

NÆRMERE OM HISTORISKE LINJER

Den norske kirke har over om lag 200 år gradvis blitt utviklet som organisasjon ved at den i kraft av lov har fått organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. For hundre år siden ble menighetsrådsloven vedtatt, i 1917 ble Bispemøtet formelt opprettet ved kongelig resolusjon, i 1933 ble bispedømmerådene opprettet, i 1970 ble Kirkerådet opprettet, i 1984 ble Kirkemøtet opprettet og i 1996 ble kirkelige fellesråd opprettet. Samtidig har det skjedd en utvikling hvor stadig nye lovbestemmelser har tillagt disse organene oppgaver og myndighet. Denne mangeårige lovprosessen har medført at Den norske kirke har vokst seg stadig mer selvstendig i sitt forhold til staten og til kommunen.

Fra reformasjonen av var biskoper, proster og menighetsprester Kongens embetsmenn. Den gradvise selvstendigjøggingen av kirkelige organer har også medført en gradvis overføring av tilsettingsmyndighet, disiplinærmyndighet og arbeidsgiveransvar til kirkelige organer. Tilsettingsmyndigheten for menighetsprester ble overført fra Kongen til bispedømmerådet fra 1. januar 1989.¹ Fra samme tidspunkt ble tilsettingsmyndigheten for tjenestemenn ved bispedømmekontor overført til bispedømmerådet.² Fra 1997 ble tilsettingsmyndigheten for lokalt kirkelig tilsatte lagt til kirkelige fellesråd. Fra 2012 har proster blitt tilsatt av bispedømmerådet og biskoper blitt tilsatt av Kirkerådet etter nærmere regler om nominasjon og tilsetting. I 2017 ble prester, proster, biskoper og tilsatte ved sekretariatene til bispedømmerådet og Kirkerådet overført fra staten til det nyopprettede rettssubjektet Den norske kirke, med Kirkemøtet som den øverste arbeidsgivermyndigheten.

Fram til kirkeloven trådte i kraft 1.1.1997 var lønnsansvar og daglig ledelse for de lokalt tilsatte lagt til menighetsråd og kommunestyre. Kommunen opptrådte i denne sammenheng som «styre i kirkekassa» og skulle utrede lønn til de lovpålagte stillingene. Fra 1.1.1997 ble soknet fullt ut selvstendigjgjort som rettssubjekt, og fellesrådet fikk fra samme tidspunkt arbeidsgiveransvaret for soknets tilsatte. Menighetsprestene hadde fortsatt statens om sin arbeidsgiver.

En følge av dette er at den kirkelige organiseringen har skjedd gradvis og skrittvis, ofte for å sikre en kontinuitet og brede flertall.³ Det har gjort at den kirkelige organiseringen i liten grad har blitt vurdert i sin helhet. Dette betyr likevel ikke at den kirkelige organiseringen ikke har blitt diskutert nærmere.

I 2002 leverte et kirke-/stat-utvalg oppnevnt av Kirkerådet utredningen *Samme kirke – ny ordning* om ny ordning av Den norske kirke, med særlig vekt på forholdet mellom kirke og stat. Flertallet i utvalget gikk inn for en annen relasjon mellom stat og kirke, hvor alle paragrafene i Grunnloven som hjemler statskirkeordningen skulle oppheves, og Den norske kirke ville som en selvstendig organisasjon med et annet rettsgrunnlag og med en tydelig selvstendighet i forhold til staten.

På bakgrunn av erfaringer som ble gjort med forsøk med en ny organisering av prestatetjenesten, ble det i 2004 vedtatt en prostereform som hadde som hovedformål å legge til rette for å styrke prostens rolle som leder av prestatetjenesten i prostiet, samt stimulere til økt samarbeid mellom prestene. Prostiet ble fastsatt som prestens tjenestedistrikt, men med særskilt ansvar for et avgrenset område (ett eller flere sokn). Som en del av reformen ble det lagt vekt på å utvikle prostens lederkompetanse.

Spørsmålet om en felles arbeidsgiverorganisering for alle de ansatte i lokalkirken, har vært behandlet av Kirkemøtet en rekke ganger. Kirkemøtet i 2002 traff vedtak om at «det bør prioriteres å arbeide videre med» bl.a. «organisering av kirken» med «den utdyping og presisering som framgår av komitéens merknader» (sak KM 09/02 - *Innstillingen*

¹ Forskrift 17.06.1988 nr. 3361 om tilsetting av menighetsprest.

² Forskrift 17.06.1988 nr. 3373 om tilsetting av tjenestemenn ved bispedømmekontor

³ Prop. 55 L (2015–2016) side 11.

fra Kirkerådets Kirke/stat-utvalg). I kirkemøtekomiteens merknader ble det blant annet utdypet at «det må arbeides videre med å utvikle en bedre fungerende kirkelig organisasjonsstruktur» og at «Det må arbeides med hvordan arbeidsgiveransvaret i kirken kan organiseres på en bedre måte. Komiteen mener at arbeidsgiveransvaret i kirken bør samordnes» (komitémerknadene til sak KM 09/02 - *Innstillingen fra Kirkerådets Kirke/stat-utvalg*).

Til Kirkemøtet i 2005 hadde Kirkerådet utarbeidet en sak om kirkelige reformer, hvor det forelå en rapport om kirkelig organisering og arbeidsgiverspørsmål. Kirkemøtet vedtok bl.a. at det mente at en fremtidig kirkelig organisering «bør ha tre forvaltningsnivåer med demokratisk valgte organer» og ba Kirkerådet arbeide videre «med å utforme et organ på mellomnivået som balanserer den lokale tilhørighet med mulighet for strategisk samordning og forvaltningsmessig kompetanse» (sak KM 08/05 – *Kirkelige reformer*). Samtidig ga Kirkemøtet uttrykk for at det mente «at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning» og ba Kirkerådet «klargjøre konsekvensene for det biskoppelig tilsyn med et eventuelt endret forhold til arbeidsgiveransvaret» (sak KM 08/05 – *Kirkelige reformer*). I behandlingen ble det samtidig bemerket at saken var «av foreløpig karakter og det er ikke grunnlag for Kirkemøtet å fatte konkluderende eller mer endelig vedtak i dette møtet», blant annet fordi det måtte «sees i sammenheng med stat-kirke-utvalgets innstilling» (komitémerknadene i sak KM 08/05 – *Kirkelige reformer*).

Den nevnte innstillingen, NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke, ble levert 31. januar 2006. Utredningen la premisser for den videre selvstendigjøringen av Den norske kirke, som førte til kirkeforliket i 2008. Kirkeforliket var en avtale mellom alle de politiske partiene på Stortinget om å gjøre endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen, forutsatt at Den norske kirke gjennomførte en tilfredsstillende demokratireform. Kirkeforliket må ses på bakgrunn av den samfunnsmessige endringen hvor staten så behov for å likebehandle tros- og livssynssamfunn i større grad enn tidligere. Samtidig innebar kirkeforliket at kirken ikke skulle defineres som et eget rettssubjekt, men forbli en del av staten, og prester og andre regional- og sentralkirkelig tilsatte skulle forbli statstjenestemenn. Kirkeforliket gjaldt ut stortingsperioden 2009–2013.

Som en oppfølging av utredningen behandlet Kirkemøtet en rekke saker for å forberede og følge opp endringene i kirkeforliket (sakene KM 08/06 – *NOU 2006:2 Staten og Den norske kirke*, KM 08/07 – Grunnlovsforankring, *kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke*, KM 10/08 – *St. meld. nr. 17 (2007-2008) Staten og Den norske kirke*, KM 11/08 – *Særskilte regler for de kirkelige valg 2009 (demokratireformen)*, KM 12/08 – *Demokratireformen i Den norske kirke. Forslag om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke. Høringsuttalelse*, KM 08/09 – *Styrking av funksjonen som Bispemøtets preses*, KM 09/10 – *Endringer i gravferdslov og kirkelov – høringsuttalelse*, KM 11/10 – *Valgregler, herunder særskilte regler for de kirkelige valg 2011, representasjon for samisk kirkeliv og døvekirken. Evaluering av demokratireformen*, KM 10/11 – *Kirkeforliket - konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009-2013 - høring*, KM 10/12 – *Ordning for nominasjon og tilsetting av biskoper*, KM 11/12 – *Ordning for tilsetting av proster*, KM 12/12 – *Evaluering av demokratireforma*, KM 04/13 – *Forslag til endringer i kirkeloven*). I disse sakene ble det blant annet lagt til grunn at statens lovbestemmelser om Den norske kirke burde være en kortfattet rammelovgivning, i tråd med flertallsforslaget i NOU 2006: 2. Det ble også lagt til grunn at Kirkemøtet skulle vedta en ny kirkeordning, dvs. «et særskilt grunnleggende regelverk for Den norske kirke» som blant annet skulle regulere kirkens organer og arbeidsgiveransvar (bl.a. sak KM 08/06, KM 08/07). Kirkemøtet uttalte også at «spørsmålene om kirkelig organisering, arbeidsgiveransvar og finansieringsordning må sees i sammenheng» (sak KM 08/07). En annen viktig del av kirkeforliket var gjennomføringen av en demokratireform for «at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene». Det medførte blant annet at valget skulle skje samtidig med og i umiddelbar nærhet til offentlige valg, at bispedømmeråd og Kirkemøtet skulle bli utvidet med flere medlemmer, og at det skulle være en økt bruk av direkte valg til bispedømmerådet og Kirkemøtet. Se nærmere om dette i vedlegg 3 (rapporten fra arbeidsgruppe 3).

Parallelt med dette ble det av ulike arbeidsgrupper og utvalg utredet forslag til en fremtidig kirkelig organisering.

KA tok i 2006 initiativ overfor arbeidstakerorganisasjonene til i fellesskap å utrede modeller for framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i kirken. En arbeidsgruppe ble nedsatt som senere ble supplert med representanter fra

biskopene og stiftsdirektørene. Arbeidsgruppen la frem utredningen *Fremtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke* i 2008.⁴ Presteforeningen valgte å trekke seg fra arbeidet i 2007. Flertallet anbefalte at arbeidsgiveransvaret for alle kirkelig tilsatte bør ivaretas på et mellomnivå mellom nåværende soknenivå og bispedømmenivået. Mindretallet anbefalte at det bør ivaretas på bispedømmenivå.

I januar 2010 satte Kirkerådets direktør ned en arbeidsgruppe som leverte utredningen *Kjent inventar i nytt hus* i 2011.⁵ Arbeidsgruppen anbefalte at «menighetenes fellesråd/prostirådet» erstatter fellesrådet som arbeidsgiver for soknets tilsatte og får arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene, og at bispedømmerådet tilsetter proster og spesialprester. På bakgrunn av utredningen, utarbeidet Kirkerådet et *Refleksjonsdokument om kirkeordningen etter 2013 med mulighet for innspill* hvor menighetsråd, fellesråd og andre kirkelige organer ble invitert til å gi innspill høsten 2012.⁶

I tråd med kirkeforliket ble myndigheten til å tilsette proster og biskoper overført til henholdsvis bispedømmerådet og Kirkerådet fra 2012 av. Stortinget vedtok også lovendringer i 2013 som fulgte opp demokratireformen i Den norske kirke.

Kirkeforliket gjaldt ut stortingsperioden 2009–2013. På bakgrunn av refleksjonsprosessen, da forlikperioden nærmet seg, vedtok Kirkemøtet i april 2013 å be «regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke» og «om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten overdras til dette rettssubjektet. De sentrale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer» (sak KM 5/13 – Kirkeordning etter 2013). Samtidig fasthold Kirkemøtet «målsettingen i tidligere kirkemøtevedtak om felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning» og ga uttrykk for at det «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 når denne loven er vedtatt» (sak KM 5/13).

Prosessen med å forberede endringene i relasjon mellom staten og Den norske kirke (fase 1) og forberede en ny kirkeordning med avklaring av et felles arbeidsgiveransvar for alle som arbeider lokalt (fase 2), ble forberedt parallelt. Kirkemøtet i 2015 behandlet både en høringsuttalelse til et lovforslag om endringen av relasjonen mellom stat og kirke i rammen av fase 1 og saker om hvordan hva slags bestemmelser staten burde fastsette i lov og hva slags bestemmelser Kirkemøtet burde fastsette i kirkeordningen i rammen av fase 2. Tilsvarende ble det på Kirkemøtet i 2016 behandlet saker som forberedte den kirkelige organisasjonen på skillet mellom stat og kirke fra 1. januar 2017 (fase 1), samtidig som Kirkemøtet behandlet en sak om *Veivalg for framtidig kirkeordning* (fase 2).

Veivalgsaken hadde som formål å gi Kirkemøtet et grunnlag til å ta stilling til et bredt spekter av spørsmål i den nye kirkeordningen, men den inneholdt særlig tre hovedveivalg for en framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret:

- Alternativ A: *Storfellessrådsalternativet*; samling av arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider lokalt i et organ som opptrer på vegne av soknet, enten på kommunenivå, der det er store nok kommuner, eller på tvers av kommuner der kommunene er for små.
- Alternativ B: *Bispedømmerådsalternativet*; samling av arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider lokalt i bispedømmerådet, med utstrakt bruk av delegasjon av arbeidsgivermyndighet til lokale organer.
- Alternativ C: *Samordnet arbeidsgiverorganisering*; etablering av en enhetlig ledelse som utøver arbeidsgivers styringsrett for både fellesrådsansatte og bispedømmerådsansatte prester for å bidra til å løse utfordringer med dagens kirkeordning, hvor lokalt kirkelig ansatte forblir ansatt av fellesrådet og prester forblir ansatt av bispedømmerådet.

⁴ [Fremtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke](#)

⁵ [Kjent inventar i nytt hus](#)

⁶ [Refleksjonsdokument om kirkeordningen etter 2013 med mulighet for innspill](#)

Kirkemøtet 2016 var det første kirkemøtet i fireårsperioden 2016–2019. Det var kjent hvilke lovendringer kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ville gå inn for i den første fasen, hvor Den norske kirke ble etablert som eget rettssubjekt og statlige arbeidstakere ble overført til kirken. Det var likevel ikke klart hva slags rammer Stortinget ville legge for kirken i den varslede felles loven om tros- og livssynssamfunn. De rettslige rammene, inkludert spørsmål om finansieringen av Den norske kirke, var derfor ikke klarlagt. I Kirkemøtet var det et mindretall på 24 medlemmer som stemte for *storfellesrådsalternativet*, men det endte med at alternativet med *samordnet arbeidsgiverorganisering* ble vedtatt mot 12 stemmer (av 114 stemmeberettigede). Kirkemøtet vedtok samtidig noen modelluavhengige bestemmelser.

Høsten 2017 sendte Kulturdepartementet et lovforslag på høring til en ny lov om tros- og livssynssamfunn. På bakgrunn av høringen, utarbeidet Kulturdepartementet et særskilt høringsdokument som oppsummerte høringen for Kirkemøtet 2018 og inneholdt noen nærmere avklaringer av spørsmål som hadde blitt tatt opp i høringen. Kirkemøtet avga høringsuttalelse i 2018, og behandlet i 2019 et forslag til *kirkeordning for Den norske kirke* som inntil videre i hovedsak videreførte den kirkelige organiseringen fra kirkeloven. Kirkerådet la i den sammenheng til grunn at innfrielse av veivalgvedtakene vil komme til behandling senere, uten at det ble tatt stilling til når dette skulle skje.⁷ Kirkemøtekomiteen som behandlet kirkeordningen uttalte:

«Komiteen er enig i Kirkerådets vurdering om at det ikke er hensiktsmessig å følge opp Kirkemøtets tidligere vedtak om en modell for samordnet arbeidsgiverorganisering (modell C). Komiteen forutsetter at det blir lagt frem forslag om en endelig kirkeordning tidligst mulig i løpet av neste kirkemøteperiode» (komitémerknad nr. 1 i sak KM 06/19).

I stedet traff Kirkemøtet vedtak om å be «Kirkerådet om så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». Det er dette vedtaket som er utgangspunktet for hovedutvalgets arbeid.

I starten av hovedutvalgets arbeid ble de rettslige rammene for den nye kirkelige organiseringen fastlagt, ved at Stortinget vedtok den nye trossamfunnsloven. Trossamfunnsloven § 12 annet ledd slår fast at Kirkemøtet har myndighet til å gi «nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene». Dermed har det skjedd et paradigmeskifte, fra at staten regulerte kirkens organisasjon i lov gjennom en gradvis lovbasert selvstendigjgjøring, til at Den norske kirke nå på eget grunnlag, kan fastsette sin ordning. Dette gjør at Den norske kirke nå står på egne bein, og selv vil kunne fastsette bestemmelser om kirkens organisering på den måten som er mest hensiktsmessig.

⁷ Se sak KR 54/18