



Referanser: KR 37/14, KM 15/90, KM 2/92, KM 12/92, KM 13/97, KM 11/03, KM 07/06, KM 08/06, KM 08/11, KM 04/15, KM 10/15, KM 11/15, KM 08/16, SKR 31/17, MKR 40/17, KR 46/17, KR 23/18

Arkivsak: 17/06076-6

Saksdokumenter:

KM 10.1/18 Utfyllende saksutredning - dokument B.docx

KM 10.2/18 Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn - høringsbrev 14. febr.pdf

KM 10.3/18 Høringsdokument 15. februar 2018 - særlige lovbestemmelser om Den norske kirke.pdf

KM 10.4/18 Høringsnotat 25. september 2017 - forslag til ny trossamfunnslov.pdf

KM 10.5/18 Kirkerådets høringsuttalelse - forslag til ny trossamfunnslov.pdf

Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) - uttalelse fra Kirkemøtet

Sammendrag

Kulturdepartementet sendte 28. september 2017 et høringsnotat datert 25. september 2017 med forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) på alminnelig høring med høringsfrist 31. desember 2017. Forslaget innebærer en samlet revisjon av lovgivning og tilskuddsordninger for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Det er foreslått en nedbygging av paragrafene om Den norske kirke i lovgivningen, fra 41 paragrafer i dagens kirkelov, til ni paragrafer i et eget kapittel i forslaget til en felles tros- og livssynssamfunnslov. Et sammendrag av høringsnotatet foreligger i vedlegget KR 23.2/18. Kirkerådets høringsuttalelse, datert 12. desember 2017, foreligger som vedlegg.

Forslaget til ny tros- og livssynssamfunnslov er en oppfølging av en skrittvis utvikling av forholdet mellom staten og Den norske kirke, med grunnlovs- og lovendringer i 2012, og lovendringer i 2013 og 2016/2017. Forslaget fra departementet bygger på innspill Kirkemøtet hadde i 2015 til behovet for lovregulering om Den norske kirke, jf. sak KM 11/15.

Etter kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a) er det lovfestet at Kirkemøtet skal gis anledning til å gi uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område. Kulturdepartementet har oversendt et høringsdokument datert 15. februar 2018 til Kirkemøtet, som redegjør for høringen vedrørende forslagene til særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i det nevnte lovutkastet. I dette

høringsdokumentet er det både redegjort for et sammendrag av høringsnotatet, hovedsynspunkter og oppsummering av høringen vedrørende Den norske kirke. Høringsdokumentet belyser og begrunner viktige rettslige prinsipper som departementet legger til grunn i sitt arbeid med loven. I det følgende blir departementets høringsdokument av 15. februar 2018 lagt til grunn.

Kirkerådet foreslår at Kirkemøtet også uttaler seg om forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn generelt. Dette er viktig for å vise at Den norske kirke ser helhetlig på lovgivningen om tros- og livssynspolitik.

Kirkerådet har valgt å legge opp saken slik at de viktigste nye temaene som er aktualisert gjennom høringen, blant annet ved at det har vært uenighet, er omtalt nærmere i saksorienteringen (dokument A). Dette gjelder:

- Likebehandlingsprinsippet
- Finansieringsansvar
- Soknenes forhold til regnskapsloven
- Soknenes oppgaver, soknets organer og Kirkemøtets organiseringskompetanse - §§ 9 og 10 annet ledd
- Kirkebygg - § 13

Andre temaer som er innarbeidet i forslaget til høringsuttalelse, men der hvor det var stor grad av enighet eller spørsmålene på andre måter har vært behandlet tidligere av de enkelte bispedømmerådene, er det gitt en nærmere utredning med forklaring for Kirkerådets anbefaling til de enkelte punkter i vedlegg KR 23.1/18 – utfyllende saksutredning. For enkelthets skyld kan saksorienteringen omtales som dokument A, mens den utfyllende saksutredningen i vedlegg KR 23.1/18 kan omtales som dokument B.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende uttalelse til forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn:

Innledning

Kirkemøtet viser til høringsnotat datert 25. september 2017 med forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) og høringsdokument til Kirkemøtet datert 15. februar 2018 om særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i forslaget til felles lov om tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet uttaler seg med dette både til lovforslaget generelt og spesielt til de særlige lovbestemmelser om Den norske kirke som ligger i lovforslaget.

Kirkemøtet er fornøyd med at departementet sikter mot å legge frem en lovproposisjon i samsvar med Kirkemøtets vedtak om at etableringen av et nytt, selvstendig rettssubjekt for Den norske kirke må følges opp av en ytterligere selvstendigjøsring av kirken og ved at statens særskilte lovregulering om Den norske kirke blir nedbygget. Kirkemøtet støtter i hovedsak lovforslaget.

Kirkemøtet er tilfreds med at lovforslaget har som formål å oppdatere og forenkle dagens rettslige regulering og finansiering av Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, som i større grad likebehandler samfunnene. Kirkemøtet er

fornøyd med at høringsnotatet anerkjenner betydningen av Den norske kirke spesielt og tro og livssyn i samfunnet generelt.

Kirkemøtet vil i det følgende uttale seg først om sine hovedsynspunkter, etterfulgt av en uttalelse generelt om forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn (del 1), etterfulgt av en uttalelse til de særlige lovbestemmelser om Den norske kirke som ligger i lovforslaget (del 2) og andre spørsmål som er aktualisert gjennom høringen (del 3).

1. Hovedsynspunkter i høringsuttalelsen

1.1 Likebehandling

Kirkemøtet er tilfreds med at lovforslaget understreker at Den norske kirke er et trossamfunn som hører til blant andre tros- og livssynsamfunn. Kirkemøtet slutter seg til prinsippet om likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet deler departementets forståelse av at Grunnloven § 16 forplikter staten til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik og etablerer en særlig relasjon mellom staten og Den norske kirke, hvor staten har en særlig understøttelsesplikt overfor Den norske kirke som folkekirke og særlige forventninger rettet mot Den norske kirke, samtidig som andre tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Grunnloven forutsetter at det skal være mulig å likebehandle og etablere en særlig relasjon til Den norske kirke, samtidig.

Kirkemøtet vil understreke at likebehandlingsprinsippet ikke nødvendigvis betyr at betingelsene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er eller skal være identiske. Dersom det er saklige grunner til det, og disse ikke er diskriminerende, er ulikhet ikke i konflikt med prinsippet. Fordi forutsetningene er forskjellige, er det også grunnlag for å ordne statens forhold til de ulike samfunnene på ulik måte. Kirkemøtet mener lovforslaget ivaretar prinsippet om likebehandling, men er kritisk til enkelte av forslagene.

1.2 Finansieringsansvaret

Kirkemøtet går inn for et fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune. Kirkemøtet viser til at det var et klart flertall av de lokale kirkelige høringsinstansene som mente at dagens finansieringsansvar med oppgavefordeling mellom stat og kommune bør videreføres og at både KS og flere kommuner har støttet dette. Videre viser Kirkemøtet til at kjennetegnet på endringene i relasjon mellom stat og kirke har vært preget av en skrittvis utvikling, som sikrer en kontinuitet og stabilitet for Den norske kirkes rammebetingelser. En videreføring av ordningen med fortsatt delt finansieringsansvar vil, etter Kirkemøtets syn, best kunne ivareta dette. Kirkemøtet understreker at denne ordningen vil sikre et fortsatt nært samarbeid mellom kommunen og kirken, sikre soknenes økonomiske selvstendighet og bidra til å videreføre en balanse i myndighetsfordelingen i Den norske kirke.

1.3 Lovforslaget §§ 9 og 10

Lovforslaget § 9

Kirkemøtet gir sin tilslutning til at soknenes og Den norske kirkes rettslige handleevne videreføres gjennom lovutkastet § 9 annet ledd.

Kirkemøtet støtter at Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ.

Kirkemøtet støtter at det fortsatt fastsettes i lov at soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og ikke kan løses fra denne.

Kirkemøtet konstaterer at departementet har valgt å beholde en del bestemmelser om Kirkemøtets oppgaver og myndighet, mens soknets oppgaver følger av privat autonomi. Dette kan skape et inntrykk av ubalanse i lovens omtale av de to nivåene. Kirkemøtet går derfor inn for at det tas inn i loven en beskrivelse av soknet formål etter forbilde fra den svenske kirkeloven: Soknets grunnleggende oppgaver er å feire gudstjenesten, drive undervisning samt utøve diakoni og misjon.

Lovforslaget § 10 første ledd

Kirkemøtet viser til at dagens lovbestemmelse om Kirkemøtets liturgimyndighet er utformet slik at liturgimyndigheten ikke forstås som tildelt Kirkemøtet av Stortinget, men bekrefter at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ. Kirkemøtet deler vurderingen at det kan være grunn til å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet som følge av at det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet.

Lovforslaget § 10 annet ledd

Kirkemøtet er tilfreds med at lovforslaget § 10 annet ledd slår fast Kirkemøtets myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse. Kirkemøtet viser imidlertid til at det i høringen er blitt stilt spørsmålsteget ved om et fellesorgan for flere sokn opprettet av Kirkemøtet kan få et tilstrekkelig tydelig mandat til å kunne opptre som arbeidsgivermyndighet for flere sokn og skape trygghet for de tilsattes arbeidsforhold. Kirkemøtet mener prinsipielt at det er Kirkemøtet som bør være det organet som gir bestemmelser om kirkens organer, herunder eventuelle fellesorgan for flere sokn. Samtidig er Kirkemøtet opptatt av å sikre de kirkelige tilsattes arbeidsforhold. Kirkemøtet ber derfor departementet om lovmessig å utstyre Kirkemøtet med et tilstrekkelig og gyldig hjemmelsgrunnlag i §§ 9 og 10 som sikrer dette.

Kirkemøtet viser til at dagens kirkelov bruker betegnelsen *Den norske kirke* om to ulike størrelser, trossamfunnet Den norske kirke, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene inkludert soknene, og rettssubjektet Den norske kirke.

Det er i kraft av Kirkemøtets rolle som det øverste representative organ for hele trossamfunnet Den norske kirke, at Kirkemøtet foreslår overlatt myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser om kirkeordningen. Dette har sammenheng med at det er:

«Kirkemøtets oppgave å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som folkekirke, som trossamfunn, til syvende og sist også i en felles tro og lære. Dette ansvaret ivaretas sammen med alle kirkens organer, dens presteskap og dens biskoper. I rettslig forstand er dette ansvaret for enhet og

kontinuitet forankret i Kirkemøtet. Trossamfunnet Den norske kirkes selvstendighet bygger på forutsetningen om at én instans kan opptre representativt på dets vegne. Dette kan ikke være andre enn Kirkemøtet. Og det kan hevdes at de pliktene dette medfører for Kirkemøtet, betyr at det har en helt fundamental rett til å ta i bruk de virkemidlene som formålet måtte kreve.

Som det øverste valgte representative organet i kirken har Kirkemøtet sitt mandat fra kirkens medlemmer. I kraft av dette fastsetter Kirkemøtet lære og liturgier, opptre på trossamfunnets vegne i møte med staten og aktører i samfunnet, inngår avtaler med andre trossamfunn mm.» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 38).

Kirkemøtet mener det i fremtiden ikke kan være noen andre enn Kirkemøtet som på vegne av trossamfunnet vil kunne gi bestemmelser om kirkens organisering, kirkelige organer, myndighetsfordelingen dem imellom samt valg til disse organene.

Kirkemøtet er enig i at det ikke er til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens organisering, eller eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Kirkemøtet kan ikke se at dette er noe statlige myndigheter fortsatt skal ivareta på vegne av kirken.

Lovforslaget § 10 tredje ledd

Kirkemøtet støtter forslaget om at Kirkemøtet ikke skal kunne treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.

2. Lovbestemmelser om tros- og livssynssamfunn generelt

2.1 Lovens formål og definisjon på tros- og livssynssamfunn

Kirkemøtet gir sin tilslutning til bestemmelsene i lovutkastet § 1 om lovens formål, definisjon på tros- og livssynssamfunn og virkeområde.

2.2 Forslag om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves

Kirkemøtet er enig i at forrangsbestemmelsen for Den norske kirke bør oppheves. Der begge foreldrene er medlem av samme tros- eller livssynssamfunn, bør imidlertid barns tilhørighet i samme tros- eller livssynssamfunn videreføres. Kirkemøtet mener forslaget om å oppheve tilhørighetsordningen som sådan, sett i sammenheng med alderskravet på 15 år for å telle som tilskuddsberettiget medlem, ikke tilstrekkelig anerkjenner barns rett til religionsutøvelse, jf. Barnekonvensjonen art. 14. I stedet kan det skape et inntrykk av at tro er et forbehold for voksne, noe Kirkemøtet mener er uheldig. Kirkemøtet går imot forslaget om at den lovregulerte ordningen med barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves.

Kirkemøtet viser til at det i Kirkerådets høringsuttalelse til forslaget til ny lov for tros- og livssynssamfunn, stod følgende avsluttende bemerkning i avsnittet som omhandlet forslaget om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn skulle oppheves:

Kirkerådet mener at tros- og livssynssamfunn uansett bør ha lovhjemmel til å få opplysninger om medlemmers barn også før disse er meldt inn som medlemmer, slik at tros og livssynssamfunn kan invitere medlemmers barn til dåp, trosopplæring mv. Dette er viktig for å kunne ivareta Den norske kirkes rolle som folkekirke. Kirkerådet antar at en slik ordning, av personvern hensyn, krever hjemmel i lov.

Etter at ny folkeregisterlov ble vedtatt, er det tydelig avklart hvilke opplysninger som kun skal kunne utleveres med hjemmel i lov. Dette gjelder alle opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er på det rene at informasjon om familierelasjoner (foreldre/barn) er definert som informasjon underlagt taushetsplikt, jf. folkeregisterloven § 9-1 annet ledd og Prop. 164 L (2015–2016) side 40. Kirkemøtet ber derfor om at det i ny trossamfunnslov gis hjemmel til at alle tros- og livssynssamfunn kan få melding fra Folkeregisteret hver gang medlemmer av trossamfunnet får barn, uavhengig av om tilhørighetsordningen videreføres i ny lov.

2.3 Forslag om regulering av inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn

Kirkemøtet støtter at bestemmelsen om at den som er over 15 år kan melde seg inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn videreføres. Videre støtter Kirkemøtet forslaget om å harmonisere bestemmelsene i trossamfunnsloven med barneloven og barnekonvensjonens bestemmelser om barnets rett til å bli hørt i saker som gjelder deres religiøse tilhørighet.

Kirkemøtet er usikker på om det bør innføres et krav om at barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding. Det innebærer at barn over 12 år får selvbestemmelsesrett når det gjelder utmelding og innmelding som foreldrene ønsker, men ikke over inn- og utmeldinger som de selv ønsker. Det kan være at en slik nektelsesrett vil kunne få negative konsekvenser dersom et barn ikke melder seg ut av et trossamfunn, som foreldrene i tråd med foreldreansvaret mener at barnet ikke bør være medlem av lenger.

Kirkemøtet støtter forslaget om at tros- og livssynssamfunnene selv fastsetter vilkår for medlemskap og fremgangsmåte for innmelding i samfunnet, slik at loven fortsatt skiller mellom krav knyttet til medlemskap etter samfunnets interne regler og lovgitte krav til medlemskap som utløser en rett til tilskudd etter loven. Kirkemøtet anser det som hensiktsmessig å presisere i loven at utmelding alltid skal kunne skje skriftlig, slik det i dag er gjort i kirkeloven § 3 nr. 8. Kirkemøtet mener staten bør legge til rette for at tros- og livssynssamfunn kan etablere selvbetjeningsløsninger for elektronisk inn- og utmelding.

2.4 Forslag om å sette som krav for registrering av tros- og livssynssamfunn at samfunnet må ha mer enn 500 medlemmer som har fylt 15 år

Kirkemøtet går imot et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år. Kirkemøtet har forståelse for at staten ønsker å forenkle tilskuddsordningen gjennom å innføre et antallskrav, men mener at et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år er for høyt. Kirkemøtet viser til at flertallet i Stålssettutvalget anbefalte et antallskrav på 100 medlemmer. Kirkemøtet går inn for at det ikke fastsettes et antallskrav høyere enn 100 medlemmer, uten et alderskrav. Tilhørende bør også telle med, jf. ovenfor.

Dersom det settes et slikt antallskrav, mener Kirkemøtet det er viktig at det åpnes opp for at lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap samt at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller. Også dersom kravet til antall medlemmer reduseres, kan det være hensiktsmessig med en slik adgang.

2.5 Forslag om at et samfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett

Kirkemøtet støtter at tros- og livssynssamfunn fortsatt skal ha vigselfrett. Kirkemøtet støtter forslaget om at et tros- eller livssynssamfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vigselfrett. For øvrig vises det til Kirkemøtets vurdering av krav for registrering ovenfor.

2.6 Forslag om at staten skal overta kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget om at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Forslaget vil innebære en betydelig forenkling både for staten, kommunene og tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Dersom finansieringsansvaret for Den norske kirke videreføres som delt mellom stat og kommune, forutsetter Kirkemøtet at det foretas jevnlig beregninger med sikte på å ivareta likebehandlingsprinsippet. Dersom det skulle vise seg at offentlig tilskudd over tid skulle utvikle seg ulikt mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, bør det etableres en ordning som gir mulighet for korreksjon, for eksempel hvert fjerde år.

2.7 Forslag om at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes etter antallet medlemmer i samfunnet over 15 år

Kirkemøtet mener at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes uten at det innføres et alderskrav for tilskudd. Kirkemøtet viser i denne sammenheng til at Kirkemøtet mener at tilhørighetsordningen, med unntak av forrangsbestemmelsen, bør videreføres. Kirkemøtet mener at det er mer naturlig at barn av trossamfunnets medlemmer hører til et trossamfunn, enn at de ikke gjør det. Kirkemøtet mener at staten bør anerkjenne at barn kan være medlem av tros- eller livssynssamfunn og la dem telle med i beregningen av antallet støtteberettigede medlemmer et samfunn har.

2.8 Forslag om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke

Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke og at Den norske kirkes medlemstall ikke lenger inngår som en faktor i beregningen. For å sikre en økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, legger Kirkemøtet til grunn at staten over tid foretar jevnlig evalueringer av praktiseringen av lovverket.

2.9 Forslag om at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Kirkemøtet viser til at dagens bestemmelser om hvilke utgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg som skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, har vært vanskelig å operasjonalisere. Derfor støtter Kirkemøtet departementets forenklingstiltak hvor det fastsettes at investeringskostnader til kirkebygg fra før 1900 skal kunne holdes utenom grunnlaget. Kirkemøtet viser til at antallet kirker som omfattes av lovforslaget, er om lag det samme som det antallet kirker som omfattes av de gjeldende bestemmelsene. Av hensyn til likebehandling, mener Kirkemøtet at det er viktig at departementet også legger til rette for at andre tros- og livssynssamfunn kan få tilskudd til gudshus fra før 1900.

2.10 Forslag om at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Kirkemøtet støtter at oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige, ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet viser samtidig til at andre tros- og livssynssamfunn også kan motta tilskudd for oppgaver de utfører på vegne av det offentlige, men at disse utgiftene faller utenfor tros- og livssynssamfunnslovens virkeområde.

2.11 Forslag om at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Kirkemøtet viser til at Den norske kirke i mange tilfeller utgjør ett av flere tros- og livssynssamfunn i det tros- og livssynsåpne samfunnet. Samtidig utgjør Den norske kirke fortsatt en egen kategori blant tros- og livssynssamfunn, med sine vel 3,7 millioner medlemmer og tilhørige, sammenlignet med vel 600 000 medlemmer i de andre tros- og livssynssamfunnene til sammen. I noen tilfeller vil Den norske kirke ha utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling. Kirkemøtet viser til at dette i første rekke vil være tilskudd begrunnet i utviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke, tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten og tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år. Kirkemøtet støtter at utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling, ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet støtter at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskuddssatsen, herunder presisere hva som ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Ved at dette fastsettes ved forskrift, sikrer en at berørte instanser blir hørt og dermed at det blir en offentlig debatt om hvilke utgifter som skal og ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget.

2.12 Forslag om vilkår for tilskudd

Kirkemøtet er prinsipielt skeptisk til å innføre vesentlig skjerpede vilkår for tilskudd, men deler vurderingen av at det er grunn til å presisere det grunnleggende vilkåret i dagens lovgivning om ikke å krenke «rett og moral» eller «rett og sømd». Samtidig

bør dette gjøres på en måte som ikke oppleves som stigmatiserende eller mistenkeliggjørende for tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet er av den oppfatning at tros- og livssynssamfunn selvfølgelig skal følge norsk lov, men finner det betenkelig at det skal lovfestes noen særlige krav knyttet til dette, da det er en selvfølge. En slik lovfesting kan oppleves stigmatiserende og mistenkeliggjørende. Kirkemøtet vil også peke på at det fremstår som noe uklart hva som kan regnes som noe et tros- og livssynssamfunn – som sådan – gjør, for eksempel når det «begår alvorlige lovbrudd». En kan for eksempel se for seg at ett av om lag 1200 menighetsråd i Den norske kirke gjør et vedtak som strider mot diskrimineringslovgivningen, uten at dette etter Kirkemøtets mening burde tilsi at Den norske kirke bør fratras tilskuddet av den grunn.

2.13 Forslag om å overlate til fylkesmannen å treffe vedtak om registrering og tilskudd etter loven og å føre tilsyn med virksomheten og om at fylkesmannens myndighet etter loven skal kunne ivaretas av ett fylkesmannsembete

Kirkemøtet støtter forslaget om å overlate til fylkesmannen å treffe vedtak om registrering og tilskudd etter lov og å føre tilsyn med virksomheten og forslaget om at fylkesmannens myndighet etter loven skal kunne ivaretas av et fylkesmannsembete.

3. Særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i lovforslaget

3.1 Rammelovgivning i et eget kapittel med særlig formålsbestemmelse – § 8

Kirkemøtet viser til at Kirkemøtet tidligere har gått inn for at Stortinget bør regulere Den norske kirke i en egen lov. Kirkemøtet har merket seg departementets konklusjon og tilbakemeldinger fra andre tros- og livssynssamfunn, blant annet i høringsuttalelsene fra Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, og vil derfor ikke problematisere at kirkeloven blir tatt inn i én felles og helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet er enig i at de materielle vurderingene av reguleringsbehovet vil være det samme enten «kirkeparagrafene» gis i en egen lov eller i et eget kapittel i en felles lov. Kirkemøtet mener imidlertid at det da er avgjørende viktig at det gis særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven, for å ivareta Den norske kirkes behov for overordnede lovbestemmelser av rammekarakter om kirkens «ordning».

Kirkemøtet støtter at det fastsettes en formålsbestemmelse for kapittel 3 om å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke. Formålsbestemmelsen svarer godt til omtalen i Grunnloven § 16 og er i tråd med Den norske kirkes målsetting om å være en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.

Kirkemøtet foreslår samtidig at det sies noe i formålsparagrafen om Den norske kirkes særlige ansvar for å ivareta samisk kirkeliv, hvilket kan sies å være en del av Den norske kirkes ansvar som folkekirke.

3.2 Kirkelige valg – § 11

Kirkemøtet anser kirkelig stemmerett som et viktig kjennetegn på at Den norske kirke er og forblir en demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke. Etter Kirkemøtets

vurdering bør kirkelig stemmerett forankres i loven. Kirkemøtet gir derfor sin tilslutning til forslaget om at kirkelig stemmerett lovreguleres og at Kirkemøtet gir bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer i tråd med lovutkastet § 11 første ledd. Bestemmelsen må etter Kirkemøtets vurdering ikke være til hinder for at kirkelige organer kan beslutte å overføre stemmeretten for enkeltmedlemmer fra et sokn til et annet, eller åpne for at utlandsbosatte medlemmer får kirkelig stemmerett. Kirkemøtet mener derfor at det ikke bør lovfestes et krav om at medlemmet må være bosatt i soknet for å ha kirkelig stemmerett, men at det bør være et spørsmål som overlates til kirkelig regulering.

Kirkemøtet støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg, jf. lovutkastet § 11 annet ledd. Forslaget bidrar til å legge til rette for at det kirkelige demokratiet ivaretas i tråd med kirkeparagrafenes formålsbestemmelse. Bestemmelsen er en videreføring av de ordninger som ble fastsatt i forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke, som var en forutsetning for de senere endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Kirkemøtet understreker samtidig at dette er et forslag som medfører økonomiske konsekvenser, og forutsetter at staten viderefører et særskilt tilskudd til Den norske kirke for å kunne gjennomføre slike valg.

3.3 Finansiering – § 12 – øvrige tilbakemeldinger

Særlig om finansiering av kirkebygg

Kirkemøtet mener at ansvaret for finansiering av kirkebygg, dersom det forblir i kommunen, bør suppleres med etableringen av en statlig finansiert kirkeantikvarisk kompensasjon etter mønster fra Sveriges *kyrkoantikvariska ersättningen*. Kirkemøtet mener staten må ta et tydelig ansvar for å bidra til sikring og vedlikehold av verneverdige kirkebygg og kirkebygg med store kulturminneverdier.

Forholdet til regnskapsloven

Kirkemøtet støtter at bestemmelsene om at regnskapsloven gjelder for rettssubjektet Den norske kirke om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift og at et sokn ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven, videreføres.

Kirkemøtet mener at dersom delt statlig og kommunal finansiering av Den norske kirke videreføres, bør departementet videreføre forskriften om økonomiforvaltningen for fellesrådene og menighetsrådene. Dersom det kun blir statlig finansiering, legger Kirkemøtet til grunn at også soknene må komme inn under regnskapslovens anvendelse.

Særlig om forpliktelser for samisk kirkeliv

For å kunne videreutvikle sitt arbeid med samisk språk i menighetene i forvaltningsområdet for samisk språk vil Kirkemøtet understreke at det er viktig for Den norske kirke at tospråklighetstilskudd fra Sametinget videreføres.

Medlemskontingent

Kirkemøtet viser til at det i Den norske kirke ikke er ønskelig å innføre en medlemskontingent. Dette henger blant annet sammen med et prinsipp om at det

ikke skal være andre krav eller kriterier enn dåpen for å være medlem i Den norske kirke. Den norske kirke kan som eget trossamfunn selv avgjøre om/når en ønsker å innføre medlemskontingent. Siste punktum i § 12 bør utgå.

3.4 Kirkebygg – § 13

Kirkemøtet gir sin tilslutning til at lovbestemmelsen om at kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, videreføres. Kirkemøtet er enig i at Kirkemøtet bør gis hjemmel til å gi regler som erstatter bestemmelsene i dagens kirkelov §§ 18–21 om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

Kirkemøtet mener at det bør lovfestes at det skal være kirke i hvert sokn. Kirkemøtet mener at en bestemmelse i loven som fastslår at det skal være kirke i hvert sokn, kan bidra til å sikre Den norske kirkes landsdekkende karakter.

Kirkemøtet støtter at Kirkemøtet fastsetter bestemmelser om kirkebygg, men vil understreke at forvaltningsansvaret fortsatt med dette ligger hos soknet som eier av kirkebygget. Kirkebyggene representerer store kulturminneverdier, og endringer i det kirkelige lovverket må følges opp med en tydeligere statlig kulturminnepolitikk overfor kirkebygg. Staten må ta et større finansielt ansvar for kirkebygg med store kulturminneverdier, og det må etableres ordninger som kan erstatte dagens listeføring av kirker.

Kirkemøtet mener det er nødvendig også i fremtiden å ha lovfestet dagens bestemmelse om 60 meters byggegrense i kirkeloven § 21 femte ledd. Kirkemøtet holder det åpent om det er mest hensiktsmessig å plassere en slik bestemmelse i kapitlet om Den norske kirke i en ny trossamfunnslov eller i plan- og bygningsloven.

3.5 Prestenes og biskopenes tjeneste – § 14

Kirkemøtet mener at Den norske kirkes landsdekkende karakter tilsier at loven bør inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop. For å understreke at loven skal ha en rammekarakter samt for å sikre Kirkemøtets frihet til å organisere hensiktsmessige geografiske enheter mellom soknet og bispedømmet, mener Kirkemøtet at lovbestemmelsen ikke bør inneholde en regel om at hvert prosti skal betjenes av prost.

Kirkemøtet støtter departementets forslag om å videreføre lovbestemmelsen om at prestatjenesten skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, jf. forslag til § 14 annet ledd.

3.6 Medlemskap og register – § 15

Kirkemøtet gir sin tilslutning til at det tas inn en særskilt bestemmelse om Den norske kirkes medlemsregister. Medlemsregisterets størrelse og forhold til personopplysningsloven tilsier etter Kirkemøtets vurdering at det bør gis en tydelig lovhjemmel for registeret. Kirkemøtet ber departementet vurdere hvorvidt det i medlemsregisterets lovhjemmel også kan inkluderes en rett til å få opplysninger fra Folkeregisteret om familierelasjoner og foreldreansvar, slik at inn- og utmelding også av barn kan gjøres gjennom Den norske kirkes nettbaserte selvbetjeningsløsning. Av forenklingshensyn og for å sikre at kirkens medlemmer selv kan få løst sine behov gjennom elektroniske selvbetjeningsløsninger, er en slik lovhjemmel ønskelig.

3.7 Saksbehandlingsregler – § 16

Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget om at det overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde for kirkelige organer. På samme grunnlag, går Kirkemøtet inn for at det også overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, mållova skal gjelde for kirkelige organer.

Kirkemøtet anbefaler samtidig at offentleglova § 25 tredje ledd oppheves, da det ikke lenger er naturlig at offentleglova gir særskilte bestemmelser knyttet til tilsetting av biskoper.

Ettersom grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet om Den norske kirke kan være uklare, blant annet på grunn av Den norske kirkes tros- og livssynsfrihet, støtter Kirkemøtet at det fastsettes en særlig saksbehandlingsregel som sikrer at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til vesentlige endringer i lovgivningen om Den norske kirke.

3.8 Gravplassforvaltning

Kirkemøtet støtter at den lokale kirke fortsatt skal ha ansvaret for gravplassforvaltningen og slutter seg til departementets vurderinger i høringsnotatet av 25. september 2017 på side 204.

Kirkemøtet er uenig i forslaget om at fylkesmannen etter søknad fra kommunen ved forskrift kan treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal overføres kommunen. Endringsforslaget svekker i vesentlig grad hovedordningen med at soknet er lokal gravplassmyndighet. En ordning som den som er foreslått, vil i realiteten avskjære soknet fra noen innflytelse på hvorvidt organet for soknet skal videreføre gravferdsmyndigheten eller om den skal overføres til kommunen. Kirkemøtet ønsker derfor prinsipalt å videreføre dagens ordning, hvor en overføring skjer på grunnlag av en avtale, der begge parter er enige. Subsidiært forutsetter Kirkemøtet at soknet og andre berørte instanser alltid skal gis anledning til å uttale seg ved en søknad om overføring som følge av at vedtaket skjer ved forskrift. Etter Kirkemøtets vurdering er det urimelig at en kommune med fylkesmannens godkjenning ensidig kan frata et kirkelig organ vesentlige arbeidsoppgaver og ansvar.

Ettersom normalordningen legger opp til at et kirkelig organ fortsatt skal ha forvaltningen på vegne av det offentlige, mener Kirkemøtet at det bør være et annet kirkelig organ som kan ivareta en kontrollfunksjon. Det vil dessuten i de fleste tilfelle være slik at gravplassen, i tillegg til å være eid av soknet, ligger i tilknytning til et kirkebygg. Gravplassen omkranser kirken og tiltak som berører gravplassen har derfor ofte konsekvenser for kirken og motsatt. Dette tilsier at et kirkelig organ uansett må forutsettes å ha en rolle i vesentlige endringer på gravplassen. Det samme gjelder ved fastsettelse av vedtekter for gravplassen.

Kirkemøtet mener at enkeltvedtak truffet av gravplassmyndigheten etter gravplassloven eller i medhold av loven, fortsatt bør kunne påklages til det organ som etter Kirkemøtets beslutning opptrer som klageorgan etter gravplassloven, da det etter Kirkemøtets mening er unaturlig at Fylkesmannen skal settes i et overordningsforhold til lokale kirkelige organer. Subsidiært bør myndigheten etter gravplassloven §§ 4 første ledd og 21 første ledd videreføres hos et kirkelig organ, mens myndigheten som klageorgan på enkeltvedtak kan overføres til fylkesmannen.

Kirkemøtet finner det uheldig at kremasjonsavgiften foreslås videreført. Dette oppfattes som en urettferdig avgift som opprettholder en ubegrunnet forskjell mellom to former for gravferd. Kirkemøtet merker seg at departementet vedgår at dette av de fleste oppfattes som urettferdig og at det er rent fiskale argument som brukes for å opprettholde avgiften. Kirkemøtet finner det urimelig at en bestemt del av gravferdsprosessen skal isoleres fra helheten og gjøres til gjenstand for brukerbetaling. Ytterligere urimelig blir det når denne avgiften varierer fra kommune til kommune. Kirkemøtet anbefaler derfor at utgifter til bygging og drift av krematorier finansieres på annen måte.

3.9 Rett til permisjon fra arbeid mv.

Kirkemøtet viser til at det kan utledes av Grunnloven § 16 at Den norske kirke skal være organisert etter demokratiske prinsipper og verdier og at formålsparagrafen for kapittel 3 legger til grunn at formålet med bestemmelsene i dette kapitlet «er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke». Kirkemøtet antar at det er tvilsomt om arbeidsmiljøloven § 12-13 etter lovreformen med ny trossamfunnslov fortsatt vil gjelde for valgte medlemmer av kirkelige organer. Med dagens kirkelige organisering med menighetsråd, fellesråd, bispedømmeråd, Kirkeråd og Kirkemøtet bruker valgte medlemmer av Den norske kirkes organer betydelig tid på å ivareta sin møteplikt. Kirkemøtet mener derfor at det er viktig å videreføre en rett til fri fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer, for å legge til rette for at Den norske kirke også i praksis skal kunne forbli en «demokratisk (...) folkekirke». Kirkemøtet mener dette bør lovfestes i lovutkastet § 11.

For at kirken skal kunne oppfylle sin lovpålagte forpliktelse til å være demokratisk, må det sikres en bred representasjon og at medlemmer i alle aldre og livssituasjoner, har mulighet til å stille til valg og sitte med verv. Det er derfor Kirkemøtets oppfatning at en slik videreføring av retten til fri fra arbeid for verv i Den norske kirke, knytter seg til forhold som i særlig grad gjelder Den norske kirke og dermed ikke innebærer en usaklig forskjellsbehandling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn.

3.10 Politiattest

Kirkemøtet mener det er viktig at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skal kunne kreve fremleggelse av barneomsorgsattest av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

4. Andre spørsmål

4.1 Opplysningsvesenets fond

Departementet bebuder en egen stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond, der ett blant flere sentrale drøftingstema vil være «om Den norske kirke bør få overført alle fondets verdier eller om fondets eiendommer bør fordeles mellom staten og Den norske kirke». I samband med utarbeidingen av meldingen skriver departementet at det vil «ha nær kontakt med og innhente synspunkter fra ulike instanser, deriblant Den norske kirke». Som departementet er kjent med har både Kirkemøtet, Kirkerådet, Bispemøtet og andre kirkelige instanser ved enhver leilighet fremholdt at fondet ikke tilhører staten men Den norske kirke. Uaktet dette mener Kirkemøtet at

det fremtidige eierforhold må finne sin løsning gjennom politiske drøftelser. Men disse drøftelser må bygge på mer nyanserte rettslige betraktninger enn de Lovavdelingen har frembudt i sine uttalelser fra henholdsvis 2000 og 2017.

Overføringer fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke blir i dag medregnet i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet betrakter fondets verdier som tilhørende Den norske kirke og er nå som før derfor kritisk til at bidrag fra fondet blir tatt med i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

4.2 Medlemskapskrav for kirkelige ansatte og ombud

Kirkemøtet registrerer at særbestemmelsen om det kirkelige medlemskravet i kirkeloven § 29 først ledd ikke foreslås videreført. Kirkemøtet mener at likestillings- og diskrimineringslovens krav om at det må være «en konkret begrunnelse i hvert enkelt tilfelle», jf. Prop. 81 L (2016–2017) side 316, vil treffe dårlig for kategorier som prester, andre vigslede tilsatte og menighetspedagoger (trosopplærere). Etter Kirkemøtets vurdering er et krav om en konkret begrunnelse i hvert tilfelle for slike stillinger unødvendig byråkratiserende og lite forenklende. Kirkemøtet viser i denne sammenheng til at kirker i andre land som er underlagt EUs rammedirektiv 2000/78/EF, som i Tyskland, har vedtatt kirkelige retningslinjer om hvilke stillinger som krever kirkemedlemskap, se *Richtlinie des Rates über kirchliche Anforderungen der beruflichen Mitarbeit in der Evangelischen Kirche in Deutschland und ihrer Diakonie vom 9. Dezember 2016*, særlig § 3. Kirkemøtet mener at Den norske kirke, så vel som andre tros- og livssynssamfunn, i utgangspunktet bør ha en lovbestemt rett til å kreve medlemskap for tilsatte og ombud, ut over det som ligger i adgangen til lovlig forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven. Kravet om medlemskap bør kombineres med en dispensasjonsadgang som i dag, hvor det foretas en konkret vurdering av den enkelte dispensasjonssøknaden etter en tolkning harmonisert med likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

4.3 Hjemmel for tilgang til taushetsbelagte opplysninger om samiske språk i Folkeregisteret

For å kunne følge opp sine forpliktelser om samiskspråklige tjenester ber Kirkemøtet om at Den norske kirke i den nye loven om tros- og livssynssamfunn får hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret om samisk språk hos sine medlemmer, jf. folkeregisterloven § 3-1 q).

Saksorientering

Innholdsfortegnelse

Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) - uttalelse fra Kirkemøtet	1
Sammendrag	1
Forslag til vedtak	2
Saksorientering	15
A.0 Bakgrunn	15
A.1 Likebehandlingsprinsippet	16
A.1.1 Forslag om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke	19
A.1.2 Forslag om at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn	22
A.1.3 Forslag om at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn	23
A.1.4 Forslag om at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn	24
A.2 Finansiering	26
A.2.1 Finansiering – fullt statlig ansvar eller delt ansvar mellom stat og kommune	26
A.2.2 Forholdet til regnskapsloven	33
A.3 Soknets oppgaver, soknets organer og Kirkemøtets organiseringskompetanse - §§ 9 og 10 annet ledd	34
A.3.1 Spørsmål om soknets oppgaver	35
A.3.2 Forholdet mellom rettssubjektene «soknet» og «Den norske kirke»	37
A.3.3 Soknets organer og Kirkemøtets organiseringskompetanse etter lovforslaget § 10 annet ledd	41
A.3.3.1 Lovforslaget § 10 første ledd	46
A.3.3.2 Lovforslaget § 10 tredje ledd	47
A.4 Kirkebygg – § 13	47

A.0 Bakgrunn

Kulturdepartementet sendte 28. september 2017 et høringsnotat datert 25. september 2017 med forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) på alminnelig høring med høringsfrist 31. desember 2017. Forslaget innebærer en samlet revisjon av lovgivning og tilskuddsordninger for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Kulturdepartementet har oversendt et høringsdokument datert 15. februar 2018 til Kirkemøtet, som redegjør

for høringen vedrørende forslagene til særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i det nevnte lovutkastet. I dette høringsdokumentet er det både redegjort for et sammendrag av høringsnotatet, hovedsynspunkter og oppsummering av høringen vedrørende Den norske kirke.

Kirkerådet foreslår at Kirkemøtet også uttaler seg om forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn generelt. Dette er viktig for å vise at Den norske kirke ser helhetlig på lovgivningen om tros- og livssynspolitik.

Kirkerådet avga høringsuttalelse 12. desember 2017, se vedlegg KM 10.5/18. Kirkerådet behandlet saksfremlegget til Kirkemøtet i sitt møte 15.–16. mars 2018. Fra behandlingen skal følgende gjengis:

Kristin Gunleiksrud Raaum:

Forslag om å endre teksten i de to siste setningene side 4 og øverste side 5 [side 4 i dette dokumentet, de to siste setningene i første avsnitt under overskriften *Lovforslaget § 10 annet ledd*]:

Kirkemøtet har respekt for at det er soknet som er arbeidsgiver for et stort antall kirkelig tilsatte. Kirkemøtet ber derfor om at det sikres at et eventuelt fellesorgan for soknet – uansett hvilket nivå dette legges på – fortsatt gis et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i en ny lov til å kunne opptre som arbeidsgiver på vegne av flere sokn.

Forslaget falt mot én stemme.

Helga Haugland Byfuglien:

Forslag om å erstatte avsnittet om finansiering til følgende:

Kirkemøtet går inn for en statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke. Kirkemøtet viser for det første til at det er gode argumenter for å overføre finansieringsansvaret for tros- og livssynssamfunn som sådan til staten, jf. ovenfor. Av hensyn til likebehandling mellom tros- og livssynssamfunnene, bør derfor også finansieringsansvaret for Den norske kirke overføres til staten. Forslaget vil også gi Den norske kirke anledning til å se sine oppgaver i sammenheng og på selvstendig grunnlag kunne se kirkens organisering og kirkens ressurser i sammenheng. Det vil også kunne gi Den norske kirke mulighet til å utjevne ressurstilgangen mellom sokn, på en annen måte enn hva som er mulig med kommunal finansiering.

Forslaget falt mot fire stemmer.

Kirkerådets anbefaling til Kirkemøtet er gjengitt på ordinært vis under forslag til vedtak.

A.1 Likebehandlingsprinsippet

Grunnloven § 16 lyder som følger:

Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

I Grunnloven § 16 fjerde punktum er det gitt et rettslig uttrykk for det såkalte likebehandlingsprinsippet, som går ut på at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Isolert sett gir ordlyden i § 16 fjerde punktum staten en plikt til lik understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn, men fjerde punktum må imidlertid ses i sammenheng med annet og tredje punktum som slår fast at «Den norske kirke (...) forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten» og «Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes i Lov», som slår fast at staten har noen særlige plikter overfor Den norske kirke. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har gitt en uttalelse om hvordan bestemmelsen i § 16 fjerde punktum må tolkes, som er gjengitt i Prop. 9 L (2016–2017). Kravet om understøttelse på lik linje må forstås som et forbud mot diskriminering (usaklig forskjellsbehandling), både mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn og mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Det er imidlertid åpnet for en saklig begrunnet forskjellsbehandling der forskjellsbehandlingen «forfølger lovlige formål og (...) har en objektiv og rimelig begrunnelse».¹

I kapittel 14 i høringsnotatet av 25. september 2017 vurderer departementet spørsmål om tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Departementet peker blant annet på at:

«Likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 innebærer at like tilfeller skal behandles likt. Gjennom sin særlige stilling er Den norske kirke undergitt reguleringer og forpliktelser som ikke gjelder for andre tros- og livssynssamfunn. Spørsmålet er om kirkens særlige stilling og den ulikheten som det er mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, er tatt tilstrekkelig høyde for i dagens regelverk for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Utgifter som ikke egentlig gjelder kirkelige formål, skal riktig nok holdes utenom tilskuddsgrunnlaget, men ellers skal alle bevilgninger til Den norske kirke medregnes. Eventuelle unntak skal spesifiseres og uttrykkelig framgå av loven.

Det er departementets syn at den ulikheten som det er i rammevilkårene for Den norske kirke sammenliknet med andre tros- og livssynssamfunn, ikke er tilfredsstillende reflektert i lovgivningen og i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn. En ideell ivaretagelse av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 ville etter departementets syn være å identifisere hva ulikhetene mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn består i, omregne disse i tilnærmet presise økonomiske størrelser og trekke disse fra i tilskuddsgrunnlaget til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Departementet kan vanskelig se at en ideell operasjonalisering av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 er mulig å realisere. Visse reguleringer som Den norske kirke har og som ikke gjelder for andre tros- og livssynssamfunn, lar seg nok identifisere og kostnadsberegne, for eksempel merkostnadene ved det antikvariske vedlikeholdet av kirkebygg eller utgiftene ved de lovregulerte kirkelige valgene. Andre reguleringer og vilkår som særskilt gjelder for Den norske kirke, vil det neppe være mulig å omregne i presise økonomiske størrelser. Blant annet forventes Den norske kirke, gjennom sine sokn og menighetsråd, sin prestetjeneste og sine kirkebygg, å være representert i så å si alle lokalsamfunn over hele landet, uavhengig av antallet kirkemedlemmer på stedet. De materielle og strukturelle bindingene

¹ Høringsnotatet 25. september 2017 side 49.

og forpliktelsene for kirken som følger av dette, er andre tros- og livssynssamfunn ikke omfattet av. I praksis synes det ikke mulig å omregne slike ulikheter i økonomiske størrelser.
(...)

Departementet kan ikke se at det i praksis er mulig å finne operasjonelle metoder som ideelt ivaretar likebehandlingskravet i Grunnloven § 16. I lys av drøftingene ovenfor mener departementet det mest hensiktsmessige er ikke å gjøre noen vesentlig materiell endring i dagens regelverk for hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal inngå i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Både forenklingshensyn og *om lag-prinsippet* tilsier dette. Om lag-prinsippet er nedfelt i dagens lovgivning og innebærer at den økonomiske likebehandlingen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ikke trenger å være så å si matematisk korrekt for at likebehandlingskravet skal anses oppfylt. Dagens lovregler om tilskudd benytter derfor begreper som "om lag" og "etter måten". Imidlertid, i den utstrekning det er mulig å beregne med en viss nøyaktighet at Den norske kirke har utgifter som følge av særlige reguleringer eller forpliktelser som andre tros- og livssynssamfunn ikke er omfattet av, dvs. utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling, bør det i lovgivningen framgå at slike utgifter ikke skal medregnes i tilskuddsgrunnlaget» (høringsnotatet 25. september 2017 side 134–135).

I høringen er det fremkommet ulike synspunkter på om likebehandlingsprinsippet er ivare tatt gjennom forslaget til ny felles lov for tros- og livssynssamfunn, blant annet gjennom høringsuttalelsene til Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

Den norske kirke har ved en rekke anledninger gitt uttrykk for støtte til likebehandlingsprinsippet. Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet også nå gir sin tilslutning til dette, samtidig som det gis uttrykk for Kirkemøtets forståelse av dette prinsippet.

Kirkerådet anbefaler derfor Kirkemøtet å uttale følgende som en del av innledningen til høringsuttalelsen:

Kirkemøtet er tilfreds med at lovforslaget understreker at Den norske kirke er et trossamfunn som hører til blant andre tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet slutter seg til prinsippet om likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet deler departementets forståelse av at Grunnloven § 16 forplikter staten til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik og etablerer en særlig relasjon mellom staten og Den norske kirke, hvor staten har en særlig understøttelsesplikt overfor Den norske kirke som folkekirke og særlige forventninger rettet mot Den norske kirke, samtidig som andre tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Grunnloven forutsetter at det skal være mulig å likebehandle og etablere en særlig relasjon til Den norske kirke, samtidig.

Kirkemøtet vil understreke at likebehandlingsprinsippet ikke nødvendigvis betyr at betingelsene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er eller skal være identiske. Dersom det er saklige grunner til det, og disse ikke er diskriminerende, er ulikhet ikke i konflikt med prinsippet. Fordi

forutsetningene er forskjellige, er det også grunnlag for å ordne statens forhold til de ulike samfunnene på ulik måte. Kirkemøtet mener lovforslaget ivaretar prinsippet om likebehandling, men er kritisk til enkelte av forslagene.

Videre er det et par temaer som særskilt bør vies oppmerksomhet fra et likebehandlingsperspektiv. Det gjelder spørsmål om satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke, hvor medlemstallet i Den norske kirke utgår som faktor for utmåling av tilskuddet, samt spørsmål om enkelte beløp bør unntas fra reguleringsgrunnlaget for andre tros- og livssynssamfunn. Se nedenfor i A.1.1, A.1.2, A.1.3 og A.1.4.

I tillegg til dette, viser Kirkerådet til at spørsmålet om likebehandling også er vurdert nærmere i forbindelse med Kirkerådets anbefaling til Kirkemøtet til spørsmål om blant annet lovens formål og medlemskapskrav.

A.1.1 Forslag om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke

I dagens ordninger for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke bestemmer følgende faktorer hva samfunnene har krav på i offentlig støtte:

- De budsjetterte utgiftene til Den norske kirke, fratrukket utgifter som angår alle landets innbyggere og utgifter som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål
- Antallet medlemmer i Den norske kirke
- Antallet medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet

Når det gjelder den første faktoren, er dette behandlet nedenfor. Når det gjelder den andre faktoren antall medlemmer i Den norske kirke, mener departementet at:

«[D]et er grunn til å revurdere dagens regel om at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn skal baseres på medlemstallet i Den norske kirke. Det vises i denne sammenheng til drøftingene foran om ulikheten i rammevilkårene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. De materielle og strukturelle betingelsene for Den norske kirkes virksomhet er ikke de samme som for andre tros- og livssynssamfunn. Dette gjør det vanskelig å se kronebeløpet per kirkemedlem og kronebeløpet per medlem til andre tros- og livssynssamfunn som et matematisk korrekt uttrykk for økonomisk likebehandling.

Departementet vil videre peke på at når kirkens medlemstall inngår som faktor for utmålingen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn, vil andre tros- og livssynssamfunn automatisk få økt støtte (per medlem) dersom medlemstallet i Den norske kirke synker. Dersom kirkens medlemstall øker, reduseres de offentlige tilskuddene til andre samfunn. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har ved dette en direkte og målbar økonomisk fordel av at Den norske kirke mister medlemmer, og en tilsvarende økonomisk ulempe av at kirkens medlemstall øker.

Departementet viser til dette og er kommet til at kirkens medlemstall ikke lenger bør benyttes som regulator for støtten til andre tros- og livssynssamfunn» (høringsnotatet 25. september 2017 side 136).

Når det gjelder den tredje faktoren, samfunnenes medlemstall, peker departementet på at det er knyttet en del problemstillinger til dagens regler for tildeling av støtte på grunnlag av medlemslister der hvert medlem skal være identifisert med fødselsnummer, knyttet til kontrollhensyn, personvernens hensyn, lovregulering av tilskuddstellende medlemskap, medlemstall som eneste fordelingskriterium og insitament for samfunnene til å rekruttere og beholde medlemmer. Departementet foretar i høringsnotatet også en skissemessig drøfting av en ny tilnærming for utmåling og tildeling av støtte, knyttet til medlemstall, geografisk utbredelse, aktivitetsomfang og –struktur, bygg og lokaler mv. Se høringsnotatet 25. september 2017 side 137–140. Departementet kommer likevel til at «dagens tildeling av støtte per tilskuddstellende medlem bør føres videre» (side 140). Dette begrunnes blant annet med at et mer differensiert system for tildeling av støtte innebærer en søknadsbasert tildeling med mer individuell søknadsbehandling og åpning for mer skjønnspregede tildelinger, og at det av hensyn til de administrative konsekvensene etter departementets syn vil være nødvendig å begrense antall støtte- og søknadsberettigede samfunn gjennom å sette et antallskrav til samfunnets medlemstall til minst 1000.

På denne bakgrunn foreslår departementet å fastsette at registrert tros- eller livssynssamfunn kan kreve tilskudd fra staten. Satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke, uavhengig av Den norske kirkes medlemstall. Tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er foreslått regulert i takt med tilskuddene til Den norske kirke slik disse bevilges og utvikler seg over statsbudsjettet.

«Korrigeringen foreslås gjennomført ved at tilskuddssatsen første året, før regulering, justeres for det antallet medlemmer i Den norske kirke og i andre tros- og livssynssamfunn som er under 15 år. Dette gir en noe høyere tilskuddssats før første regulering (...).

Når denne korrigerede tilskuddssatsen i framtiden reguleres i takt med statens bevilgninger til Den norske kirke, mener departementet at den økonomiske likebehandlingen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir ført videre i den nye tilskuddsordningen» (høringsnotatet 25. september 2017 side 141).

For å illustrere hvordan dette kan gjøres vises det til eksempelet i høringsnotatet 25. september 2017 på side 142.

Ettersom dette spørsmålet ikke inngår i de særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i forslaget til felles lov om tros- og livssynssamfunn, foreligger det ikke noen oppsummering av høringsinstansenes syn til dette spørsmålet i høringsdokumentet 15. februar 2018.

Kirkerådet har funnet det hensiktsmessig å referere fra uttalelsene fra Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Norges Kristne Råd uttalte:

Medlemmer av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke har den samme skattebyrde som medlemmer av Den norske kirke og bidrar like mye til finansieringen av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn. Den andelen av skattøret som går til tros- og livssynsformål, bør beregnes og tilfalle tros- og livssynssamfunnene likt på bakgrunn av medlemstall. NKR mener at diskusjonen om fordeler og ulemper relatert til utvikling i medlemstall i Den norske kirke er uheldig. Vi kan ikke se at de argumenter notatet fremfører for å avvike dagens praksis er tungtveiende.

Departementet peker riktignok på at effekten av dette vil være avhengig av om medlemstallet i Den norske kirke øker eller minsker. En ordning der medlemstallet i Den norske kirke inngår i beregningsgrunnlaget, gir fordeler til de øvrige trossamfunnene dersom medlemstallet i Den norske kirke synker og motsatt dersom det øker. Forutsetningen for et slikt resonnement er at nivået på bevilgningen til Den norske kirke opprettholdes på samme nivå uavhengig av utvikling i denne kirkes medlemstall. Etter vårt syn bør ikke staten etablere ordninger som medfører at et tros – eller livssynssamfunn får mer tilskudd pr medlem enn andre, så lenge man har tatt hensyn til kostnadene ved de tjenester Den norske kirke utfører for alle på vegne av det offentlige.

Forslag om å unnta Den norske kirkes medlemstall fra beregningsgrunnlaget kan på sikt resultere i et misforhold i hva det offentlige gir i støtte pr medlem. Dette kan slå begge veier.

En ordning som også minoritetene opplever rettferdig, vil sannsynligvis bidra til å skape ro og være mer robust og langsiktig. En ordning der medlemstallet for alle tros- og livssynssamfunn er en parameter i beregningen av tilskudd, vil etter NKRs oppfatning være en slik ordning. Derfor vil et flertall av NKRs medlemmer anbefale at medlemstallet for alle trossamfunn, uten unntak, er en likeverdig parameter for beregningen av tilskudd.

Når det gjelder Den norske kirkes synspunkter til dette punktet, vises det til Kirkerådets høringsuttalelse.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn uttalte:

STL* mener at også Den norske kirke skal få støtte per medlem. Dette vil ivareta prinsippet om likebehandling av tros- og livssynssamfunnene som det framgår av Grunnlovens paragraf 16 og som er mål med ny lov. Buddhistforbundet understreker at man primært ønsker en videreføring av dagens telling av medlemmer. Bevilgninger til lovpålagte oppgaver Den norske kirke er alene om (kirkebygg og evtnt også gravplassdrift) kommer som i dag i tillegg til støtten per medlem. *Den norske kirke er av en annen oppfatning, og det vises til Kirkerådets høringssvar. Dersom departementets modell vedtas, bør satsen ikke reguleres utfra prosentvis vekst, men regnes per medlem, for å unngå at minoritetene sponser driften av majoritetens trossamfunn.

Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet uttaler følgende:

Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget om at satsen for tilskudd per medlem i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke og at

Den norske kirkes medlemstall ikke lenger inngår som en faktor i beregningen. For å sikre en økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, legger Kirkemøtet til grunn at staten over tid foretar jevnlige evalueringer av praktiseringen av lovverket.

A.1.2 Forslag om at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Departementet foreslår at investeringstilskudd til Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Departementet peker på at dagens bestemmelser om at utgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, gitt i Kulturdepartementets rundskriv V-15B/2009, er vanskelig å operasjonalisere i praksis. Departementet mener det vil være lettere å praktisere og mer korrekt å ta utgangspunkt i kirkebyggenes alder enn i at de er listeført av Riksantikvaren som kulturhistorisk verdifulle.

Departementet anslår at dette vil omfatte godt og vel 980 kirkebygg, stavkirkene unntatt, hvilket er omtrent det samme som i dag med de nær 940 kirkebyggene som i dag regnes som kulturhistorisk verdifulle. Det er kun investeringstilskudd som kan unntas fra reguleringsgrunnlaget, utgifter til løpende ordinært vedlikehold, oppvarming, renhold o.l. skal alltid regnes med. Departementet mener år 1900 anses som en naturlig aldersgrense, blant annet med henvisning til Kulturdepartementets forskrift 1. januar 2007 nr. 1 om forbud mot innførsel/utførsel av bygninger, bygningsdeler m.m. som er fra før år 1900. For utfyllende omtale, se høringsnotatet kapittel 14.

Noen kunne anføre at det bør åpnes for at tilskudd til investeringer også i andre tros- og livssynssamfunns kirkebygg eller tilsvarende før 1900, bør holdes utenfor. Da er det verdt å merke seg at lovforslaget sier at «følgende tilskudd til Den norske kirke skal ikke inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskuddssatsen» for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Når tilskuddsordningen tar utgangspunkt i at satsen fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke, innebærer det at eventuelle investeringstilskudd til kirkebygg i andre tros- og livssynssamfunn uansett ikke hører hjemme i den aktuelle bestemmelsen. En måtte i så fall få frem i en annen lovbestemmelse at staten – om den gir investeringstilskudd til Den norske kirkes kirkebygg før 1900, også må gi støtte til andre tros- og livssynssamfunns kirkebygg eller lignende fra samme tidsperiode.

Norges Kristne råd uttalte:

Enig. Viktig.

Religiøse bygg tilhørende andre trossamfunn som faller inn under samme alderskriterium, må av likebehandlingshensyn få tilsvarende støtte og oppfølging fra stat, kommune eller vernemyndighet.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn uttalte:

Enig. Viktig.

Forutsetningen for å støtte at dette holdes utenfor beregningsgrunnlaget er at også andre trossamfunns «gudshus» fra før 1900 (eller når den endelige loven angir) mottar støtte i en separat tilskuddsordning. Det finnes bl.a. bedehus, forsamlingshus og katolske kirker som er bygget før 1900. Disse må finansieres på lik linje med Den norske kirkes gamle kirker.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende:

Kirkemøtet viser til at dagens bestemmelser om hvilke utgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg som skal holdes utenom tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, har vært vanskelig å operasjonalisere. Derfor støtter Kirkemøtet departementets forenklingstiltak hvor det fastsettes at investeringskostnader til kirkebygg fra før 1900 skal kunne holdes utenom grunnlaget. Kirkemøtet viser til at antallet kirker som omfattes av lovforslaget, er om lag det samme som det antallet kirker som omfattes av de gjeldende bestemmelsene. Av hensyn til likebehandling, mener Kirkemøtet at det er viktig at departementet også legger til rette for at andre tros- og livssynssamfunn kan få tilskudd til gudshus fra før 1900.

A.1.3 Forslag om at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Departementet foreslår at tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Dette er oppgaver som Den norske kirke utfører på vegne av staten, kommunene eller alle innbyggere, sånn som forvaltningen av gravplassene.

Norges Kristne Råd uttalte:

Enig. Viktig.

Prinsippet om at kostnader vedrørende tjenester Den norske kirke utfører for det offentlige skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, er allerede innarbeidet i gjeldende lovgivning. NKR støtter at dette videreføres. Samtidig vil vi peke på at også andre tros- og livssynssamfunn kan motta tilskudd for oppgaver man utfører på vegne av det offentlige, men at disse utgiftene faller utenfor tros- og livssynssamfunnslovens virkeområde.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn uttalte:

Enig. Viktig.

STL ønsker at det i lovteksten skal klargjøres og konkretiseres hvilke oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige. Det er viktig at en slik finansiering organiseres i et eget løp og ikke blandes sammen med den øvrige finansieringen. Prinsipielt må det være slik at dette også skal gjelde for eventuelle andre tros- og livssynssamfunn som utfører oppgaver på vegne av det offentlige.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet støtter at oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige, ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet viser samtidig til at andre tros- og livssynssamfunn også kan motta tilskudd for oppgaver de utfører på vegne av det offentlige, men at disse utgiftene faller utenfor tros- og livssynssamfunnslovens virkeområde.

A.1.4 Forslag om at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn

Departementet foreslår at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Når det gjelder Den norske kirkes særlige stilling, vises det til omtalen i høringsnotatet 14, herunder redegjørelsen ovenfor.

Departementet peker på følgende utgifter som kommer inn under denne bestemmelsen:

- Tilskudd begrunnet i avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke.
- Tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten.
- Tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år.

Departementet presiserer at:

«etter departementets syn innebærer lovforslaget bokstavene a)–c) i hovedsak en videreføring av gjeldende rett om hvilke tilskudd til Den norske kirke som ikke skal medregnes i grunnlaget for tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. I lovutkastet § 4 er det ellers foreslått at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskuddssatsen. En forskrift som ytterligere presiserer hva som ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget, må bygge på de forutsetninger som departementet har drøftet i punkt 14.2.» (høringsnotatet 25. september 2017 side 142).

Kirkerådet har tidligere gitt sin tilslutning til at tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten holdes utenfor beregningsgrunnlaget, jf. høringsuttalelse fra Kirkerådet datert 15. september 2016. Kirkerådet var i sin tid kritisk til at tilskudd begrunnet i avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke skulle holdes utenfor, jf. sak KR 33/15. Disse beløpende er etter gjeldende rett unntatt fra beregningsgrunnlaget, og Kirkerådet foreslår at Kirkemøtet ikke problematiserer at dette videreføres.

Når det gjelder tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år, vises det til at lovforslaget innebærer noen krav, forventninger og plikter til Den norske kirke om å være demokratisk og om å holde kirkelige valg samtidig med, og i umiddelbar nærhet til, offentlige valg. Selv om dette kan sies å være i tråd med Den norske kirkes ønsker, er

dette omfattende lovpålagte plikter som innebærer at Den norske kirke er tilstede i 2708 valglokaler over hele landet med nødvendig bemanning (15 000 valgfunksjonærer i 2015), noe som medfører økonomiske og administrative konsekvenser for Den norske kirke. En kan si at dette er et trekk ved Den norske kirkes særlige stilling som andre demokratiske tros- og livssynssamfunn ikke på samme måte er bundet av, noe som kan tilsi at dette holdes utenfor reguleringsgrunnlaget.

Norges Kristne råd uttalelse er for lang til å referere i saksdokumentet her i sin helhet, men peker blant annet på at:

Det er ulike meninger blant medlemskirkene i NKR hvorvidt Den norske kirkes særlige stilling skal innebære at visse kostnader skal unntas fra reguleringsgrunnlaget for tilskudd til øvrige tros- og livssynssamfunn. (...)

Minoritetskirkene har et særskilt behov for å kommentere mer inngående det disse opplever som en mangel ved høringsnotatet og vil derfor gjøre det i det følgende:

Ifølge høringsnotatet tar ikke gjeldende lovgivning tilstrekkelig høyde for ulikhet i rammevilkår mellom Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene: «Det er departementets syn at den ulikheten som det er i rammevilkårene for Den norske kirke sammenliknet med andre tros- og livssynssamfunn, ikke er tilfredsstillende reflektert i lovgivningen og i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn» (Høringsnotatet 25. september 2017 side 134.)

Det pågående lovarbeidet er derfor en anledning til å bøte på dette slik at større likebehandling oppnås. Vi finner det ikke unaturlig at spørsmålet er gjenstand for drøfting. Når bakgrunnen for drøftingen er spørsmålet om likebehandling, burde man imidlertid ikke bare ha belyst ulemper man mener Den norske kirke har, men også eventuelle fordeler. Er målet større reell likebehandling, bør man dessuten foreta en vurdering av de reelle materielle vilkårene for minoritetene sammenliknet med majoritetskirken. Da kan kravet til reell likebehandling innebære nødvendige kompenserende tiltak overfor disse. Sivertsenutvalget var klar over denne problemstillingen og foreslo at dette spørsmålet ble gjenstand for egen utredning. Se NOU 1975:30 «Stat og kirke», s. 186. Vi mener denne ensidigheten svekker argumentasjonen for å unnta utgifter til Den norske kirkes særlige stilling fra beregningsgrunnlaget for tilskudd. (Se NOU 2013:1, 24.3.2 s. 367ff og 24.3.3, s.370 ff.) (...)

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn uttalte:

Det er delte meninger i STL om Den norske kirke skal ha en normativ særstilling i loven. Uansett er dette et punkt STL ønsker skal presiseres: Hva rommer og koster en slik særstilling? Og er det landsdekkende som menes? STL ønsker å minne om at også andre tros- og livssynssamfunn er landsdekkende – i det de har medlemmer boende over hele landet. De har ingen stordriftsfordeler når et medlem skal betjenes langt unna. For å sikre Den norske kirke mulighet til å forbli landsdekkende uavhengig av medlemstall, kan man i loven legge inn en forsikring om at finansieringen (per medlem) må være på et slikt nivå at «den særlige stillingen» ivaretas. Da muliggjøres også likebehandlingen. Når det gjelder konkrete tilskudd/lovendringer knyttet til «særlig stilling» viser vi til tidligere STL-

uttalelser: I 2015 gjennom «Høringsuttalelse om endring i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynsamfunn utenom Den norske kirke som følge av avviklingen av boplikten for prestene i Den norske kirke» og i 2016 gjennom «Høringsuttalelse om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke (Dnk) – om pensjonspremie og egenkapital i Dnk». Den norske kirke deler departementets vurderinger om Den norske kirkes særstilling, og det vises til Kirkerådets høringssvar.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet viser til at Den norske kirke i mange tilfeller utgjør ett av flere tros- og livssynssamfunn i det tros- og livssyns åpne samfunnet. Samtidig utgjør Den norske kirke fortsatt en egen kategori blant tros- og livssynssamfunn, med sine vel 3,7 millioner medlemmer og tilhørige, sammenlignet med vel 600 000 medlemmer i de andre tros- og livssynssamfunnene til sammen. I noen tilfeller vil Den norske kirke ha utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling. Kirkemøtet viser til at dette i første rekke vil være tilskudd begrunnet i avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene i Den norske kirke, tilskudd til den delen av Den norske kirkes pensjonspremie som gjelder pensjonsrettigheter som kirkens tilsatte har opptjent som tjenestemenn i staten og tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år. Kirkemøtet støtter at utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling, ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet støtter at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskuddssatsen, herunder presisere hva som ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Ved at dette fastsettes ved forskrift, sikrer en at berørte instanser blir hørt og dermed at det blir en offentlig debatt om hvilke utgifter som skal og ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget.

A.2 Finansiering

A.2.1 Finansiering – fullt statlig ansvar eller delt ansvar mellom stat og kommune

Kirkerådet viser til høringsnotatet av 25. september 2017 kapittel 9 og høringsdokumentet av 15. februar 2018 kapittel 4 og 5.6 som redegjør for fremtidige alternative finansieringsordninger; enten fullt statlig finansieringsansvar eller et fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune. Departementet har ikke konkludert i spørsmålet. Ettersom dette er et svært viktig spørsmål i lovforslaget, gjengis deler av departementets argumentasjon her:

«9.6.5 Spørsmålet om å videreføre det kommunale utgiftsansvaret

Av hensyn som kan tilsi at kommunenes finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke bør føres videre, vil departementet særlig nevne:

- Gjennom de reformene som er gjennomført på kirkens område siden 1980-tallet og til i dag, er det skjedd store endringer i kirkens rettslige, økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Reformene i kirkeordningen de siste 20–30

årene har vært blant de mest omformende i kirkens historie. Sentrale hensyn under reformarbeidet har vært å sikre stabilitet og kontinuitet. Reformene skulle ikke etablere en ny kirke eller utfordre de egenskapene som kjennetegner Den norske kirke som folkekirke. Hensynet til stabilitet og kontinuitet kan tilsa at det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke bør føres videre.

- Kommunenes finansieringsoppgaver på kirkens område har hatt stor betydning for oppgave- og myndighetsfordelingen innad i Den norske kirke. Kirken i Norge har i stor grad vært finansiert nedenfra, så å si, noe som er en vesentlig grunn til at Den norske kirke i dag har en mer desentralisert organisasjonsstruktur enn mange andre kirkesamfunn. Dette har medført en kirkeordning som gjennom årene har balansert Kongens myndighet som øverste kirkestyre mot soknenes selvstendighet og demokratiske basis. Opprettholdelsen av det kommunale finansieringsansvaret for kirkens virksomhet kan bidra til å videreføre en balanse i myndighetsfordelingen i Den norske kirke.
- Kommunenes finansieringsansvar overfor kirken har fra sin begynnelse bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Opp gjennom historien har nærheten og samarbeidet mellom kommunene og kirken etter departementets syn representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet. Kommunene som bevilgende myndighet har sikret en direkte kontakt mellom kommune og kirke, for lokalt samarbeid og praktiske, lokalt tilpassede løsninger, forankret i lokale særpreg og tradisjoner. En oppheving av det kommunale finansieringsansvaret for kirken vil da kunne ses som svekkelse av kirkens lokale forankring og det mangeårige, godt fungerende samvirke mellom kommune og kirke.
- Dersom kommunenes lovregulerte ansvar for kirken blir opphevet, vil soknenes økonomi være undergitt andre finansieringskilder og andre rammevilkår. Nasjonal styring og samordning av kirkens og soknenes økonomi vil redusere den økonomiske selvstendigheten soknene har i dag. Et syn om at soknene i Den norske kirke bør ha stor grad av økonomisk selvstendighet, kan tilsa en videreføring av kommunenes finansieringsansvar.
- En fortsatt lovregulering av et kommunalt og statlig finansieringsansvar for Den norske kirke gir kirken tilgang til flere offentlige finansieringskilder. Kirken vil så å si ha flere økonomiske ben å bygge sin virksomhet på.

(...)

9.6.7 Spørsmålet om statlig overtakelse av finansieringsansvaret

Av hensyn som kan tilsi at den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene endres ved at staten tar over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke, vil departementet særlig nevne:

- Ved etableringen av det nye rettssubjektet for Den norske kirke fra 1. januar 2017 er det dannet en økonomisk og rettslig selvstendig enhet på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Det finnes derfor nå en selvstendig kirkelig forvaltningsorganisasjon utenfor staten som på Den norske kirkes vegne kan motta og fordele de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke.
- Ved full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet vil Den norske kirke få anledning til å se alle sine oppgaver i sammenheng og på selvstendig grunnlag kunne fordele myndighet og ansvar, oppgaver og ressurser til de enkelte organene eller instansene i kirken. Kirkens organisering og kirkens ressurser kan ses i sammenheng.
- Den norske kirke kan på nasjonalt nivå vurdere ressursbruken på kirkebyggenes drift og vedlikehold i sammenheng med andre deler av kirkens utgiftsoppgaver. Nasjonal styring på kirkebyggområdet gir Den norske kirke større muligheter for et målrettet og planmessig vedlikehold av sine kirkebygg enn ved en videreføring av det kommunale finansieringsansvaret på området.
- Full finansiering over statsbudsjettet innebærer en betydelig forenkling av den offentlige finansieringsordningen for Den norske kirke» (høringsnotatet 25. september 2017 side 100 og 102)

Departementet har også en nærmere drøfting i høringsnotatet 25. september 2017 kapittel 9.6.7 som tar for seg temaene strukturell endring, kommune og kirke, forholdet mellom nasjonal samordning og lokalt selvstyre, demokratihensyn, kirkebyggene, økonomiske, administrative og organisatoriske hensyn, forenklingperspektiv og variasjon i utgiftsoppgaver og kirkens medlemsopplutning kommunene imellom. Drøftingen bør leses i sin helhet.

Kirkerådet skal særlig peke på at departementet uttaler følgende knyttet til statlig finansiering:

«Med statsbudsjettet som finansieringskilde både for det nasjonale rettssubjektet og for soknene, vil arbeidsgiver- og arbeidstakerrelasjonen i kirken trolig lettere kunne baseres på et felles, gjennomgående avtaleverk, der lønns- og arbeidsvilkårene for alle kirkens ansatte kan innpasses i ett gjennomgående system for kirken. Kirken vil lettere kunne etablere én arbeidsgiverlinje» (høringsnotatet 25. september 2017 side 108).

I denne sammenheng skal det vises til at selv om det fra lovendringene fra 1. januar 2017 er adgang til å avtale overføring av arbeidsgiverfunksjoner fra soknene og til rettssubjektet Den norske kirke eller fra rettssubjektet Den norske kirke til soknene, forutsetter dette en avtale hvor partene er enige. Selv om det derfor kan sies å være mulig å etablere én arbeidsgiverlinje også i dag eller også med en delt finansiering mellom kommune og stat, vil det være lettere å etablere én arbeidsgiverlinje i det tilfelle Kirkemøtet har organiseringskompetanse i tråd med lovforslaget § 10 annet

ledd og samtidig kan disponere finansiering til alle typer stillinger gjennom en statlig finansiering. Det skal samtidig understrekes at kirken selv vil måtte utrede konsekvenser for de arbeidstakere som er berørt av en eventuell fremtidig etablering av én arbeidsgiverlinje.

I høringen om *Veivalg for fremtidig kirkeordning*, som ledet frem til sak KM 08/16 med samme valg, ga 96 prosent av høringsinstansene uttrykk for at de delte «Kirkerådets vurdering om at dagens finansieringsordning er den beste til å sikre en bred folkekirke», jf. høringssspørsmål 2. Kirkemøtet ga i sak KM 11/15 uttrykk for at «kommunens ansvar for å finansiere den lokale kirke [bør] videreføres», noe det også la til grunn for vedtaket i sak KM 08/16. For ordens skyld skal det pekes på at noe av konteksten i 2015 og 2016, var departementets beskrivelse i høringsnotatet og senere Prop. 55 L (2015–2016) om en eventuell medlemsfinansiering i en eller annen form:

«En rammelovgivning for Den norske kirke vil også reise spørsmålet om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, slik at kirken på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Departementet antar at en omlegging for eksempel i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form, da vil være naturlig å vurdere» (høringsnotatet *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille* side 20; se også Prop. 55 L (2015–2016) side 14).

I Kirkemøtets behandling av NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, kom Kirkemøtet til en annen konklusjon:

«Kirkemøtet støtter i hovedsak anbefalingen fra utvalgets flertall der det statlige tilskuddet dekker lønninger og tilknyttede personal/driftskostnader, mens kommunene dekker bygging, forvaltning, vedlikehold og drift av kirkebygg.

Kirkemøtet forstår det slik at dette vil innebære at de oppgaver som kirkelige organer er tillagt innenfor dagens kirkelov og som dekkes over offentlige bevilgninger (også trosopplæringsmidler), i en ny ordning bør samles og dekkes over statsbudsjettet med unntak av utgifter til kirkebygg. Kirkemøtet mener dette fremstår som den beste ordningen. Ved et slikt grep oppnås en helhetlig finansiering av den kirkelige virksomhet i soknene. Dernest opprettholdes tilknytningen mellom kommune og kirke, noe som vil være et bidrag til å bevare kirkens plass og posisjon i lokalsamfunnet. Det vil likevel være behov for en nærmere klargjøring mellom statens og kommunenes ansvar. Finansieringsordningen bør hjemles i en ny Kirkelov.

(...)

Kirkemøtet vil imidlertid understreke at utgiftsnivået til kirkebygg er svært ulikt fra kommune til kommune. Det vil derfor være behov for å drøfte statlige tilskudds- og utjevningsordninger, slik utvalget foreslår. Dette gjelder særlig fredede og verneverdige kirker» (sak KM 08/06).

Det kan vurderes om en burde gi noen nærmere konkretiseringer til hva stat og/eller kommune skal ha ansvaret for å finansiere i lovforslaget § 12. En kunne for eksempel vurdere om det bør spesifiseres i loven at staten har et ansvar for trosopplæring. Dagens kirkelov § 2 slår fast at staten økonomiske ansvar er knyttet til å gi «tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål». Denne bestemmelsen kom inn i loven fra 1. januar 2017 og er foreslått innholdsmessig videreført i lovforslaget § 12. I forbindelse med lovfestingen av statens økonomiske ansvar, understreket mange menighetsråd

og fellesråd at kirkens trosopplæring var et oppgavefelt som burde nevnes særskilt i lovbestemmelsen. Departementet uttalte i den forbindelse:

«Flere tok til orde for at statens tilskudd til kirkens trosopplæring bør bevilges særskilt. Departementet kan imidlertid ikke se at det i framtiden bør være statens oppgave å prioritere og fordele bevilgninger mellom formål som ligger under Kirkemøtets ansvarsområde. Departementet går derfor inn for at statens tilskudd til en selvstendig kirke som hovedregel gis som ett, samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon» (Prop. 55 L (2015–2016) side 37).

På denne bakgrunn valgte Stortinget i 2016 heller ikke å nevne trosopplæringen som oppgavefelt særskilt i lovbestemmelsen om statens økonomiske ansvar. Det er vanskelig å se for seg at staten vil endre denne vurderingen i en lovreform hvor det legges opp til en nedbygging av dagens lovregulering av Den norske kirke.

Kommunens økonomiske ansvar, som kom inn i loven fra 1. januar 1997, inneholder langt mer omfattende bestemmelser om kommunens ansvar. Kommuneloven § 15 forplikter kommunene til å dekke utgifter som gjelder kirkebyggene og gravplassene (drift, vedlikehold og nybygg/nyanlegg), personell som trengs for å benytte kirkebyggene til gudstjenester og kirkelige handlinger samt dekke administrative utgifter (kontorlokaler, utstyr, administrativt personell) til menighetsrådene og det kirkelige fellesrådet. Med unntak for visse utgifter til konfirmasjonsopplæring, peker departementet på at kommunen ikke har økonomiske forpliktelser til trosopplæring, diakoni, kirkemusikk eller annen kirkelig virksomhet. Kommunene kan likevel gi økonomisk støtte til slike formål. Når det gjelder trosopplæring, vises det til omtalen ovenfor om statens ansvar. Når det gjelder diakoni og kirkelig undervisning, vises det til at dette i dag delvis finansieres av statlige midler gjennom Kirkemøtets rammetilskudd og delvis av kommunale midler.²

Videre peker departementet på at hovedregelen er at det kirkelige fellesrådet mottar et rammetilskudd fra kommunen som skal dekke de utgiftene som kommunen er forpliktet på etter § 15 og at det i alminnelighet er de kirkelige fellesrådenes ansvar å prioritere og fordele midlene på de enkelte utgiftsformålene, selv om kommunene kan stille vilkår ved tildelingen.

Spørsmålet om detaljeringsnivå i lovbestemmelsen om stat og/eller kommunens økonomiske ansvar må også ses i sammenheng med kirkens egen mulighet til å organisere seg selv. Det vises til at departementet har gitt uttrykk for følgende:

«Generelt vil det være slik at dess mer omfattende den offentlige finansieringen er regulert i lov, dess mer vil lovreguleringen kunne påvirke kirkeordningen og begrense Den norske kirkes frihet til å organisere seg og fastsette kirkeordningen på selvstendig grunnlag.

En rekke lovbestemmelser om Den norske kirke er i dag en funksjon av kirkelovens bestemmelser i § 15 om kommunenes finansieringsoppgaver overfor kirken. Blant annet er kirkelovens bestemmelser om Den norske kirkes inndeling i sokn, om kirkebygg m.m. langt på vei avledet av bestemmelsene i § 15. Skal målet om færre reguleringer av kirkens ordning i

² Det vises i denne sammenheng til at Kirkemøtet i 2017 vedtok å sette av en ramme på kr 444 300 000 til tilskudd til trosopplæring og andre kirkelige formål for 2018 (diakoni, undervisning, domkirker og kirkemusikk), jf. vedtak i sak KM 07/17. Tilskuddene til diakoni og kirkelig undervisning forutsetter et spleiselag med kirkelige fellesråd.

lov kunne nås, er det etter departementets syn nødvendig å endre kirkeloven § 15 og de tilknyttede lovbestemmelsene» (høringsnotatet side 89).

Lovforslaget innebærer at henholdsvis kommunen eller staten gir:

«tilskudd til kirkelig virksomhet [i kommunen][lokalt], herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sørge for at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp» (lovforslaget § 12).

På denne bakgrunn, kan Kirkerådet ikke se at det er aktuelt å foreslå konkrete endringer til lovforslaget.

I høringsdokumentet av 15. februar 2018 viser departementet til at et klart flertall av de lokale kirkelige høringsinstansene mente dagens finansieringsmodell og dens oppgavefordeling mellom stat og kommune bør føres videre, med 89 prosent av kirkelige fellesråd og 79 prosent av menighetsrådene som mente dette. Blant biskopene og bispedømmerådene var meningene mer delte, med 39 prosent som støttet videreføring og 39 prosent som støttet et fullt ut statlig finansieringsansvar. Kirkerådet uttalte:

24. Kommunal eller statlig finansiering av Den norske kirke

Kirkerådet viser til at departementet foreslår to alternativer for finansiering for Den norske kirke. Kirkerådet har ikke tatt stilling til hvilket av disse det vil gå inn for, men finner det mest hensiktsmessig å overlate vurderingen til Kirkemøtet når det skal uttale seg til lovforslaget i henhold til kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a). Samtidig viser Kirkerådet til at Kirkemøtet i 2015 gikk inn for at det kommunale finansieringsansvaret for den lokale kirke bør videreføres. Kirkerådet ber imidlertid departementet å vurdere nærmere en mellomløsning, hvor staten overtar ansvaret for å finansiere kirkelig virksomhet lokalt, herunder sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp, men hvor kommunenes ansvar for finansieringen av tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg videreføres, i tråd med flertallet i NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke.

Videre mener Kirkerådet at ansvaret for finansiering av kirkebygg, dersom det forblir i kommunen, bør suppleres med etableringen av en statlig finansiert kirkeantikvarisk kompensasjon etter mønster fra Sveriges *kyrkoantikvariska ersättningen*. Kirkerådet mener staten må ta et tydelig ansvar for å bidra til sikring og vedlikehold av kirkebygg med store kulturminneverdier.

Til dette spørsmålet har Kirkerådet formulert tre alternative kommentarer, avhengig av om en går inn for et fortsatt delt finansieringsansvar, fullt statlig finansieringsansvar eller en mellomløsning:

Alternativ 1 – alternativ ved fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune

Kirkemøtet går inn for et fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune. Kirkemøtet viser til at det var et klart flertall av de lokale kirkelige

høringsinstansene som mente at dagens finansieringsansvar med oppgavefordeling mellom stat og kommune bør videreføres og at både KS og flere kommuner har støttet dette. Videre viser Kirkemøtet til at kjennetegnet på endringene i relasjon mellom stat og kirke har vært preget av en skrittvis utvikling, som sikrer en kontinuitet og stabilitet for Den norske kirkes rammebetingelser. En videreføring av ordningen med fortsatt delt finansieringsansvar vil, etter Kirkemøtets syn, best kunne ivareta dette. Kirkemøtet understreker at denne ordningen vil sikre et fortsatt nært samarbeid mellom kommunen og mellom kirken, sikre soknenes økonomiske selvstendighet og bidra til å videreføre en balanse i myndighetsfordelingen i Den norske kirke.

Alternativ 2 – alternativ ved fullt statlig finansieringsansvar

Kirkemøtet går inn for en statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke. Kirkemøtet viser for det første til at det er gode argumenter for å overføre finansieringsansvaret for tros- og livssynssamfunn som sådan til staten, jf. ovenfor. Av hensyn til likebehandling mellom tros- og livssynssamfunnene, bør derfor også finansieringsansvaret for Den norske kirke overføres til staten. Forslaget vil også gi Den norske kirke anledning til å se sine oppgaver i sammenheng og på selvstendig grunnlag kunne se kirkens organisering og kirkens ressurser i sammenheng. Det vil også kunne gi Den norske kirke mulighet til å utjevne ressurstilgangen mellom sokn, på en annen måte enn hva som er mulig med kommunal finansiering.

Alternativ 3 – alternativ hvor staten tar over finansiering av lokal virksomhet, mens kommunens ansvar for finansiering av kirkebygg videreføres

Kirkemøtet mener at staten bør overtar ansvaret for å finansiere kirkelig virksomhet lokalt, herunder sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp, samtidig som kommunenes ansvar for finansieringen av tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg videreføres, i tråd med flertallet i NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke.

Kirkerådet viser til at det var et klart flertall av de lokale kirkelige høringsinstansene som mente at dagens finansieringsmodell med dens oppgavefordeling mellom stat og kommune bør videreføres. Kirkerådet anbefaler derfor at Kirkemøtet vedtar kommentaren i tråd med alternativet ved fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune:

Kirkemøtet går inn for et fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune. Kirkemøtet viser til at det var et klart flertall av de lokale kirkelige høringsinstansene som mente at dagens finansieringsansvar med oppgavefordeling mellom stat og kommune bør videreføres og at både KS og flere kommuner har støttet dette. Videre viser Kirkemøtet til at kjennetegnet på endringene i relasjon mellom stat og kirke har vært preget av en skrittvis utvikling, som sikrer en kontinuitet og stabilitet for Den norske kirkes rammebetingelser. En videreføring av ordningen med fortsatt delt finansieringsansvar vil, etter Kirkemøtets syn, best kunne ivareta dette. Kirkemøtet understreker at denne ordningen vil sikre et fortsatt nært samarbeid mellom kommunen og kirken, sikre soknenes økonomiske selvstendighet og bidra til å videreføre en balanse i myndighetsfordelingen i Den norske kirke.

A.2.2 Forholdet til regnskapsloven

I dag gjelder regnskapsloven for rettssubjektet Den norske kirke om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift, jf. kirkeloven § 25 fjerde ledd. For menighetsråd og kirkelig fellesråd, gir departementet regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon, jf. kirkeloven §§ 9 og 14 og forskrift 25. september 2003 nr. 1215 om økonomiforvaltningen for kirkelige fellesråd og menighetsråd i Den norske kirke.

Kirkerådet uttalte:

Kirkerådet støtter at bestemmelsene om at regnskapsloven gjelder for rettssubjektet Den norske kirke om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift og at et sokn ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven, videreføres (...). Kirkerådet merker seg at forslaget vil innebære at regnskapsloven også vil gjelde for soknene.

KA uttalte:

I lovforslaget sies det bl.a. at regnskapsloven skal gjelde for soknenes organer, uten at det argumenteres hvorfor dagens ordning med regnskapsregler etter kommunale regnskapsprinsipper ikke bør videreføres. KA mener at dersom dagens delte finansieringsansvar mellom kommune og stat videreføres så kan dagens regnskapsregler for menighetsråd og kirkelig fellesråd med fordel videreføres. Her foreligger et helhetlig økonomiregelverk, som korresponderer med tilsvarende økonomi/regnskapsregler som gjelder for kommuner, og dette bidrar til å lette kommunikasjon og samarbeidsløsninger mellom kommune og kirke.

(...)

Soknet v/kirkelige fellesråd og menighetsråd er i dag omfattet av den generelle momskompensasjonsordningen som gjelder for kommuner. Dette er en innarbeidet ordning som etter KAs erfaring fungerer godt og forenklende. En overføring til statlig finansiering vil medføre at ordningen må revurderes, og høringsnotatet skisserer ulike løsninger om fremtidig momskompensasjon, samtidig som det sies at departementet ikke ser det som nødvendig eller hensiktsmessig å ta stilling til dette nå. Det er Finansdepartementet som fastsetter regelverket på dette området, og KA erfarer at det er komplisert og tidkrevende med endringer i momsregler. Vi ber derfor om at dette feltet får særskilt oppmerksomhet for å unngå at Den norske kirke rammes på en utilsiktet måte.

Kulturdepartementet skriver i sitt brev knyttet til oversendelsen av høringsdokumentet av 15. februar 2018 at:

«I høringsnotatet pkt. 9.4.3 uttalte departementet at en ikke lenger så grunn til at departementets myndighet til å fastsette forskrift om økonomiforvaltningen for fellesrådene og menighetsrådene ble videreført, og at regnskapsloven da vil gjelde for soknene om ikke annet ble fastsatt særskilt. Departementet er i tvil om soknene bør omfattes av regnskapsloven slik som

nevnt, uten at virkningene av en slik omlegging er nærmere belyst. Ikke minst gjelder dette dersom det kommunale finansieringsansvaret for Den norske kirke videreføres. Mot denne bakgrunnen vil departementet i det videre arbeidet med lovforslagene vurdere nærmere om regnskapsloven bør gjøres gjeldende for soknene.»

I lys av dette er det etter Kirkerådets vurdering grunnlag for å foreta en ny vurdering av spørsmålet knyttet til regnskapslovens anvendelse for soknene.

Når det gjelder regnskapslovens anvendelse for rettssubjektet Den norske kirke, er dette et forslag om en videreføring, som Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å støtte. Forslaget innebærer at departementet fortsatt kan fastsette andre bestemmelser i forskrift, jf. forskrift 4. oktober 2016 nr. 1167 om rekneskapsføring av pensjonsutgifter for Den norske kyrkja (rettssubjektet Den norske kyrkja), hvor det blant annet er fastsatt at «Den norske kyrkja skal ikkje balanseføre pensjonsplikter som er forsikra. Pensjonspremien skal reknast som pensjonskostnad». Soknene, som har pensjonskasse i KLP, antas å ikke ville ha et tilsvarende behov for unntak som det som rettssubjektet Den norske kirke. Dette har sammenheng med pensjonsordningen som gjelder for de ulike rettssubjektenes tilsatte.

Kirkerådet har ikke hatt anledning til å belyse spørsmålet nærmere til Kirkemøtets behandling, men deler oppfatningen om at det er i tvil om soknene bør omfattes av regnskapsloven i det tilfelle finansieringsansvaret videreføres som delt mellom stat og kommune. Ved at økonomiregelverket for soknets organer korresponderer med tilsvarende økonomi- og regnskapsregler som gjelder for kommuner, bidrar en å lette kommunikasjonen og samarbeidsløsninger mellom kommune og kirke. I noen kommuner ivaretar kommunen menighetsrådenes og fellesrådenes regnskapsføring gjennom tjenesteytingsavtaler.

Dersom finansieringsansvaret endres og det blir full statlig finansiering, legger Kirkerådet til grunn at det er mer naturlig at alle rettssubjektene i Den norske kirke kommer inn under den samme ordningen.

Kirkemøtet støtter at bestemmelsene om at regnskapsloven gjelder for rettssubjektet Den norske kirke om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift og at et sokn ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven, videreføres.

Kirkemøtet mener at dersom delt statlig og kommunal finansiering av Den norske kirke videreføres, bør departementet videreføre forskriften om økonomiforvaltningen for fellesrådene og menighetsrådene. Dersom det kun blir statlig finansiering, legger Kirkemøtet til grunn at også soknene må komme inn under regnskapslovens anvendelse.

A.3 Soknets oppgaver, soknets organer og Kirkemøtets organiseringskompetanse - §§ 9 og 10 annet ledd

Lovforslaget § 9 lyder som følger:

§ 9. Soknet og Den norske kirke

Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne.

Den norske kirke, så vel som det enkelte sokn, er et eget rettssubjekt og har rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.

Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ.

Denne paragrafen, jf. særlig tredje ledd, må ses i sammenheng med lovforslaget § 10 annet ledd, som lyder som følger:

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse.

Departementet peker i høringsdokumentet av 15. februar 2018 på at det var bred tilslutning i høringen til at soknene og Den norske kirke fortsatt skal lovreguleres som selvstendige rettssubjekter. 92 prosent av fellelrådene, 92 prosent av menighetsrådene og 87 prosent av biskopene og bispedømmerådene sa seg enige i dette. Departementet peker på at dette «i hovedsak gjaldt (...) forslag om at også kirkelig fellelråd som organ for soknet skal lovfestes, og at oppgavefordelingen mellom soknets organer og Den norske kirke sentralt skal klargjøres i lov.» Det vises for øvrig til oppsummeringen i høringsdokumentet 15. februar 2018 side 26–28.

Når det gjaldt lovforslaget § 10 annet ledd, viser departementet i høringsdokumentet til at 91 prosent av biskoper og bispedømmeråd, 53 prosent av menighetsrådene og 46 prosent av kirkelige fellelråd gå tilslutning til lovforslaget § 10 annet ledd. 44 prosent av de kirkelige fellelrådene var på den annen side uenige i at Kirkemøtet skulle ha slik myndighet. Det vises til høringsdokumentet 15. februar 2018 side 29–34 og gjengivelsen av høringsdokumentets kapittel 9.

Høringen aktualiserer noen spørsmål som vil bli vurdert i det følgende. For det første er det aktuelt å avklare forholdet mellom rettssubjektene «soknet» og «Den norske kirke». For det andre er det aktuelt å gå inn på et spørsmål om soknets oppgaver. For det tredje er det et spørsmål om det kirkelige fellelråd bør bestemmes videreført av Stortinget i lov, eller om det i en selvstendigkjort kirke bør være Kirkemøtet som i medhold av lov skal kunne bestemme kirkens organer, herunder en videreføring av kirkelige fellelråd.

A.3.1 Spørsmål om soknets oppgaver

Enkelte høringsinstanser tok i høringen til orde for at soknets oppgaver bør identifiseres i rammeloven. Kirkerådet uttalte for eksempel:

Kirkerådet konstaterer at departementet har valgt å beholde en del bestemmelser om Kirkemøtets oppgaver og myndighet, men ikke når det gjelder soknet. Dette kan skape et inntrykk av ubalanse i lovens omtale av de to nivåene. En nærmere beskrivelse av oppgaver for soknet kan også ha betydning for innholdsbestemmelsen av det offentliges forpliktelse til å finansiere soknets virksomhet. Kirkerådet mener derfor det kan være grunn til etter første setning i § 9 å ta inn en beskrivelse av soknets oppgaver, f.eks. slik

det finnes i den svenske kirkeloven: «Församlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.».

I departementets redegjørelse i kapittel 9.5 i høringsdokumentet 15. februar 2018, skriver departementet følgende:

«I gjeldende kirkelov er det ingen bestemmelser om soknets oppgaver. Derimot er det en ganske omfattende lovregulering av hvordan oppgavene skal være fordelt mellom soknets organer (menighetsrådet og kirkelig fellesråd). Hovedregelen er at "menighetsrådet treffer avgjørelser og opptre på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller annet organ" (kirkeloven § 5 andre ledd). I § 14 er det så forholdsvis detaljert fastsatt hva som er kirkelig fellesråds oppgaver. Det sentrale innholdet i denne paragrafen er at kirkelig fellesråd skal være soknens samordningsorgan, særlig overfor kommunen. Det skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, være ansvarlig for drift og forvaltning av kirkebygg, gravplasser og kontorer og ha arbeidsgiveransvaret for alle som lønnes over kirkelig fellesråds budsjett. Lovreguleringen er utformet slik at kirkelig fellesråds myndighet til å opptre på soknets vegne er positivt avgrenset, mens menighetsrådets myndighet til å opptre på soknets vegne er negativt avgrenset.

Departementet har ment at det bør overlates til kirken selv å avgjøre om det fortsatt er behov for at soknet har to organer. Departementet har derfor foreslått at Kirkemøtet skal gis hjemmel i lov til å fastsette dette. Først dersom svaret er at det fortsatt skal være to organer som opptre på vegne av soknet, vil det være behov for bestemmelser i eller med hjemmel i lov som fordeler kompetansen mellom disse to organene. Departementet har foreslått at også dette skal Kirkemøtet gis hjemmel i lov til å fastsette» (høringsdokumentet til Kirkemøtet 15. februar 2018, side 63–64).

Dagens lovbestemmelser inneholder altså ingen bestemmelser om soknets oppgaver, men om oppgavefordelingen mellom soknets organer. Som pekt på nedenfor, vil soknets oppgaver i stor grad følge av privat autonomi, der det ikke i lov eller i hjemmel av lov er fastsatt begrensninger av dette.

En lovfesting av hvilke oppgaver soknet skal ha, for eksempel i tråd med den svenske kirkeloven, ville imidlertid kunne medføre noen *rettslige* konsekvenser. Den svenske kirkeloven slår fast at «Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingens liv». En konsekvens av dette er at tilsynet ligger til rettssubjektet «stiftet», og ikke i utgangspunktet til biskopen. Dette medfører at biskopen må være tilsatt i stiftet for å kunne ivareta stiftets tilsynsoppgaver. Videre slår den svenske kyrkolagen fast at «Församlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission». Fordi det er fastsatt i lov at det er rettssubjektet «församlingen» som har som oppgave å feire gudstjeneste, følger det av dette at prestedtjenesten dermed må være tilsatt av «församlingen». Dette har sammenheng med at et upersonlig rettssubjekt, som den svenske församlingen eller et norsk sokn, kun kan utføre oppgavene sine gjennom organer og sine tilsatte. Det er i lys av dette at departementet kommenterer at:

«Departementet har også lagt vekt på at det ikke bør lovfestes et virksomhetsansvar for soknet som er slik utformet at det for eksempel fastlegger hvordan prestedtjenesten skal organiseres. Prestenes, prostenes og biskopenes embetsutøvelse har i det tidligere statskirkelige systemet vært en

selvstendig organisert tjeneste direkte under Kongens myndighet. Prestetjeneste og bispegjerning har i hovedsak ikke vært en del av de kirkelige rådsorganenes lovregulerte virksomhetsansvar selv om bispedømmerådet har ivaretatt nærmere bestemte arbeidsgiveroppgaver.

Nå er denne tjenesten blitt en del av ansvaret for rettssubjektet Den norske kirke. Om det skal forbli slik, eller om for eksempel prestedtjeneste skal bli en del av soknets virksomhetsansvar, bør det etter departementets oppfatning være kirken selv som finner ut av» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 63–64).

Dersom en skulle gå inn for en formulering som åpner mer opp, uten å forskuttere i loven beslutninger som har med kirkeordningen å gjøre eller på andre måter binde opp den kirkelige organiseringen gjennom loven, kunne en se for seg en formulering som dagens «vekke-og-nære»-formulering i kirkeloven § 9 første ledd.

Kirkerådet fant det hensiktsmessig å anbefale gå inn for at det fastsettes en beskrivelse av soknets formål etter forbilde fra den svenske kirkeloven. Kirkerådet ba samtidig om at det utarbeides en nærmere betenkning knyttet til de rettslige konsekvensene av et slikt forslag som oversendes kirkemøtekomiteen.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende:

Kirkemøtet konstaterer at departementet har valgt å beholde en del bestemmelser om Kirkemøtets oppgaver og myndighet, mens soknets oppgaver følger av privat autonomi. Dette kan skape et inntrykk av ubalanse i lovens omtale av de to nivåene. Kirkemøtet går derfor inn for at det tas inn i loven en beskrivelse av soknet formål etter forbilde fra den svenske kirkeloven: Soknets grunnleggende oppgaver er å feire gudstjenesten, drive undervisning samt utøve diakoni og misjon.

A.3.2 Forholdet mellom rettssubjektene «soknet» og «Den norske kirke»

Et av spørsmålene som er nevnt, er forholdet mellom rettssubjektene «soknet» og «Den norske kirke». I forlengelsen av dette kan en det også være aktuelt å se på forholdet mellom Kirkemøtet som trossamfunnets øverste representative organ og soknet.³ Innledningsvis viser departementet til at:

«Departementet vil imidlertid peke på at nedbygging av lovgivningen om Den norske kirke har som ett av sine sentrale formål at kirken i større grad skal kunne organisere sin virksomhet på eget grunnlag, og uten å være underlagt en detaljert særlovgivning. Når det framsettes forslag om en rammelovgivning, bør departementet være mer tilbakeholden enn tidligere med å gi uttrykk for oppfatninger om mer konkrete lovspørsmål» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 57–58).

³ Forholdet mellom rettssubjektene «soknet» og «Den norske kirke» er altså noe annet enn forholdet mellom soknet og Kirkemøtet, ettersom Kirkemøtet er noe mer enn bare det øverste organet i rettssubjektet.

Kirkerådet støtter utviklingen i retning av en nedbygging av lovgivningen om Den norske kirke, og viser til at Kirkemøtet også tidligere har understreket at denne lovgivningsfasen må innebære at «færre bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne (...) i statens lovgivning om kirken.» (sak KM 10/15).

«For framstillingen her av forholdet mellom rettssubjektene soknet og Den norske kirke må det dessuten tas det forbeholdet at denne relasjonen ikke er uforanderlig fastlagt i lov. Tvert imot er den sentrale betydningen av rettssubjektiviteten at både soknet og Den norske kirke har en selvbestemmelsesrett. Både soknet og Den norske kirke kan på dette grunnlaget påta seg rettigheter og plikter, også hos hverandre, innenfor de rammene som lovgivningen setter. Forholdet mellom rettssubjektene kan derfor ikke uttømmende beskrives på grunnlag av bestemmelser gitt i kirkelov og annen lovgivning. Det materielle innholdet i relasjonen vil i noe omfang kunne være basert på avtale mellom parter» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 58).

Dette er i tråd med Kirkerådets forståelse av rettssubjektene selvbestemmelsesrett eller private autonomi, som omtales nedenfor.

«Den norske kirke ble etablert som et selvstendig rettssubjekt ved endringene i kirkeloven som trådte i kraft 1. januar 2017, jf. Prop. 55 L (2015–2016). Kirkeloven § 2 første og andre ledd fikk da følgende ordlyd:

"Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne.

Den norske kirke, så vel som det enkelte sogn, er egne rettssubjekter og har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter."

I merknaden til kirkeloven § 2 første og andre ledd i lovproposisjonen gjorde departementet rede for rekkevidden av så vel soknets som Den norske kirkes rettslige handleevne. Det vises til dette. Departementet pekte der særlig på den grunnleggende begrensningen i soknets selvstendighet som følger av bestemmelsen om at det ikke kan løses fra Den norske kirke. Dette begrenser også sentralkirkelig myndighet overfor soknet ved at soknet ikke kan ekskluderes, omgjøres til stiftelser e.l., tappes for midler eller i det hele tatt nedlegges på annen måte enn ved å bli en del av ett eller flere andre sogn.

Det følger allerede av bestemmelsen i § 2 første ledd at gudstjenester og kirkelige handlinger skal gjennomføres i lojalitet mot evangelisk-luthersk lære og i samsvar med liturgiene og ordningene, herunder kirkelige bøker, som fastsettes av Kirkemøtet.

Både den myndigheten Kirkemøtet har som kirkens øverste representative organ og Kirkemøtets myndighet i medhold av gjeldende kirkelov § 24 og andre bestemmelser innebærer at det kan legges begrensninger på soknets selvstendighet (...)» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 58).

Dette er uttrykk for soknets sammenheng med hele kirken.

Departementet kommer deretter inn på hva Den norske kirke og soknene er i rettslig forstand, samt hva som foreslås endret:

«Den norske kirke er etter gjeldende lovgivning et trossamfunn som er særskilt regulert ved lov. Det innebærer at kirkens organisasjon, dens organer og forholdet mellom dem i hovedsak er bestemt i lov. I den gjeldende særlovlovgivningen om Den norske kirkes ordning er det dessuten fastsatt at kirken, så vel som det enkelte sokn, er egne rettssubjekter. Bestemmelsene om dette er i høringsnotatet foreslått videreført.

Dette innebærer at kirkens organer dels ivaretar oppgaver og utøver myndighet som er gitt dem i lov, dels ivaretar ulovfestede oppgaver for det rettssubjektet de opptre på vegne av.

Med "rettssubjekt" menes at den juridiske personen har en rettslig selvstendig handleevne av et visst omfang. Dette kan betegnes som "privat autonomi" og innebærer at rettssubjektet kan ha rettigheter og forpliktelser, være part i avtaler, for eksempel som arbeidsgiver, og opptre som part i domstolsapparatet. Dette kan soknene og Den norske kirke gjøre i kraft av at de er selvstendige rettssubjekter.

I høringsnotatet er foreslått en kirkelig rammelov, som i mindre grad enn tidligere har bestemmelser som begrenser de kirkelige rettssubjektenes private autonomi. Fortsatt foreslås det noen lovbestemmelser som enten gir eller bekrefter de kirkelige organenes myndighet til å treffe vedtak. Og fortsatt foreslås det at også den private, rettslig selvstendige handleevnen til kirken og dens sokn skal være bekreftet og i noen grad begrenset i lov.

På mange måter innebærer likevel den foreslåtte rammelovgivningen et paradigmeskifte. Gjennom om lag 200 år har Den norske kirke gradvis blitt utviklet som organisasjon ved at den i kraft av lov har fått organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Ved stadig nye lovbestemmelser er disse organene tillagt oppgaver og myndighet. Gjennom denne mangeårige lovprosessen har Den norske kirke vokst seg stadig mer selvstendig i forhold til staten. For ytterligere å selvstendiggjøre kirken foreslås det nå en betydelig reduksjon i denne lovgivningen. Da åpnes et nytt utviklingsperspektiv som kan betegnes som en vei fra lovbasert selvstendigjøring til privat autonomi» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 59)

Her viser departementet godt hvordan forslaget til den særskilte lovgivningen innebærer at rettssubjektene soknet og Den norske kirke innebærer at den private autonomien i mindre grad blir begrenset gjennom lov.

«Departementet har valgt å ikke fremme et mer konsekvensrikt forslag om at soknene, som rettssubjekter, skulle være en del av rettssubjektet Den norske kirke. I stedet videreføres lovbestemmelsen om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke, Kirkemøtet pekes på som det øverste representative organet i kirken og Kirkemøtet gis i tillegg hjemmel i lov til på ulike måter å regulere noen sider av soknenes rettslige handleevne.

Fordi rettssubjektet soknet ikke foreslås å være en del av rettssubjektet Den norske kirke, kan sentralkirkelige organer i noen saker fortsatt trenge hjemmel i lov for å treffe vedtak som griper inn i soknets private autonomi.

Dette er forhold som det er viktig å overveie når ny kirkerett skal skapes. Det er likevel ikke sikkert at det i den enkelte saken alltid er nødvendig å gjøre det klart om Kirkemøtet treffer vedtak i kraft av lov, som organ for rettssubjektet Den norske kirke eller i kraft av å være det øverste representative organer for trossamfunnet Den norske kirke.»

Når kirkelige organer opptrer på vegne av et rettssubjekt, bør de i minst mulig grad være underlagt særskilt lovgivning. Hensynet til kirkens selvstendighet og til en best mulig forvaltning av økonomi og andre ressurser tilsier det. På dette private området er det som hovedregel tilstrekkelig at den alminnelige lovgivningen vedrørende arbeidsforhold, økonomisk forvaltning, plan- og bygning etc. gjelder» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 59).

Når det gjelder Kirkemøtets myndighet, gir departementet følgende beskrivelse av denne:

«Det er Kirkemøtets oppgave å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som folkekirke, som trossamfunn, til syvende og sist også i en felles tro og lære. Dette ansvaret ivaretas sammen med alle kirkens organer, dens presteskap og dens biskoper. I rettslig forstand er dette ansvaret for enhet og kontinuitet forankret i Kirkemøtet. Trossamfunnet Den norske kirkes selvstendighet bygger på forutsetningen om at én instans kan opptre representativt på dets vegne. Dette kan ikke være andre enn Kirkemøtet. Og det kan hevdes at de pliktene dette medfører for Kirkemøtet, betyr at det har en helt fundamental rett til å ta i bruk de virkemidlene som formålet måtte kreve.

Som det øverste valgte representative organet i kirken har Kirkemøtet sitt mandat fra kirkens medlemmer. I kraft av dette fastsetter Kirkemøtet lære og liturgier, opptrer på trossamfunnets vegne i møte med staten og aktører i samfunnet, inngår avtaler med andre trossamfunn mm.

Kirkemøtet treffer også avgjørelser og opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ. Dette innebærer at det er Kirkemøtet som på overordnet vis ivaretar Den norske kirkes private autonomi.

Kirkemøtet får dessuten også noe kompetanse ved at det i lovs form blir tildelt myndighet fra Stortinget. Selv om det ikke er vanlig, er Kirkemøtet ikke det eneste eksempelet på at en instans som ikke er organ for stat eller kommune, tillegges offentlig myndighet.

Dette innebærer at noen regelsett som Kirkemøtet kan vedta etter den foreslåtte rammeloven vil være forskrifter i forvaltningslovens forstand. De vedtas med hjemmel i lov og gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall juridiske personer (for eksempel sokn). Innholdsmessig vil slike kirkemøtevedtak være regler som det ut fra legalitetsprinsippet er nødvendig med hjemmel i lov for å kunne treffe. Det er bestemmelser som innskrenker juridiske personers rettigheter, som for eksempel eiendomsrett eller alminnelig handlefrihet.

Andre vedtak som treffes av Kirkemøtet kan betegnes som kirkelige anordninger. Deres rettslige karakter er mer å sammenlikne med Kongens kirkelige anordningsmyndighet etter den tidligere Grunnloven § 16. Typisk

eksempel på denne typen vedtak er liturgier og regelverk knyttet til disse, jf. lovforslaget § 10 første ledd. Dette dreier seg ikke om lovbestemmelser i streng forstand, slik heller ikke Kongens tidligere kirkelige anordninger var det. Dette omfatter bestemmelser av indrekirkelig karakter, og det er et poeng at de nettopp ikke reguleres i, eller i medhold av, lov.

Selv om de kirkelige anordningene i form av blant annet liturgiske regler ikke er lovbestemmelser i streng forstand, er for eksempel en prest likevel forpliktet til å følge slike regler. Denne plikten er imidlertid ikke basert på et lovgitt påbud, men er hjemlet i den avtalen presten har inngått med kirken ved sin ordinasjon og tilsetting som prest.

På samme måte er soknene forpliktet til å forholde seg til vedtatte liturgier, uten at dette er en plikt som kan forfølges rettslig. Plikten følger, som omtalt i departements merknad til kirkeloven § 2, av den grunnleggende begrensingen at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke. Det er antakelig av liten praktisk interesse at Den norske kirke kan gå til sak mot et sokn som for eksempel har gjennomført konfirmasjon i strid med Kirkemøtets regler.

I forslaget til ny rammelovgivning er det ikke klarlagt i det enkelte tilfelle hvilke bestemmelser som det er hjemmel for å gi som forskrift, og hvilke som er basert på Kirkemøtets mer indrekirkelige anordningsmyndighet. Departementet har ment at dette skillet vanskelig kan trekkes opp presist uavhengig av hva slags regler Kirkemøtet vedtar, og at det heller ikke er nødvendig å avklare dette i lovteksten. Det ville for eksempel lede til at den foreslåtte § 13 måtte presiseres og bygges ut betydelig. Omfanget av den lovgivningen som ville kreves om alle slike forhold skulle avklares, går langt ut over det som er ønskelig for en rammelovgivning» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 60–61).

Denne forklaringen er et viktig utgangspunkt for å forstå lovforslaget. Spørsmålet om eiendomsretten for kirkebyggene er behandlet under kapittel A.4 om kirkebygg, mens Kirkemøtets myndighet og soknets selvstendighet som arbeidsgivermyndighet behandles i A.3.3.

A.3.3 Soknets organer og Kirkemøtets organiseringskompetanse etter lovforslaget § 10 annet ledd

Det ligger altså i forslaget at soknet i utgangspunktet har ett organ som er lovfestet, menighetsrådet. Menighetsrådet opptrer på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av lovforslaget § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ. Lovforslaget § 10 annet ledd gir Kirkemøtet myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse.

Dette innebærer at det ut over den negativt avgrensede kompetansen som er gitt Kirkemøtet og menighetsrådet, ligger til Kirkemøtet som øverste representative organ for trossamfunnet Den norske kirke å fastsette hvilke organer Den norske kirke og soknet skal ha, både lokalt regionalt og sentralt, og fordele oppgavene mellom dem.

Departementet skriver:

«Departementet har ikke tatt stilling til om Kirkemøtet allerede i kraft av sin representative kompetanse, uten særskilt hjemmel i lov, kunne fastsette regler for den kirkelige organiseringen og virksomheten, jf. synspunktet om liturgimyndigheten i punkt 8.3.3. ovenfor. Dersom den foreslåtte hovedregelen om at Kirkemøtet representerer Den norske kirke, og at menighetsrådet representerer soknet, skal kunne fravikes (altså at andre organer som for eksempel kirkelig fellesråd og bispedømmeråd på nærmere angitte saksområder skal kunne opptre på et kirkelig rettssubjekts vegne), bør Kirkemøtet i det minste ha lovhjemmel for å gi bestemmelse om dette» (høringsnotatet 25. september 2017 side 79).

Kirkemøtet er i dag både det øverste organet i rettssubjektet Den norske kirke og det øverste representative organ for trossamfunnet Den norske kirke. For ordens skyld skal det presiseres at når Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering mv. gjør det dette ikke som organ for rettssubjektet Den norske kirke, men som det øverste representative organ for hele trossamfunnet Den norske kirke.

Lovforslaget innebærer at det ikke lenger er staten som skal ta stilling til hvilke oppgaver og hvilket ansvar som skal ligge til soknets organer, men at det er Kirkemøtet som skal gjøre dette. Det følger av forslaget at hverken kirkelige fellesråd, bispedømmeråd, Bispemøtet eller Kirkerådet reguleres i lov. Kirkemøtets vedtak i sak KM 08/16 *Veivalg for fremtidig kirkeordning*, hvor Kirkemøtet ga føringer for «en fremtidig kirkeordningen for Den norske kirke som kan erstatte den nåværende lovregulering av kirkens organisering», gir en pekepinn på fremtidig myndighets- og ansvarsfordeling. Her ga Kirkemøtet uttrykk for at føringene for utarbeidelsen av kirkeordningen blant annet er at:

- «Menighetsrådets rolle ved tilsetting av alle stillinger styrkes.»
- «Ordningen med fellesorgan for soknene bør videreføres på kommunenivå. Det stimuleres til dannelsen av interkommunale fellesråd der forholdene ligger til rette for det.»
- «Oppgavefordelingen mellom fellesrådene og menighetsrådene endres slik at menighetsrådenes innflytelse styrkes. Menighetsrådenes virksomhetsansvar tydeliggjøres. Fellesrådene skal fremstå som organer som støtter opp om menighetsrådene.»
- «(...) fellesrådet beholder arbeidsgiveransvaret for de som er ansatt i soknet.»

Igjen henvises det til oppsummeringen av høringen i høringsdokumentet av 15. februar 2018 side 26–34, samt gjengivelsen ovenfor, hvor det fremkom at mange tok til orde for å videreføre to organer for soknet i lov. Noe av bakgrunnen forantagelig at noen av høringsinstansene, deriblant KA, ga uttrykk for at det

«av hensyn til behovet for maksimal klarhet om arbeidsgiverforhold for lokalkirkelig tilsatte i en kirkestruktur med svært mange små sokn, framstår særlovsregulering som det klart tydeligste hjemmelsgrunnlag for at et fellesorgan skal kunne opptre relativt selvstendig som arbeidsgiver på vegne av flere sokn/rettssubjekt.»

Se høringsoppsummeringen for mer utfyllende sitater. Til dette kommenterte departementet følgende:

«Etter gjeldende rett foretar kirkelig fellesråd "tilsetting og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett." Dette er ikke en bestemmelse som utstyret soknet med rettslig evne til å være arbeidsgiver. Det har soknet, som vi har sett, i kraft av sin private autonomi. Bestemmelsens formål er å avklare hvilket av soknets to organer som ivaretar oppgaven som arbeidsgiver, og antakelig å gjøre det klart at en ansatt gjennom ett tilsetningsforhold kan være knyttet til flere sokn.

Det å inngå arbeidsavtale og ivareta et arbeidsgiveransvar hører inn under det som omfattes av et rettssubjekts rettslige handleevne, og krever derfor ingen særskilt lovhjemmel. Det er derfor ikke tatt inn noen bestemmelse om dette i forslaget. Heller ikke lovhjemmelen for å kunne melde soknet, eller Den norske kirke, inn i en arbeidsgiverorganisasjon har departementet ansett det som nødvendig å videreføre.

Departementet oppfatter det slik at Kirkemøtets organiseringskompetanse, slik den er foreslått i lovforslaget § 10 andre ledd, ikke omfatter hjemmel for å kunne pålegge soknet å melde seg inn i en bestemt arbeidsgiverorganisasjon. Også her setter § 10 tredje ledd en sperre mot inngripen i soknets private autonomi. Dette vil kunne klargjøres i en merknad til den foreslåtte paragrafen.

Spørsmålet om hvem som skal være arbeidsgiver for de ulike kirkelige stillingskategoriene er ikke regulert i lov, verken i den gjeldende eller i den nye som foreslås.

Når det gjelder spørsmålene som nå er regulert i tjenesteordninger for stillinger i soknet, gitt i medhold av kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav c, kan det være uklart hvor langt Kirkemøtets kompetanse rekker, både etter gjeldende rett og den foreslåtte nyordningen. Det er rimelig og godt begrunnet at Kirkemøtet fastsetter hvilke krav som må være oppfylt for at en person skal kunne vigsles til en særskilt tjeneste i kirken. Kirkemøtet bør da også kunne fastsette hvilke stillinger som krever slik vigsling.

Det kan legges til grunn at forslaget til rammelov sikter mot å videreføre den myndigheten Kirkemøtet i dag har til å fastsette tjenesteordninger (§ 24 tredje ledd bokstav c og § 31 fjerde ledd)» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 62–63).

Dette er etter Kirkerådets oppfatning en klargjørende beskrivelse.

I diskusjonen om kirkelige fellesråd bør lovreguleres, eller om det bør overlates til Kirkemøtet å bestemme om disse skal videreføres eller ikke – noe Kirkemøtet har vedtatt at det ønsker å videreføre som en del av kirkeordningen i sak KM 08/16 – er det særlig to spørsmål som spiller inn.

For det første er det et spørsmål om det er ønskelig at det skal være Stortinget eller Kirkemøtet som trossamfunnets øverste representative organ som skal være ansvarlig for å bestemme hva slags organer kirken skal ha. Kirkerådet la i sin høringsuttalelse til grunn at:

«Kirkerådet er enig i at det ikke er til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens organisering, eller

eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Kirkerådet kan ikke se at dette er noe statlige myndigheter fortsatt skal ivareta på vegne av kirken.»

Dette vil blant annet kunne ha betydning for Kirkemøtets mulighet til på sikt å kunne beslutte å erstatte kirkelige fellesråd med et fellesorgan for soknene på prostnivå («prostiråd»). Dersom dette lovreguleres, vil Kirkemøtet måtte arbeide for lovendringer for å få endret dette.

For det andre er det et spørsmål om det vil være nødvendig med fortsatt lovregulering av fellesrådet for å sikre et fremtidig felles arbeidsgiverorgan (kirkelig fellesråd e.l.) for flere sokn et tilstrekkelig tydelig mandat til å kunne opptre som arbeidsgivermyndighet for flere sokn og skape trygghet for tilsattes arbeidsforhold. Dette har KA, med støtte fra andre høringsinstanser, ment at er nødvendig. Brønnøysundregistret har i sin høringsuttalelse 29. desember 2017 lagt til grunn at «Dersom kirkelig fellesråd opphører å være et lovpålagt fellesorgan for soknene, vil organet ikke lengre ha registreringsrett, og vil bli slettet fra Enhetsregisteret». Kulturdepartementet legger på sin side til grunn at det

«mener det lovmessig lar seg gjøre å utstyre Kirkemøtet med **et tilstrekkelig og gyldig hjemmelsgrunnlag**. Det kan imidlertid overveies om hjemmelsgrunnlaget i §§ 9 og 10 bør utformes noe annerledes og mer utfyllende om den kompetansen som ved lov legges til Kirkemøtet» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 64; vår utheving).

Kirkerådet viser til at bestemmelser rettslig sett har like stor lovkraft dersom de er gitt i lov eller i medhold av lov. Det skulle derfor ikke være noen forskjell om kirkelige fellesråd blir regulert i lov eller i medhold av lov, *forutsatt at hjemmelen er tilstrekkelig tydelig og klar*. Dersom lovhjemmelen klart og tydelig utrunder Kirkemøtet med kompetanse til å opprette et fellesorgan for flere sokn samt avklare hvilket av soknets organer som ivaretar arbeidsgiverfunksjoner, både på vegne av ett og eventuelt flere sokn, vil dette ikke være nødvendig å regulere direkte i lov. Med soknets organer menes her menighetsrådet opprettet i lov og et fellesorgan for flere sokn opprettet i medhold av § 10 annet ledd. Er hjemmelen godt nok utformet, vil en også sikre en fortsatt registreringsrett i Enhetsregisteret.⁴

Dersom det i Kirkemøtet likevel skulle være et ønske om å gå inn for en lovfesting av et fellesorgan for soknene er det et spørsmål om hva slags form en slik lovbestemmelse skulle ha. Herunder er det et spørsmål om loven også bør bestemme oppgavefordelingen mellom soknets organer. Ettersom loven skal ha et rammelovpreg, bør oppgavefordelingen i så tilfelle etter Kirkerådets vurdering overlates til Kirkemøtet. Loven bør i et slikt tilfelle antagelig gi uttrykk for en hovedregel, som Kirkemøtet får myndighet til å fravike. En måte det kan gjøres på er slik:

Kirkemøtet mener det bør fastsettes i lov at soknene i tillegg til menighetsrådet kan⁵ ha et fellesorgan som opptrer på vegne av soknene ved å foreta tilsetting av og ha arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over

⁴ Det følger av enhetsregisterforskriften § 8 at «enheter som ikke omfattes av enhetsregisterloven, men som tilknyttet register har definert som egne registreringsenheter i medhold av lov eller bestemmelse gitt i medhold av lov.» Kirkelige fellesråd vil i så tilfelle i medhold av lov være tildelt funksjonen som arbeidsgiverorgan, og dermed være registreringspliktig i det tilknyttede Arbeidsgiverregisteret, jf. folketrygdloven § 25-1. Dermed vil de også ha registreringsrett i Enhetsregisteret.

⁵ Merk at det ikke er foreslått *skal* her. Dette har blant annet sammenheng med at det i kommuner med ett sokn ikke nødvendigvis bør være et slikt fellesorgan.

organets budsjett. Samtidig bør Kirkemøtet gis hjemmel til å fastsette bemanningsmessige minimumsnormer til et videreført lovfestet fellesorgan for soknene, samt til å gi dispensasjon til å fravike lovens normalordning. Ut over dette gir Kirkemøtet sin tilslutning til lovforslaget § 10 annet ledd.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet til *ikke* å gå inn for denne formuleringen.

På bakgrunn av oppklaringen fra departementet i høringsdokumentet 15. februar 2018, fastholder Kirkerådet den oppfatning at det lovteknisk vil være mulig å lage tilstrekkelige hjemler til at Kirkemøtet, i medhold av lov, kan videreføre kirkelige fellesråd, uten at det er nødvendig å bestemme i lov at de skal videreføres. Av hensyn til kirkelig selvstendigjøring og likebehandling mellom tros- og livssynssamfunnene, bør statens lovgivning om kirkelige organer begrenses til det som er nødvendig. Kirkerådet legger samtidig til grunn at utformingen av hjemmelen antagelig bør endres noe for å tydeliggjøre og presisere Kirkemøtets myndighet.

Kirkerådet anbefaler derfor at Kirkemøtet uttaler følgende:

Lovforslaget § 9

Kirkemøtet gir sin tilslutning til at soknenes og Den norske kirkes rettslige handleevne videreføres gjennom lovutkastet § 9 annet ledd.

Kirkemøtet støtter at Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ.

Kirkemøtet støtter at det fortsatt fastsettes i lov at soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og ikke kan løses fra denne.

(...)

Lovforslaget § 10 annet ledd

Kirkemøtet er tilfreds med at lovforslaget § 10 annet ledd slår fast Kirkemøtets myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse. Kirkemøtet viser imidlertid til at det i høringen er blitt stilt spørsmålsteget ved om et fellesorgan for flere sokn opprettet av Kirkemøtet kan få et tilstrekkelig tydelig mandat til å kunne opptre som arbeidsgivermyndighet for flere sokn og skape trygghet for de tilsattes arbeidsforhold. Kirkemøtet mener prinsipielt at det er Kirkemøtet som bør være det organet som gir bestemmelser om kirkens organer, herunder eventuelle fellesorgan for flere sokn. Samtidig er Kirkemøtet opptatt av å sikre de kirkelige tilsattes arbeidsforhold. Kirkemøtet ber derfor departementet om lovmessig å utstyre Kirkemøtet med et tilstrekkelig og gyldig hjemmelsgrunnlag i §§ 9 og 10 som sikrer dette.

Kirkemøtet viser til at dagens kirkelov bruker betegnelsen *Den norske kirke* om to ulike størrelser, trossamfunnet Den norske kirke, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene inkludert soknene, og rettssubjektet Den norske kirke.

Det er i kraft av Kirkemøtets rolle som det øverste representative organ for hele trossamfunnet Den norske kirke, at Kirkemøtet foreslås overlatt

myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser om kirkeordningen. Dette har sammenheng med at det er:

«Kirkemøtets oppgave å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som folkekirke, som trossamfunn, til syvende og sist også i en felles tro og lære. Dette ansvaret ivaretas sammen med alle kirkens organer, dens presteskap og dens biskoper. I rettslig forstand er dette ansvaret for enhet og kontinuitet forankret i Kirkemøtet. Trossamfunnet Den norske kirkes selvstendighet bygger på forutsetningen om at én instans kan opptre representativt på dets vegne. Dette kan ikke være andre enn Kirkemøtet. Og det kan hevdes at de pliktene dette medfører for Kirkemøtet, betyr at det har en helt fundamental rett til å ta i bruk de virkemidlene som formålet måtte kreve.

Som det øverste valgte representative organet i kirken har Kirkemøtet sitt mandat fra kirkens medlemmer. I kraft av dette fastsetter Kirkemøtet lære og liturgier, opptre på trossamfunnets vegne i møte med staten og aktører i samfunnet, inngår avtaler med andre trossamfunn mm.» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 38).

Kirkemøtet mener det i fremtiden ikke kan være noen andre enn Kirkemøtet som på vegne av trossamfunnet vil kunne gi bestemmelser om kirkens organisering, kirkelige organer, myndighetsfordelingen dem imellom samt valg til disse organene.

Kirkemøtet er enig i at det ikke er til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens organisering, eller eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Kirkemøtet kan ikke se at dette er noe statlige myndigheter fortsatt skal ivareta på vegne av kirken.

Når det særlig gjelder spørsmålet om kategorialmenigheter, uttalte Kirkerådet følgende i sin høringsuttalelse:

«Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet fortsatt selv vil kunne opprette kategorialmenigheter og eventuelt valgmenigheter som vil være å anse som egne rettssubjekter, også uten hjemmel i lov tilsvarende gjeldende kirkelov § 2 siste ledd. Dersom det er tvilsomt om disse vil være å anse som rettssubjekter, ber Kirkerådet departementet å vurdere hvordan disse enhetene kan ivaretas i en ny lovgivning.

I etterkant har Kirkerådet vurdert spørsmålet nærmere. Kirkerådet antar at rettssubjektet Den norske kirke vil kunne opprette kategorialmenigheter og eventuelt valgmenigheter i kraft av sin private autonomi som private rettssubjekter, innenfor alminnelige organisasjonsformer, det vil for eksempel si som foreninger eller stiftelser. Disse vil imidlertid ikke kunne opprettes som kirkelige *sokn*.

A.3.3.1 Lovforslaget § 10 første ledd

Lovforslaget § 10 første ledd lyder som følger:

Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker.

Departementet viser i høringsdokumentet 15. februar 2018 til at det var bred tilslutning til paragrafens første ledd.

Kirkerådet viser til at dette leddet fikk bred tilslutning i høringen, og anbefaler derfor Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet viser til at dagens lovbestemmelse om Kirkemøtets liturgimyndighet er utformet slik at liturgimyndigheten ikke forstås som tildelt Kirkemøtet av Stortinget, men bekrefter at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ. Kirkemøtet deler vurderingen at det kan være grunn til å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet som følge av at det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet. Kirkemøtet støtter derfor forslaget til § 10 første ledd.

A.3.3.2 Lovforslaget § 10 tredje ledd

Lovforslaget § 10 tredje ledd lyder som følger:

Kirkemøtet kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.

Departementet viser i høringsnotatet 15. februar 2018 til at det var bred tilslutning til paragrafens tredje ledd.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å uttale følgende:

Kirkemøtet støtter samtidig forslaget om at Kirkemøtet ikke skal kunne treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.

A.4 Kirkebygg – § 13

Departementet foreslår følgende bestemmelse om kirkebygg i lovforslaget § 13:

«Kirkene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Kirkemøtet gir regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.»

Hovedregelen er at kirkene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Departementet viser til at dette er såpass ukontroversielt at en egen lovbestemmelse om det, kunne ha blitt vurdert som overflødig. Det har likevel blitt foreslått en bestemmelse som presiserer og fastslår dette.

Videre innebærer forslaget til bestemmelse en hjemmel for Kirkemøtet til å fastsette regler som kan avløse reglene i kirkeloven §§ 18–21. Dette omfatter dagens lovbestemmelser om forvaltning av kirkene og begrensning av rådighet (avhendingsforbud, godkjenning av inventar og utstyr m.v.), kirkefond, betaling for

bruk av kirken m.v. og bestemmelser om godkjenning av kirke, krav til sitteplasser og byggeforbud nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område.

Når det gjelder byggeforbudet nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område, reguleres dette av kirkeloven § 21 og gjennom rundskriv T-3/2000 *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø*. Dette innebærer blant annet at biskopen gjennom medvirkning i planprosesser etter plan- og bygningsloven kan bidra til en hensiktsmessig forvaltning av kirkens nære omgivelser. 60-metersgrensen anses som så betydningsfull for kirkebyggenes rolle i mange lokalsamfunn at det foreslås at denne bestemmelsen kan videreføres i lov.

Kirkerådet legger opp til å ta et initiativ overfor Riksarkivaren om å igangsette et samarbeid som kan sikre en videreføring av det samarbeid som i dag i hovedsak har funnet sted mellom Riksantikvaren og hans fagdepartement på den ene siden og kirkens fagdepartement på den annen. Hensikten med et slikt samarbeid er å sikre en fortsatt forsvarlig kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker etter at ansvaret på kirkelig side nå blir overført til kirkens egne organer. I et slikt samarbeid vil det blant annet inngå å tilpasse Rundskriv T-3/2000 til de nye rettslige rammer for kirken. I samband med et slikt felles arbeid vil Kirkerådet ta initiativ til å søke ressursmessig støtte fra staten.

Dagens kirkelov har også en bestemmelse om at det skal være kirke i hvert sokn, jf. kirkeloven § 17 annet ledd. Dette er ikke foreslått videreført gjennom forslaget til ny lovbestemmelse, og heller ikke kravet til antall sitteplasser. Begrunnelsen for dette er at Den norske kirke selv bør bestemme sin sokneinndeling. Departementet har blant annet pekt på:

«kirkeloven [stiller] krav om at det skal være kirke i hvert sokn. I § 21 er det stilt krav blant annet om antallet sitteplasser i ny kirke som bygges. Disse bestemmelsene innebærer at det ikke kan treffes vedtak om utskilling av sokn uten at kommunen forplikter seg til å finansiere oppføringen av nytt kirkebygg i det nye soknet, dersom det ikke allerede finnes et egnet og stort nok kirkebygg i det nye soknet. Ved utskillingen av nytt sokn vil det komme også andre merutgifter, blant annet til administrasjon av det nye soknet og til driften av det nye kirkebygget, noe kommunen også er forpliktet til å bære utgiftene for.

Etter kirkeloven § 21 skal departementet godkjenne oppføring, ombygging, utvidelse og nedlegging av kirke, og dessuten kirketomt, tegninger, kostnadsoverslag og finansieringsplan. Bakgrunnen for at departementet er gitt godkjenningsmyndighet på disse områdene, er det kommunale utgiftsansvaret for kirkebyggene» (høringsnotatet 25. september 2017 side 92).

Departementet har i forslaget til lovbestemmelse hvor kravet om kirke i hvert sokn ikke foreslås videreført, lagt avgjørende vekt på de nevnte hensynene. Hensynet til at Den norske kirke skal være landsdekkende har ikke blitt trukket inn i denne vurderingen av departementet. Det vises i denne sammenheng til at Kirkemøtet har tidligere gitt uttrykk for at loven bør fastsette at «[h]vert sokn skal ha minst én kirke (...)» (sak KM 11/15) samt til Kirkerådets behandling i saken under sak 46/17.

Departementet har ønsket å *presisere eksplisitt at Kirkemøtets myndighet også omfatter kirkebyggfeltet*. Uten at det er sagt uttrykkelig, legges det til grunn at dette skyldes soknets eierskap og at Kirkemøtet på grunn av legalitetsprinsippet trenger

hjemmel i lov til å regulere og i noen grad gripe inn i soknets eierposisjon. Slike hjemler er det i dag gitt en rekke av i kirkeloven, der *soknets eierposisjon i stor grad er innrammet av begrensninger*, både i form av forbud og i noen grad av godkjenningsordninger. Som kjent henger denne lovreguleringen tett sammen med lovreguleringen av det kommunale finansieringsansvaret.

Det følger av lovforslaget § 9 tredje ledd at menighetsrådet i utgangspunktet er det organ som opptrer på vegne av soknet – nødvendigvis *også som eier av kirkebyggene*. Det innebærer at det er menighetsrådet som i utgangspunktet utøver de funksjoner som hører til eierrollen.⁶

Hvis ikke Kirkemøtet treffer nærmere bestemmelser etter § 10 annet ledd, vil altså menighetsrådet *utøve samtlige eierfunksjoner*, også de som i dag faller inn under bestemmelsen om forvaltning av kirkene etter kirkeloven § 18 første ledd.

Det organ som istedenfor menighetsrådet ventelig gis myndighet til å utøve enkelte eierfunksjoner, vil nødvendigvis gjøre dette *på vegne av soknet* som eier. Det blir tilsvarende som i dag, når fellesrådet opptrer på vegne av soknet som eier i medhold av kirkeloven § 18 første ledd.

Organet vil altså i denne relasjon måtte anses som et *organ for soknet*, også om dette organet er noe lengre fra soknet enn de fleste fellesråd er i dag. Å trekke opp et skille her ut fra geografisk eller annen form for «avstand»⁷ til soknet, er det ikke noe dekning for.

Kirkerådet viser til at kirkebyggene er en sentral del av den norske kulturarven og står i en særstilling som kulturminner. Uavhengig av om det er stat eller kommune som får ansvar for å finansiere kirkebygg, bør det etableres en kirkeantikvarisk kompensasjon etter mønster fra Sveriges *kyrkoantikvariska ersättningen* hvor staten tar et på seg et særskilt ansvar for å istandsette kulturhistorisk verdifulle kirkebygg.

I høringsdokumentet av 15. februar 2018 viser departementet til at det var et knapt flertall av de lokalkirkelige høringsinstansene (menighetsråd 55 prosent, kirkelig fellesråd 50 prosent) og et klart flertall (78 prosent) av de regionale kirkelige organene som ga sin tilslutning til at det skal overlates til Kirkemøtet å gi bestemmelser om kirkebygg. Det vises for øvrig til oppsummeringen i høringsdokumentet av 15. februar 2018 side 39–44.

Departementet redegjør nærmere for Kirkemøtets myndighet og soknets eiendomsrett i høringsdokumentet 15. februar 2018 kapittel 9.4.2:

«9.4.2 Kirkemøtets myndighet og soknets eiendomsrett til kirke

Soknets eiendomsrett til kirken

⁶ I dag er denne myndighet i første rekke innsnevret at fellesrådets myndighet i medhold av kirkeloven § 18 første ledd.

⁷ I Oslo vil det geografisk omtrent gå ut på ett om en taler om fellesrådet eller bispedømmerådet. Her opptrer fellesrådet på vegne av nær 40 kirkebyggeiere (sokn). Det er vanskelig å snakke om nærhet til soknet her.

Eiendomsrett beskrives gjerne som retten til å eie, kontrollere og styre eiendom. Den er en del av den private autonomien og er derfor negativt avgrenset. Det betyr at eierens rettigheter til å bruke og råde over eiendommen bare er begrenset av det som det ved lov er bestemt at skal være unntatt eiers rådighet (eller på annen måte er overlatt andre).

Kirkebyggene er i soknets eie, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, jf. lovforslaget § 13 første punktum. Soknets rett til å bruke og råde over kirkebygget er etter dette bare begrenset av bestemmelser som i lov, eller med hjemmel i lov, gjelder for kirkehusene.

Etter den foreslåtte paragrafens annet punktum gir Kirkemøtet "regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk." Dette gir i utgangspunktet hjemmel til å videreføre en regulering av soknets eierbeføyelser over kirkene som tilsvarende den som nå er hjemlet i gjeldende kirkelov §§ 17–21.

Dette aktualiserer flere spørsmål. To av dem skal belyses her. Det ene er: Hvilke bygg er omfattet av denne reguleringen? Det andre er: Hvilke(t) organ(er) opptrer på soknets vegne når det gjelder å utøve (hvilke) eierbeføyelser over soknets kirke?

Hva er "kirke", og hvem opptrer som kirkeeier?

Gjeldende kirkelov § 17 første ledd inneholder en legaldefinisjon av "kirke". En slik definisjon er nødvendig, eller i hvert fall tjenlig, dersom det skal knyttes særlige rettsvirkninger til det å være "kirke" (i kirkelovens forstand). Det gjør det etter gjeldende kirkelov.

Kirkeloven §§ 14, 15, 17–21 omhandler alle "kirker" i kirkelovens forstand. Poenget med kirkedefinisjonen i § 17 første ledd er altså å fastsette rekkevidden av bestemmelsene i disse og andre paragrafer.

Departementet har ikke kunnet legge til grunn at Kirkemøtet vil finne det hensiktsmessig å bruke en slik lovteknikk med legaldefinisjon når det skal fastsette nye regler i medhold av den foreslåtte § 13. Det er imidlertid klart at den kompetansen Kirkemøtet gis etter forslaget i høringsnotatet, er begrenset til å gjelde slike bygg som faller inn under gjeldende kirkelovs definisjon av "kirker".

Det er ikke slik at soknet bare kan bruke og forvalte sin kirke når det har hjemmel for det i de reglene som det foreslås at Kirkemøtet skal kunne fastsette. Utgangspunktet er kirkeeiers frihet til å disponere over eiendommen. Denne friheten er imidlertid innrammet av begrensninger, som er saklig begrunnet i byggets særskilte karakter. Slik er det etter gjeldende rett, og slik vil det etter høringsforslaget fortsatt være – med den nyordningen at det i den foreslåtte § 13, er Kirkemøtet som gis lovhjemmel til å regulere dette.

Dersom soknet fortsatt skal ha mer enn ett organ, må det avklares hvem som opptrer på dets vegne som kirkeeier. Gjeldende lovgivning viser at dette ikke er helt enkelt, fordi det er ønskelig at både menighetsrådet og kirkelig fellesråd skal kunne opptre som kirkeeier, men på hver sin måte og på hver

sine områder. Menighetsrådet bør ha friest mulig tilgang til bruk av kirken, samtidig som prestens bruk av kirken sikres. Kirkelig fellestråd må ha tilstrekkelig grunnlag til å kunne ivareta sitt ansvar for drift og vedlikehold.

Det er et spørsmål om hjemmelsutformingen i den foreslåtte § 10 andre ledd er et tilstrekkelig og godt nok grunnlag for at Kirkemøtet kan etablere et kirkelig fellestråd som ved siden av menighetsrådet, og etter nærmere avklart oppgavefordeling med det, opptrer på soknets vegne. Dette vil måtte vurderes i det videre arbeidet med en lovproposisjon. Spørsmålet om kirken skal pålegges ved lov å ha et fellesorgan for soknene i hver kommune bør åpenbart vurderes i sammenheng med spørsmålet om valg av finansieringsmodell.

At kirkebygget er i soknets eie, innebærer at Kirkemøtet i alminnelighet ikke vil kunne gis adgang til å legge ansvar for kirkebygget til noe annet organ enn et organ for soknet.

Den foreslåtte bestemmelsen i § 10 tredje ledd legger hinder for at det normalt kan tillegges andre enn organer for soknet å treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker om kirkebygg. Andre organer for Den norske kirke bør likevel kunne tillegges en nærmere regulert godkjenningmyndighet og klagemyndighet vedrørende soknets organers bruk av kirken, jf. de gjeldende reglene om bruk av kirkene og den foreslåtte § 16 første ledd. Fordi den kirkelige rådsstrukturen ikke er hierarkisk i den forstand at de kirkelige rådene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre, må klageadgang og godkjenningsordninger hjemles og fastsettes særskilt» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 61–62).

Her bør en særlig merke seg at det «at kirkebygget er i soknets eie, innebærer at Kirkemøtet i alminnelighet ikke vil kunne gis adgang til å legge ansvar for kirkebygget til noe annet organ enn et organ for soknet». Det vil dermed være soknets organer som ivaretar ansvaret for kirkebygget. Unntaket som ligger i forbeholdet *i alminnelighet* må antas å knytte seg til den type godkjenningsordninger mv. som ligger i dagens kirkelov §§ 18–21.

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende:

Kirkemøtet gir sin tilslutning til at lovbestemmelsen om at kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, videreføres. Kirkemøtet er enig i at Kirkemøtet bør gis hjemmel til å gi regler som erstatter bestemmelsene i dagens kirkelov §§ 18–21 om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

Kirkemøtet mener at det bør lovfestes at det skal være kirke i hvert sokn. Kirkemøtet mener at en bestemmelse i loven som fastslår at det skal være kirke i hvert sokn, kan bidra til å sikre Den norske kirkes landsdekkende karakter.

Kirkemøtet støtter at Kirkemøtet fastsetter bestemmelser om kirkebygg, men vil understreke at forvaltningsansvaret fortsatt med dette ligger hos soknet som eier av kirkebygget. Kirkebyggene representerer store kulturminneverdier, og endringer i det kirkelige lovverket må følges opp med en tydeligere statlig kulturminnepolitikk overfor kirkebygg. Staten må ta et

større finansielt ansvar for kirkebygg med store kulturminneverdier, og det må etableres ordninger som kan erstatte dagens listeføring av kirker.

Kirkemøtet mener det er nødvendig også i fremtiden å ha lovfestet dagens bestemmelse om 60 meters byggegrense i kirkeloven § 21 femte ledd. Kirkemøtet holder det åpent om det er mest hensiktsmessig å plassere en slik bestemmelse i kapitlet om Den norske kirke i en ny trossamfunnslov eller i plan- og bygningsloven.