

VEIVALG FOR FREMTIDIG KIRKEORDNING

UTKAST TIL HØRINGSNOTAT FRA KIRKERÅDET

VERSJON 25. NOVEMBER 2014

INNHold

Kapittel 1: Bakgrunn for høringen

Kapittel 2: Utgangspunkter for en ny kirkeordning

Kapittel 3: Forholdet mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå

Kapittel 4: Økonomiske rammebetingelser

Kapittel 5: Den lokale kirkes organisasjon og ledelse

Kapittel 6: Biskop og bispedømme

Kapittel 7: Arbeidsgiveransvar i kirkeordningen

Kapittel 8: Organisering av sentralkirkelige organer

VISJON FOR KIRKEORDNINGEN

Ny ordning for Den norske kirke skal bidra til;

- at kirken kan utføre sitt oppdrag i en ny tid
- glede og frimodighet til å utføre de mange ulike oppgaver
- god ressursutnyttelse – mer kirke for pengene

Den nye ordningen skal sikre medlemmene;

- god kirkelig betjening over hele landet
- glede over å tilhøre kirken
- at ordet blir forkynt og sakramentene forvaltet

Ordningen skal bidra til å gi de ansatte;

- glede i arbeidet
- tid til kjerneoppgavene
- tydelige og forutsigbare ledelsesstrukturer

Ordningen skal bidra til å gi rådsmedlemmene;

- glede ved å delta
- reell innflytelse
- gode beslutningsunderlag
- god administrativ støtte i arbeidet

Ordningen skal bidra til å gi kirkens frivillige medarbeidere;

- glede og frimodighet
- tro på fellesskapet
- tro på egne ressurser

KAPITTEL 1 BAKGRUNN FOR HØRINGEN

Kirkemøtet forutsatte i sak KM 5/13 pkt. 4 at det ”som et neste skritt” etter overføring av virksomhets- og arbeidsgiveransvar til et nyetablert nasjonalt kirkelig rettssubjekt, ”vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke”. Deretter het det samme sted at

Kirkemøtet ber Kirkerådet fortsette arbeidet med en fremtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta når denne loven er vedtatt. Som ledd i prosessen ber Kirkerådet om så snart som mulig å forberede en sak til Kirkemøtet som gir anledning til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg. Kirkemøtet er opptatt av at forståelsen av soknet som grunnenhet blir ivaretatt i arbeidet med en fremtidig kirkeordning.

Kirkemøtet har truffet en rekke vedtak som legger føringer for arbeidet med en fremtidig kirkeordning. Det gjelder sakene KM 9/02 Innstillingen fra Kirkerådets Kirke/stat-utvalg, KM 11/04 *Den norske kirkes identitet og oppdrag*, KM 8/05 *Kirkelige reformer*, KM 8/06 Kirkemøtets høringsuttalelse til NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*, KM 8/07 *Grunnlovsforankring, kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke*, KM 9/07 *Ordning for valg av biskop/Revisjon av ordning for bispenominasjon*, KM 10/08 *Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke*, KM 10/11 Kirkemøtets høringsuttalelse til *Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen (...)* og KM 12/11 *Den norske kirke som evangelisk-luthersk kirke i økumenisk kontekst*.

Kirkerådet vil legge frem to saker der Kirkemøtet inviteres til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg. Den ene saken gjelder arbeidet med en kirkelig forfatning, et overordnet kirkelig regelverk, *Den norske kirkes grunnlag*. Kirkemøtet 2014 bekreftet i sak KM 6/14 intensjonen i denne saken, og ba Kirkerådet arbeide videre med den med tanke på en prinsipiell og retningsgivende behandling i 2015.

Saken om *Den norske kirkes grunnlag* er utenfor rammen til herværende høring, men innholdet i det senere vedtatte regelverket som er tenkt å skulle bære dette navn, vil legge føringer for innholdet i den øvrige kirkeordningen. Langt på vei er dette også forfatningens formål. Vedtak om selve regelverket er ment å fremmes til behandling for Kirkemøtet i samband med at de øvrige deler av kirkeordningen skal vedtas mot slutten av inneværende tiår. I den andre saken – som er den foreliggende saken – har Kirkerådet villet identifisere de mest fremtredende elementer eller temaområder der det har vært ulike oppfatninger om hvordan forholdet burde reguleres i en fremtidig kirkeordning. Dette høringsnotatet sikter mot å identifisere de temaene der det er nødvendig å avveie ulike hensyn, der det foreligger reelle dilemmaer, der det er et kirkepolitisk handlingsrom og må foretas valg. Formålet er å beskrive så saklig som mulig de alternativer som synes å foreligge, og slik gi grunnlag for at Kirkemøtet kan foreta avveiningene og legge de føringene som anses viktige og nødvendige for det videre arbeidet. Saksdokumentet sikter etter dette ikke mot å beskrive en modell og heller ikke løfte frem alle viktige elementer som kirkeordningen vil måtte omfatte. Det begrenser seg til å behandle de spørsmålene der det av hensyn til det videre

utredningsarbeidet er behov for avklaring, dels med sikte på utformingen av et forslag til kirkeordning.

I den grad notatet inneholder vurderinger og stillingtagen er dette Kirkerådets foreløpige vurderinger og forslag. Når dokumentet har vært ute på alminnelig kirkelig høring, vil Kirkerådet drøfte saken på ny, og i et saksdokument for Kirkemøtet – etter planen i 2016 – gi uttrykk for sine vurderinger og anbefalinger i lys av de signaler som har fremkommet i høringen.

Kirkerådet legger til grunn at de veivalg som Kirkemøtet foretar i denne saken, vil legge betydelige føringer for den senere konkrete utformingen av kirkens ordninger. Disse ordninger vil trolig komme til å virke i lang tid fremover, og Kirkerådet ber om hjelp fra høringsinstansene.

Den 2. september 2014 la departementet fram høringsnotatet *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*. Departementets forslag til lovendringer har vært ute på høring. Enkelte forslag vil kunne danne en ramme for de spørsmål som tas opp i Kirkerådets høringsdokument, men uten å virke låsende for den debatt høringen inviterer til.

Denne høringen bygger på et grunnlagsarbeid om kirkeordning; *Kjent inventar i nytt hus* (2011) hvor en arbeidsgruppe utarbeidet en rapport til Kirkerådet og på den etterfølgende refleksjonsprosess høsten 2012, hvor alle kirkelige organer ble invitert til å sende innspill til arbeidet med ny kirkeordning. 730 menighetsråd og fellesråd sendte innspill til Kirkerådet, et sammendrag av disse ble forelagt Kirkemøtet i 2013.

KAPITTEL 2 UTGANGSPUNKTER FOR EN NY KIRKEORDNING

Dette kapitlet gir en oversikt over de viktigste prinsipper som ligger til grunn for utforming av en ny kirkeordning. Kapitlet beskriver også den utvikling i forholdet mellom staten og Den norske kirke som har foregått de senere år og hvordan dette muliggjør en gjennomgang av kirkens ordninger. Det er ikke hørings spørsmål til dette kapitlet.

INNLEDNING

Den bebudede økte selvstendighet for Den norske kirke, som er formålet med endringene i kirkeloven, muliggjør at Kirkemøtet kan fastlegge nye rammer for kirkens liv gjennom en ny kirkeordning.

Målsettingen med den nye kirkeordningen er å legge forholdene til rette for at kirken også med en ny relasjon til staten kan utføre sitt oppdrag. Herunder vil en sentral del av arbeidet med den nye kirkeordningen være å fastsette de nærmere organisatoriske strukturer – slik at disse muliggjør at kirken kan utføre sitt oppdrag på en best mulig måte.

Kirken trenger et sterkt engasjement både i sine demokratisk valgte rådsorganer, hos de ansatte – og ikke minst blant medlemmene. Formålet med kirkeloven fra 1996 er således relevant også for arbeidet med en kirkeordning Kirkemøtet skal vedta: loven skal ”legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.”

I en rekke vedtak har Kirkemøtet gitt uttrykk for hva som skal være *de grunnleggende eller overordnede mål* for kirkens virksomhet. Disse igjen står i et nært forhold både til kirkens oppdrag og dens selvforståelse. Allerede i 1994 formulerte Kirkemøtet dette slik: Den norske kirkes overordnede mål er at den «skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke». Komiteen mente at de hovedmål som igjen sprang ut av det overordnede mål «på en god måte [beskriver] kirkens vesen og oppdrag».

Kirkemøtet i 2014 videreførte i saken om Den norske kirkes *visjonsdokument* for den kommende periode at den som evangelisk-luthersk folkekirke skal være bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende. Ved å ha disse kjennetegn, vil kirken vitne i ord og gjerninger om frelse, frihet og håp i Jesus Kristus.

Under overskriften *Grunnlag og Mål* hørte disse fire kjennetegn med i Kirkemøtets vedtak også i 2004 i erklæringen om *Den norske kirkes identitet og oppdrag*. Her følger utdrag fra hvert av de seks punktene, ordrett slik Kirkemøtet i 2004 formulerte dem:

1. *En verdensomspennende kirke*

Den norske kirke er en del av den verdensomspennende kristne kirke som har sitt grunnlag i Jesu liv, død og oppstandelse.

2. *Kirke i Norge*

Den norske kirke er en videreføring av den kirke som ble etablert i Norge ved slutten av det første årtusen. (...) Som trossamfunn har folkekirken *en identitet* som er forankret i eget trosgrunnlag. Kirkemøtets vedtak om at Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke *gir uttrykk for denne identiteten* (kursivert her av Kirkerådet).

3. *En bekjennende kirke*

Den norske kirke bekjenner troen på den treenige Gud, Fader, Sønn og Hellig Ånd, som skaper, frelser og livgiver. Denne tro er forankret i de bibelske skrifter i Det gamle og Den nye testamente. Kirken ser de oldkirkelige bekjennelser som et uttrykk for den felles kristne tro som den deler med andre kirker. De særskilte lutherske bekjennelsesskrifter er et genuint uttrykk for denne felles tro.

4. *En misjonerende kirke*

Den norske kirke er selv et resultat av at kristen tro og gudstjeneste ble brakt til vårt land. Den er kalt av den treenige Gud til å vitne i ord og gjerning om det gode budskap. Den er kalt av den treenige Gud til å vitne i ord og gjerning om det gode budskap. For kirken er det således en forpliktelse å dele evangeliet om Jesus Kristus med alle mennesker både i vårt eget land og over hele verden, i ulike kulturer og sammenhenger.

5. *En tjenende kirke*

Den norske kirke er kalt av Gud til å stå på de svakes og utstøttes side, påpeke urett, lindre og overvinne nød. Den norske kirke skal være en tjenende kirke, et diakonalt fellesskap der mennesker gir omsorg og finner omsorg.

6. *En åpen kirke*

Troen på kirken som allmenn kaller Den norske kirke til å være en åpen kirke. Slik følger den sin Herre som møtte alle mennesker åpent og tydelig.

Kirkemøtet skal som ovenfor nevnt vedta *Den norske kirkes grunnlag* som Den norske kirkes forfatning eller øverste regelverk og derved også som fundament for den nye kirkeordningen, jf. KM 06/14. *Den norske kirkes grunnlag* blir en rettslig og teologisk forankring for kirken. Dette kan Kirkemøtet allerede i dag gjøre i kraft av sin kompetanse som kirkens øverste representative organ. Det krever ingen hjemmel i egen lov, men kirkeloven kan legge visse føringer for hva som kan inngå i dette regelverket, jf. nedenfor. Saken om *Den norske kirkes grunnlag* som ble bestilt til Kirkemøtet i 2015, vil være av *forberedende* karakter og skal beskrive:

- kirkens læregrunnlag
- kirkens selvforståelse, som folkekirke lokalt og nasjonalt, og som del av den verdensomspennende kristne kirke og den evangelisk-lutherske kirkefamilien
- kirkens oppdrag
- medlemskap og dåp

- kirken som en demokratisk oppbygd organisasjon
- betydningen av prestedtjenesten, andre vigslede tjenester og tilsynstjenesten.

RAMMER FOR KIRKEORDNINGEN I GRUNNLOVEN

Grunnlovens nye § 16 fra 2012 slår fast at ”Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten.” Det heter videre at ”Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov.”

Kirkemøtet har langt på vei overtatt den myndighet som den tidligere Grunnloven § 16 ga Kongen, det vil si regjeringen i kirkelig statsråd.

En del av rammeverket for den fremtidige kirkeordning skal altså fastsettes av Stortinget i lov. I en overgangsfase er det nødvendig med tilpasninger i den gjeldende kirkeloven, jf. saken omtalt ovenfor i kapittel 1, der hovedformålet er å etablere Den norske kirke som et eget rettssubjekt.

Når Den norske kirke blir et eget rettssubjekt, kan den overta statens ansvar for presteskapet og av de sentrale og regionale kirkelige organer.

Etter videre avklaringer kan Stortinget vedta den endelige, såkalte rammeloven for Den norske kirke som en separat lov eller som del av en mer omfattende lov om tros- og livssynssamfunn. Det er uklart hvor mye særregulering av Den norske kirke Stortinget vil vedta. Kirken vil selv kunne gi politiske signaler til denne prosessen. Kirkemøtet i 2014 bestilte således en egen sak til neste års kirkemøte «om hvilke områder en særskilt lovregulering av Den norske kirke bør omfatte» (sak KM 6/14 pkt. 3).

SAMFUNNSKONTRAKTEN

Kirken løses fra staten, men ikke fra samfunnet. Bak grunnlovsendingene i 2012 lå et stort politisk kompromiss mellom ulike fraksjoner i Stortinget, men også mellom lovgiverne og kirken. Kirkeforliket fra 2008 mellom partiene på Stortinget viste vilje til å gi Den norske kirke fortsatt bred plass i og for befolkningen, og trakk opp linjer med krav til videre demokratiske reformer i kirken. Stortinget sa seg fornøyd med de endringer i kirkelige valgordninger som ble gjennomført.

Med Grunnlovens nye § 16 uttrykker Stortinget et ønske fra statens side om at Den norske kirke skal fortsette å være en folkekirke, og staten forplikter seg til å understøtte denne folkekirken. Om finansieringen i en ny kirkeordning, se kapittel 4.

Når kirken blir et eget rettssubjekt og får en langt friere stilling vis-à-vis staten, får den større spillerom til å handle etter privatrettslige regler. Men Den norske kirke vil som allerede omtalt, fortsatt bli omfattet av særregulering som kun gjelder for dette trossamfunnet. Dette følger av Grunnloven § 16, som forutsetter at Stortinget både *kan og skal* gi særskilt lovgivning om Den norske kirke. Med en slik forankring i Grunnlov og lov vil Den norske kirke i noen grad forbli en offentligrettslig størrelse.

DEN NORSKE KIRKE SOM FOLKEKIRKE

Den norske kirke går fra å være en folkekirke med en tett forbindelse til staten til å bli en mer *selvstendig* folkekirke. Begrepet folkekirke ble ikke definert før grunnlovsvedtaket om at Den norske kirke ”forbliver Norges Folkekirke» (Grl. § 16), men fra stortingspolitikere ble det belyst i en interpellasjonsdebatt i Stortinget 12. februar 2013. Interpellanten sa at begrepet er brukt i Grunnloven ”for å gi Den norske kirke en fortsatt plass i samfunnet som en viktig og tilstedeværende institusjon for det norske folk, slik den har vært gjennom lange tider.”

Statsråden bekreftet dette synet og viste til at det er statens mål at kirkens virksomhet forblir landsdekkende, tilgjengelig i alle lokalsamfunn med prestetjeneste og gudstjenestetilbud og med mulighet for kirkens medlemmer å få døpt sine barn og bli konfirmert, viet og gravlagt. Statsråden pekte samtidig på at hvordan Den norske kirke fremstår og forstår seg selv som majoritetskirke i dagens flerkulturelle og multireligiøse samfunn, har imidlertid kirken et selvstendig ansvar for å utvikle og uttrykke.

I *Den norske kirkes identitet og oppdrag* fra 2004, uttalte Kirkemøtet at:

Den norske kirke er en videreføring av den kirke som ble etablert i Norge ved slutten av det første årtusen. I dag er Den norske kirke del av et bredt fellesskap av kirkesamfunn i vårt land. Fra sin grunnleggelse har kirken i Norge vært en del av europeisk kirke tradisjon. Denne tradisjon har satt varige spor i gudstjenesteliv, kirkeskikker og kirkeordning. Som folkekirke har kirken blitt formet av og satt sitt preg på kultur, historie og samfunnsliv. På ulikt vis har den hatt nære bånd til konge, statsmakt og andre myndigheter. Den norske stat er grunnlagt på territoriet til to folk, det samiske og det norske. Den norske kirke erkjenner at den har bidratt til fornorskning og undertrykkelse av samene som folk. Som folkekirke er Den norske kirke ikke identisk med folkefellesskapet, men er et særegent fellesskap bygd på dåpen og troen. Som trossamfunn har folkekirken en identitet som er forankret i eget trosgrunnlag. Kirkemøtets vedtak om at Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke gir uttrykk for denne identitet (punkt 2).

Videre uttalte Kirkemøtet:

Som folkekirke forholder Den norske kirke seg til allmenne livserfaringer i samfunnet, og søker gjennom kirkelige handlinger, i sitt gudstjenesteliv, og i øvrig virksomhet å reflektere menneskelivet i dets mangfold. Som folkekirke ønsker Den norske kirke fortsatt å være til stede i alle lokalsamfunn. Den ønsker med sin virksomhet å være integrert i lokalsamfunnets liv og hendelser, og at kristen tro og livstolkning skal prege både dagligliv og høytid (punkt 25).

Folkekirkebegrepet vil i hvert fall kunne romme disse dimensjonene:

- kirken har som mål og hensikt å nå ut til hele folket med evangeliet, i ord og handling. Kirkens oppdrag er rettet mot alle mennesker og kirken er således kirke for folket
- kirken bekjenner troen på den treenige Gud, Fader, Sønn og Hellig Ånd
- kirken er landsdekkende og lokalt forankret
- Dåpen er eneste medlemskriterium

- kirken har en bred kontaktflate, er nærværende og tilgjengelig for alle sine medlemmer
- kirken gir rom for ulike grader av deltakelse, ulike kulturer og tradisjoner og ulike teologiske retninger
- kirken erkjenner et særlig ansvar overfor det samiske folk
- kirken er forpliktet overfor hele samfunnet. Dette kommer til uttrykk gjennom kirkens diakonale og sosiale ansvar for hele befolkningen
- kirken er oppbygd som en demokratisk organisasjon

Det er viktig at Den norske kirke fortsetter arbeidet med å finne uttrykk for sin selvforståelse som folkekirke – både i et lokalt og et nasjonalt perspektiv.

Den norske kirke er både en folkekirke og et trossamfunn. Kirkens oppdrag og virksomhet har sin primære forankring i kirkens tro og lære, og kirken har en identitet adskilt fra statlig og kommunal virksomhet. Kirken blir til og holdes ved like der evangeliet om Jesus Kristus lyder, og sakramentene er virksomme. Kirken er i teologisk forstand et trossamfunn, med basis i den gudstjenestefeirende menighet.

I dagens statlige lovgivning behandles Den norske kirke i noen grad som andre trossamfunn. Trossamfunnslovens første kapittel gjelder også for Den norske kirke. Som trossamfunn vil Den norske kirke – på selvstendig grunnlag – fastsette sine egne ordninger, som for eksempel liturgier, tjenesteordninger og ulike bestemmelser om interne forhold.

HOVEDPRINSIPPER FOR EN NY KIRKEORDNING

Ut over det som allerede er nevnt om de mer overordnede føringer eller beskrivelser, har kirkens organer ved ulike korsveier formulert andre målsettinger eller kriterier for en ny kirkeordning. Det vedtaket som er mest utførlig, er Kirkemøtets uttalelse i 2007 om *Hovedprinsipper og føringer for utarbeidelse av kirkeordning for Den norske kirke* (KM 8/07 pkt. 1.2.2). Prinsippene er fremdeles gyldige for det arbeid som nå pågår.

I 2007-vedtaket gjentok Kirkemøtet i pkt. 1.2.2 nr. 2 sin selvforståelse av Den norske kirke som en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke, jf. ovenfor om *Den norske kirkes identitet og oppdrag* og sakene om kirkens visjonsdokument.

Det sentrale aspektet ved folkekirkebegrepet om at kirken skal være landsdekkende, nærværende og tilgjengelig for alle sine medlemmer, er særskilt omtalt i pkt. 1.2.2 nr. 14.

Fra det nevnte sted i 2007-vedtaket skal dessuten gjengis følgende føringer:

Kirkeordningen må formulere kirkens oppgave, som omfatter forkynnelse av evangeliet og forvaltning av sakramentene i gudstjenestefeiring og kirkelige handlinger (dåp, konfirmasjon, ekteskapsinngåelse og begravelse), trosopplæring, sjelesorg, diakoni, kirkemusikk, misjon og kirkelig kulturarbeid. Dette er oppgaver som må løses lokalt. Den øvrige kirkelige struktur skal støtte opp om

lokalmenighetens løsning av disse oppgavene, ivareta tilsyn og samordning, og ivareta Den norske kirkes kontakter med andre kirker og tros- og livssynssamfunn (nr. 3).

Kirkeordningen må sikre at all kirkelig prioritering tar utgangspunkt i den lokale menighetens behov. Den lokale virksomheten er livsnerven i kirken (nr. 8)

Kirkeordningen må understreke og styrke soknenes betydning og innflytelse i hele kirkens organisasjon. Soknet er grunnenheten i kirken. Soknet skal fortsatt være selvstendig rettssubjekt og eier av kirkebygg. Denne organisasjonsstrukturen skal sikre kirkelig nærvær og kirkebygg i alle landets lokalsamfunn (nr. 9)

Kirkeordningen skal (...) legge til rette for samvirke mellom tjenestelinjen i den ordinerte tjeneste og rådene, og mellom lokale, regionale og sentrale organer (nr. 7)

Kirkeordningen skal sikre kontinuitet i kirkens forhold til dens medlemmer, lokalsamfunn og storsamfunn (nr. 10)

Kirkeordningen skal legge til rette for en dynamisk videreutvikling av kirkens liv i møte med et samfunn og en kultur i endring (nr. 11).

Kirkeordningen skal også bidra til å bevare og styrke enheten mellom dem som tilhører Den norske kirke, mellom menigheter, bispedømmer og Den norske kirke som helhet, og med hele den verdensvide kirken (13).

Kirken skal gi rom for et mangfold med hensyn til tradisjoner, kultur og teologi og ulike grader av trosengasjement og deltakelse (15).

Kirken har et særskilt ansvar for å ivareta samisk kirkeliv som en nødvendig og likeverdig del av Den norske kirke. Dette begrunnes i samenes sterke historiske tilknytning til Den norske kirke, samt i samenes status som urfolk i Norge (nr. 16).

Disse rammene eller føringene er ansett som ivaretatt ved alle de løsninger som presenteres som aktuelle under de enkelte veivalg. Der Kirkerådet mener det er ulik grad av ivaretagelse eller måloppnåelse ved alternativene, søkes det belyst.

KAPITTEL 3: FORHOLDET MELLOM LOKALT, REGIONALT OG NASJONALT NIVÅ

I en situasjon hvor Den norske kirke skilles ut fra staten og får rettslig handleevne, reises spørsmålet om hvordan myndighetsforholdene skal være mellom organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Dette kapitlet beskriver dagens nivåer og drøfter hvorvidt oppgaver skal flyttes fra et nivå til et annet i kirken.

DAGENS SITUASJON

Den norske kirke framstår organisatorisk på ulike nivåer, fra det lokale (representert den enkelte menighet/det enkelte sokn) til det nasjonale, med ulike regionale mellomnivåer (prosti, bispedømme). Også kommunenivået – med kirkelig fellesråd som organ for alle sokn i kommunen – kan ses på som et mellomnivå, når det omfatter mer enn ett sokn. Preget av å være et mellomnivå er særlig tydelig i større bykommuner med mange sokn. På den annen side er kirkelig fellesråd etter kirkelovens ordning et organ for soknet og slik sett et lokalt kirkelig organ, på samme måte som menighetsrådet.

Et avgjørende spørsmål for utformingen av kirkeordningen er hvordan de ulike nivåene skal organiseres og hvordan forholdet mellom dem skal reguleres når det gjelder oppgaver og myndighet. Spørsmål som gjelder organiseringen av de ulike nivåene vil bli tatt opp i henholdsvis kapittel 5 (den lokale kirke), kapittel 6 (biskop og bispedømme) og kapittel 8 (sentralkirkelige organer). Temaet for herværende kapittel er forholdet mellom de ulike nivåene.

Soknet er ifølge kirkeloven § 2 «den grunnleggende enhet i Den norske kirke». Soknets betydning i kirken er gjentatte ganger uttrykt av Kirkemøtet (for eksempel i KM 8/07 og 5/13). Teologisk er en slik forståelse forankret i den lutherske bekjennelses kirkeforståelse, der kirken forstås som «forsamlingen av de hellige, der evangeliet forkynnes rent og sakramentene forvaltes rett» (Confessio Augustana art. VII). Fordi kirkens grunnleggende funksjoner springer ut av det gudstjenestefeirende fellesskap, er det i den lokale menighet at kirkens oppgaver primært må løses, jf. kulepunkt 5 ovenfor i kapittel 2 om hovedprinsipper for en ny kirkeordning. Soknets status som grunnenhet springer i dette perspektiv ut fra at det er den organisatoriske ramme for den gudstjenestefeirende menighet i et bestemt geografisk område. Med utgangspunkt i lokalmenighetens grunnleggende rolle har man i luthersk sammenheng gjerne tillagt lokalmenigheten betydelig selvstyre og innflytelse over sin egen virksomhet, bl.a. i form av innflytelse på hvem som skal bli menighetens prest.

Dette innebærer ikke at soknene kan forstås løsrevet fra andre sokn eller fra kirken som helhet. Samtidig som kirken er lokal, er den også universell. Kirkens universelle karakter kommer bl.a. til uttrykk i fellesskap og forpliktende strukturer menighetene mellom i rammen av Den norske kirke. Gjennom sin organisasjonsstruktur på nasjonalt og regionalt nivå skal

Den norske kirke ivareta menighetenes interesser, bevare enheten og samarbeidet mellom dem, og løse oppgaver som menighetene vanskelig kan løse hver for seg.

I sin nåværende organisering har Den norske kirke *som nasjonal* størrelse både episkopale og synodale trekk. Med stor grad av selvstyre for menighetene/soknene, er det ofte fremhevet at kirken også har kongregasjonale trekk. Med «episkopal» mener en at kirken har biskoper som øver tilsyn overfor menigheter, prester og andre ansatte. Med «synodal» mener en at kirken har en struktur med valgte råd med styringsansvar. Mens man i noen kirker har rendyrket enten en episkopal eller en synodal struktur, har Den norske kirke elementer fra begge. Forholdet mellom det episkopale og det synodale preges i Den norske kirke av samvirke, der biskopene både samvirker med rådene og selv er medlem *ex officio* av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Dette samvirket på regionalt og nasjonalt nivå har sin parallell på lokalt nivå, der prester har en relativt selvstendig stilling overfor soknets organer (menighetsråd og fellelråd), samtidig som de samarbeider med folkevalgte i soknets organer. Soknepresten eller en annen prest er alltid fast medlem av menighetsråd og fellelråd.

I alle kirkelige rådsorganer er det således i dag et samvirke mellom de som representerer *den ordinerte tjeneste* (prestedtjenesten/ordinerte prester) og representanter for *det allmenne prestedømme* (leke eller ikke-geistlige). *Embete og råd*-modellen slik denne ble utformet av Kirkemøtene fra 1984 og fremover tilrettelegger med andre ord for at det i kirkestyret, både lokalt, regionalt og nasjonalt, er et samvirke mellom de som har et særskilt ansvar for den offentlige tjeneste med ord og sakrament og de som representerer menighetens leke medlemmer.

Embete og råd-modellen dreier seg ikke om ansattes medbestemmelse, og heller ikke primært om ansattegruppers fagkompetanse i rådene. Modellen fremhever både prestetjenestens særskilte ansvar for læren, for forkynnelse og sakramentsforvaltning, og lekfolkets aktive medansvar:

Kirkens organer har sitt utspring i den troende og bekjennende menighet, slik den først og fremst trer frem i gudstjenestefellesskapet på lokalplanet. Derfor er det lokalmenigheten med dens organer som danner grunnenheten i kirkeorganisasjonen. Det er for å tjene evangeliets fremme og forvaltningen av nådemidlene at menigheten skaper sine styringsorganer. Ordnings- og styringsmandatet er et felles ansvar for hele kirken. Dette mandat har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament. Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått seg overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærerne, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger. (sak KM 05/84 pkt. 1).

Innenfor rammen av statskirkeordningen hadde både biskoper og rådsorganer et oppdrag fra Kongen som øverste kirkestyre. I og med grunnlovsendringene i 2012 er Kongens særskilte kirkestyre bortfalt, og trolig fra 2017 er ingen del av kirken lenger å forstå som del av den statlige virksomhet. Styringen og organiseringen av kirken må i denne situasjon forankres i kirkens egne organer.

Det betyr at elementer i kirkens organisering som har vært begrunnet i statens rolle som kirkestyre, enten må begrunnes og forankres på en ny måte eller kan organiseres på en annen måte. Selv om staten ikke lenger vil være kirkestyre, representerer forholdet til staten likevel fortsatt en viktig faktor for kirkens organisering, både på grunn av fortsatt lovregulering av kirkelige forhold og på grunn av fortsatt statlig finansiering av kirkelig virksomhet.

Et viktig spørsmål mer generelt ved arbeidet med kirkeordningen er hvordan oppgaver og myndighet skal fordeles mellom nivåer og organer i kirken. Det handler i denne sammenheng om hvilke oppgaver som skal løses på hvilket nivå, og hvilket organ som skal ha ansvaret for at de blir løst.

Når det gjelder oppgavefordeling mellom nivåer og organer i nåværende kirkeordning, er denne primært regulert gjennom bestemmelsene i kirkeloven. Mens menighetsråd og fellelsråd har sin virksomhet knyttet til oppgaver i soknet (§§ 9 og 14), skal bispedømmerådene og Kirkemøtet dels støtte opp om virksomheten i soknene, dels ivareta oppgaver knyttet til samarbeid og spørsmål som gjelder hele kirken (§§ 23 og 24).

Myndighetsfordeling handler om forholdet mellom nivåer og organer i løsningen av oppgaver, herunder ikke minst i hvilke sammenhenger organer på høyere nivå er overordnet organer på lavere nivå.

Det er i gjeldende kirkeordning ikke noe generelt over- eller underordningsforhold mellom ulike nivåer i kirken. Organer på regionalt og nasjonalt nivå har ikke noen generell myndighet overfor soknet, bare der de har eksplisitt hjemmel til det. Slike hjemler finnes i dag i kirkeloven og i andre bestemmelser gitt av Kongen eller departementet. I klageordninger er det på det aktuelle område et uttalt over- og underordningsforhold. I tillegg til de oppgaver som uttrykkelig er tillagt soknet ifølge kirkeloven, har Kongen og departementet en generell adgang til å pålegge menighetsråd og fellelsråd oppgaver som ikke er nevnt i loven (kirkeloven §§ 9 siste ledd og 14 siste ledd).

Som eksempler på saker der vedtak i organer på regionalt og nasjonalt nivå har konsekvenser for virksomheten i soknet, kan i dagens kirkeordning nevnes:

Kirkemøtet (ifølge kirkeloven §§ 20 og 24)

- fastsetter gudstjenestebøker og liturgier
- fastsetter kvalifikasjonskrav og tjenesteordninger for diakoner, kateketer og kantorer
- gir regler for bruk av kirkene og om kirkenes inventar og utstyr
- behandlingsansvar for medlemsregisteret

Bispedømmerådet (ifølge kirkeloven §§ 16, 18, 20 og 23)

- Tilsetter menighetsprester
- Fordeler statlig tilskudd til soknene
- Fatter vedtak om endringer i sokneinndeling, herunder opprettelse og sammenslåing av sokn (delegert myndighet 1996)
- Godkjenner opptak av lån på soknets vegne, samtykke til avhending av fast eiendom som ikke er nødvendig for kirken samt å godkjenne soknets regler om betaling for bruk av kirkene

I tillegg til de oppgaver og den myndighet som er fordelt mellom rådsorganene (i den «synodale» linjen), har også biskopen oppgaver og myndighet overfor soknet og soknets organer (jf. det «episkopale» elementet i kirkeordningen). Ved siden av den generelle myndighet som ligger i tilsynsansvaret, har biskopen også forvaltningsmessig myndighet i visse saker, f.eks. når det gjelder bruk av kirker og når det gjelder godkjenning av lokal gudstjenesteordning og lokal trosopplæringsplan.

Et viktig aspekt ved forholdet mellom organer på ulike nivåer i kirken er hvordan de ulike organene blir satt sammen. I alle rådsorganer i Den norske kirke er et overveiende flertall av representantene valgt direkte eller indirekte av kirkemedlemmene. I menighetsrådet velges alle medlemmene bortsett fra en prest direkte av kirkemedlemmene. I fellelrådet er alle medlemmer bortsett fra geistlig og kommunal representant oppnevnt av menighetsrådene. I bispedømmerådet er sju medlemmer direkte eller indirekte valgt av kirkemedlemmene. I noen bispedømmer velges alle direkte av kirkemedlemmene, i andre velges noen direkte fra kirkemedlemmene, mens noen velges av medlemmene i menighetsrådene.

Forholdet mellom direkte og indirekte valg har vært hyppig debattert i kirken. Det har vært anført at en ordning med indirekte valg i større grad ivaretar sammenhengen mellom soknene og bispedømmeråd/Kirkemøte, siden det da kommer tydeligere frem at (de leke) medlemmene er valgt fra menighetene. Det har vært hevdet at en ordning med direkte valg i stedet kan oppfattes som at bispedømmeråd/Kirkemøte har et mandat fra kirkemedlemmene uavhengig av menighetene, noe som kan svekke forståelsen av soknet som grunnenheten i kirken. Som argument for en ordning med direkte valg har det vært anført at dette tydeliggjør det enkelte kirkemedlems medansvar og medinnflytelse for kirkens øverste organer. Det har også vært hevdet at en ordning med direkte valg vil kunne føre til større engasjement og oppslutning i de kirkelige valgene, noe som kan styrke den demokratiske legitimiteten til de kirkelige organer på regionalt og nasjonalt nivå. En nærmere drøfting av dette spørsmålet finnes i utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke, 2008*.

OMRÅDER FOR ENDRING OG ALTERNATIVER FOR VEIVALG

En endring av statens rolle overfor kirken vil også få konsekvenser for oppgave- og myndighetsfordeling mellom kirkelige organer. Når staten i mindre grad regulerer kirkelig organisering gjennom lovgivning, og statlige myndigheter ikke lenger utøver myndighet i indrekirkelige spørsmål, vil dette måtte ivaretas av kirkelige organer. I en situasjon der nåværende kirkelov erstattes av en kortfattet rammelov, vil bestemmelser om den kirkelige organisering gis av Kirkemøtet gjennom å vedta en kirkeordning. Hvor stort handlingsrom

Kirkemøtet vil ha når det gjelder å utforme kirkeordningen, avhenger av hvor detaljert rammeloven blir. I tillegg vil myndighet som Kongen og departementet har utøvd i kirkesaker bli overført til kirkelige organer, i første rekke til Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste representative organ.

I utgangspunktet berøres ikke den myndighet som er tillagt soknene gjennom en videre overføring av myndighet fra staten til kirkelige organer. En slik overføring vil likevel kunne få konsekvenser for forholdet mellom de ulike nivåene i kirken. Selv om den formelle fordelingen av myndighet mellom lokalt og nasjonalt nivå ikke endres, skjer det for det første en *samling* av myndighet, der myndighet som har vært fordelt på Kirkemøtet, departementet, regjeringen og Stortinget, nå legges til Kirkemøtet. Det *kan* hevdes at denne samlingen av myndighet på nasjonalt nivå også innebærer at man ikke i samme grad har organer som balanserer og korrigerer hverandre. Bortsett fra hva gjelder forholdet mellom Stortinget og regjeringen, kan det spørres om det er treffende å tale om slik balansering eller korrigering av myndighet. Utviklingen har vært at Kirkemøtet fra sin etablering i 1984 har blitt tilført stadig mer myndighet som før har ligget hos departementet eller kongen som kirkestyre. Reformen departementet nå har hatt på høring er et ytterligere langt skritt i denne utviklingen. Denne utviklingen har alene hatt som mål å øke det kirkelige selvstyret, ikke balansere myndighet mellom Kirkemøtet og de andre organene nevnt. At Kirkemøtet skal være Den norske kirkes øverste representative organ, er ikke gjenstand for debatt. Like fullt er det viktig å gjennomtenke på nytt hva som er en hensiktsmessig oppgave- og myndighetsfordelingen mellom organene på nasjonalt nivå (jf. kapittel 8).

Det vil dessuten være nødvendig å gjennomtenke fordelingen av oppgaver og myndighet mellom nivåene. En utvikling som ensidig innebærer en styrking av det sentrale nivået i kirken, vil av enkelte kunne oppfattes som en relativ svekkelse av soknet og lite forenlig med det Kirkemøtet i 2007 uttalte om at «Kirkeordningen må understreke og styrke soknens betydning og innflytelse i hele kirkens organisasjon», jf. ovenfor i kapittel 2. Dette kan tale for en viss vertikal balansering av myndighet i form av myndighetsoverføring fra nasjonalt til lokalt nivå i strukturen. Et ønske om å balansere myndighet vertikalt kan også åpne for en myndighetsoverføring fra nasjonalt til regionalt nivå.

Likeledes kan en overføring av myndighet fra regionalt til lokalt nivå vurderes. Hvis innstillingsrett for prestestillinger overføres fra regionalt til lokalt nivå, jf. kapittel 7, vil det innebære en slik myndighetsoverføring.

Kirkerådet ber høringsinstansene om å komme med innspill til hvilke typer oppgaver som kan være aktuelle å plassere på regionalt eller lokalt nivå, jf. hørings spørsmålet nedenfor.

Ved siden av eventuelt å overføre myndighet, er det også mulig å etablere og videreutvikle prosedyrer der ulike nivåer samvirker i avgjørelsen av bestemte saker, f.eks. i tilsettingssaker. Samtidig må ikke slike prosedyrer gjøres så kompliserte at de blokkerer nødvendige avgjørelser eller gjør prosesser unødvendig langdryge og ressurskrevende.

Et viktig hensyn i kirkeordningen er at soknet har tilstrekkelig myndighet til å løse sine oppgaver. Det er i denne sammenheng ikke noe problem at sokn kan velge å løse sine

oppgaver forskjellig. Hensynet til lokal selvbestemmelse og stedegen tilpassing må likevel balanseres mot helhetskirkelige hensyn. Det gjelder f.eks. hensynet til å være en landsdekkende folkekirke, der det er viktig med visse felles standarder for hvordan kirken er organisert og blir drevet lokalt, for dermed å sikre at det er den samme kirke man møter overalt. Samtidig utelukker ikke slike felles standarder stor grad av lokal variasjon, slik f.eks. gudstjenestereformen legger opp til.

Ifølge luthersk kirkeforståelse er enhet i læren med på å konstituere enhet i kirken. Kirkeordningen må derfor inneholde elementer av forpliktelse på et felles læregrunnlag. Basis for dette er kirkens forpliktelse på skriften og bekjennesskriftene. Dette skjer i første rekke gjennom biskopenes tilsyn (se kapittel 6) og gjennom vedtak på Kirkemøtet, blant annet i liturgisaker.

Til diskusjonen av forholdet mellom lokalt og sentralt nivå i kirken hører også spørsmålet om hvordan organer på regionalt og nasjonalt nivå velges. Et viktig tema er i denne sammenheng forholdet mellom direkte og indirekte valg. Den nåværende ordning med kombinasjon av de to valgformene er et kompromiss. Kirkerådet mener allikevel at den nye ordningen trenger å virke en tid før den tas opp til fornyet vurdering.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

A: Kirkerådet mener at den nåværende oppgave- og myndighetsfordeling mellom de ulike nivåer og organer i hovedtrekk bør videreføres.

B: Kirkerådet mener at oppgaver og myndighetsfordeling mellom de ulike nivå bør justeres slik at den lokale kirke styrkes.

C: Kirkerådet mener at oppgaver og myndighetsfordeling mellom de ulike nivå bør justeres slik at den regionale kirke styrkes.

Høringsspørsmål:

1 Bør det gjøres endringer i fordelingen av oppgaver og myndighet mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå? I så fall hvilke og hvorfor?

Merk:

Større endringer i oppgavefordeling som spørsmålet her reiser *kan* medføre behov for endring også i finansieringsordningen. Høringsinstansen bør derfor vurdere dette spørsmålet og spørsmålene 2 til 4 om finansieringsordning i sammenheng. Spørsmålet må også ses i sammenheng med spørsmål 7 om nivået for kirkelig fellesorgan, samt spørsmål 14 og 15 om bispedømmerådets rolle.

KAPITTEL 4: ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER

Den norske kirke har ikke uttrykt ønske om en endring av dagens finansieringsordning. Dersom staten ønsker å endre dagens finansiering over kommunale og statlige budsjetter, er det viktig at de kirkelige organene gjør seg opp en mening om hvilken finansieringsordning en ønsker. Finansiering er kanskje det enkeltspørsmål som mest kan påvirke måten å organisere kirken på. Dette kapitlet presenterer de viktigste alternativene til dagens finansieringsordning.

DAGENS SITUASJON

Den norske kirkes virksomhet finansieres i dag i hovedsak gjennom fem typer kilder:

Statlig: Staten dekker gjennom bevilgninger over statsbudsjettet utgiftene til presteskaper og til kirkelig administrasjon sentralt og i bispedømmene. Staten finansierer også trosopplæring og et antall kateket- og diakonstillinger gjennom overføringer til fellestrådene. I tillegg dekkes noen andre mindre formål .

Kommunalt: Kommunene er i henhold til kirkeloven § 15 pålagt å dekke utgifter til bl.a. bygg og vedlikehold av kirker, anlegg og drift av gravplasser, utgifter til ansatte i soknet og kontorlokaler. Pengene ytes som tilskudd til kirkelig fellestråd. Kommunene dekker om lag 2/3 av kirkens totale driftskostnader, hvilket bidrar til å sikre en selvstendig lokalkirkelig organisering.

Fond og stiftelser: Det er knyttet en rekke stiftelser og mindre fond til flere av bispedømmene og menighetene i Den norske kirke. Til mange av disse er det knyttet helt særskilte formål ofte utformet av et eldre vedtak i menigheten eller en privat giver.

Gaver: I tillegg til bevilgningene fra stat og kommune samles det inn penger gjennom kollekter, givertjeneste osv. til ulike kirkelige formål. I menighetene inngår slike midler som regel i menighetsrådenes budsjetter for å finansiere tiltak som kommunen ikke finansierer gjennom fellestrådet. En del menigheter driver også barnehager og andre institusjoner som inngår i fellestrådets eller menighetsrådets budsjett og regnskap. Ved siden av det som samles inn av menighetene, finansierer en rekke foreninger, organisasjoner og institusjoner innenfor Den norske kirkes ramme sin virksomhet gjennom innsamlede midler.

Opplysningsvesenets fond: Dette fondet har sin opprinnelse i kirkens eiendommer fra gammel tid; eiendommer som tilhørte presteembetene. Fondet er hjemlet i Grunnloven og i Lov om Opplysningsvesenets fond. Avkastningen skal brukes til kirkens beste.

Finansieringen av Den norske kirke må sees i sammenheng med ordninger for offentlig støtte til andre tros- og livssynssamfunn. I dag fordeles slik støtte som en slags kompensasjonsordning, der andre tros- og livssynssamfunn mottar tilsvarende beløp fra stat og kommune som tilsvarer det som brukes på Den norske kirke per medlem.

SITUASJONEN VED NY LOVGIVING FOR KIRKEN

Det offentlige utvalget som vurderte statens tros- og livssynspolitik (NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*), la til grunn at ordningen med offentlig støtte til tros- og livssynssamfunn skal fortsette, men foreslo større grad av likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunnet. Utvalget foreslo i den sammenheng overgang til en rent *statlig* finansieringsordning for andre tros- og livssynssamfunn, men forutsatte at den offentlige finansiering for Den norske kirkes del fortsatt skulle være delt mellom stat og kommune.

I høringsnotatet om *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille* (2014) følger departementet opp Grunnlovens nye §16 om at Den norske som Norges folkekirke ”som sådan” skal ”understøttes” av staten. Departementet foreslår at den statlige finansieringen fortsetter som før, men i form av rammetilskudd som Kirkemøtet så fordeler. Dette vil etter forslaget bli nedfelt i kirkeloven som Stortinget etter planen vil vedta våren 2016, med sikte på å gjennomføre det tydelige skillet mellom staten og kirken. I denne ”forvaltningsreformen” forutsetter departementet også at den kommunale finansieringen av kirken fortsetter som før.

Denne revisjonen av kirkeloven er ment å være midlertidig. Regjeringen vil utarbeide en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn, der lovreglene om Den norske kirke vil inngå. I sin plattform har regjeringen sagt at de økonomiske tilskuddene til tros- og livssynssamfunn skal baseres på prinsippet om økonomisk likebehandling. Dette følger av siste ledd i Grunnlovens §16 om at ”Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.”

Den rammelovgivningen som Kirkemøtet har bedt om og som departementet tar sikte på, kan medføre endringer i finansieringen av kirken. Departementet signaliserer at også en form for medlemsfinansiering da vil være naturlig å vurdere.

OMRÅDER FOR ENDRING OG ALTERNATIVER FOR VEIVALG

Finansieringsordningen er en av de mest betydningsfulle faktorer for en fremtidig kirkeordning. Det er umulig å se de ulike organisatoriske spørsmål uavhengig av finansieringsordningen. Den omlegging av finansieringen som signaliseres av departementet, kan komme raskt og krever at kirken tar stilling til hvilken ordning som er ønskelig og spiller denne inn i den politiske prosessen.

En fortsatt kommunal finansiering av den lokale kirkes virksomhet sikrer en fortsatt nær relasjon mellom den lokale kirke og kommunen og bygger opp om arenaer for kirkelig tilstedeværelse og nærhet til lokalsamfunn. Dette ble tydelig understreket av de lokale kirkelige organer som uttalte seg i ”refleksjonsprosessen” i 2012 (Sammendrag av innspill, KM 05/13, side 5). Den omfattende kommunale finansiering av kirken i dag, leder mot et kirkelig organ på kommunenivå. De kirkelige fellesrådene ivaretar nå dette, men det kan kanskje vurderes om relasjonen kan sikres på andre måter.

En kommunereform med sammenslåing til større kommuner, vil automatisk medføre endringer i den kirkelige strukturen, ved at de kirkelige fellesrådene slås sammen til større

kirkelige fellestråd som følger de nye kommunegrensene. Sammenslåing av små kommuner vil mange steder kunne ha en positiv effekt i form av styrket faglig kompetanse innen forvaltningsoppgaver som kirkebygg, økonomi og ivaretagelse av arbeidsgiveransvar. Sammenslåing av større kommuner kan på den annen side svekke arenaer for kirkelig tilstedeværelse i nærmiljøene ved at det blir større avstander mellom soknene og kirkelig fellestråd.

I den kirkelige gjennomtenkning av fremtidige muligheter, kan man i tillegg til dagens ordning hente frem kirkelige og statlige utredninger av ulike modeller for finansieringen av Den norske kirkes virksomhet:

- *Ordning med medlemsavgift:* En slik ordning innebærer at kirkemedlemmene betaler en årlig avgift til Den norske kirke. Avgiften kan enten være et fast beløp per medlem eller være avhengig av skattbar inntekt. En forutsetter at medlemsavgiften kan kreves opp over skatteseddelen. En slik løsning ble foreslått av flertallet i Kirkerådets kirke-stat-utvalg (Samme kirke – ny ordning, 2002).
- *Ordning med livssynsavgift:* Også slik avgift kreves opp over skatteseddelen, men betales av alle. De innsamlede midler fordeles så til de ulike tros- og livssynssamfunn ut fra deres medlemstall. Avgiften for personer som ikke er medlem av noe tros- og livssynssamfunn, overføres til et humanitært eller allmennyttig formål. En slik løsning ble foreslått av et mindretall i Kirkerådets kirke-stat-utvalg. Kirkene i Italia og på Island er finansiert slik.
- *Kombinasjonsløsninger:* Flertallet i det offentlige stat-kirke-utvalget foreslo en kombinasjon av offentlig finansiering og en medlemsavgift (NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*). Det er også mulig å tenke seg andre kombinasjoner.

Uansett vil den fremtidige finansieringen av kirken medføre krav til innsparing og forenkling fordi de økonomiske rammene forventes å bli stramme og fordrer at kirkelige organer foretar krevende prioriteringer av hvor midlene skal gå. Kirken må jakte "tidstyver" og minske ressurstap. Antall forvaltningsnivåer i kirken må også vurderes i lys av kostnadene. Det er et viktig mål at kirken finner frem til en enklere organisasjonsstruktur som innebærer mer rasjonell bruk av knappe midler.

Med usikkerhet knyttet til det fremtidige nivået på den offentlige finansiering, vil betydningen av privat finansiering øke i fremtiden. Det er derfor viktig at kirken er organisert på en måte som både stimulerer til frivillige gaver og som kan nyttiggjøre seg slike gaver på en best mulig måte, uten å fortrenge den offentlige finansiering.

Et avgjørende veivalg synes å være:

- Dersom dagens kommunale og statlige finansiering endres, bør kirken da søke en ordning med betaling for alle over skatteseddelen ("livssynsavgift") *eller* en ordning med

medlemsavgift for dem som er medlem i Den norske kirke, og der kirken muligens må innkreve avgiften selv?

Kirkerådets foreløpige vurdering:

Kirkerådet mener en fortsatt finansiering av Den norske kirke over kommunale og statlige budsjetter er den beste til å sikre en bred folkekirke med en kirkelig nærhet og tilstedeværelse i alle lokalsamfunn.

A: Dersom finansieringsordningen endres av politiske myndigheter, mener Kirkerådet finansiering av Den norske kirke i fremtiden bør foregå ved en form for medlemsavgift. En medlemsavgift vil best kunne sikre engasjement og eierskap for de som er medlemmer.

B: Dersom finansieringsordningen endres av de politiske myndigheter, er en livssynsavgift det mest aktuelle alternativ.

C: Dersom finansieringsordningen endres av politiske myndigheter, mener Kirkerådet at staten bør ta over ansvaret for å finansiere hele Den norske kirke. En statlig finansieringsordning vil sikre likebehandling i finansieringsordningen i både rike og fattige kommuner.

Høringsspørsmål:

- 2 Deler høringsinstansen Kirkerådets vurdering om at dagens finansieringsordning er den beste til å sikre en bred folkekirke?**
- 3 Dersom dagens finansieringsordning for Den norske kirke faller bort, hvilken ordning vil høringsinstansen gå inn for? Begrunn synspunktet.**
- 4 Hvordan kan kirkestrukturen forenkles for å redusere ressursløsning?**

Merk:

Spørsmålene hører sammen med hva høringsinstansen svarer i spørsmål om oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og sentralt i spørsmål 1. Svar på spørsmål 2 påvirker spørsmål 7 om behovet for fellesorgan i fremtiden.

KAPITTEL 5: DEN LOKALE KIRKES ORGANISASJON OG LEDELSE

I dette kapitlet behandles spørsmål om hvordan den lokale kirke skal organiseres og hvordan virksomheten skal ledes. Kapitlet omhandler soknet som grunnenhet, forholdet mellom soknets rådsorganer og hvordan lokal daglig ledelse skal organiseres.

DAGENS SITUASJON

Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og har en relativt selvstendig stilling (jf. kirkeloven § 2). Et sokn utgjør et bestemt geografisk område og det har kirkemedlemmene bosatt i soknet som medlemmer. Det skal i ethvert sokn være minst én kirke der det regelmessig feires gudstjenester og forrettes kirkelige handlinger (jf. kirkeloven § 17).

Med utgangspunkt i forslag fra Kirkelovutvalget (NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning*) ble det ved kirkelovreformen av 1996 gjort flere endringer i den lokale kirkes organisering. Før 1996 fantes det en del lokale enheter som ikke hadde full soknstatus, men som gikk under betegnelsen kapelldistrikt. I og med kirkelovsreformen ble kapelldistrikt enten omgjort til sokn eller slått sammen med det soknet det lå under. Ved siden av de endringer som ble gjort i og med kirkelovsreformen, er det også senere blitt gjort endringer i sokneinndelinger, først og fremst ved at sokn er blitt slått sammen. I noen tilfelle har det ført til sokn med flere kirker. Siden 1996 har myndigheten til å gjøre endringer i sokneinndelingen vært delegert til bispedømmerådene. Det er i dag i Den norske kirke 1 247 sokn, med en variasjon i medlemstall fra 30 til 19 600.

Det har siden 1873 vært bestemmelser om avholdelse av menighetsmøter som har kunnet uttale seg og fatte visse avgjørelser på soknets vegne, bl.a. innføring av salmebok og liturgi. Menighetsmøtets oppgaver er i dag regulert i kirkeloven §§ 10 og 11. Menighetsmøtet består av alle stemmeberettigede kirkemedlemmer i soknet.

Det har siden 1920 vært et menighetsråd i hvert sokn. Ifølge formålsbestemmelsen i Kirkeloven § 9 skal menighetsrådet «ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis dåpsopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet».

I og med kirkelovreformen av 1996 ble det lovfestet kirkelige fellesråd i alle kommuner med flere sokn. Frem til da hadde fellesrådet vært et organ som menighetsrådene frivillig kunne etablere, dersom de ønsket å samordne noen av sine oppgaver. Kommunekassen hadde til da også vært kirkekasse, og ulike deler av den lokalkirkelige arbeidsgivers oppgaver var fordelt på en rekke kirkelige og kommunale instanser.

Nyordningen i 1996 innebar at soknets selvstendighet ble tydeliggjort ved at arbeidsgivermyndighet, økonomimyndighet, samt ansvar for drift og vedlikehold av kirkehus og gravplasser ble identifisert som oppgaver kirkelig fellesråd skulle ivareta på soknenes

vegne. I all hovedsak omfatter dette den virksomhet som kommunen etter kirkeloven § 15 ble forpliktet til å finansiere.

Menighetsrådet skulle fortsatt være soknets basisorgan. Kirkeloven § 5 annet ledd første punktum er den sentrale bestemmelsen vedrørende kompetanseforholdene i soknet. Den lyder slik:

«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 fellelsråd eller annet organ.»

Med denne bestemmelsen er menighetsrådet gitt en *generell kompetanse* til å opptre på soknets vegne. Denne kompetansen kan bare begrenses ved uttrykkelig bestemmelse i lov eller med hjemmel i lov. Menighetsrådets generelle kompetanse er begrenset ved kirkeloven § 14 sammenholdt med §§ 18 og 19. Denne ordningen med fordeling av kompetanse omtales ofte som henholdsvis negativ og positiv avgrensning for respektive menighetsråd og fellelsråd.

Ordningen med to organ for soknet – ved siden av menighetsmøtet – ble i kirkelovsreformen sett på som en mindre radikal reform enn å legge alle oppgavene til menighetsrådet. Det ble argumentert for at etablering av lovbestemt fellelsråd var et uttrykk for ønske om å fastholde soknet som grunnenheten i kirken. Det ble lagt til grunn at alternativet til den løsning som ble valgt ville ha vært enten å gi den lokale kirke mindre selvstendighet, og da særlig overfor kommunen, eller å skape større sokn gjennom omfattende sammenslåinger. Lovpålagt fellelsråd gjorde det derfor mindre nødvendig å etablere store menigheter som hadde ressurser nok til å bære de oppgaver som ut fra tanken om lokalkirkelige selvstendighet hørte hjemme der.

Gjeldende lovs ordning med ett fellelsråd i hver kommune er blant annet begrunnet i ønsket om å tydeliggjøre det kommunale finansieringsansvaret etter kirkeloven § 15. Det har blitt hevdet at flere fellelsråd i én kommune eller felles fellelsråd for flere kommuner kunne gi grunnlag for uheldige prosesser der finansieringsansvaret pulveriseres.

Kirkelig fellelsråd har i henhold til gravferdsloven ansvar for drift og forvaltning av gravplassene i kommunene. I de fleste tilfelle ivaretas driften av fellelsrådets selv. Gravferdsvirksomheten representerer i mange tilfelle en betydelig del av fellelsrådets samlede virksomhet, som bl.a. innebærer stordriftsfordeler. En eventuell fremtidig endring i gravferdsforvaltningen vil også kunne ha stor betydning for ressursgrunnlaget for fellelsrådene. Dette er imidlertid et politisk spørsmål som ligger utenfor rammene for denne høringen.

Når fellelsrådet tilsetter og fastsetter instruks for en stilling, skal vedkommende menighetsråd ifølge kirkeloven § 14 ha anledning til å uttale seg. Men fellelsrådet kan også delegerere til menighetsrådet å utøve tilsettingsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for en stilling. Lovens forarbeider la opp til dette, men det er en mulighet som i svært liten grad er tatt i bruk.

Ifølge kirkeloven § 13 skal kirkelig fellelsråd ha en daglig leder for virksomheten. I mange tilfelle er denne funksjonen titulert som kirkeverge. Ifølge § 8 kan menighetsrådet tilsvarende

bestemme at en av soknets tilsatte skal være daglig leder for virksomheten i soknet. Fordi prester ikke er tilsatt av soknet, omfatter en slik daglig ledelse ikke prestens virksomhet, og det har i begrenset grad vært vanlig at prester er blitt tillagt rollen som daglig leder.

Ved kirkelovsreformen i 1996 ble arbeidsgiveransvaret for statsfinansierte diakon- og kateketstillinger overført til soknene. Soknet ved fellesrådet er arbeidsgiver for de som har soknet som sin arbeidsplass. De to viktigste unntakene er de statstilsatte prestene og ansatte som er tilsatt av menighetsrådet og har dette som sin arbeidsgiver.

Som tilsatt i staten, tilsettes prestene av bispedømmerådet, og har prost eller sokneprest som sin nærmeste overordnede. Tidligere var prestenes tjenstedistrikt et prestegjeld, som bestod av ett eller flere sokn og med én sokneprest i hvert prestegjeld. Siden 2004 har prestene prostiet som tjenstedistrikt, men én prest med tittelen sokneprest har hovedansvar for prestatjenesten i det enkelte sokn.

Den planlagte overføring av arbeidsgiveransvaret for presteskapet fra 2017 vil innebære at prestene vil bli ansatt i Den norske kirke som nasjonalt rettssubjekt. Dette får ingen konsekvenser for prestens rolle i den lokale kirke uten at det blir tatt ytterligere kirkeordningsmessige grep.

Til det at presten ikke er ansatt av soknets organer følger også at prestatjenesten ikke er underlagt disse organenes styring. Presten har et selvstendig ansvar for sin tjeneste, samtidig som han/hun har prosten som sin nærmeste overordnede. Sentralt i prestens arbeid står å holde gudstjenester som er forordnet av biskopen (Tjenesteordning for menighetsprester § 2). Både gudstjenester og andre deler av prestens virksomhet skjer i nært samvirke med soknets organer, som har ansvar for kirken som gudstjenestelokale og andre medvirkende. Et slikt samvirke gjelder også andre sider ved prestens virksomhet, f.eks. når det gjelder kontorhold. Gjennom bl.a. fastsettelse av lokal grunnordning har menighetsrådet innflytelse over de gudstjenester presten forretter. Samarbeidet og samvirke mellom presten og soknets organer kommer også til uttrykk ved at både menighetsråd og fellesråd har en prest som medlem *ex officio*.

I vår kirkeordning er soknet den organisatoriske ramme for menigheten, uten at det dermed er sammenfall mellom de to begrepene: Soknet er geografisk avgrenset. Soknet er en rettslig bestemt enhet i den kirkelige inndelingen i landet, og lokalmiljø for alle døpte kirkemedlemmer som bor der. Menigheten utfoldes i gudstjenesten og i fellesskapet av døpte medlemmer og med den menighetsvirksomheten som ellers drives i tilknytning til en kirke innenfor soknets grenser. I praksis er det ikke uvanlig at det er *flere menigheter innenfor et sokn*, typisk ved at det holdes gudstjenester i flere kirker innenfor samme sokn. Soknet henter status som grunnenhet i Den norske kirke ut fra forvaltningen av Ord og sakrament i menigheten(e) i soknet, for de døpte medlemmer som bor der (Confessio Augustana artikkel VII). At soknet har utstrakt selvstyre, kan i luthersk kirkeforståelse ses som avledet av menigheten(e)s åndelige autonomi.

Kirkemøtet behandlet i 2005 en sak som bl.a. omfattet lokal kirkelig organisering, herunder forholdet mellom sokn og menighet. I vedtaket ble Kirkerådet bedt om å «arbeide videre med forslag til retningslinjer for kirkelig inndeling knyttet til grunnenheten (soknet) i tråd med de føringer og forslag som ligger i komiteens innstilling» (KM 08/05). Et slikt forslag ble aldri oversendt Kirkemøtet, men må tas opp igjen i forbindelse med arbeidet med kirkeordningen.

Den lokale kirkes ordning ble i 2014 gjort til gjenstand for evaluering, jf. rapporten *Samstyring i ubalanse*. Hovedkonklusjonen i rapporten er at ordningen med to organ for soknet i stor grad har fungert godt. Rapporten peker likevel på en tendens til ubalanse i forholdet mellom fellelråd og menighetsråd, ved at menighetsrådet fremstår som et svakere organ enn kirkelig fellelråd når det gjelder å nå målsettingene for sin virksomhet. Dette henger blant annet sammen med manglende ressurser og mangel på helhetlig ledelse i utføringen av de oppgaver som menighetsrådet har ansvar for.

Det fremgår i rapporten at den utviklingen som har funnet sted med en – tilsiktet – profesjonalisering innenfor kirkevergens stab, «kan gå på tvers av det som var intensjonene bak kirkeloven, nemlig en styrking av den lokale kirke og menighetsrådets oppdrag om å vekke og nære det kirkelige liv. Dersom vekten på forvaltningsoppgaver og strategiske avgjørelser hele tiden går i favør av fellelrådet, kan dette svekke det substansielle innholdet i ledelse, organisering og styring hos menighetsrådet» (rapporten side 54– 55).

OMRÅDER FOR ENDRING OG ALTERNATIVER FOR VEIVALG

Det er tre områder som peker seg ut som bør diskuteres i forbindelse med ny kirkeordning.

1. SOKNET SOM ENHET

Problemstillingen er her om soknene som rettslig og organisatorisk enhet har den optimale størrelse, eller om det bør bli større og færre sokn – eventuelt motsatt der dagens sokn er store (i geografisk eller medlemsmessig forstand). Dette reiser også spørsmål om det normalt bør være bare én kirke i et sokn. Med en norm på kun én kirke i soknet, tilsier dette en del steder at soknene må bli mindre. Hvis derimot sokn med flere kirker bør bli mer vanlig, kan soknene bli større og færre.

I noen deler av landet har utviklingen gått i retning av at enkelte sokn har flere kirker. Dette krever en gjennomtenkning av *forholdet mellom sokn og menighet*. Skal en forstå det slik at det er den samme menighet som feirer gudstjeneste flere steder, eller skal soknet utgjøre den organisatoriske ramme for to eller flere menigheter?

Hvis en går bort fra koblingen mellom én kirke og ett sokn som det normale, blir på den annen side spørsmålet om hva som skal være den øvre grense for et sokn. Størrelsen på sokn har sammenheng med spørsmålet om organiseringen av soknet og soknets organer: Jo mindre soknet er, jo større er behovet for et fellelråd som opptrer på vegne av flere sokn. Jo større soknet er, jo bedre egnet blir menighetsrådet til å ivareta alle oppgaver på vegne av soknet. Et sokn med flere kirker/menigheter vil samtidig føre til behov menighetsutvalg eller

kirkekomiteer under menighetsrådet. Det kan i praksis innebære ytterligere et nivå i strukturen.

Et spørsmål er i denne sammenheng hvor detaljerte kriterier for sokneinndeling og soknestørrelse som bør gis i kirkeordningen. Her må hensynet til felles standarder veies opp mot behovet for å legge til rette for det som er hensiktsmessig lokalt.

Som et utgangspunkt for hva som kan tilsi at enheten er hensiktsmessig som sokn, kan det følgende være en emnemessig skisse til kriterier for nærmere vurdering:

- Skal det være et bestemt antall gudstjenester i soknet og skal det være krav om kirke og gravplass? Skal det finnes planer og aktiviteter for undervisning, misjon, diakoni og gudstjenesteliv i alle sokn?
- Skal kirkeordningen sette kriterier for avstander innen et sokn?
- Kreves et minimum lønnet personale for å ivareta soknets oppgaver?
- Hvilken enhet er egnet for engasjement for frivillige og rekruttering til menighetsråd og ulike utvalg?
- Betyr antall medlemmer noe for forståelse og definisjon av sokn?

Kirkerådets foreløpige vurdering:

Kirkerådet legger til grunn at soknet fortsatt skal være den grunnleggende enhet i Den norske kirke. Kirkeordningen bør fastsette visse kriterier for en hensiktsmessig størrelse på sokn, men Kirkerådet mener en ikke bør foreta en fullstendig gjennomgang av soknestørrelse nå..

Høringsspørsmål:

5 Har høringsinstansen synspunkter på kriteriene for soknestørrelse og sokneinndeling i en fremtidig kirkeordning?

Merk:

Det er nær sammenheng mellom spørsmål 5 og spørsmål 6 om ordning med to organer for soknet.

2. SOKNETS ORGANER

Et avgjørende spørsmål i en fremtidig kirkeordning er om ordningen fra kirkelovsreformen i 1996 med to organer som ved siden av menighetsmøtet opptrer på vegne av soknet skal videreføres. Dersom ordningen videreføres, kan den justeres i ulike retninger.

Dersom en ordning med to organer for soknet skal videreføres, reises *for det første* spørsmålet om funksjons- og myndighetsfordelingen mellom de to organene skal videreføres slik som i dag. Her kan en tenke seg at dagens fordeling videreføres, eller at den endres i den ene eller andre retningen.

Den ene retningen vil være å overføre flere oppgaver og mer myndighet til menighetsrådet, f.eks. i saker som gjelder ansettelse og forvaltning av kirkebygg. En utvikling i en slik retning ville i større grad gjøre fellesrådet til et rent støtte- og serviceorgan for menighetsrådene.

Den andre retningen vil være å legge mer ansvar for det menighetsbyggende arbeidet til fellesrådet. Her kan en tenke seg at fellesrådet får et større ansvar for det strategiske og menighetsbyggende arbeidet i soknene, et ansvar som i dag i første rekke er lagt til menighetsrådet.

En slik endring innebærer en utfordring av dagens ordning, der menighetsrådet i kraft av kirkeloven § 9 første og annet ledd har *ansvaret for å lede virksomheten i soknet* – det som i kirkelig terminologi gjerne er betegnet som *virksomhetsansvaret*, jf. blant annet *Fremtidig organisering av arbeidsgiveransvaret for Den norske kirke*, 2008 side 41.

En videreføring av to organer for soknet reiser *for det andre spørsmålet* om på hvilket nivå fellesrådet skal ligge for at det skal kunne ha en optimal størrelse. Spørsmålet er her om det som nå alltid skal ligge på kommunenivå, eller om det bør kunne omfatte flere kommuner. I store bykommuner vil det også kunne være et alternativ å splitte opp i flere mindre fellesråd for å få en større nærhet mellom fellesrådet og menighetenes virksomhet.

I begge tilfeller har enheter på størrelse med de nåværende prostiene vært foreslått som en passelig størrelse. Fellesrådet kunne i så fall få navnet prostiråd eller prostistyre. En fordel med en slik ordning kan være at prostiene har en størrelse som både er stor nok til å ha tilstrekkelige ressurser og samtidig ikke større enn at man bevarer en tilstrekkelig nærhet til soknene. En ulempe ved å legge fellesrådet til et justert prostinivå vil være at man i de fleste tilfelle fjerner seg fra kommunenivået. Et viktig spørsmål blir derfor hvilken vekt man vil legge på nærheten til kommunen som bevilgende myndighet til den lokale kirke. Regjeringens varslede kommunereform med færre og større kommuner vil i denne sammenheng kunne gjøre det lettere for kirken å forene ønsket om organisering på et justert prostinivå med nærhet til kommunen. Større fellesråd vil være bedre i stand til å kunne ivareta arbeidsgiveransvar for alle ansatte som arbeider lokalt. Dersom den kommunale finansieringen avvikles, blir hensynet til nærhet til kommunen langt svakere.

Dersom ordningen med to organer for soknet ikke videreføres, vil det innebære at menighetsrådet blir det eneste organ for soknet. Enkelte menighetsråd i flersoknskommuner har allerede ressurser til å kunne ivareta oppgaver som i dag utføres av fellesrådet. Men en løsning med menighetsrådet som eneste organ for soknet vil gjennomgående forutsette at soknene blir større for at de skal bli i stand til på egenhånd å ivareta all de oppgaver som menighetsråd og fellesråd i dag ivaretar. Alternativet er at oppgaver flyttes fra menighetsrådet til organer på andre nivå i kirkestrukturen.

En mulig utforming av den siste løsningen vil være å la bispedømmerådene ivareta arbeidsgiveransvaret for de ansatte i soknene ved siden av andre oppgaver. Fordelen med en slik ordning vil være at den gjør det enkelt å realisere målsettingen om felles arbeidsgiveransvar for prester og andre kategorier kirkelig ansatte (se mer drøfting av

arbeidsgiverspørsmålet i kapittel 7). En slik ordning vil *forenkle strukturen lokalt*, ved at soknet bare blir representert ved ett organ. Også hvis bispedømmerådet gjøres til organ for soknet, jf. mer nedenfor i kapittel 6, vil strukturen bli forenklet – ved at det blir *ett forvaltningsnivå mindre* i den kirkelige organisasjonsstrukturen. Dette har vært Kirkemøtets uttalte målsetning, jf. vedtaket fra 2005 om at en fremtidig kirkeordning bare bør ha tre forvaltningsnivåer med demokratisk valgte organer (KM 8/05). Dette betyr nasjonalt nivå (Kirkemøtet og Kirkerådet), menighetsråd og *ett regionalt mellomnivå*. Ulempen kan være avstanden fra soknet til bispedømmet, ved siden av at relasjonen til kommunen blir svekket. Det siste er uheldig først og fremst hvis den kommunale finansieringen videreføres.

Dersom den nevnte denne målsettingen fra Kirkemøtet i 2005 skal realiseres, må bispedømmerådet konkurrere med fellesråd, evt. prostiråd, om å være mellomnivået mellom lokalt og sentralt. For fellesrådets del vil konsekvensen bli at det enten vil få flere oppgaver enn i dag og eventuelt blir utvidet til å omfatte flere sokn enn i dag (for eksempel på et justert prostinivå), eller at det forsvinner og dets oppgaver overtas av menighetsrådet og organ på høyere nivå, mest praktisk av bispedømmerådet, jf. forrige avsnitt.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

A: Det er Kirkerådets oppfatning at ordningen med to organer for soknet bør videreføres og at menighetsrådet fortsatt skal ha virksomhetsansvar for arbeidet i soknet.

B: Det er Kirkerådets oppfatning at menighetsrådet skal være eneste organ for soknet.

Høringsspørsmål:

- 6 Bør ordningen med to organer for soknet (menighetsråd og fellesråd) videreføres?**
- 7 Hvis ordningen videreføres: På hvilket nivå bør fellesorgan for flere sokn ligge (kommunenivå eller annet nivå, f.eks. prostinivå eller bispedømmenivå)?**
- 8 Bør det gjøres endringer i oppgavefordelingen mellom menighetsråd og fellesråd?**

Merk:

Det er nær sammenheng mellom spørsmål 6 og spørsmål 5 om sokneinndeling. Spørsmål 7 hører sammen med spørsmål 1 om oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og sentralt og spørsmål 2 om finansieringsordning.

Spørsmål 7 bør ses i sammenheng med spørsmålene 14 og 15 om bispedømmerådets rolle.

3. STYRING OG LEDELSE I DEN LOKALE KIRKE

Et viktig spørsmål i den fremtidige organisering av den lokale kirke er hvordan styring og ledelse skal organiseres. I dag er styring og ledelse todelt, ved at prestetjenesten har sin egen styrings- og ledelsesstruktur, mens den øvrige virksomhet er underlagt soknets organer, og ledes av en daglig leder.

Spørsmålet er om en slik todeling av styring og ledelse skal videreføres eller ikke. Argumenter for å opprettholde dagens ordning er bl.a. ønsket om å sikre prestetjenestens uavhengighet og biskopenes ledelse av prestetjenesten. Dette ivaretar tradisjonen med *Embete og råd*. Argumenter som har vært fremført mot en fortsatt todeling er at den er ressurskrevende og at den vanskeliggjør felles, lokalt planarbeid og et enhetlig strategisk lederskap.

En samling av styring og ledelse vil i så fall innebære at dette samles hos soknets organer. Det ville blant annet bety et ansvar for alle sider ved virksomheten i soknet, herunder prestetjenesten.

En innordning av prestetjenesten under soknets ansvar må sees i sammenheng med hvor arbeidsgiveransvaret for prester legges (se kapittel 7). En slik innordning forutsetter imidlertid ikke én bestemt løsning på arbeidsgiverspørsmålet. Også i en ordning der presten har en annen arbeidsgiver enn soknets organer, er det mulig å la soknets organer ivareta funksjoner på vegne av det organ som har arbeidsgiveransvaret. Dette vil kunne gi soknet et betydelig reelt ansvar.

En eventuell innordning av prestetjenesten under soknets ansvar, forutsetter at prestens selvstendige ansvar for utførelse av tjenesten som er gitt i og med ordinasjonen, fortsatt blir sikret. En liknende sikring kan være nødvendig også for andre vigslede stillinger. Et viktig element vil i denne sammenheng være forholdet til biskopens tilsyn. En kan også vurdere ordninger der prost og biskop fortsatt ivaretar visse ledelsesfunksjoner overfor prestene, uten at det går på bekostning av styrings- og ledelsesansvaret til soknets organer.

Funnene fra evalueringen av kirkeloven, *Samstyring i ubalanse* (2014), viste et behov for tydeligere lederansvar og lederroller innenfor menighetsrådets ansvarsområde. En ordning der soknets organer har ansvar for alle deler av virksomheten i soknet, åpner også opp for felles daglig ledelse for alle ansatte, og det åpner også opp for at soknepresten kan inneha rolle som daglig leder for menighetsrådets virksomhet. Ulike alternativer er her tenkelige:

- En ordning for daglig ledelse der soknepresten alltid er daglig leder. *Samstyring i ubalanse* reiste spørsmålet om sokneprest i større grad bør tillegges et overordnet ansvar. Et argument for en slik ordning ville være at man derved ville kunne holde sammen den daglige ledelse med det pastorale lederansvar som ligger i prestens tjeneste (jf. Tjenesteordning for menighetsprester § 10: «I forvaltningen av Ord og sakrament utøver alle menighetsprester et pastoralt lederansvar og bidrar til strategisk og åndelig ledelse i og av menigheten»). Ved en ordning der soknepresten er daglig

leder vil en kunne ha en menighetsforvalter eller lignende som har ansvar for det økonomisk-administrative, men med soknepresten som sin nærmeste overordnede.

- En ordning der soknepresten aldri er daglig leder, men der dette ansvaret er tillagt en menighetsforvalter eller lignende. Et argument for en slik ordning kunne være behovet for å skjelle mellom egenarten ved en åndelig, pastoral ledelse og den type ledelse som utøves av en daglig leder. I en slik ordning ville soknepresten likevel kunne utøve faglig ledelse overfor andre prester, eventuelt også overfor andre ansatte med fagansvar (f.eks. diakon, kateket, kantor).
- En ordning der det ikke finnes én fast modell, men der det er opp til menighetsrådet å utpeke daglig leder. Daglig leder kan dermed være soknepresten, men det kan også være en annen ansatt. Et argument for en slik ordning kunne være at den er fleksibel nok til både å ivareta lokale forhold og ta hensyn til personlige forutsetninger hos de ansatte for å gå inn i en slik rolle.

Uansett hvordan man løser spørsmålet om daglig ledelse i soknet, må forholdet mellom daglig ledelse for menighetsrådets og fellesrådets virksomhet avklares. Et spørsmål vil være hvorvidt daglig leder for fellesrådets virksomhet er overordnet daglig leder for menighetsrådets virksomhet, og hvordan dette er å forstå i relasjon til menighetsrådets rolle som selvstendig styringsorgan. Et annet spørsmål vil være forholdet mellom fellesrådets utøvelse av arbeidsgivers styringsrett overfor ansatte i soknet og menighetsrådets virksomhetsansvar. En slik avklaring henger sammen med den generelle avklaringen av funksjons- og myndighetsfordelingen mellom menighetsråd og fellesråd (jf. forrige punkt).

Virksomheten i menighetene ivaretas ikke bare av ansatte, men også av frivillige. Det er viktig å etablere ordninger for styring og ledelse som stimulerer til frivillig engasjement og godt samarbeid mellom ansatte og frivillige.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

1A: All virksomhet i soknet bør inkluderes i styrings- og ledelsesansvaret for soknets organer. Det bør etableres ordninger for daglig ledelse som også inkluderer prestatjenesten.

1B: Prestetjenesten bør fortsatt ha en egen styrings- og ledelsesstruktur.

2A: Dersom prestatjenesten inkluderes i soknets virksomhetsansvar mener Kirkerådet at presten bør gis rollen som daglig leder i en fremtidig kirkeordning.

2B: Dersom prestatjenesten inkluderes i soknets virksomhetsansvar mener Kirkerådet at andre enn presten bør gis rollen som leder/daglig leder i en fremtidig kirkeordning.

2C: Dersom prestatjenesten inkluderes i soknets virksomhetsansvar mener Kirkerådet at presten kan, men ikke må, gis rollen som daglig leder i en fremtidig kirkeordning.

Høringsspørsmål:

- 9 Bør all virksomhet i soknet underlegges styrings- og ledelsesansvaret til soknets organer?**
- 10 Hvordan bør daglig ledelse for virksomheten i soknet organiseres?**

Merk:

Spørsmål 9 bør vurderes i sammenheng med spørsmål 11 om biskopens rolle og med bispedømmerådets rolle i spørsmål 14. Spørsmål 9 og 10 har også en side til organisering av arbeidsgiveransvar som er tema for spørsmålene 16-18.

KAPITTEL 6: BISKOP OG BISPEDØMME

Dette kapitlet drøfter hvilken rolle biskop og bispedømmeråd skal ha i fremtidens kirkeordning. Sentralt står forståelsen av biskopens tilsynsfunksjon og hvilke konkrete oppgaver biskopen skal ha. Bispedømmerådet som demokratisk valgt organ er også til vurdering dersom vesentlige oppgaver blir flyttet enten til Kirkemøtet eller til et av soknets organer.

BAKGRUNN

Den norske kirke er inndelt i elleve bispedømmer. Hvert bispedømme har en biskop, bortsett fra Nidaros der preses har tilsyn med domprostiet og Nidaros biskop med resten av bispedømmet. Strukturen med biskoper og bispedømmer hører til de aller eldste trekk ved Den norske kirke tilbake til kristningen. Ordninger med bispedømmer og biskoper (først kalt superintendenter) ble også videreført etter reformasjonen. Bispedømmet er i utgangspunktet tjenstedistrikt for en biskop, som fører tilsyn med menighetene i bispedømmet. Fra 1933 har bispedømmene også hatt bispedømmerådet som rådsorgan. Biskopen er medlem av bispedømmerådet, men er ikke underlagt bispedømmerådet. Biskop og bispedømmeråd har felles administrasjon, med stiftsdirektøren som daglig leder for bispedømmerådets virksomhet.

I økumeniske avtaler og samtaler som Den norske kirke er en del av, har det de senere årene blitt fokusert på bispetjenestens teologiske betydning. Ikke minst er dette tilfelle i Lund-erklæringen til Det lutherske verdensforbund og Porvoo-avtalen mellom lutherske og anglikanske kirke. I slike sammenhenger understrekes betydningen av en tilsynstjeneste (episkopé) for å sikre kirkens enhet i lære og bekjennelse. Selv om tilsynet kan ivaretas på ulike måter (noen lutherske kirker ivaretar f.eks. tilsynet på andre måter), er denne funksjonen i Den norske kirke ivaretatt gjennom en ordning med biskoper som vigsles til sin tjeneste.

Biskoper tilsettes av Kirkerådet etter en rådgivende avstemning. Deres oppgaver er fremfor alt regulert av Tjenesteordning for biskoper. Ifølge tjenesteordningen skal biskopen øve tilsyn med bispedømmets menigheter, kirkelige tilsatte og øvrige medarbeidere. I tjenesteordningen er tilsynsansvaret innholdsbestemt slik: «Biskopen skal gjennom forkynnelse og sakramentsforvaltning ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere.» For å ivareta dette tilsynsansvaret kan de gi råd og veiledning, men også bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse (§ 1). I tillegg til de funksjoner som direkte ligger i tilsynsansvaret, er biskopene tillagt en rekke funksjoner av ledelsesmessig og forvaltningsmessig karakter. Sitt tilsyn overfor menighetene ivaretar biskopen ikke minst gjennom regelmessige visitaser i soknene i bispedømmene (§ 7).

Den mest omfattende funksjonen er i denne sammenheng biskopens rolle som øverste leder av prestatjenesten i bispedømmet (§ 2). Det betyr at biskopen utfører arbeidsgiverfunksjoner overfor presteskaper. Distinksjonen mellom oppgaver som ligger i selve tilsynet og andre oppgaver som er tillagt biskopen kommer til uttrykk ved at tilsynsoppgavene ikke kan delegeres til andre. Når det gjelder arbeidsgiverfunksjoner og en del forvaltningsoppgaver, kan biskopen delegerer myndighet til stiftsdirektøren (§ 2) og til prosten (§ 14). Det er imidlertid ikke mulig å trekke entydige grenser mellom hva som faller inn under tilsynsfunksjonen og hva som er andre funksjoner som er tillagt biskopen. Det er likeså en nær sammenheng mellom tilsynet i snever forstand og andre funksjoner. For eksempel kan det å utøve arbeidsgiverfunksjoner også være et middel til å utøve tilsyn. At tilsynet ikke er identisk med arbeidsgiverfunksjonen, kommer til uttrykk ved at biskopen utøver tilsyn også overfor kirkelig ansatte som biskopen ikke er arbeidsgiver for.

Det er heller ikke mulig å avgrense tilsynet fra bruk av formell makt. I mange tilfelle vil tilsynet arte seg som rettleiding og oppmuntring, mens det i andre tilfelle vil arte seg som formell myndighetsutøvelse. Det kommer f.eks. til uttrykk i forbindelse med ordinasjon/vigsling: Dette er en liturgisk handling som bare kan utføres av vigslet biskop, som gir visse rettigheter til den som vigsles, og som bygger på en avgjørelse fra biskopens side om å ordinere/vigsle vedkommende, og der et nei til ordinasjon/vigsling ikke kan påklages.

Det er i nåværende kirkeordning en nær sammenheng mellom bispetjenesten og prostetjenesten. Ifølge Tjenesteordning for biskoper § 14 har biskopen «prostene som sine medhjelpere i utøvelsen av sin gjerning». Biskopen kan delegerer myndighet til prosten, bortsett fra det som ligger i selve tilsynsfunksjonen. Prostens viktigste funksjon er i denne sammenheng på biskopens vegne å lede prestatjenesten i prostiet (Tjenesteordning for proster § 1). Eventuelle endringer i biskopens rolle vil også få konsekvenser for prostens rolle i kirkeordningen.

Biskopene er i kraft av sin stilling medlem av Bispemøtet, men er ikke bundet av vedtak i Bispemøtet når det gjelder utøvelsen av egne embetsfunksjoner (Reglement for bispemøtet § 2). Nærmeste arbeidsgivermyndighet for den enkelte biskop er departementet, inntil arbeidsgivermyndigheten eventuelt overføres til kirken. Preses bidrar til å samordne de enkelte biskopenes arbeid gjennom sin ledelse av Bispemøtet, men er ikke overordnet de andre biskopene.

Siden 1933 har det i hvert bispedømme vært et bispedømmeråd. Ifølge kirkeloven § 23 skal bispedømmerådet arbeide til beste for livet i menighetene og til samarbeid internt i bispedømmet. Bispedømmerådet tilsetter menighetsprester og proster, og utøver ellers en del arbeidsgiverfunksjoner overfor prestene. Bispedømmerådet utøver dessuten andre forvaltningsfunksjoner, herunder å formidle statlige tilskudd til trosopplæring og til kateket- og diakonstillinger.

Bispedømmerådet er et kirkelig rådsorgan der sju medlemmer er valgt direkte eller indirekte av kirkemedlemmene. I tillegg er det én prest valgt av prestene i bispedømmet og én representant for andre kirkelig tilsatte i bispedømmet. Dessuten er biskopen medlem ex

officio. I Oslo er det i tillegg en representant for døvemenighetene, i de tre nordligste bispedømmene en samisk representant.

Biskopen og bispedømmerådet har en felles administrasjon, under ledelse av stiftsdirektøren. Ved siden av å utføre personaladministrasjon og saksbehandling på vegne av biskop og bispedømmeråd, yter bispedømmekontoret rådgivning og støtte til menigheter.

OMRÅDER FOR ENDRING OG ALTERNATIVER FOR VEIVALG

Kirkerådet legger til grunn at det ikke står til diskusjon hvorvidt Den norske kirke fortsatt skal ordning med biskoper som utøver tilsyn i kirken. Det betyr også at bispedømmet videreføres som kirkelig inndeling. Det som primært står til diskusjon diskuteres i forbindelse med en ny kirkeordning er hvilke andre oppgaver som skal tillegges biskopen og andre organer på bispedømmenivå. Dette inkluderer også spørsmålet om det fortsatt skal være rådsorgan på bispedømmenivå.

A. BISKOPENS ROLLE

Det er i en fremtidig kirkeordning mulig å utforme biskopens rolle på ulike måter. Et grunnleggende veivalg er om man vil endre biskopens rolle *som tilsynsmann og -kvinne* og videre om man vil opprettholde, redusere eller utvide biskopens *oppgaver* i ledelsen av kirken. En viktig komponent er i denne sammenheng i hvilken grad biskopen fortsatt skal utføre arbeidsgiverfunksjoner overfor prestene. Se mer om dette i kapittel 7.

Samtidig kan ikke spørsmålet om tilsynet og andre oppgaver sees uavhengig av hverandre, ettersom andre oppgaver også kan oppfattes som *virkemidler og arenaer for å utøve tilsynet*.

Heller ikke kan spørsmålet om biskopens oppgaver sees isolert fra andre spørsmål i kirkeordningen. Dersom for eksempel biskopen fortsatt skal lede og være arbeidsgiver for prestene, legger det visse premisser for organiseringen av et felles arbeidsgiveransvar og lokal kirkelig ledelse.

I et vedtak fra 2014 (BM 3/14) har Bispemøtet tatt til orde for at en ordning der biskopen leder prestatjenesten må videreføres i en fremtidig kirkeordning, begrunnet i «i prestatjenestens særlige karakter, og biskopens særlige ansvar for tilsynet med forvaltningen av Ord og sakrament.» Samtidig tar biskopene til orde for å styrke tilsynet for øvrige vigslede tjenestegrupper.

Det kan anføres ulike argumenter for å endre/tydeliggjøre tilsynsfunksjonen.

- En endring av tilsynsfunksjonen kan anses som en nødvendig konsekvens av at man legger arbeidsgiveransvaret for prester på et annet nivå enn bispedømmenivået.
- At biskopen er arbeidsgiver for prestene, representerer en forskjellsbehandling i forhold til andre vigslede grupper. Biskopen er heller ikke arbeidsgiver for prester som ikke er ansatt av bispedømmerådet.

På samme måte kan det anføres argumenter for å opprettholde – eller utvide – biskopens nåværende funksjoner ut over selve tilsynsfunksjonen

- Avgrensning av tilsynsoppgaven fra arbeidsgiverfunksjoner vil svekke tilsynet, siden biskopen da vil mangle viktige verktøy for å utøve tilsynet.
- Prestetjenestens egenart tilsier at den har en særlig relasjon til biskopen som handler om mer enn tilsyn.

Dersom man velger å endre tilsynsfunksjonen, er det nødvendig at biskopen gis andre midler for å utøve tilsynet enn ved arbeidsgiverfunksjoner for prestene, og at dette sikres gjennom bestemmelser i kirkeordningen.

Dersom biskopens rolle som arbeidsgiver for prestene videreføres, kan ubalansen mellom prestene og andre grupper utlignes ved at biskopen også får arbeidsgiverfunksjoner for andre kirkelig tilsatte, eventuelt for alle vigslende.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

A: Biskopens tilsynsfunksjon bør utvikles og tydeliggjøres både overfor prester og andre vigslende medarbeidere og biskopen bør lede prestedienesten og utøve arbeidsgiverfunksjoner overfor prestene på samme måte som i dag.

B: Biskopens tilsynsfunksjon bør utvikles og tydeliggjøres både overfor prester og andre vigslende medarbeidere, men biskopen bør ikke utøve arbeidsgiverfunksjoner overfor prestene på samme måte som i dag.

Hørings spørsmål:

11 Hvilken rolle bør biskopen ha i en fremtidig kirkeordning?

12 Hvilke virkemidler bør biskopen ha for å kunne ivareta tilsynet på en god måte?

Merk:

Spørsmål 11 bør besvares i sammenheng med spørsmål 9, om soknets styrings- og ledelsesansvar og med spørsmål 16-18 om fremtidig organisering av arbeidsgiveransvar.

Spørsmål 11 henger også sammen med spørsmålet om regionalt rådsorgan mellom soknet og Kirkemøtet. Høringsinstansen bør derfor vurdere spørsmålene 11 og 14 i sammenheng.

B. TILSETTING AV BISKOPER

Kirkemøtet vedtok i 2007 at man anså en valgordning som den mest tjenlige fremgangsmåte for å utpeke biskoper i Den norske kirke (KM 09/07). Da kirkelige organer fra 2012 selv fikk ansvar for å tilsette biskoper, ble de begrensninger som ligger i tjenestemannsloven anført som et hinder for å gå over til en ren valgordning. Dagens ordning vedtatt av Kirkemøtet er

derfor en kombinasjon av en rådgivende avstemning og tilsetting i Kirkerådet. Samtidig som man vedtok nåværende ordning, ba Kirkemøtet om «en fullstendig gjennomgang av regelverket for nominasjon og tilsetting av biskoper, der også alternativer for utpeking av biskoper vurderes» (KM 10/12).

En kan tenke seg ulike alternative måter å utpeke biskoper på:

- Dagens ordning videreføres, eventuelt med små justeringer.
- Dagens ordning for nominasjon og rådgivende avstemning videreføres, men tilsettingen foretas av et eget organ for tilsetting av biskoper (jf. BM 3/14).
- Det innføres en ren valgordning for biskoper, der den som vinner valget blir biskop (jf. KM 09/07). I likhet med de to første ordningene forutsetter dette en nominasjonsordning.
- Bispestillinger lyses ut og besettes etter samme prosedyrer som andre stillinger, uten noen rådgivende avstemning.

I denne gjennomgangen har Kirkemøtet videre bedt om at det skal vurderes om biskoper bør tilsettes på åremål (KM 10/12).

Dersom det blir en valgordning eller en form for rådgivende avstemning, vil hvem som skal ha stemmerett ved slike valg være av stor betydning. De nærmere detaljene knyttet til dette vil Kirkerådet komme tilbake til i en egen høring når den konkrete ordningen for tilsetting av biskop skal fastsettes.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

A: Det bør innføres en ren valgordning for biskoper.

B: Dagens ordning videreføres.

C: Det opprettes et eget tilsettingsorgan for biskoper.

Hørings spørsmål:

13 Hvordan bør utpeking av biskoper skje i en fremtidig kirkeordning?

C. BISPEDØMMERÅDET

Behovet for et kirkelig rådsorgan på bispedømmenivå er fremfor alt avhengig av hvilke oppgaver som blir lagt til dette nivået. Dersom prester (og eventuelt andre kirkelig tilsatte) skal tilsettes på bispedømmenivå, tilsier det et demokratisk valgt organ på dette nivået. Dersom tilsettingsmyndighet og arbeidsgiveransvar legges til et annet nivå, gjør det et organ på dette nivået mindre nødvendig. Det betyr i så fall at oppgaver som i dag ivaretas av bispedømmerådet enten må ivaretas av biskopen eller på andre nivåer i strukturen.

Kirkemøtet uttalte i KM 8/05 at fremtidig kirkeordning bør ha tre forvaltningsnivåer med demokratisk valgte organer. Dersom denne målsettingen skal realiseres, må bispedømmerådet konkurrere med fellestråd, evt. prostiråd, om å være mellomnivået. For bispedømmerådets del vil konsekvensen være at det enten vil få langt flere oppgaver enn i dag, eller at det nedlegges. Dette er et valg som først og fremst henger sammen med hva slags løsning som blir valgt for utforming av arbeidsgiveransvaret. Det er imidlertid en del oppgaver som ikke henger sammen med arbeidsgiveransvaret, og som da må plasseres andre steder. Dette gjelder f.eks. ansvaret for å ta avgjørelser om kirkelig inndeling i bispedømmet.

Hvis bispedømmerådet ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar, kan det være grunner til likevel å beholde et rådsorgan på bispedømmenivå, men med redusert ansvarsområde.

Slike oppgaver kan være:

- Rådgivende organ for biskopen
- Strategisk arbeid i bispedømmet
- Faglig utvikling innen diakoni, gudstjenesteliv og undervisning
- Støttefunksjoner for menighetene
- Ankeinstans for saker som ikke blir avklart på soknenivå
- Tilsette alle ansatte som ikke har soknet som arbeidsgiver og arbeidssted
- Drøfte saker som skal til Kirkemøtet og følge opp saker fra Kirkemøtet

Dersom bispedømmet på grunn av biskopens rolle fortsatt blir et viktig nivå, kan det argumenteres for at man trenger et rådsorgan på dette nivået, blant annet for at forvaltningsoppgaver ikke ensidig skal bli lagt til biskopen. For de tre nordligste bispedømmene har bispedømmerådene også viktige oppgaver for samisk kirkeliv. Foruten at det sikrer særskilt samisk representasjon i bispedømmerådet, gjelder dette kirkelig betjening på de ulike samiske språk og strategisk arbeid for videre utvikling av samisk kirkeliv.

Eksistensen av et rådsorgan på bispedømmenivå må også ses i sammenheng med hvordan Kirkemøtet sammensettes og velges. Siden Kirkemøtet i dag utgjøres av bispedømmerådene, må Kirkemøtet i så fall settes sammen på en annen måte dersom bispedømmerådene ikke opprettholdes.

Dersom bispedømmerådet forsvinner, faller også grunnlaget for bispedømmerådets administrasjon bort. Siden biskopen like fullt vil ha behov for støttefunksjoner, vil det like fullt være behov for å opprettholde en administrasjon på bispedømmenivå. Størrelsen på denne vil avhenge av hvilke oppgaver som ved siden av tilsynet blir lagt til biskopen.

Dersom bispedømmerådene blir opprettholdt i en ny kirkeordning, må det gjennomtenkes hvilken status og funksjon de som regionalkirkelige organer skal ha overfor Kirkemøtet og Kirkerådet. En kan i det minste tenke seg tre løsninger:

- *Bispedømmerådene som organ for det nasjonale rettssubjektet:* Her handler bispedømmerådene på direkte oppdrag fra Kirkemøtet. De blir altså paralleller til

Kirkerådet, bortsett fra at Kirkerådet har et nasjonalt ansvar mens bispedømmerådene har et regionalt.

- *Bispedømmerådene som organ for soknene og for det nasjonale rettssubjektet ved Kirkemøtet:* Her opptrer bispedømmerådet vekselvis på lokalkirkens og sentralkirkens vegne, alt etter hvilke saker det er snakk om. En slik modell kan f.eks. være aktuell hvis bispedømmerådet skal utøve arbeidsgiveransvar for tilsatte i soknet. I en slik ordning vil bispedømmerådet være et organ som binder sammen det lokale og sentrale nivå i kirken.
- *Bispedømmerådene er regionale kirkelige organer med selvstendig demokratisk grunnlag:* I denne modellen er bispedømmerådene verken underlagt Kirkemøtet eller Kirkerådet direkte, men utøver selvstendig myndighet innenfor de rammer som kirkeordningen og andre bestemmelser fastsatt av Kirkemøtet setter. Dette er mulig så lenge bispedømmerådet har sitt selvstendige demokratiske grunnlag som valgt av medlemmene/menighetene i bispedømmet. Som sådan er bispedømmerådet det øverste kirkelige organ for menigheter og kirkemedlemmer i det geografiske område som bispedømmet representerer.

De tre modellene får noe ulik konsekvens når det gjelder tenkningen omkring forholdet mellom bispedømmerådene og Kirkerådets sekretariater. I modell 2 kan man tenke seg dette som i prinsippet ett sekretariat (lokalisert forskjellige steder), mens modell 1 og 3 innebærer separate sekretariater som rapporterer til ulike råd. Uansett modell er det nødvendig med en best mulig samordning av ulike funksjoner mellom de ulike sekretariat på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

A: Bispedømmerådet opprettholdes som demokratisk valgt organ. Bispedømmerådets oppgaver må vurderes i lys av plasseringen av arbeidsgiveransvaret.

B: Bispedømmerådet opprettholdes ikke som et demokratisk valgt organ. Rådets nåværende oppgaver bør i stedet ivaretas av andre organer.

C: Bispedømmerådet opprettholdes ikke som et demokratisk valgt organ, men endres til et rådgivende organ for biskopen. Kirkemøtet velges på en annen måte enn i dag.

Høringsspørsmål:

- 14 Bør bispedømmerådet opprettholdes som rådsorgan på bispedømmenivå, og hva skal i så fall være bispedømmerådets rolle i kirkestrukturen?**
- 15 Hvilke oppgaver bør i så fall legges til bispedømmerådet?**

Merk:

Spørsmålene 14 og 15 står i sammenheng med spørsmål 9 om soknets styrings- og ledelsesansvar og med spørsmålene 16-18 om organisering av arbeidsgiveransvar.

Spørsmålene 14 og 15 bør også ses i sammenheng med spørsmål 1 om endringer i fordelingen av oppgaver og myndighet mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå og spørsmål 7 om fellesorgan for sokn.

UTKAST

KAP 7: ARBEIDSGIVERANSVAR I KIRKEORDNINGEN

Kapitlet presenterer tre alternativer for plassering av arbeidsgiveransvar for ansatte som arbeider i den lokale kirke. Det første alternativet representerer en samling av arbeidsgiveransvar i et organ for soknet, det andre alternativet samler arbeidsgiveransvaret i bispedømmerådet og det tredje er en modifisering av dagens ordning.

BAKGRUNN

Kirkelig tilsatte som arbeider i den lokale kirke, har i dag ulike arbeidsgivere. Prester ansatt i stillinger finansiert av staten er inntil videre statstjenestemenn. Denne gruppen tilsettes av bispedømmerådet og har prost og biskop (eventuelt sokneprest) som nærmeste overordnede. Det samme gjelder et fåtall samiske kirketolker i Nord-Hålogaland bispedømme som har soknepresten som nærmeste overordnede.

Andre ansatte i den lokale kirke som er i stillinger finansiert ved kommunale eller statlige tilskudd, har fellesrådet som arbeidsgiver. De er tilsatt av fellesrådet og har fellesrådets daglige leder (kirkevergen), eller en som dette ansvaret er delegert til, som sin nærmeste overordnede. Til denne gruppen hører kateketer, diakoner, kantorer og organister, kirketjenere, menighetssekretærer, menighetspedagoger, barne- og ungdomsarbeidere, kirkegårdsarbeidere, kontoransatte m.fl. I denne gruppen hører også prester som er lønnet av kommunale eller innsamlede midler.

I tillegg kommer ansatte som er tilsatt av menighetsrådet, og der menighetsrådet selv har arbeidsgiveransvaret. Disse stillingene er i mange tilfelle finansiert ved innsamlede midler eller fondsmidler. I andre tilfeller dreier det seg om ansatte ved barnehager eller andre institusjoner som menigheten driver.

Dersom Den norske kirke i samsvar med vedtaket i KM 05/13 blir opprettet som rettssubjekt og overtar arbeidsgiveransvaret for statsansatte prester, medfører ikke det noen automatisk endring av tilsetningsforholdene i den lokale kirke, ettersom prestene fortsatt vil ha en arbeidsgiver på det nasjonale plan – nå ved rettssubjektet Den norske kirke – og bispedømmeråd, biskop og prost vil ivareta de samme arbeidsgiverfunksjoner som tidligere.

I sitt vedtak KM 05/13 understreket Kirkemøtet ”at overføringen av virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten til et nasjonalt rettssubjekt ikke endelig fastlegger hvor arbeidsgiveransvaret i en fremtidig kirkeordning skal plasseres. Kirkemøtet fastholder målsettingen i tidligere kirkemøtevedtak om felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning.”

De tidligere vedtak som det her refereres til er KM 09/02 der Kirkemøtet uttalte at det burde prioriteres å arbeide videre med (blant annet) spørsmålet om ”samordning av arbeidsgiveransvar”. Under KM 08/05 (pkt. 5) vedtok Kirkemøtet ”at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning”, og ba ”Kirkerådet ta initiativ til flere forsøk

med ny mellommenhet på justert prostnivå, spesielt med vekt på samordnet arbeidsgiveransvar”.

Kirkemøtet har gjennom sine vedtak uttrykt en intensjon om en endring i forhold til dagens situasjon med to atskilte arbeidsgiverlinjer. Hvordan et «felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning» skal realiseres, har Kirkemøtet derimot ikke konkretisert, men er tema for denne høringen.

Sentrale og regionale organers rolle overfor virksomheten i soknet innskrenker seg ikke bare til ansvaret for prestedtjenesten, men omfatter også andre ansatte i den lokale kirke. Som del av sitt tilsynsansvar kan biskopen gi «bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse» (Tjenesteordning for biskoper § 1). I første rekke gjelder det andre vigslende medarbeidere enn bispedømmerådsansatte prester. Kirkemøtet har fastsatt egne vigslingsliturgier og tjenesteordning for diakoner, kateketer og kantorer. I tjenesteordningene for diakon, kateket og kantor heter det at «tilsetting skjer med forbehold om vigsling og at biskopen gir tjenestebrev». Vigslende medarbeidere står ifølge de respektive tjenesteordninger under biskopens tilsyn.

Dagens situasjon innebærer altså at soknet som del av Den norske kirke er underlagt visse rammer og begrensninger i utøvelsen av sin rolle som arbeidsgiver. Samtidig har menighetsrådet en medvirkningsrolle i tilsettingsprosessen overfor bispedømmerådet som tilsettingsorgan for prester, blant annet gjennom retten til å gi uttalelse om hvem man ønsker tilsatt (Personalreglement for prester i Den norske kirke § 8). Menighetsrådet påvirker også betingelsene for prestedtjenesten i soknet bl.a. gjennom å vedta lokal grunnordning for gudstjenesten. Juridisk kan dette i begge tilfelle forstås som en distribusjon av arbeidsgiverfunksjoner, der ett organ ikke alene utøver alle arbeidsgiverfunksjoner.

Prestedtjenesten spiller i luthersk teologi en sentral rolle i kirkeforståelsen. Fordi det er ved Ordet og sakramentene at kirken blir til, er den «tjeneste med ord og sakrament» som presten utøver, av avgjørende betydning i kirkens liv (jf. Confessio Augustana art. V og VII). For utformingen av en kirkeordning er det derfor av stor betydning hvordan man organiserer og regulerer prestedtjenesten. Siden forkynnelsen og sakramentsforvaltningen har en særlig betydning for kirkens enhet, har Den norske kirke en særlig interesse av å sørge for å sikre felles standarder for innholdet i tjenesten. Det er også viktig å sikre det selvstendige ansvar og den særlige forpliktelse for utførelsen av tjenesten som den enkelte prest er gitt i og med sin ordinasjon. Dette ivaretas i dagens kirkeordning gjennom at prestene ikke bare er underlagt biskopens tilsyn, men også ved at biskopen «er øverste leder av prestedtjenesten i bispedømmet» (Tjenesteordning for biskoper § 2) og prosten «leder prestedtjenesten i prostiet» (Tjenesteordning for proster § 1). I dagens ordning innebærer det at biskop og prost utøver arbeidsgivers styringsrett overfor prester tilsatt av bispedømmerådet.

Menighetsprester hadde inntil 2004 prestegjeldet som sitt tjenestedistrikt, et distrikt som bestod av ett eller flere sokn. Den ledende presten i prestegjeldet hadde tittelen sokneprest. I 2004 ble det fastsatt ny tjenesteordning for proster og gjort endringer i tjenesteordningen for menighetsprester, endringer som gjerne er blitt kalt prostereformen. Reformen innebar en ny organisering av prestedtjenesten, med prostiene som tjenestedistrikter. Målet med reformen var

å gi bedre tjenestevilkår for den enkelte prest, blant annet ved å legge til rette for bedre ledelse, jevnere fordeling av tjenesten mellom prestene og større grad av kollegafelleskap. Reformen ga prosten en tydelig funksjon som leder av prestatjenesten i prostiet.

I sin forståelse av andre vigslede stillinger har Den norske kirke lagt vekt på at disse ikke er avledet av prestatjenesten, men at de er ulike tjenester med sin egen forankring i kirkens utførelse av kirkens oppdrag (jf. BM 03/10 og KM 9/11). I noen tilfeller vil hensyn som er viktige for prestatjenesten også være viktige for andre vigslede stillinger, i andre tilfeller handler det om hensyn som er spesifikk for prestatjenesten. Det må i det enkelte spørsmål tas stilling til om andre vigslede stillingskategorier skal underlegges de samme ordninger som prestene, om de skal ha egne ordninger, eller underlegges de samme ordninger som kirkelige ansatte som ikke er vigslet.

OMRÅDER FOR ENDRING OG ALTERNATIVER FOR VEIVALG

Som nevnt har Kirkemøtet ikke konkretisert hvordan et «felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning» skal realiseres. I det følgende blir det derfor presentert tre hovedalternativer, som alle kan utformes på litt ulike måter.

Kirkerådet legger i det følgende til grunn at en ordning med «felles arbeidsgiveransvar» ikke utelukker en viss fordeling av arbeidsgiverfunksjoner mellom organer på ulikt organisatorisk nivå i kirken. Slik fordeling har vi også i dagens ordning. Juridisk er det ikke noe i veien for en slik funksjonsfordeling. Den nærmere fordeling må skje ut fra en vurdering av hvilke konkrete hensyn som underbygger fordelingen. Det er viktig at en slik fordeling av arbeidsgiverfunksjoner ikke fører til uklare ansvarsforhold eller vanskeliggjør den samordning som Kirkemøtet har satt som målsetting.

Selv om det skjer en viss fordeling av arbeidsgiverfunksjoner, vil det være nødvendig at arbeidsforholdet har en primær forankring i ett kirkelig rettssubjekt (soknet eller det nasjonale rettssubjektet) og i ett kirkelig organ. De organer som peker seg ut som mest aktuelle å legge et slikt primært arbeidsgiveransvar til, er fellesrådet (eventuelt for større enheter enn i dag) og bispedømmerådet. Ved siden av at disse har slikt arbeidsgiveransvar i dag, er det også de som i første rekke har vært nevnt i den kirkelige debatt om plassering av arbeidsgiveransvaret i kirken. I tillegg til å plassere et primært arbeidsgiveransvar hos én av disse, vil det fortsatt være aktuelt å legge enkelte arbeidsgiverfunksjoner til Kirkemøtet, biskop, prost og menighetsråd.

Felles for alle de tre skisserte alternativene er at det forutsettes at Kirkemøtet skal vedta tjenesteordninger og vigslingsliturgier for alle vigslede medarbeidere, at biskopen skal ha tilsyn med kirkelige ansatte generelt og vigslede medarbeidere spesielt, og at biskopen vigsler prester, diakoner, kateketer og kantorer.

Et springende punkt er i denne sammenheng biskopens rolle som leder av prestatjenesten i bispedømmet, noe som innebærer at biskopen sammen (med prosten) ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor prester ansatt av bispedømmerådet (men ikke overfor prester med andre arbeidsgivere). Bispemøtet har tatt til orde for at biskopens rolle som leder av prestatjenesten bør videreføres på samme måte i en fremtidig kirkeordning (BM 3/14). Kirkerådet legger til

grunn at en må vurdere hvilke elementer i biskopens nåværende rolle som leder av prestatjenesten som er særlig viktig å videreføre, og hvordan dette kan skje enten som en del av tilsynet eller som ledd i en fordeling av arbeidsgiverfunksjoner.

Hva som er en fornuftig plassering av arbeidsgiveransvaret, har nær sammenheng med fremtidig finansieringsmodell for kirken. Ulike modeller gir ulike muligheter og ulike føringer. Med utgangspunkt i det som tidligere er sagt i kapittel 4, legger Kirkerådet i det følgende til grunn at dagens finansieringsordning blir videreført. Se merknadene nedenfor om finansieringens betydning.

Et problem med å utforme det fremtidige kirkelige arbeidsgiveransvaret, er at forholdene er så forskjellige fra lokalsamfunn til lokalsamfunn, f.eks. når det gjelder befolkningstall og befolkningstetthet. Forskjellene kan være store både mellom bispedømmene og mellom sokn i samme bispedømme. En løsning som synes å passe ett sted, kan passe dårlig et annet sted. Et tema som bør diskuteres er derfor om ordningen nødvendigvis skal være den samme over alt, eller om man kan åpne opp for lokale variasjoner. Dersom man åpner opp for at også prester skal være ansatt i soknet (jf. løsning A nedenfor), kan man likevel beholde dette ansvaret i bispedømmerådet dersom soknet *ikke ønsker* å ivareta ansvaret, eventuelt dersom det ikke fyller bestemte krav for å overta det. Disse kan for eksempel knytte seg til antall årsverk innenfor den lokale organisasjonsenheten. En kan i prinsippet også tenke seg at bispedømmene gis adgang til å velge ulike løsninger.

A. SAMLING AV ARBEIDSGIVERANSVARET I ET ORGAN SOM OPPTRER PÅ VEGNE AV SOKNET

En slik løsning vil innebære at alle som arbeider i soknet vil være ansatt i soknet (eller i et fellesskap av sokn), og at arbeidsgiveransvaret utøves av et organ som opptrer på vegne av soknet. Dersom ordningen med to organ for soknet ikke videreføres (jf. kap. 5), betyr det at arbeidsgiveransvaret legges til menighetsrådet. Dersom ordningen med to organ for soknet videreføres, vil arbeidsgiveransvaret legges til fellesrådet. Det betyr at fellesrådet beholder det arbeidsgiveransvaret det har i dag, samtidig som arbeidsgiveransvaret for prestene overføres fra det nasjonale rettssubjektet.

Økonomisk vil en slik ordning innebære at fellesrådet vil motta tilskudd fra Kirkerådet eller bispedømmerådet til å lønne prester, på liknende måte som det skjer med tilskudd til trosopplæring og til kateket- og diakonstillinger.

Et argument mot å overføre arbeidsgiveransvaret for prestene til de nåværende fellesrådene, er at disse i de fleste tilfeller er for små. De minste fellesrådene vil bare få én eller en del av en prestestilling. Selv om fellesrådsområdet vil omfatte sokn med til sammen flere prestestillinger, vil det i mange tilfeller være *mindre enn et prosti*, og dermed bety et mindre tjenesteområde enn det prestene i dag har. Denne løsningen må derfor sees i sammenheng med størrelsen på fellesrådsområdene. Større fellesrådsområder vil bli en konsekvens av sammenslåinger av kommuner i forbindelse med den varslede kommunereformen. Kirken kan

også på eget initiativ slå sammen fellesråd slik at de f.eks. omfatter minst et prosti. En slik løsning ble foreslått i utredningen «Kjent inventar i nytt hus» (2011).

I en ordning der fellesrådet har arbeidsgiveransvaret, kan enkelte arbeidsgiverfunksjoner likevel legges til andre organer. I forbindelse med tilsetting kan biskop og/eller bispedømmerråd tillegges en innstillende funksjon i forhold til prester, eventuelt også andre vigslede medarbeidere. Biskop og prost kan også tillegges et nærmere definert faglig lederansvar over prester og andre vigslede medarbeidere på vegne av arbeidsgiver. En slik ordning må likevel ikke utformes på en slik måte den at går på bekostning av de styrings- og ledelsesansvaret til soknets organer, herunder muligheten for en felles daglig ledelse for de som arbeider i soknet.

B. SAMLING AV ARBEIDSGIVERANSVARET I BISPEDØMMERÅDET

En slik løsning vil innebære at alle som arbeider i den lokale kirke blir tilsatt i det nasjonale rettssubjektet, så fremt bispedømmerrådet oppfattes som organ for det nasjonale rettssubjektet. Alternativt kan man definere bispedømmerrådet som organ for soknet, eventuelt som organ både for det nasjonale rettssubjektet og for soknet, alt etter hvilke oppgaver det til enhver tid utfører. Denne løsningen vil innebære at prestene beholder bispedømmerrådet som arbeidsgiver, mens de som i dag har fellesrådet som arbeidsgiver, blir overført til bispedømmerrådet.

Økonomisk vil en slik ordning innebære at fellesrådet overfører midler til å lønne ansatte som ikke har statlig finansiering, eventuelt at kommunene yter tilskudd direkte til bispedømmerrådet. En innvending mot en slik ordning vil være at den vil kunne svekke kommunenes vilje til å bidra til finansieringen av den lokale kirke.

En fordel ved en slik ordning vil være muligheten for å føre en samlet arbeidsgiverpolitikk i bispedømmet, for eksempel for å ivareta kjønnsbalanse, innen et geografisk område som er større enn soknet. En ulempe ved bispedømmerrådet som felles arbeidsgiver vil være avstanden til soknet. Dette kan i noen grad kompenseres gjennom en delegering av arbeidsgiverfunksjoner til soknets organer.

Dersom arbeidsgiveransvaret legges til bispedømmerrådet, vil det trolig være behov for å la kirkeordningen hjemle delegasjon til lokalt nivå for å ivareta den daglige oppfølging på arbeidsgivers vegne. I en slik ordning kan en også tenke seg at menighetsråd eller fellesråd har innstillingsrett overfor bispedømmerrådet.

En fordel med en slik ordning vil kunne sikre og styrke biskopens ledelse i forhold til prester og andre kirkelig ansatte. Hvordan denne ledelse vil arte seg, avhenger av hvordan man tenker delegasjon til lokalt nivå. På den ene side kan en tenke seg at biskopen leder alle kirkelig ansatte i bispedømmet, men at den daglige utøvelse av denne er delegert til lokalt nivå. På den annen side kan en tenke seg en ordning der biskopen fortsatt leder prestatjenesten, men hvor

ledelsen av andre ansatte ivaretas lokalt på delegasjon. Spørsmålet er imidlertid om en slik todelt ledelse i tilstrekkelig grad ivaretar ønsket om samordning, selv om arbeidsgiveransvaret for alle er forankret i bispedømmerådet.

Et argument mot en slik løsning vil være at den bidrar til en sentralisering av funksjoner i kirken, og dermed gå på tvers av ønsket om å legge større myndighet til soknet.

C. MODIFISERT UTGAVE AV DAGENS ORDNING

En modifisering av dagens ordning ville innebære at prestene fortsatt blir ansatt i det nasjonale rettssubjektet med bispedømmerådet som arbeidsgiverorgan, mens fellestrådet beholder arbeidsgiveransvaret for de som i dag er ansatt i soknet.

En slik ordning er den som i minst grad krever organisatoriske endringer, bl.a. når det gjelder størrelser på fellestrådsområder – i alle fall på kort sikt. Samtidig oppnår man ikke de administrative innsparinger som følger av den samling av arbeidsgiveransvaret som ligger i løsning A og B.

Til denne løsningen kan det også reises tvil om den på noen måte oppfyller Kirkemøtets intensjon om «felles arbeidsgiveransvar». For å realisere Kirkemøtets intensjon, er det ikke tilstrekkelig å videreføre ordningen slik den er i dag – det er i det minste nødvendig med en modifisering i retning av større samordning i arbeidsledelsen.

Det vil i første rekke være nødvendig å utvikle ordninger for *lokal daglig ledelse*, samme instans eller person ivaretar arbeidsgivers styringsrett både på vegne av fellestråd og bispedømmeråd. Det kunne for eksempel dreie seg om en daglig leder for virksomheten i det enkelte sokn som ledet de ansatte på vegne av bispedømmerådet og fellestrådet, og som dessuten var daglig leder for menighetsrådets virksomhet. En slik daglig leder kunne være en prest, men også andre ansatte kunne ha en slik rolle. I relasjon til biskopens ledelse av prestatjenesten reiser en slik samordning liknende problemstillinger som når det gjelder ivaretagelsen av daglig ledelse i de to andre modellene. En slik modell vil også ha sine svakheter når saker må løftes opp fra den som ivaretar den daglige ledelse til selve arbeidsgiverorganet, siden det da vil dreie seg om to ulike organer.

Større samordning kan også skje ved at menighetsrådets/fellestrådet rolle i tilsettingen av prester styrkes (for eksempel i form av innstillingsrett eller delegert ansvar for tilsettinger) og at menighetsråd/fellestråd delegeres ansvar til å utforme lokale instruksjoner for pretestillinger i soknet.

Et argument for en slik løsning vil være at det gjennom fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune vil kunne følge ulike føringer og forutsetninger med statlige og kommunale tilskudd. Det vil innebære at det må tas ulike hensyn ved utøvelse av arbeidsgivermyndighet overfor de gruppene av ansatte som finansieres ved tilskudd fra de to instansene, og at dette lettes lar seg gjøre ved at arbeidsgiveransvaret ivaretas av to ulike

organer. Delegasjon av oppgaver til lokalt nivå for ansatte i bispedømmerådet samt samordning av avtalemessige og tariffmessige spørsmål vedrørende tjenestevilkår gjennom et felles kirkelig avtaleverk vil imidlertid kunne redusere slike forskjeller.

MERKNADER OM ARBEIDSGIVERANSVAR FOR PRESTER OG ANDRE VIGSLEDE TJENESTEGRUPPER
Uansett hvordan ordninger for arbeidsgiveransvaret utformes, må man ta hensyn til de særlige forhold som knytter seg til vigslede medarbeidere. Ikke minst gjelder dette hvordan prestatjenesten skal organiseres og reguleres innenfor rammen av en ny kirkeordning. Dette omfatter både forhold av mer prinsipiell og mer praktisk betydning.

Et forhold som både er av prinsipiell og praktisk betydning er hvordan man skal sikre prestatjenestens relative selvstendighet når det gjelder forkynnelse og sakramentsforvaltning. At prestene har en arbeidsgiver utenfor soknet kan i dagens situasjon sees som et bidrag til å sikre denne selvstendigheten. Ved at biskopen utøver arbeidsgiverfunksjoner knyttes presten nært til tilsynet. Samtidig har denne ordningen sine omkostninger av annen art, bl.a. når det gjelder mulighet for samlet styring og ledelse. Dersom prester får soknets organer som arbeidsgiver, må prestatjenestens selvstendighet og relasjonen til tilsynet ivaretas på andre måter, bl.a. gjennom bestemmelser i tjenesteordningene. Det kan også være nødvendig å ta liknende hensyn når det gjelder andre vigslede medarbeidere, både når det gjelder selvstendighet og relasjon til biskopen.

Organiseringen av arbeidsgiveransvar og ledelse i den lokale kirke vil som allerede vist også få konsekvenser for prestenes tjenstedistrikt. Dersom prestene blir tilsatt i fellesrådet, vil tjenstedistriktet i mange tilfelle bli betydelig mindre enn i dag. Dersom man velger en løsning med sammenslåtte fellesråd på justert prostinivå, vil distriktene bli som i dag. Dersom prestene fortsatt skal være tilsatt på bispedømmenivå, trenger det ikke å bli endringer i prestenes tjenstedistrikt.

Organiseringen av arbeidsgiveransvaret berører samisk kirkeliv særskilt med hensyn til prestatjenesten på samisk. Nidaros, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland bispedømmer har i dag et særskilt ansvar for kirkelig betjening på henholdsvis sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk språk. Det følger bl.a. forpliktelser av samelovens språkregler, som særlig angår prestatjenesten i forvaltningsområdet for samisk språk.

At bispedømmerådene i dag er arbeidsgiver for prestene i sitt bispedømme, innebærer at ansvaret for prestatjenesten på det respektive samiske språk er samlet hos én arbeidsgiver. Det er en fordel ved at det muliggjør samordning av rekruttering og språkopplæring for det enkelte språk, felter som erfaringsmessig er nøkkelutfordringer for en fungerende samiskspråklig prestatjeneste. Det har i perioder vært særlig utfordrende å rekruttere prester til samiskspråklige menigheter. Når man vet at rekruttering av prester vokser som en generell utfordring i Den norske kirke, vil den samiskspråklige prestatjenesten sannsynligvis bli enda mer utsatt enn i dag.

Spørsmålet er derfor om rammebetingelsene for å sikre en fungerende prestedtjeneste på samisk vil bli tilstrekkelige dersom arbeidsgiveransvaret for prester flyttes til et organ nærmere lokalmenigheten. Dersom arbeidsgiveransvaret flyttes, bør tiltak vurderes for å ivareta de særlige rekrutteringsutfordringene for prestedtjenesten og språkutfordringene som knytter seg til prestedtjenesten på de tre samiske språk.

PRIVATFINANSIERTE STILLINGER

I diskusjonen om plassering av arbeidsgiveransvaret i en fremtidig kirkeordning har man i hovedsak diskutert forholdet mellom statlig og kommunalt finansierte stillinger. Allerede nå spiller stillinger finansiert ved innsamlede midler eller ved institusjonsdrift en viss rolle mange steder. I en fremtidig økonomisk situasjon kan man tenke seg at betydningen av slike stillinger vil øke. Utformingen av kirkeordningen må finne gode ordninger også for slike stillinger, og ambisjonen om felles arbeidsgiveransvar bør i størst mulig grad også gjelde slike stillinger.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

A: Kirkerådet går inn for at arbeidsgiveransvaret for alle kirkelig tilsatte som arbeider i soknet legges til fellesrådet. Det forutsetter at det etableres bærekraftige størrelser på fellesrådsområdene (f.eks. på justert prostinivå) og at biskopens innflytelse på tilsetting og ledelse av prestedtjenesten sikres i tilstrekkelig grad.

B: Kirkerådet går inn for at arbeidsgiveransvaret for alle kirkelig tilsatte som arbeider i soknet legges til bispedømmerådet. Det forutsetter en delegasjon til instanser på soknenivå som kan ivareta den daglige ledelse og andre arbeidsgiverfunksjoner.

C: Kirkerådet går inn for at dagens delte organisering av arbeidsgiveransvaret videreføres med de modifikasjoner som er nødvendig for en større grad av samordning. Det inkluderer en styrket rolle for soknets organer ved prestedtilsettinger, tilsetting av alle vigslede stillinger i bispedømmerådet og at det etableres en ordning for felles eller samordnet daglig ledelse lokalt.

Høringsspørsmål:

- 16 På hvilken måte bør arbeidsgiveransvaret for de som arbeider i soknet utformes?**
- 17 Bør alle ansatte ha den samme arbeidsgiver og hvilket organ bør dette i så fall være?**
- 18 I hvilken grad bør arbeidsgiverfunksjoner fordeles på de ulike organer? (Biskopen regnes i denne sammenheng som et organ)**
- 19 I hvilken grad bør det åpnes opp for lokale og regionale variasjoner i organiseringen av arbeidsgiveransvaret?**

20 Hvordan bør prestedtjenesten og andre vigslede tjenester organiseres for best å ivareta deres særpreg?

Merk:

Spørsmålene 16-18 hører sammen med biskopens rolle i spørsmål 11 og med soknets styrings- og ledelsesansvar i spørsmål 9 og 10.

Spørsmålene 16-18 har også sider til spørsmålene 14-15 om bispedømmerådets rolle og oppgaver.

KAPITTEL 8: ORGANISERING AV SENTRALKIRKELIGE ORGANER

Kirken har en rekke sentralkirkelige organer; Kirkemøte, Bispemøte, Kirkeråd, Den norske kirkes lærenemnd, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og Ungdommens kirkemøte. Dette kapitlet drøfter disse organenes funksjon og reiser enkelte problemstillinger ved disse.

BAKGRUNN

Etter reformasjonen var det i første rekke Kongens kirkestyre som bandt Den norske kirkes bispedømmer og sokn sammen til en nasjonal enhet. Etter hvert har Den norske kirke fått en rekke organer på nasjonalt nivå. Siden 1917 har Bispemøtet vært en fast institusjon, og i 1984 ble Kirkemøtet opprettet. Andre sentralkirkelige organer er i dag Kirkerådet, Den norske kirkes lærenemnd, Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd. Oppgaver og myndighet for disse organene er regulert i kirkeloven og i annet regelverk.

Også etter grunnlovsendringene i 2012 har statlige organer hatt en viktig rolle i styringen av Den norske kirke, ikke minst kirkeavdelingen i Kulturdepartementet. Dette henger også sammen med at de sentralkirkelige organer formelt er en del av statsforvaltningen. Når Den norske kirke antakelig blir opprettet som eget rettssubjekt i 2017, vil det gi økt selvstendighet og myndighet til sentralkirkelige organer. Noen av de spørsmålene som her diskuteres vil måtte få sin avklaring allerede i forbindelse med opprettelsen av rettssubjektet.

OMRÅDER FOR ENDRING OG ALTERNATIVER FOR VEIVALG

A. KIRKEMØTETS ROLLE OG SAMMENSETNING

Kirkemøtet er i kirkeloven § 24 bestemt som Den norske kirkes øverste representative organ med avgjørelsesmyndighet på en rekke områder, herunder til å vedta regelverk som er hjemlet i kirkeloven. At Kirkemøtet er Den norske kirkes øverste, representative organ betyr i dagens ordning ikke at det er overordnet alle andre kirkelige organer på nasjonalt og regionalt nivå (for forholdet til det lokale, se kap 3). Verken bispedømmerådene, biskopene eller Bispemøtet er underlagt Kirkemøtet, men har sitt mandat fra staten og er underlagt direkte statlig styring. Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og lederen av Samisk kirkeråd.

Dersom den nåværende kirkeloven blir erstattet av en kortfattet rammelov, vil Kirkemøtet få den avgjørende myndighet når det gjelder Den norske kirkes indre organisering gjennom å vedta kirkeordningen og andre regler. Det betyr ikke at Kirkemøtet vil få en ubegrenset myndighet. På den ene siden vil både rammeloven om Den norske kirke og allmenn lovgivning sette begrensninger for hva Kirkemøtet kan beslutte. Det kan f.eks. gjelde bestemmelser om soknets selvstendighet som nedfelles i loven. På den annen side vil kirkeordning og andre bestemmelser som Kirkemøtet vedtar, gi myndighet til andre kirkelige organer og instanser som Kirkemøtet ikke vil ha noen generell myndighet til å overprøve.

Dette gjelder dels prester og andre vigslede medarbeidere som gjennom vigslingsliturgier og tjenesteordninger har fått en selvstendig basis for sin tjeneste. Dels gjelder det kirkelige organer som har fått tildelt selvstendig myndighet gjennom bestemmelser i kirkeordningen. Her vil Kirkemøtets rolle begrense seg til å etablere kontrollrutiner for å sikre at man ikke går ut over fullmaktene, gi generelle retningslinjer for utøvelse av myndighet, samt endre grunnlaget for myndighet gjennom å endre kirkeordningen eller andre bestemmelser.

Samtidig vil det være organer av en annen kategori som står i et entydig underordningsforhold til Kirkemøtet ved å opptre på Kirkemøtets vegne. Dette vil f.eks. gjelde Kirkerådet som Kirkemøtets saksforberedende og utøvende organ. Andre organer og instanser vil derimot kunne opptre på vegne av Den norske kirke uten dermed å opptre på vegne av Kirkemøtet.

En viktig problemstilling når det gjelder Kirkemøtets rolle er forholdet til soknene, og i hvilken grad Kirkemøtet skal utøve sentralkirkelig styring overfor lokalkirken. Dette er tematisert i kap 3. I dette kapitlet er drøftingen begrenset til forholdet til organer på nasjonalt nivå.

Kirkemøtet er som den Den norske kirkes øverste representative organ også øverste myndighet i saker av læremessig karakter. I Kirkemøtets forretningsorden § 2-4 har Kirkemøtet stilt krav til 2/3 flertall ved andre gangs behandling dersom Kirkemøtet ikke følger Bispemøtes anbefaling i saker av læremessig karakter.

Et sentralt tema er spørsmålet om hvordan Kirkemøtet settes sammen. Kirkemøtet består i dag av bispedømmerådene og lederen av Samisk kirkeråd, totalt 116 medlemmer. Disse er fordelt på 77 leke medlemmer, 11 prester i fast offentlig kirkelig stilling, 11 lek kirkelig tilsatte, 12 biskoper, 1 døvekirkelig representant og 3 samiske representanter, i tillegg til lederen av Samisk kirkeråd som velges av Kirkemøtet på fritt grunnlag. Følgende problemstillinger kan være aktuelle å drøfte i denne sammenheng:

- Skal Kirkemøtet fortsatt bestå av bispedømmerådene eller skal det settes sammen på en annen måte?
- Skal representasjonen av prester og lek kirkelig tilsatte være den samme som i dag?
- Skal biskopene fortsatt være medlemmer av Kirkemøtet med stemmerett?
- Skal samisk representasjon og representasjon fra døvemenighetene ivaretas på samme måte som i dag?
- Skal det være krav om minst 40 % representasjon av hvert kjønn og minst 20 % ungdomsrepresentasjon?
- Bør en gå tilbake til ordningen der Kirkemøtet valgte representanter på fritt grunnlag, utenom bispedømmerådene?
- Bør antall leke medlemmer fra et bispedømme bestemmes ut fra antall kirkemedlemmer i bispedømmet?

Kirkerådets foreløpige vurdering:

Kirkemøtets sammensetting bør videreføres som i dag. For å ivareta en maktbalanse og sikre en forsvarlig behandling av læresaker er det etter Kirkerådets mening nødvendig å videreføre

den type sikringer som i dag ligger i Kirkemøtets forretningsorden § 2-4, og slike bestemmelser bør tas inn i selve kirkeordningen. Det bør også etableres særlige prosedyrer for vedtak i andre saker av stor viktighet, f.eks. endringer i grunnleggende bestemmelser i kirkeordningen.

Høringssspørsmål:

21 Har høringsinstansen synspunkter på Kirkemøtets rolle i kirken? Har høringsinstansen synspunkter på hvordan Kirkemøtet skal settes sammen?

Merk:

Spørsmål 21 hører sammen med spørsmål 22 om Bispemøtets oppgave og rolle i kirkeordningen.

B. BISPEMØTET

Bispemøtet består av alle tjenestegjørende biskoper og er i kirkeloven § 26 bestemt som et organ for samordning av de enkelte biskopenes gjøremål, og som ellers utfører de oppgaver som møtet er tillagt. I de senere årene er bl.a. forvaltningsoppgaver knyttet til arbeidsgiverfunksjoner (etter- og videreutdanning for prester) tillagt Bispemøtet. Bispemøtet ivaretar også biskopenes læreansvar gjennom felles uttalelser, bl.a. til saker som skal behandles av Kirkemøtet. I Bispemøtets forretningsorden (§ 25-26) stilles krav til 2/3 flertall ved andre gangs behandling dersom Kirkemøtet ikke følger Bispemøtes anbefaling i saker av læremessig karakter. Bispemøtet har således et særskilt ansvar for saker av læremessig karakter, herunder liturgisaker.

Et viktig spørsmål er i denne sammenheng hvordan forholdet mellom Kirkemøtet, Kirkerådet og Bispemøtet skal ordnes på en måte som både ivaretar Kirkemøtets rolle som kirkens øverste organ, og som samtidig sikrer utøvelse av biskopenes særlige ansvar og fullmakt. Ved siden av den type sikring som ligger i prosedyrer for håndtering av eventuell uenighet mellom Kirkemøtet og Bispemøtet, er det nødvendig å sikre Bispemøtets rolle i forberedelsen av saker før Kirkemøtet.

Bispemøtet har i sak 3/14 beskrevet Kirkemøtets rolle som kirkens øverste representative organ i en fremtidig kirkeordning, men foreslått at Kirkemøtets ansvarsområder bør distribueres på flere utøvende organer i den daglige oppfølging. Bispemøtet finner at det er naturlig at Kirkerådet hovedsakelig er ansvarlig for saksforberedelse for Kirkemøtet, mens Bispemøtet får et saksforberedende ansvar for lære- og liturgisaker.

Et argument for en slik ordning er at det vil sikre og styrke Bispemøtets rolle i denne type saker. Biskopene har et særskilt ansvar for tilsyn med den apostoliske lære og den evangelisk-lutherske bekjennelse i Den norske kirke, jf. *Tjenesteordning for biskoper* § 1, og det kan av den grunn være naturlig at Bispemøtet er Kirkemøtets saksforbereder i saker med læremessige implikasjoner. Et annet argument er at det vil hindre maktkonsentrasjon i Kirkerådet og bidra

til en nødvendig maktfordeling mellom ulike organer. Et argument mot er at det kan være vanskelig å skille ut saker som har læremessige implikasjoner. Svært mange av Kirkerådets saker har i dag sider som berører lærespørsmål. Et annet argument mot kan være at det vil gjøre den daglige ledelse av Den norske kirke unødvendig komplisert dersom den skal fordeles på to organer. En slik ordning kan også forstås som at den gjør Bispemøtet til et organ underlagt Kirkemøtet og som handler på Kirkemøtets vegne, noe som kan stå i konflikt til en forståelse av Bispemøtet som forankret i biskopenes selvstendige embetsmyndighet. Det kan også reises prinsipielle innvendinger mot en ordning der et organ som ikke har leke medlemmer opptrer som utøvende organ for Kirkemøtet (jf. «embete og råd»-tenkningen om at embetet deltar i styringen av kirken gjennom deltakelse i valgte rådsorganer).

En alternativ ordning vil være å videreføre en ordning der Kirkerådet er ansvarlig for all forberedelse og oppfølging av saker som hører inn under Kirkemøtets myndighet, men der reglene for behandling av lære- og liturgisaker gjennomgås for å tydeliggjøre Bispemøtets vurderinger og vedtak i saken. I lære- og liturgisaker skal Kirkerådet forelegge saken for Bispemøtet, som uttaler seg. Bispemøtets uttalelse skal tillegges særlig vekt i Kirkerådets behandling, og den skal følge saken til Kirkemøtet.

I en situasjon der staten ved departementet ikke lenger er biskopenes nærmeste overordnede, må det vurderes hvordan biskopenes utøvelse av sin gjerning skal ledes. Som kirkelig ansatte vil de ha et kirkelig rådsorgan (f.eks. Kirkerådet) som arbeidsgiver, og dette organ kan som sådan utøve arbeidsgivers styringsrett innenfor gjeldende ordninger. Gitt den selvstendige rolle og det selvstendige grunnlag som bispetjenesten har i vår kirke, er det imidlertid ikke ønskelig med en for detaljert og direkte styring av biskopenes tjeneste. For å unngå dette må det vurderes å gi Bispemøtets preses en rolle som de øvrige biskopenes nærmeste overordnede med rett til å gi instruksjoner og ha arbeidsgiverfunksjoner.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

1A: Bispemøtet bør også i en fremtidig kirkeordning være et sentralt organ med ansvar for å samordne de oppgaver som er tillagt de enkelte biskopene samt ivareta helhetskirkelige spørsmål. Kirkerådet legger til grunn at man viderefører ordningen der Kirkerådet er ansvarlig for all forberedelse og oppfølging av saker som hører inn under Kirkemøtets myndighet, men at reglene for behandling av lære- og liturgisaker gjennomgås. I lære- og liturgisaker skal Kirkerådet forelegge saken for Bispemøtet, som uttaler seg. Bispemøtets uttalelse skal tillegges særlig vekt i Kirkerådets behandling, og den skal følge saken til Kirkemøtet.

1B: Bispemøtet bør også i en fremtidig kirkeordning være et sentralt organ med ansvar for å samordne de oppgaver som er tillagt de enkelte biskopene, samt ivareta helhetskirkelige spørsmål. Kirkerådet legger til grunn at Bispemøtet er ansvarlig for forberedelse og oppfølging, samt avgir innstilling i lære- og liturgisaker overfor Kirkemøtet.

2A: For å ivareta biskopenes selvstendige rolle bør Bispemøtets preses gis en rolle som de øvrige biskopenes nærmeste overordnede.

2B: Forholdet mellom preses og de øvrige biskopene beholdes som i dag.

Høringsspørsmål:

22 Har høringsinstansen synspunkter på Bispemøtets oppgaver og rolle i kirkeordningen, herunder forholdet til Kirkemøtet og Kirkerådet?

23 Har høringsinstansen synspunkter på spørsmålet om ledelse av biskopene?

Merk:

Spørsmål 22 hører sammen med spørsmål 21 og spørsmål 24 om Kirkerådets oppgaver. Spørsmål 22 har også sider til spørsmål om lærenemnd 25 og Mellomkirkelig råd i spørsmål 26.

C. KIRKERÅDET

Kirkerådet velges blant Kirkemøtets medlemmer, med representasjon fra samtlige bispedømmer. Ifølge nåværende kirkelov § 25 forbereder det de saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder for øvrig arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger. Kirkerådet har 15 medlemmer. 14 er valgt av Kirkemøtet: 10 leke medlemmer, én lek kirkelig tilsatt og 4 prester. I tillegg kommer en biskop valgt av Bispemøtet. I departementets høringsnotat om *Staten og Den norske kirke - et tydelig skille* høsten 2014 foreslås det å endre kirkeloven slik at Kirkemøtet selv bestemmer rådets sammensetning. Kirkerådet har et sekretariat som ledes av en direktør. Sekretariatet forbereder saker og følger opp saker som behandles i rådet, samt avgjør saker der dette er delegert til sekretariatet.

I en ny kirkeordning vil Kirkerådet få langt større fullmakter enn i nåværende situasjon, ettersom en rekke saker blir overført fra statens til Kirkemøtets myndighet. Ikke minst vil dette gjelde ansvar for økonomi og budsjetter. Et viktig spørsmål blir derfor hvordan man kan legge til rette for et kirkeråd med den nødvendige kompetanse og demokratiske forankring. Tidkrevende beslutningsprosesser som krever demokratisk påvirkning, åpner også for en diskusjon om behov for frikjøp eller honorering av Kirkerådets medlemmer. Kirkerådet velges i dag av og blant Kirkemøtets medlemmer. Som det organ som representerer Kirkemøtet og handler på vegne av Kirkemøtet, er det naturlig at Kirkerådet fortsatt velges av og blant Kirkemøtets medlemmer. Samtidig er det grunn til å gjennomgå sammensetningen av rådet i forbindelse med utarbeidelsen av en ny kirkeordning. I denne sammenheng kan det være grunn til å se på følgende spørsmål:

- Har Kirkerådet i dag et passende antall medlemmer?
- Bør det gjøres endringer i andelen prester og representasjon av lek kirkelige tilsatte?
- Bør bestemmelsen om at hvert bispedømme skal ha minst én representant i Kirkerådet opprettholdes?

- Bør en tilstrebe minst 40 prosents representasjon av hvert kjønn i Kirkerådet?
- Bør en tilstrebe minst 20 prosents representasjon av unge under 30 år i Kirkerådet?

Økte oppgaver og fullmakter som legges til Kirkemøtet og Kirkerådet i rammen av en ytterligere fristilling av kirken fra staten, vil medføre at betydningen av et riktig dimensjonert, kompetent og velfungerende sekretariat bare vil øke. Det vil samtidig være viktig å sørge for et godt samvirke mellom demokratisk valgt organ og sekretariat, der det er det rådsorganet som tar de politiske avgjørelser, mens sekretariatet driver forvaltning på grunnlag av slike beslutninger. For bedre å kommunisere forskjellen mellom rådet, politisk nivå og administrativt forvaltningsmessig nivå, kan det vurderes å gi sekretariatet et navn som klart skiller det fra det folkevalgte organet. I dag omtales begge deler som *Kirkerådet*. Et argument for navnefelleskap er at sekretariatet ikke skal være et selvstendig organ, men gjennomføre de vedtak som rådet har vedtatt. Et alternativ er også å organisere ett felles sekretariat for Kirkerådet og andre kirkelige organer som ikke er underlagt Kirkerådet (f.eks. Bispemøtet).

Kirkerådets foreløpige vurdering:

1A: Kirkerådet har i dag har et passende antall medlemmer. For å ivareta en geografisk spredning bør bestemmelsen om at hvert bispedømme skal ha minst én representant i Kirkerådet opprettholdes.

1B: Kirkerådet bør få færre medlemmer som kun velges ut fra kompetanse, uavhengig av geografisk spredning og tilknytning til alle bispedømmeråd.

1C: Kirkerådet sammensettes av en representant for hvert av bispedømmerådene, preses og tre medlemmer valgt på fritt grunnlag for å ivareta bredde i kompetanse og representativitet.

2: Kirkerådet legger til grunn at det bør tilstrebes minst 20 prosents representasjon av unge under 30 år og minst 40 prosents representasjon av begge kjønn i Kirkerådet..

3A: Kirkerådet foreslår at det demokratisk valgte rådsorganet fortsetter å hete Kirkerådet, mens det administrative sekretariatet bytter navn for å tydeliggjøre skillet mellom det valgte organ og administrativt nivå.

3B: Kirkerådet foreslår at dagens ordning hvor både det demokratisk valgte rådsorganet og det administrative sekretariatet fortsetter å hete Kirkerådet.

Hørings spørsmål:

24 Har høringsinstansen synspunkter på Kirkerådets funksjon og sammensetning?

Merk:

Spørsmål 24 henger sammen med spørsmål 22 om Bispemøtets oppgaver og rolle og 26 om Mellomkirkelig råds organisering og sammensetning.

D. DEN NORSKE KIRKES LÆRENEMND

Den norske kirkes lærenemnd består av biskopene, tre teologisk sakkyndige oppnevnt av de teologiske fakultetene, samt to teologisk sakkyndige og fire leke medlemmer oppnevnt av Kirkemøtet (kirkeloven § 27). Nemnda gir etter anmodning uttalelser i læresaker. Siste gang nemnda var i funksjon var i 2006.

Et tema i utarbeidelsen av ny kirkeordning er om Den norske kirke skal beholde et sakkyndig læremessig organ ved siden av Bispemøtet, eller om Bispemøtet skal ha denne funksjonen alene. I utredningen «Kjent inventar i nytt hus» foreslås det å la Bispemøtet alene ta hånd om læresaker. Som argumenter for dette kan anføres:

- Det er mindre ressurskrevende å ha ett læreorgan i stedet for to.
- Man unngår kompetansestrid mellom de to organene
- Biskopene har allerede gjennom sin vigsling læreansvar i kirken, og det å legge denne oppgaven til Bispemøtet er en konsekvens av det

Som argumenter for en egen lærenemnd kan anføres

- En lærenemnd vil ha en bredere faglig kompetanse enn det biskopene besitter
- En lærenemnd vil kunne videreføre den rolle som de teologiske fakulteter og teologiske professorer tradisjonelt har hatt i kirkestyret
- En lærenemnd vil være bedre egnet enn Bispemøtet til å behandle læresaker der en biskop er involvert

I departementets høringsnotat om *Staten og Den norske kirke - et tydelig skille* høsten 2014 foreslås det at det overlates til Kirkemøtet selv å bestemme om Lærenemnda skal videreføres eller ikke allerede fra 2017. Dersom man fortsatt skal ha en egen lærenemnd, kan sammensetning og oppnevningmåte trolig fortsette omtrent som i dag. Samtidig vil det være nødvendig å gå gjennom funksjon og arbeidsform.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

A: Den norske kirkes lærenemnd bør videreføres som et sentralkirkelig organ med samme funksjoner som i dag.

B: Oppgavene som i dag er lagt til Den norske kirkes lærenemnd bør for fremtiden ivaretas av Bispemøtet.

Høringsspørsmål:

25 Bør ordningen med en egen lærenemnd videreføres, og hvilken funksjon skal en slik nemnd i så fall ha?

Merk:

Spørsmål 25 henger sammen med spørsmål 22 om Bispemøtets rolle og funksjon i kirkeordningen.

E. MELLOMKIRKELIG RÅD

Teksten om Mellomkirkelig råd er en førstegangstekst som skal bearbeides videre til neste møte i Kirkerådet.

Kirkerådets direktør vurderer at omtale og spørsmål om Mellomkirkelig råd trenger bredere utredning enn dokumentet *Veivalg for fremtidig kirkeordning* tillater, og at saken bør forelegges et representativt utvalg høringsinstanser; bispedømmerådene, fakulteter og økumeniske organer.

DAGENS SITUASJON

Mellomkirkelig råd er i dag et sentralkirkelig organ opprettet som et råd under Kirkemøtet (i henhold til nåværende kirkelov § 24 femte ledd) og er i dag Kirkemøtets fagorgan for økumeniske og internasjonale spørsmål (jf. Statutter for Mellomkirkelig råd). Rådet skal samordne sine oppgaver med Kirkerådet, Samisk kirkeråd og Bispemøtet. Rådets betjenes i hovedsak av avdeling for økumenikk og internasjonale spørsmål, som er en integrert del av Kirkerådets sekretariat.

Tidlig på 1950-tallet ble Mellomkirkelig Institutt etablert som et utvalg knyttet til Bispemøtet for å ivareta Den norske kirkes medlemskap i de da nystiftede økumeniske organisasjonene Det lutherske verdensforbund og Kirkenes verdensråd. I 1971 ble Mellomkirkelig råd (MKR) etablert ved en sammenslåing av Mellomkirkelig Institutt og Nasjonalkomiteen for Det lutherske verdensforbund. Da Kirkemøtet ble opprettet i 1984, ble MKR lagt inn under Kirkemøtet. I 1992 ble sekretariatene til de tre sentralkirkelige rådene slått sammen til et felles sekretariat.

Internasjonale spørsmål betyr i denne sammenheng teologiske og sosialetiske spørsmål som Den norske kirke samarbeider med de internasjonale økumeniske organisasjonene om.

MKR's hovedoppgaver er (etter statuttens § 2):

- a) Å samordne og fremme kontakt og fellesskap mellom Den norske kirke og andre kirker i Norge og i utlandet.
- b) Å ivareta Den norske kirkes medlemskap i internasjonale kirkefellesskap og økumeniske organer.
- c) Å sørge for at Den norske kirke ivaretar sine oppgaver etter avtaler om kirkefellesskap og partnerskap med andre kirker, blant annet i samarbeid med bispedømmene.
- d) Å fremme kontakt og samarbeid med andre tros- og livssynssamfunn i Norge og bidra til dialog mellom mennesker av ulik tro lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

- e) Å arbeide med de teologiske og sosialetiske spørsmål som Den norske kirke møter i det økumeniske arbeid og avgi uttalelser som rådet selv står for, eller forberede uttalelser for Kirkemøtet.
- f) Å fremme økumenisk kunnskap og engasjement i Den norske kirkes menigheter og bistå ved opprettelsen av lokale felleskirkelige råd.

I dagens ordning sikres samhandlingen mellom MKR og Kirkerådet blant annet gjennom at Kirkerådet vedtar MKRs plan og budsjett og sluttbehandler saker fra MKR som går til Kirkemøtet. Protokollene fra MKRs møter legges frem til orientering for Kirkerådet, og MKRs leder møter med tale- og forslagsrett i Kirkemøtet og i Kirkerådet. MKR er i dag underlagt Kirkerådet, som har instruksjonsmyndighet overfor Mellomkirkelig råd, jf. Ot.prp. nr. 64 (1994-1995), s. 59¹.

Siden økumeniske og internasjonale spørsmål ofte vil ha læremessige implikasjoner er biskopene og Bispemøtet involvert i flere av spørsmålene som hører til MKRs ansvarsområde. Biskopene ivaretar i tillegg flere representasjonsoppgaver på vegne av Den norske kirke, og flere av dem er involvert i økumenisk og interreligiøs dialog. Dette gjør at det, uavhengig av alternative veivalg, vil være nødvendig å samordne arbeidet med økumeniske og internasjonale spørsmål med Bispemøtet.

OMRÅDER FOR ENDRING OG ALTERNATIVER FOR VEIVALG

Det er i dag en strukturell uklarhet i forholdet mellom Kirkerådet og Mellomkirkelig råd, i og med at de begge er organer som er valgt av og handler på vegne av Kirkemøtet. Dette blir særlig tydelig i spørsmål med teologisk og politisk innhold, dersom Kirkerådet og Mellomkirkelig råd har ulike meninger. I rammen av en ny kirkeordning kan det være hensiktsmessig at også økumeniske og mellomkirkelige oppgaver nasjonalt og internasjonalt hører inn under Kirkerådets ansvarsområde.

Dagens samfunn er preget av økende globalisering, migrasjon og flerkulturelle kontekster. Religion står på den internasjonale politiske agendaen, noe som også påvirker det norske samfunnet. Internasjonale og økumeniske saker angår hele Den norske kirke - på alle nivåer. Klima og menneskerettigheter er eksempler på tema som tydeliggjør at nasjonale og internasjonale spørsmål i dag glir over i hverandre. Det blir stadig vanskeligere å skille mellom hva som er internasjonalt og hva som er nasjonalt.

At nasjonale og internasjonale spørsmål glir over i hverandre gjør det i enkelte sammenhenger uklart hvem som naturlig skal representere Den norske kirke. Det vil kunne være naturlig at

¹ I departementets forklarende merknad til kirkeloven § 24 heter det: «Etter fjerde ledd kan Kirkemøtet oppnevne råd og utvalg til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet. Det gjelder i dag Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd. Disse er underlagt Kirkemøtet og kan instrueres av Kirkerådet som har det overordnede ansvar for å forberede saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksette dets beslutninger og lede arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger, jf. lovforslaget § 25 annet ledd» (Ot.prp. nr. 64 (1994-1995), s. 59). I departementets høringsnotat *Staten og Den norske kirke - et tydelig skille* er det foreslått presisert i § 25 at «Kirkerådet leder kirkens nasjonale arbeid» for å tydeliggjøre at Kirkerådet er Kirkemøtets utøvende organ..

preses i Bispemøtet eller lederen i Kirkerådet uttaler seg i internasjonale og økumeniske spørsmål, samt at de representerer Den norske kirke også i slike sammenhenger.

På sentralt nivå er derfor spørsmålet hvordan legge til rette for at økumeniske og internasjonale spørsmål blir integrert i Den norske kirkes arbeid.

A: MELLOMKIRKELIG RÅD SOM SELVSTENDIG ORGAN UNDER KIRKEMØTET

Med et selvstendig mandat fra Kirkemøtet har økumenikk og internasjonale saker som arbeidsfelt hatt en særlig forankring og en høy prioritet på den kirkelige dagsorden. MKR har gjennom flere tiår, som et relativt selvstendig organ, utviklet en rolle hvor utfordringer og impulser fra den verdensvide kirke bringes inn i norsk kirkeliv. MKR har også vært en selvstendig kirkelig stemme inn i norsk samfunnsdebatt og med det bidratt til at kirken ofte representeres med flere synspunkter. Som eget rådsorgan har MKR kunnet operere med en viss frihet og fleksibilitet.

Uten en indre samordning kan selvstendigheten også medføre at kirken uttaler seg med motstridende synspunkter. Det vil jevnlig kunne bli behov for å avklare hvilket organ som uttaler seg og hvilket organ som har det primære eierskapet i en sak.

Med et eget organ for økumeniske og internasjonale saker oppstår et skille mellom nasjonalt og internasjonalt som kanskje ikke er helt sakssvarende for samfunnsutviklingen hvor nesten alle saker og programmer har *både* nasjonale og internasjonale sider.

Andre argumenter for en slik løsning har vært at en *økumenisk konsensusstenkning* representerer en annerledes beslutningstradisjon enn vanlige demokratiske beslutningstradisjoner som gjør seg gjeldende for eksempel i Kirkerådet. Noen uttrykker ønske om å utjevne makt mellom kirkelige organer, i dette tilfellet mellom MKR og Kirkerådet.

Ved at flertallet av MKRs medlemmer er valgt av Kirkemøtet med bispedømmene som valgkrets, sikres MKRs saksområde både en særskilt demokratisk og geografisk forankring. Denne demokratiske forankringen kan bidra til å sikre MKR legitimitet overfor sine økumeniske og internasjonale samarbeidspartnere, slik at disse kan være trygge på at MKR ikke bare taler på egne vegne, men på vegne av Den norske kirke. Den geografiske forankringen sikrer samtidig at alle landets bispedømmer blir involvert i det økumeniske og internasjonale arbeidet.

Den evangelisk-lutherske kirke i Finland har en slik ordning, hvor Kyrkans råd for utrikesärenden velges av Kyrkomötet. Den finske erkebiskopen er leder av dette utenriksrådet, og avgjør i samråd med rådet hvem som skal representere den finske kirken i økumeniske og internasjonale sammenhenger.

B: MELLOMKIRKELIG RÅD SOM FAGORGAN UNDER KIRKERÅDET

I en fremtidig kirkeordning vil Kirkerådet mer entydig fremstå som det organ som representerer Kirkemøtet i alle saker. Det kan tale for at Kirkerådet i fremtiden også bør ha ansvar for de saker som sorterer under Mellomkirkelig råd. Selv om MKR ikke lenger opptrer direkte på vegne av Kirkemøtet, bør rådet videreføres som et fagorgan under Kirkerådet, men som også gis et ansvar overfor Bispemøtet. Som fagorgan også for Bispemøtet kan det dermed støtte opp om biskopenes rolle i saker med økumeniske og internasjonale dimensjoner. Dette organet kan ha stor frihet og store fullmakter i utførelsen av sitt oppdrag.

Man kan tenke seg at dagens MKR i et slikt alternativ legges under Kirkerådet og at Kirkerådet får et overordnet ansvar for økumenikk og internasjonale spørsmål. Dette vil kunne gi større integrering av internasjonale spørsmål i mange andre saker, nesten alle saker som er til behandling i Kirkerådet har i vår tid vist seg å ha viktige økumeniske eller internasjonale perspektiver eller aspekter.

En slik omorganisering forutsetter at sekretariatet fortsatt har et kompetent og representativt faglig organ til disposisjon. Dette organet kan bidra i forberedelsen av saker, utforme forslag til uttalelser, representere Den norske kirke i økumeniske relasjoner og være aktør i mange ulike prosjekter og programmer innen feltet. Et faglig miljø, hvor også en rekke av kirkens partnere og relasjoner er representert (som Kirkens Nødhjelp, misjonsorganisasjoner, Sjømannskirken mv), kan opprettholde den omfattende kontaktflaten selv om rådet ikke selv har en direkte relasjon til Kirkemøtet. Det er også mulig å regelfeste geografiske kriterier for sammensetning av et slikt fagorgan.

En slik nyorganisering vil gi en mer enhetlig og tydelig sentralkirkelig ledelse, ved at alle saker, også økumeniske og internasjonale, ivaretas av Kirkerådet på vegne av Kirkemøtet. Den demokratiske legitimiteten for økumeniske og internasjonale saker vil kunne styrkes ved at den valgte ledelsen i Den norske kirke samles til ett demokratisk råd valgt av Kirkemøtet, slik at det er entydig hvem som representerer Kirkemøtet. En vil i noen grad redusere dobbeltorganisering innad i sekretariatet og mellom MKR og Kirkerådet og forenkle rådsstrukturen noe. Svenska kyrkan har en slik ordning, hvor Kyrkostyrelsen også har ansvaret for økumeniske og internasjonale spørsmål og Kyrkokansliet i Uppsala har et sekretariat for økumenikk og teologi.

En innvending mot dette alternativet er at MKR i dag har en relativt selvstendig rolle i forhold til samarbeidspartnere i inn- og utland, noe som har gitt MKR en posisjon i de internasjonale økumeniske organisasjonene som en aktiv, kompetent og troverdig samarbeidspartner. Det har også vært anført at Kirkerådets medlemmer i en slik løsning bør opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse på økumeniske og internasjonale spørsmål til å kunne ivareta dette ansvarsområdet, i tillegg til den nødvendige kompetanse på andre ansvarsområder.

C: MELLOMKIRKELIG RÅD SOM ORGAN UNDER KIRKEMØTET OG KIRKERÅDET

Et alternativ er å videreføre MKR som i dag, valgt av og med mandat fra Kirkemøtet, men å tydeliggjøre at Kirkerådet er overordnet MKR i tråd med nåværende kirkelov § 25 annet ledd. En fordel med dette er at man ikke gjør så store endringer i nåværende ordning for MKR, samtidig som man klargjør myndighetsforholdet mellom MKR og Kirkerådet.

Dette alternativet kan sikre at MKR får en demokratisk forankring i Kirkemøtet, samtidig som det er tydelig at Kirkerådet er det organ som har det endelige ordet i kontroversielle spørsmål. I likhet med alternativ A vil det at rådet er valgt av Kirkemøtet kunne sikre at økumeniske og internasjonale samarbeidspartnere kan være trygge på at MKR har den nødvendige demokratiske forankringen til å uttale seg på vegne av Den norske kirke, og ikke bare på egne vegne.

En innvending mot dette er at det kan skape noe dobbeltarbeid, og det løser heller ikke helt spørsmålet om hva som skjer når det er et overlapp mellom nasjonale og internasjonale saker. Den tydeligere underordningen av MKR under Kirkerådet vil på den annen side kunne sikre at det blir lettere å foreta avklaringer der det er overlapp.

Dette alternativet forutsetter en samordning med Bispemøtet for å ivareta biskopenes ansvar for kirkens enhet i lærespørsmål.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

A: Kirkerådet mener Mellomkirkelig råd bør organiseres som et organ under Kirkemøtet.

B: Kirkerådet mener Mellomkirkelig råd bør organiseres som et fagorgan under Kirkerådet som også betjener Bispemøtet.

C: Kirkerådet mener Mellomkirkelig råd bør videreføres som et organ både under Kirkemøtet og Kirkerådet, hvor det tydeliggjøres at Kirkerådet har instruksjonsmyndighet overfor Mellomkirkelig råd.

Høringsspørsmål**26 Har høringsinstansen synspunkter på Mellomkirkelig råds organisering og sammensetning?**

Merk:

Spørsmål 26 henger sammen med spørsmål 22 om Bispemøtets oppgaver og spørsmål 24 om Kirkerådets oppgaver.

F. SAMISK KIRKERÅD

Samisk kirkeråd er et sentralkirkelig organ opprettet som et råd under Kirkemøtet (i henhold til kirkeloven § 24 femte ledd) og er Kirkemøtets organ for samisk kirkeliv og urfolksspørsmål (jf. Statutter for Samisk kirkeråd). Rådet er pålagt å samordne sine oppgaver med Kirkerådet og Mellomkirkelig råd, og sorterer administrativt under Kirkerådets sekretariat.

Det er viktig at samisk kirkeliv blir ivaretatt på en god måte i en fremtidig kirkeordning. Samisk kirkeråd er i tillegg til å være Kirkemøtets fagorgan for samisk kirkeliv og urfolksspørsmål, også minoritetspolitisk begrunnet som et representativt organ for samene i Den norske kirke. Internasjonal folkerett gir urfolk et særskilt minoritetsvern med en kollektiv rett til medbestemmelse og selvbestemmelse i saker som angår dem selv. Medbestemmelse handler om deltakelse og påvirkningsmulighet i beslutningsprosesser. Selvbestemmelse forutsetter egne demokratiske myndighetsrom der samer selv gis ansvar og mulighet til å utforme sitt eget kirkeliv (jf. KM 15/90). Samisk kirkeråd ivaretar med andre ord viktige selvbestemmelses- og medbestemmelsesansliggender for samisk kirkeliv i Den norske kirke.

Kirkerådet legger til grunn at ordningen med et Samisk kirkeråd bør videreføres innen rammen av en fremtidig kirkeordning.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

Samisk kirkeråd bør forbli et råd under Kirkemøtet og medlemmene oppnevnes som i dag. Det bør i framtiden utredes muligheten for et fellesmøte for samisk kirkeliv som velger representanter til de tre nordligste bispedømmerådene.

Høringsspørsmål:

27 Har høringsinstansen synspunkt på hvordan ansvaret for samisk kirkeliv skal ivaretas i en fremtidig kirkeordning?

G. UNGDOMMENS KIRKEMØTE (UKM)

Ungdommens kirkemøte er et årlig møte for utsendinger fra bispedømmene og fra frivillige ungdomsorganisasjoner. Ungdommens kirkemøte er ikke fastsatt i kirkeloven, men i statutter fastsatt av Kirkerådet. Ungdommens kirkemøte uttaler seg i saker som angår Den norske kirke nasjonalt og internasjonalt, og har rett til å melde saker til behandling i Kirkemøtet. Ifølge Kirkemøtets forretningsorden møter fire representanter for Ungdommens kirkemøte på Kirkemøtet med tale- og forslagsrett (§ 1-4).

Kirkerådet legger til grunn at ordningen med ungdomsdemokrati og Ungdommens kirkemøte bør videreføres innenfor rammen av en fremtidig kirkeordning. Utredningen «Styrket demokrati i Den norske kirke» (2008) mente at ordningen med fire representanter valgt av UKM har tale- og forslagsrett på Kirkemøtet burde videreføres (s. 63). En forutsetning var at alle bispedømmer må ha en fast ordning med ungdomsråd og ungdomsting med regelfestet

representasjon fra menighetene, og på nasjonalt plan må det være et Utvalg for ungdomsspørsmål og et årlig Ungdommens kirkemøte. Arbeidsgruppen bak utredningen mente at dette burde fastsettes i regelverk gitt av Kirkemøtet. UKM har selv ved flere anledninger uttalt seg for en tydeligere regelfesting og forankring av det kirkelige ungdomsdemokratiet i ny kirkeordning (UKM 07/09, UKM 06/10 og UKM 07/12). Ungdommens kirkemøte har uttalt at «UKM meiner ein naturleg veg å gå for ungdomsdemokratiet er å gje dette plass der den formelle kyrkjestrutturen ellers er skildra» (UKM 06/10). Det bør imidlertid vurderes hvordan slike organer skal hjemles innenfor det kirkelige regelverk, og hva slags funksjoner som skal tillegges Ungdommens kirkemøte.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

Det kirkelige ungdomsdemokratiet bør regelfestes som en del av kirkeordningen vedtatt av Kirkemøtet. Ungdommens kirkemøtes funksjoner videreføres som i dag.

Høringsspørsmål:

28 Har høringsinstansen synspunkt på hvordan ungdomsdemokratiet og Ungdommens kirkemøte skal ivaretas i en fremtidig kirkeordning?

KIRKELIGE ORGANISASJONER OG INSTITUSJONER

Den norske kirke har tradisjonelt vært preget av en lang rekke organisasjoner og institusjoner innen ungdomsarbeid, diakoni, misjon, undervisning etc. I likhet med kirkelige organer på nasjonalt og regionalt nivå kan også disse forstås som størrelser som står til tjeneste for menighetene og løser oppgaver på menighetenes vegne. I kirkens arbeid er det alltid viktig å reflektere over hvordan man kan legge til rette for et best mulig samvirke mellom kirken og organisasjonene, til beste for menighetene og som bidrag for å løse kirkens felles oppdrag.

Disse organisasjoner og institusjoner står i ulike formelle forhold til Den norske kirke. Noen er formelt sett uavhengige, mens andre har mer formelle bindinger til Den norske kirke. I en særstilling står organisasjoner som mottar statlig støtte over kirkebudsjettet, som f.eks. Sjømannskirken. I mange tilfelle vigsles prester (i noen tilfelle også diakoner) til tjeneste i selvstendige kristne organisasjoner. I mange tilfelle er ansatte i Den norske kirke sentrale i styringen av ulike organisasjoner, f.eks. i Det teologiske Menighetsfakultetet som de senere årene har hatt en biskop som leder av sitt forstanderskap. Endringene i kirkeordningen nødvendiggjør ikke endringer i forholdet mellom de kirkelige organisasjoner og institusjoner og Den norske kirke.