hvordan forholdene mellom rettssubjektene i kirken skal reguleres og hvordan Kirkemøtets lovgivningsmyndighet overfor soknet skal forankres og avgrenses (jf. KM 11/15).
- Den norske kirkes relasjon til kirkelige organisasjoner og institusjoner (jf. KM 08/16).
- Konsekvensutredninger, inkludert økonomiske vurderinger (jf. KM 08/16).

## **Nærmere om konsekvensutredninger**

Kirkemøtet 2016 ba Kirkerådet blant annet om en «konsekvensutredning av endringer i kirkeordningen, inklusive økonomiske konsekvenser» og at dette fremmes for Kirkemøtet. Kirkemøtekomiteen viste «til at Kirkerådet i saksdokumentet understreket at rådet vil komme tilbake med nærmere økonomiske og administrative konsekvenser i det videre utredningsarbeid» og ga sin støtte til dette. Komiteen la vekt på at en konsekvensutredning også må omfatte ansvars- og myndighetsfordeling.

På bakgrunn av Kirkemøtets valg om å gå inn for en samordnet arbeidsgiverorganisering med utgangspunkt i modell C i neste trinn (reformfase to), legges det til grunn at konsekvensutredningen frem mot 2020 skal være en konsekvensutredning av en kirkeordning med utgangspunkt i modell C.

I et senere trinn i utviklingen av kirkeordningen har Kirkemøtet fastholdt målsetningen om et felles arbeidsgiveransvar. Det legges til grunn at det i forbindelse med dette skal foretas en ny konsekvensutredning hvor også modell A og modell B vil inngå.

## **Nærmere om forsøks- og utviklingsarbeid**

Sak KM 08/16 dreide seg altså om reformfase to. Det er imidlertid ikke noe i veien for at det, innenfor de rammer lovgivningen setter fra 2017, igangsettes forsøks- og utviklingsarbeid med lokale og regionale variasjoner i organisering allerede i 2017, dersom Kirkemøtet åpner for det.

Soknet og rettssubjektet Den norske kirke vil fra 2017 begge ha rettslig handleevne som rettssubjekter. Det innebærer at de blant annet har adgang til å inngå avtaler med hverandre, med mindre det er begrensninger i lov.

Kirkeloven § 23 nytt fjerde ledd siste punktum, hvor det vil hete «bispedømmerådet kan også utføre oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellestråd», åpner for at menighetsrådet eller kirkelig fellestråd etter avtale kan overføre oppgaver, også lovfestede oppgaver, til bispedømmerådet. En av fellestrådets lovfestede oppgaver er å ha arbeidsgiveransvaret for tilsatte som lønnes over fellestrådets budsjett, jf. kirkeloven § 14 tredje ledd. Uten hjemmelen i ny § 23 fjerde ledd siste punktum ville det således antakelig ikke være anledning til å inngå avtale om å overlate arbeidsgiveroppgaver som f.eks. arbeidsgivers styringsrett *fra* kirkelig fellestråd til rettssubjektet Den norske kirke.

Når det gjelder avtale om overføring av arbeidsgiverfunksjoner fra rettssubjektet Den norske kirke *til* kirkelig fellestråd, er det ingen lovfestede oppgaver det er snakk om. Kirkemøtets arbeidsgiveransvar følger av Kirkemøtets generelle kompetanse til å opptre på rettssubjektets vegne i henhold til kirkeloven § 24 nytt fjerde ledd. Dette gjør at en avtale kan inngås på bakgrunn av rettssubjektets privatrettslige autonomi, ved at det inngås en avtale mellom to rettssubjekt. Kirkemøtet har i sak KM 04/16 gjort vedtak om fordeling av arbeidsgiverfunksjoner på organer i det nye rettssubjektet. Organene har mottatt disse oppgavene med plikt til å utøve dem, og kan ikke selv avtale å overføre disse til andre. Det gjør at det er lagt opp til at Kirkemøtet 2017 får en sak som åpner opp for at organer for rettssubjektet Den norske kirke kan inngå nærmere definerte avtaler innen retningslinjer fastsatt av Kirkemøtet.