

Grunnleggende veivalg

Utkast til høringsnotat fra Kirkerådet

Versjon til Kirkerådets møte i september 2014

INNHold

Kapittel 1: Bakgrunn for høringen

Kapittel 2: Utgangspunkter for en ny kirkeordning

Kapittel 3: Forholdet mellom lokalt selvstyre og styring på regionalt og nasjonalt nivå

Kapittel 4: Finansieringsform

Kapittel 5: Den lokale kirkes organisasjon og ledelse

Kapittel 6: Biskop og bispedømme

Kapittel 7: Arbeidsgiveransvar i kirkeordningen

Kapittel 8: Organisering av sentralkirkelige organer

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 framtidig 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 framtidig kirkeordning.

De senere årene har Kirkemøtet truffet en rekke vedtak som legger føringer for arbeidet med en framtidig 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 fram to saker der Kirkemøtet inviteres til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg. Den ene saken gjelder arbeidet med 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 behandling i 2015. 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.

Saken om *Den norske kirkes grunnlag* er utenfor rammen til herværende høring, men innholdet i regelverket som skal bære dette navn, vil kunne legge føringer for innholdet i den øvrige kirkeordningen og slik innebære grunnleggende veivalg.

I den andre saken – som er herværende sak – har Kirkerådet villet identifisere de mest framtreende elementer eller temaområder der det har vært ulike oppfatninger om hvordan forholdet burde reguleres i en framtidig 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 fram 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 framkommet 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.

2. september 2014 la departementet frem høringsnotatet *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*. Departementets forslag til lovendringer som nå er sendt på høring, vil påvirke flere av de temaer som tas opp i dette dokument. Denne versjonen av Grunnleggende veivalg har i svært liten grad rullet å hensynta de nye forslagene.

Også Kirkemøtets uttalelse under kirkemøtet i 2015 til departementets forslag til lovendringer som etablerer rettssubjekt og legger grunnlag for overføring av virksomhets- og arbeidsgiveransvar, vil legge føringer og inneholde elementer av grunnleggende veivalg for framtidig kirkeordning.

KAPITTEL 2 UTGANGSPUNKTER FOR EN NY KIRKEORDNING

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 ny 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 bekreftet 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. Dette ble vedtatt som kirkens visjon også i 2008, og som vist er dette overordnede mål som ble pekt ut allerede under Kirkemøtet i 1994.

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 neste års Kirkemøte, 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 prestatetjenesten, 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 framtidige 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 styring av 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. I stor grad vil kirken selv kunne legge føringer her. 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 grunnlovsendringene i 2012 lå et stort kompromiss, mellom lovgiverne og kirken, men også mellom ulike fraksjoner i Stortinget. 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 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. 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 framstår 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 kirketradisjon. 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:

- Folkekirken 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 er således kirke for folket
- Folkekirken bekjenner troen på den treenige Gud, Fader, Sønn og Hellig Ånd, som skaper, frelser og livgiver
- Folkekirken er landsdekkende og lokalt forankret
- Dåpen er eneste medlemskriterium
- Folkekirken har en bred kontaktflate, er nærværende og tilgjengelig for alle sine medlemmer

- Folkekirken gir rom for ulike grader av trosengasjement og deltakelse, ulike kulturer og tradisjoner og ulike teologiske retninger
- Folkekirken erkjenner et særlig ansvar overfor det samiske folk
- Folkekirken er forpliktet overfor hele samfunnet. Dette kommer til uttrykk gjennom kirkens diakonale og sosiale ansvar for hele befolkningen
- Folkekirken 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. En arena vil være arbeidet med *Den norske kirkes grunnlag*, der dette vil være en viktig bestanddel, jf. ovenfor.

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). Prinsippene er fremdeles gyldige for det arbeid som nå pågår.

I 2007-vedtaket gjentar Kirkemøtet 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 (pkt. 1.2.2 nr. 2).

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

Ut over de føringer som ble videreført og fornyet i saken om *Den norske kirkes grunnlag*, jf. opplistingen ovenfor, skal fra 2007-vedtaket dessuten følgende ordrett gjengis:

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 ivaretakelse eller måloppnåelse ved alternativene, søkes det belyst.

KAPITTEL 3: FORHOLDET MELLOM LOKALT SELVSTYRE OG STYRING PÅ REGIONALT OG NASJONALT NIVÅ

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 (bispedømmet og biskop) 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 fellestråd), samtidig som de samarbeider med folkevalgte i soknets organer. Soknepresten eller en annen prest er alltid fast medlem av menighetsråd og fellestråd.

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 fra Kirkemøtet 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-modellendreier seg ikke om ansattes medbestemmelse, og heller ikke primært om ansattegruppers fagkompetanse i rådene. Utredningen *Den norske kirke og læren* fremhever både prestetjenestens særskilte ansvar for læren, for forkynnelse og sakramentsforvaltning, og lekfolkets aktive medansvar:

Både gjennom sammensetning og mandat gir således organene uttrykk for at det ikke tilligger innehaverne av det kirkelige embete å være eneste forvalter av åndelig ansvar i kirken. (...) Men selv om embetsbærerne er pålagt et særskilt ansvar for forkynnelse og sakramentforvaltning, er lekfolk også her pålagt et aktivt medansvar. Alle sider vedrørende kirkens oppdrag forutsetter et samvirke mellom prest og lekfolk (NOU 1985: 21 *Den norske kirke og læren*, side 91 andre spalte).

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.

Endringen i statens rolle får ikke minst betydning på to måter: For det første må de oppgaver som staten har ivaretatt, overføres til kirkelige organer. I arbeidet med kirkeordningen må det avklares hvor disse oppgavene skal plasseres. For det andre må sentrale og regionale kirkelige organer som har handlet på oppdrag fra staten, få en ny forankring.

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 fellesråd 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 fellesråd 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 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 kirker og om kirkenes inventar og utstyr
- behandlingsansvar for medlemsregisteret

Bispedømmerådet (ifølge kirkeloven §§ 16 og 23)

- Tilsetter menighetsprester
- Fordeler statlig tilskudd til soknene
- Fatter vedtak om sokneinndeling, herunder opprettelse og sammenslåing av sokn (delegert myndighet 1996)
- Godkjenner opptak av lån på soknets vegne

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 fram 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 regional og nasjonalt nivå.

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 *samlings* 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 innebærer også at man ikke i samme grad har organer som balanserer og korrigerer hverandre. Dette må det tas høyde for i oppgave- og

myndighetsfordelingen mellom organene på nasjonalt nivå (jf. kapittel 8), men det er også nødvendig å gjennomtenke fordelingen av oppgaver og myndighet mellom nivåene. En utvikling som ensidig innebærer en styrking av det sentrale nivået i kirken, vil kunne oppfattes som en svekkelse av soknet. Både behovet for å balansere en styrking av det nasjonale nivået og Kirkemøtets uttalte ønske om å styrke soknets rolle i kirkeordningen kan tale for myndighetsoverføring fra nasjonalt til lokalt, eventuelt regionalt nivå i en ny kirkeordning.

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. Dette skjer i første rekke gjennom biskopenes tilsyn (se kapittel 6), men skjer også 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: Kirkerådet mener at den nåværende oppgave- og myndighetsfordeling mellom de ulike nivåer og organer i hovedtrekk bør videreføres, men at det bør vurderes justeringer som styrker den lokale kirke.

Kirkerådets mener ordningen med en kombinasjon av direkte og indirekte valg bør videreføres, og at det enkelte bispedømmeråd kan velge om man kun skal ha direkte valg. Dermed kombineres fordelene med direkte valg og indirekte valg.

Hørings spørsmål:

- **Hvordan bør forholdet mellom sentral styring og lokal selvbestemmelse være?**
- **Bør det gjøres endringer i fordelingen av oppgaver og myndighet mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå? I så fall hvilke og hvorfor?**

KAPITTEL 4: FINANSIERINGSFORM

DAGENS SITUASJON

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

Statlig: Staten dekker gjennom bevilgninger over statsbudsjettet utgiftene til presteskapet 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 av statlige bevilgninger og tilskudd.

I forbindelse med opprettelsen av Den norske kirke som nasjonalt rettssubjekt vil statlige bevilgninger trolig i større grad bli gitt som rammetilskudd som Kirkemøtet så fordeler.

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.

Lokale fond og stiftelser: Det er knyttet en rekke stiftelser og mindre fond til flere av 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.

Privat: 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 De 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 avkastningen skal brukes til kirkens beste.

OMRÅDER FOR ENDRING OG ALTERNATIVER FOR VEIVALG

Finansieringsordningen er utvilsomt en av de mest betydningsfulle faktorer for en fremtidig kirkeordning. Det er derfor umulig å se de ulike organisatoriske spørsmål uavhengig av finansieringsordningen. Spørsmålet om finansiering er heller ikke et spørsmål det er opp til kirken alene å bestemme. I og med den nye formuleringen av Grunnlovens § 16 har staten tatt på seg oppgaven med å sørge for finansiering til Den norske kirke: «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten.» På

hvilken måte dette gjøres og i hvilket omfang, sier imidlertid ikke bestemmelsen noe om. De politiske signaler tyder så langt på at politikerne er innstilt på å beholde det nåværende system for offentlig finansiering.

Gjennom ulike kirkelige og statlige utredninger har det blitt lansert 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.
- *Kombinasjonsløsning:* Flertallet i det offentlige stat-kirke-utvalget foreslo en kombinasjon av offentlig finansiering og en medlemsavgift (NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*).

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. 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..

Kirkerådets foreløpige vurdering: Kirkerådet legger til grunn at kirken i forbindelse med arbeidet med ny kirkeordning ikke bør ta initiativ til å endre ordningen for offentlig finansiering til Den norske kirke. Utsiktene til å få gjennomført en alternativ ordning er høyst usikker, og konsekvensene er vanskelig å overskue. I en fase preget av store endringer på den organisatoriske planet er det viktig å sikre økonomisk stabilitet og forutsigbarhet, noe som taler for å opprettholde nåværende ordning. Kirkerådets vurdering er at selv om det offentlige finansieringsansvaret er delt mellom stat og kommune, og derfor gir føringer for den internkirkelige organisering, er fordelene større enn ulempene.

Mulige kirkeordningsmessige konsekvenser av et slikt utgangspunkt kan for eksempel være:

- Med en fortsatt kommunal finansiering av den lokale kirkes virksomhet er det viktig å sikre en fortsatt nær relasjon mellom den lokale kirke og kommunen. En måte å gjøre

det på er å opprettholde et kirkelig rådsorgan på kommunenivå (fellesrådet), men det kan også vurderes om relasjonen kan sikres på andre måter.

- Med usikkerhet knyttet til det fremtidige nivået på den offentlige finansiering, kan man tenke seg at betydningen av privat finansiering vil kunne øke i framtiden. 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.

Høringsspørsmål:

- **Deler høringsinstansen Kirkerådets vurdering om at nåværende finansieringsordning i hovedsak bør legges til grunn i arbeidet med ny kirkeordning?**
- **Har høringsinstansen synspunkter på sammenheng mellom finansiering og kirkeordning?**
- **Hvordan kan kirkeordningen stimulere til frivillighet som finansieringskilde?**

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.

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, dømte 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. Fram 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.

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 delegerer til menighetsrådet å utøve tilsettingsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for 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 heller ikke 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 fellelsrådet 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 bispedømmerrådet, og har prost eller sokneprest som sin nærmeste overordnede. Tidligere var prestenes tjenestedistrikt et prestegjeld, som bestod

av ett eller flere sokn og med én sokneprest i hvert prestegjeld. Siden 2004 har prestene prostiet som tjenestedistrikt, 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 ikke 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 fellelsråd har en prest som medlem *ex officio*.

Når det gjelder soknets status som grunnenhet i Den norske kirke, har det gjerne blitt begrunnet ut fra tanken om at kirken i grunnleggende forstand blir til og lever i den lokale menighet som kommer sammen til gudstjeneste (jf. *Confessio Augustana* artikkel VII). Ved siden av selve gudstjenesten kommer menigheten til uttrykk ved fellesskapet av dømte medlemmer og den virksomhet som drives med utgangspunkt i dette fellesskapet. I vår kirkeordning er soknet den organisatoriske ramme for menigheten, uten at det dermed er noen direkte identitet mellom de to begrepene: Mens menighet er et teologisk og sosiologisk begrep, er sokn et organisatorisk og rettslig: soknet er med andre ord den rettslige og organisatoriske rammen for menigheten. I praksis er det ikke uvanlig at det er flere menigheter innenfor et sokn, f.eks. der det holdes gudstjenester i flere kirker. At soknet har utstrakt selvstyre, kan i rammen av luthersk kirkeforståelse ses som avledet av menighetens 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*. Hovedkonklusjoner 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 fellelsråd og menighetsråd, ved at menighetsrådet fremstår som et svakere organ enn kirkelig fellelsråd 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 fellesrådet, 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.

En utvikling i retning av sokn med flere kirker 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 en tenke seg soknet som en organisatorisk 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 fellesråd 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 aktiviteter og planer for undervisning, misjon, diakoni og gudstjenesteliv i alle sokn?

- Skal kirkeordningen sette kriterier for minste reiseavstander innen soknet?
- Kreves et minimum lønnet personale for å ivareta menighetens oppgaver? Hvilket grunnlag kreves for frivillige medarbeidere 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. Soknets størrelse bør vurderes etter hva som er tjenlig for menighetens oppgaver og myndighet. Kirkeordningen bør fastsette visse kriterier for en hensiktsmessig lokal menighetsutvikling.

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

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 ansettelser 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.

Dersom ordningen med to organ for soknet ikke videreføres, vil det innebære at menighetsrådet blir det eneste organ for soknet. Dette vil enten forutsette at soknene gjennomgående blir større, slik at de på egen hånd blir i stand til å ivareta all de oppgaver som menighetsråd og fellesråd ivaretar, eller det vil forutsette at oppgaver flyttes fra soknets organer 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. En slik ordning vil forenkle strukturen lokalt, ved at soknet bare blir representert ved ett organ. Det vil samtidig oppfylle Kirkemøtets målsetting fra 2005 om at en fremtidig kirkeordning bare bør ha tre forvaltningsnivåer med demokratisk valgte organer (KM 8/05). Ulempen kan være avstanden fra soknet til bispedømmet, ved siden av at relasjonen til kommunen som bevilgende myndighet blir svekket.

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 (f.eks. på et justert prostinivå), eller at det forsvinner og dets oppgaver overtas av menighetsrådet og organ på høyere nivå (f.eks. bispedømmeråd).

Kirkerådets foreløpige vurdering: Målsetting om tre nivåer legger sterke begrensninger på spillerommet for den kirkelige organiseringen, og det er Kirkerådets foreløpige vurdering at den bør oppgis eller modifiseres.

Det er Kirkerådets oppfatning at ordningen med to organer for soknet bør videreføres, men at man bør vurdere justeringer som kan bidra til å styrke menighetsrådets funksjon og myndighet.

Uten et fortsatt virksomhetsansvar for menighetsrådet, vil det kunne bli vanskelig å oppfylle Kirkemøtets målsetting fra 2007 om at all kirkelig prioritering må ta utgangspunkt i den

lokale menighetens behov. Selv om kirkelig fellesråd er et organ for soknene, kan det være en fare for at avstanden fra den enkelte menighet til fellesrådet vanskeliggjør en menighetsutvikling som springer ut av den enkelte menighetens særegne behov.

Høringsspørsmål:

- **Bør ordningen med to organer for soknet (menighetsråd og fellesråd) videreføres?**
- **Hvis ordningen videreføres: På hvilket nivå bør fellesrådet ligge (kommunenivå eller overkommunalt nivå)?**
- **Bør det gjøres endringer i oppgavefordelingen mellom menighetsråd og fellesråd?**

3. STYRING OG LEDELSE I DEN LOKALE KIRKE

Under utarbeiding. Tekst vil bli lagt frem på Kirkerådets desembermøte.

KAPITTEL 6: BISKOP OG BISPEDØMME

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 superintendent) 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 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 framfor 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 sakramentforvaltning 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 preste-tjenesten 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 delegere myndighet til stiftsdirektøren (§ 2) og til prostene (§ 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 tilfeller 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 delegere myndighet til prosten, bortsett fra det som ligger i selve tilsynsfunksjonen. Prostens viktigste funksjon er i denne sammenheng på biskopens vegne å lede prestedtjenesten i prostiet (Tjenesteordning for proster § 1).

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. Bispedømmerådene har en stiftsdirektør som daglig leder for sin virksomhet.

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 framtidig 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 *øvrige 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 prestetjenesten må videreføres i en framtidig kirkeordning, begrunnet i «i prestetjenestens 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.
- Et maktfordelingshensyn taler for at ikke for mange funksjoner samles hos biskopen.
- 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 bispedømmet.

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 går ut over tilsynet.

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 vigslede.

Kirkerådets foreløpige vurdering: Biskopen bør fortsatt være den øverste leder av prestatjenesten i bispedømmet, herunder ha arbeidsgiverfunksjoner for prestene. Begrunnelsen for dette er prestatjenestens særpreg som en tjeneste med den offentlige forvaltningen av Ord og sakrament, der biskopen har og må ha det overordnede ansvaret sammenholdt med behovet for å gi det tjenstlige tilsynet biskopen uansett vil måtte ha overfor prestene, en tilstrekkelig slagkraft i form av konkrete og håndhevnbare virkemidler

Høringsspørsmål:

- **Hvilken rolle bør biskopen ha i en fremtidig kirkeordning? Skal biskopen fortsatt være leder av prestatjenesten i bispedømmet, eller bør bispetjenesten som tilsynstjeneste avgrenses fra arbeidsgiverfunksjonen?**
- **Hvilke virkemidler bør biskopen ha for å kunne ivareta tilsynet på en god måte?**

B. PROSTATJENESTEN

Prostatjenesten er i dag i stor grad avledet av biskopens oppgaver, særlig av ansvaret for å lede prestatjenesten. Eventuelle endringer av biskopens oppgaver vil derfor også få betydning for prestatjenesten. Dersom biskopen ikke lenger skal være leder av prestatjenesten, vil ikke prosten lenger kunne lede prestatjenesten i prostiet på biskopens vegne. Prosten vil imidlertid fortsatt kunne assistere biskopen i tilsynet. Dersom prosten fortsatt skal være leder for prester, må dette i så fall skje på andre premisser, f.eks. at prosten leder prester (eventuelt også andre ansatte) på vegne av den som har arbeidsgiveransvaret, f.eks. fellesrådet.

Plassering av arbeidsgiveransvaret for prester vil også kunne ha konsekvenser for prestenes tjenstedistrikt. Dersom tjenstedistriktet etter en omorganisering blir mindre enn prostiet, kan en løsning være å nedtone prosterollen og i stedet etablere en rolle som ledende sokneprest i fellesrådsområdet.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

Høringsspørsmål:

Har høringsinstansen noen synspunkter på prestatjenestens fremtidige rolle?

C. 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 tjenstemannsloven anført

som et hinder for å gå over til en ren valgordning. Dagens ordning er derfor en kombinasjon av en rådgivende avstemning og tilsetting i Kirkerådet.

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

- Dagens ordning videreføres, eventuelt med små justeringer.
- Dagens ordning for nominasjon og 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.

Kirkerådets foreløpige vurdering: Det bør innføres en ren valgordning for biskoper, slik Kirkemøtet har gått inn for.

Hørings spørsmål:

Hvordan bør utpeking av biskoper skje i en fremtidig kirkeordning?

D. 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.

Kirkemøtets 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 fellesråd, 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.

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.

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 modeller:

1. Bispedømmerådene som organ for Kirkemøtet: 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.
2. Bispedømmerådene som organ for soknene og for 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.
3. 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. En slik modell *kan* innebære at bispedømmet forstås som juridisk subjekt, men dette er ikke noen nødvendig konsekvens.

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

Høringsspørsmål:

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

UTKAST

KAP 7: ARBEIDSGIVERANSVAR I KIRKEORDNINGEN

BAKGRUNN

Kirkelig ansatte 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 tilsettingsforholdene 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 framtidig kirkeordning skal plasseres. Kirkemøtet fastholder målsettingen i tidligere kirkemøtevedtak om felles arbeidsgiveransvar i en framtidig 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 framtidig kirkeordning”, og ba ”Kirkerådet ta initiativ til flere forsøk med ny mellommenighet på justert prostnivå, spesielt med vekt på samordnet arbeidsgiveransvar”.

Det er ikke helt klart hva Kirkemøtet har ment med begrepene ”felles arbeidsgiveransvar” og ”samordnet arbeidsgiveransvar”, jf. mer nedenfor.

Derimot må det legges til grunn at *de grupper av ansatte* Kirkemøtet har siktet mot å omtale eller la fange opp av prinsippvedtaket, er de som har sitt arbeid lokalt – enten i ett sokn eller et fåtall sokn.

Utfordringen under dagens ordning knytter seg til det forhold at prestedtjenesten i menighetene er organisert som en egen, statlig finansiert, virksomhet under biskopens ledelse og med prost og bispedømmerråd som utøver av viktige arbeidsgiverfunksjoner. De øvrige tilsatte lokalt har derimot i hovedsak kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, jf. ovenfor om modifikasjonen for dem som menighetsrådet selv har arbeidsgiveransvar for. Dette er ofte omtalt som *de to virksomhetslinjer*. Et konkret uttrykk for at dette skaper utfordringer i et styrings- og ledelsesperspektiv er bestemmelsen i Tjenesteordning for proster § 6, som bestemmer at prosten «skal sørge for den nødvendige samordning mellom prestedtjenesten og de kirkelige rådenes virksomhet».

Vedtaket fra Kirkemøtet i 2005 om forsøk med «*samordnet arbeidsgiveransvar*», springer ut av det samme problemfelt. Det har da vært tale om tiltak som har som mål å binde de to såkalte virksomhetslinjene mer sammen hva gjelder arbeidsledelse.

Et eksempel på samordning av arbeidsledelse (samordnet arbeidsgiveransvar) for to ulike virksomheter, henholdsvis statlig og kommunal, er Nav-kontorene. Disse har både kommunalt og statlige tilsatte med henholdsvis kommunale og statlige tariffavtaler og hvor tilsetning skjer i forskjellige virksomheter. Likevel er det mellom staten og kommunene inngått avtaler hvor enten en statlig eller kommunal tilsatt utøver ansvaret som daglig leder av kontoret med alle dens tilsatte. Vedkommende er arbeidsgivers representant lokalt og ivaretar arbeidsgivers ansvar etter arbeidsmiljøloven og arbeidsgivers styringsrett i det daglige arbeidet. Det utøves dermed et samordnet arbeidsgiveransvar lokalt.

Det har vært hevdet at det er behov for, bedre enn hva som i dag er mulig, å samordne styring og ledelse av prestene med den styring og ledelse som utøves overfor de tilsatte som i dag har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver. Allerede når prestene fra 2017 trolig ikke lenger er tilsatt i staten, men i et nasjonalt kirkelig rettssubjekt, blir det antakelig et større rom for delegasjon til soknene av arbeidsgiverfunksjoner overfor prestene. Det er ennå uklart om det nyetablerte rettssubjektet tar opp i seg soknene på en slik måte at det vil bli dekning for å si at *alle jobber for* rettssubjektet Den norske kirke, selv om de eventuelt tilsettes av det lokale rettssubjektet soknet. Hvis departementets forslag i ovennevnte høringsnotat av 2. september i år blir vedtatt, synes det å bli lite dekning for en slik omtale. Enkelte synes med *felles arbeidsgiveransvar* å sikte nettopp til en slik situasjonsbeskrivelse: alle har samme arbeidsgiver (Den norske kirke) uavhengig av hvordan arbeidsgiveransvaret blir organisert i detalj.

Det er mer naturlig å omtale dette som en samordning lokalt av arbeidsgiveransvaret. Det er derfor trolig ikke i første rekke dette som har vært ment med felles arbeidsgiver og felles arbeidsgiveransvar i kirkelig sammenheng, herunder av Kirkemøtet, nå senest i 2013. Det er grunn til å tro at Kirkemøtet i 2013 kan ha ment en samling av alle de funksjoner som inngår i arbeidsgiverrollen til én arbeidsgiver (ett kirkelig organ) for alle ansatte på det aktuelle lokale sted. Enkelt sagt betyr dette prestene og de som i dag har kirkelig fellesråd og menighetsrådet som arbeidsgiver. Se rapporten *Framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske*

kirke, 2008, som antakelig målbærer denne forståelsen, selv om det ikke er presisert at det er tale om alle arbeidsgiverfunksjoner:

«...alle kirkelige tilsatte som arbeider sammen lokalt skal ha samme (eller felles) arbeidsgiver» (side 18).

Her har man formodentlig ment at det skal være én og samme arbeidsgiver (les: kirkelig *organ*) som har *alle* arbeidsgiverfunksjoner overfor alle de som arbeider sammen lokalt.

Dette er en særkirkelig språkbruk som avviker fra det som ellers er vanlig. I rettspraksis og i andre juridiske kilder brukes begrepet *felles* arbeidsgiveransvar tvert imot gjerne der arbeidsgiveransvaret for en bestemt ansatt (eller grupper av ansatte) er felles for *flere* rettssubjekter eller organisatoriske enheter. For enkelte arbeidsgiverplikter- eller funksjoner kan det da bli *et felles ansvar eller en felles plikt*. De er altså *sammen om* ansvaret, og dette er de i et konkret spørsmål om plikter overfor arbeidstaker. I rettsavgjørelser er det oftest tale om arbeidsgivers plikt til å finne annet passende arbeid for en arbeidstaker.

Normalordningen i arbeidslivet er at *arbeidsgiver er den* som er part i arbeidsavtalen med arbeidstaker. Dette framgår uttrykkelig av arbeidsmiljøloven innenfor dens område. Der denne parten er en juridisk person (et upersonlig rettssubjekt), er det *den juridiske personen som sådan som er arbeidsgiver*. Siden den juridiske personen ikke kan opptre uten ved sine organer eller ved utpekte fysiske personer som opptrer på dens vegne, blir det disse som utøver dets arbeidsgiverfunksjoner.

I Den norske kirke lokalt har vi den spesielle ordning at ett organ – kirkelig fellestråd – opptrer på vegne av *flere* juridiske personer (sokn). Dette bryter med den rettslige normalordningen for plassering av arbeidsgiveransvar, jf. ovenfor om at det enkelte rettssubjektet er arbeidsgiver for sine ansatte

Det siste bør sammenholdes med ytterligere en spesiell ordning, som er at en viktig bestanddel av arbeidsgivers styringsrett – den såkalte *virksomhetsledelsen*, jf. ovenfor om *det såkalte virksomhetsansvaret* – ligger til menighetsrådet og ikke kirkelig fellestråd. Sistnevnte er arbeidsgiver, men styringsretten er altså undergitt en begrensning som ikke er vanlig. Enkelt sagt består styringsretten av to komponenter, som det riktig nok ikke er noe skarpt skille mellom; Virksomhetsledelse og arbeidsledelse. I det siste ligger retten til å ansette og si opp personell og å lede, fordele og kontrollere arbeidet. Se om denne beskjæringen av styringsretten i nevnte *Framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke*, 2008, side 41. Når det nedenfor er tale om arbeidsgiveransvar eller arbeidsgiverfunksjoner for de som jobber lokalt, må denne begrensningen i styringsretten underforstås.

I Den norske kirke er det altså ikke bare de to såkalte virksomhetslinjer som er uttrykk for en særkirkelig kompleksitet – det er også disse to nevnte aspekter ved organiseringen av det lokale arbeidsgiveransvar.

Ytterligere et spesielt trekk ved kirkens rolle som arbeidsgiver er at den sysselsetter prester og andre *vigslede medarbeidere*. Kirkemøtet har fastsatt egne liturgier for vigsling av prester (denne vigslingen blir også omtalt som ordinasjon, jf. tjenesteordning for biskoper § 8), diakoner, kateketer og kantorer. For menighetsprester, proster og biskoper gjelder egne tjenesteordninger fastsatt av departementet, mens Kirkemøtet har fastsatt tjenesteordninger for

diakoner, kateketer og kantorer. For prester gjelder at man ikke kan tiltre en stilling før man er ordinert (Tjenesteordning for menighetsprester § 4). I tjenesteordningene for diakon, kateket og kantor heter det at «tilsetting skjer med forbehold om vigsling og at biskopen gir tjenestebrev». Se Tjenesteordning for biskoper om at det er biskopen som beslutter om vigsling også til *andre* kirkelige tjenester enn prestedtjenesten, men at domprosten som biskopens faste vikar kan gjøre dette i særskilte tilfeller, men ikke for prester.

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. For å sikre dette står presten på en særlig måte under biskopens tilsyn.

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 prestedtjenesten i prostiet.

I sin forståelse av andre vigslede stillinger har Den norske kirke lagt vekt på at disse ikke er avledet av prestedtjenesten, 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 prestedtjenesten også være viktige for andre vigslede stillinger, i andre tilfeller handler det om hensyn som er spesifikk for prestedtjenesten. 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

Kirkemøtets målsetting om et *felles arbeidsgiveransvar* kan som nevnt forstås på ulike måter.

Den mest ytterliggående forståelsen – som også er den som forutsetter de mest omfattende organisatoriske endringene – er at *alle arbeidsgiverfunksjoner* ligger på samme sted i organisasjonen, jf. ovenfor om en samling av alle de funksjoner som inngår i arbeidsgiverrollen til én arbeidsgiver (ett kirkelig organ) for alle ansatte på det aktuelle lokale sted. Vi taler da altså ikke bare om tilsettingsmyndigheten – som er den funksjon som normalt utpeker hvem som formelt er arbeidsgiver.

En alternativ forståelse av Kirkemøtets uttalelse er at de ansatte ikke får samme arbeidsgiver i denne forstand, men at de fortsatt kan ha ulike arbeidsgivere, men slik at den daglige ledelse er bedre samordnet enn i dag.

Mellom disse to ytterpunktene vil det kunne finnes en rekke mellomposisjoner, ved en større eller mindre grad av samling på én hånd av de relevante arbeidsgiverfunksjoner. Kirkerådet viser til at det ikke er noe formelt til hinder for at arbeidsgiverfunksjoner kan fordeles eller distribueres; de trenger ikke være samlet hos én instans.

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.

A: LØSNINGER MED FULL SAMLING AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONENE

Alternativene som peker seg ut for plassering av arbeidsgiveransvaret er fellesrådet (i nåværende eller utvidet utgave, for eksempel som prostiråd) og bispedømmerrådet.

En samling av arbeidsgiveransvaret hos bispedømmerrådet ville 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. En fordel ved en slik ordning vil være muligheten for å føre en samlet arbeidsgiverpolitikk i bispedømmet. 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. En annen vesentlig innvending vil være at en slik ordning vil kunne svekke kommunenes vilje til å bidra til finansieringen av den lokale kirke.

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. Hvis en slik innstillingsrett blir obligatorisk, er vi strengt tatt over i hovedalternativ B om fordeling av arbeidsgiverfunksjoner.

En samling av arbeidsgiveransvaret i et organ som opptrer på vegne av soknet, vil med fortsatt to organer for soknet, innebære en flytting av arbeidsgiveransvaret for prestene fra bispedømmerrådene til fellesrådene (eller prostiråd). Med ett organ for soknet, ville det måtte være menighetsrådet. 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.

Dersom arbeidsgiveransvaret legges til fellestrådet, er ikke behovet for delegasjon – da underforstått til menighetsrådet – det samme som ovenfor ved en plassering i bispedømmerrådet. Det forutsettes å være mulig å ivareta alle funksjoner lokalt. Også ved en slik plassering kan det tenkes grunner for å legge noen arbeidsgiverfunksjoner til andre organer enn det som i utgangspunktet er tildelt det. I en ordning der tilsetning skjer i fellestrådet, kan man likevel gi biskop eller bispedømmeråd en rolle i tilsettingsprosesser, f.eks. gjennom å ha innstillingsrett. Hvis dette blir en obligatorisk løsning og ikke opp til det lokale organet å avgjøre, er vi også her strengt tatt over i hovedalternativ B nedenfor, jf. tilsvarende presisering som ovenfor.

Biskopens rolle ved vigsling trenger en omtale, da det er vanskelig å omtale dette som noe annet enn en oppgave av *arbeidsrettslig karakter*. Som kjent hører denne rolle til biskopens verktøy ved utøvelsen av sitt tilsyn med menighetene. Med mindre dette er en *funksjon som defineres bort fra det arbeidsrettslige*, vil et felles arbeidsgiveransvar måtte plasseres i et organ der biskopen sitter. Selv om biskopen da som nå ville tre ut av tilsettingsorganet og selv alene ta hånd om visse arbeidsgiverfunksjoner, herunder vigslingen, er det naturlig at biskopen *ses under ett med* bispedømmerrådet. Dette lar seg ikke gjøre hvis et annet organ gis tilsettingsmyndigheten. Tilsvarende kan prinsipielt sies om biskopens myndighet til å gi *bindende pålegg om en ansatts tjenesteutøvelse*, jf. tjenesteordningen for biskoper § 1. Siden biskopen her mangler direkte sanksjonsmidler – disse ligger til den arbeidsgiver som har disiplinærmyndigheten – er det lettere her enn ved vigslingen å holde dette utenfor arbeidsgiverfunksjonene.

En plassering utenfor bispedømmerrådet vil også bety en avvikling av biskopen som leder av prestatjenesten. Det er på det rene at dette er en oppgave også av arbeidsrettslig karakter.

MERKNADER OM FINANSIERINGENS BETYDNING

Plassering av arbeidsgiveransvaret på bispedømmerrådsnivå ville innebære at lønnsmidlene for andre stillinger enn prestestillinger bevilges av kommunene og overføres til bispedømmerrådet. Et mulig argument mot en slik plassering vil være at det vil kunne redusere kommunens motivasjon for å opprettholde nivået på bevilgningene. Men noe liknende vil også kunne skje dersom fellestrådene, som en konsekvens av å ha fått overført arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten, slås sammen til større enheter på interkommunalt nivå.

En plassering av arbeidsgiveransvaret på fellestrådsnivå ville innebære at kirkelig fellestråd, mottar tilskudd både fra staten og fra kommunen, og på det grunnlaget ivaretar arbeidsgiveransvaret for alle lokalkirkelige stillinger. Dette ville bety en utvidelse av dagens ordning for tilskudd av statlige midler til bl.a. diakon- og kateketstillinger gjennom bispedømmerrådet.

Fordi det vil kunne følge ulike føringer og forutsetninger med statlige og kommunale tilskudd, vil et fortsatt delt finansieringsansvar kunne medføre at det må tas ulike hensyn ved utøvelse av arbeidsgivermyndighet overfor de gruppene av ansatte som finansieres ved tilskudd fra de to instansene. Dette gjelder uansett hvor arbeidsgiveransvaret legges. En

samordning av avtalemessige og tariffmessige spørsmål vedrørende tjenestevilkår gjennom et felles kirkelig avtaleverk vil imidlertid kunne redusere slike forskjeller.

B: LØSNINGER SOM FORUTSETTER FORDELING AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONER PÅ FLERE ARBEIDSGIVERE

Som vist ovenfor er dette mer naturlig å omtale som en *samordning* av de arbeidsgiverfunksjoner som inngår i arbeidsgiveransvaret. En slik løsning vil en kunne få gjennom å videreføre dagens ordning der prestene har biskop/bispedømmeråd som arbeidsgiver og andre som arbeider i den lokale kirke har fellesrådet som arbeidsgiver. Eventuelt kunne en vurdere en justering av en denne ordningen, ved at alle vigslede får bispedømmerådet som arbeidsgiver, eventuelt alle som er i stillinger med statlig finansiering.

Innenfor rammen av en slik modell ville en kunne ivareta en samordning av arbeidsgiveransvaret ved at noen avgrensede arbeidsgiverfunksjoner for de to arbeidstakergruppene – for eksempel tilsettingsmyndighet og instruksmyndighet – legges til samme organ. En slik ordning vil for eksempel kunne innebære at myndighet til å tilsette prester som har rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver, vil kunne overlates til kirkelig fellesråd eller menighetsråd. Soknets organer vil da dels kunne ivareta det hele og fulle arbeidsgiveransvar for soknets ansatte som lønnes over fellesrådets budsjett, dels ivareta nærmere definerte arbeidsgiveroppgaver på vegne av Den norske kirke for arbeidstakere som har dette rettssubjektet som arbeidsgiver.

Samordning av arbeidsgivermyndighet vil også kunne ivaretas på et mer operativt nivå ved at ansvaret for å lede de ansatte som har ulike arbeidsgivere legges på en felles daglig leder i soknet eller fellesrådsområdet. Ordningen her bygger på den forutsetningen at det er behov og grunnlag for en felles ledelse av de ansatte som virker i samme sokn, og at dette kan ivaretas gjennom den måten arbeidsgivers styringsrett utøves på.

Ordningen vil muligens kunne etableres på grunnlag av avtale mellom de ulike arbeidsgiverne, men sannsynligvis vil det være mest tjenlig å fastlegge grunnlaget for en slik felles daglig ledelse i kirkeordningen.

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 prestedtjenestens 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 prostnivå, 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 prestedtjenesten 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 prestedtjenesten i forvaltningsområdet for samisk språk.

At bispedømmerådene i dag er arbeidsgiver for prestene i sitt bispedømme, innebærer at ansvaret for prestedtjenesten 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 prestedtjeneste. 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 prestedtjenesten 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 rekrutterings- og språkopplæringsutfordringene som knytter seg til prestedtjenesten på samisk.

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. Spørsmålet er om menighetsrådenes adgang til å tilsette medarbeidere ved hjelp av egne midler bør reguleres gjennom kirkeordningen. Det er viktig at en slik regulering ikke blir av en slik art at det reduserer menighetsrådenes motivasjon til å finansiere og opprette denne type stillinger.

Kirkerådets foreløpige vurdering:

Både løsninger som forutsetter samme arbeidsgiver og løsninger som forutsetter ulike arbeidsgivere kan utformes på måter som gjør at de i sin virkemåte reelt sett flyter over i hverandre. Dette vil imidlertid bero på utformingen av eventuelle delegasjonshjemler.

Videre mener Kirkerådet at det er et hovedanliggende å velge ordninger som sikrer fleksibilitet (gode tilpasninger lokalt).

Kirkerådet mener alternativ B er den løsning som best kan skape fleksibilitet – og som samtidig bygger videre på de ordninger vi i dag har og som har vist seg levedyktige.

Omtalen ovenfor av biskopens rolle overfor de vigslede stillinger viser at det ikke er mulig – uten på grunnleggende vis å endre biskopens rolle i vår kirke – å åpne for en ordning der alle arbeidsgiverfunksjoner for alle de ansatte legges lokalt og utenfor biskopens myndighetsområde. Når i tillegg en slik lokal ordning medfører at biskopen ikke lenger kan være den øverste leder av prestedtjenesten, er det tale om en ordning som endrer biskopens rolle i større grad enn det hittil er anført tungtveiende grunner for.

Kirkerådet mener derfor at hovedutfordringen blir å finne en hensiktsmessig fordeling av arbeidsgiverfunksjoner – herunder spørsmålet om ulike stillingskategorier skal undergis noe ulike regimer.

Dette betyr også at dersom man etablerer ordninger for daglig ledelse på soknenivå, må forholdet mellom denne ledelse og den ledelse prost og biskop eventuelt skal utføre overfor prestedtjenesten, avklares.

Det er viktig at kirkeordningen sørger for klarhet i hvilke oppgaver de ulike råd og instanser skal ha.

Høringsspørsmål:

- **På hvilken måte bør arbeidsgiveransvaret for de som arbeider i den lokale kirke utformes?**
- **Bør alle ansatte ha den samme arbeidsgiver, i betydningen å utøve *samtlige arbeidsgiverfunksjoner* eller bør arbeidsgiverfunksjonene fordeles i organisasjonen?**
- **Hvis samme arbeidsgiver, hvilket organ bør dette i så fall være?**
- **Hvis ikke samme arbeidsgiver, hvordan bør arbeidsgiverfunksjonene fordeles på de ulike organer? (Biskopen regnes i denne sammenheng som et organ)**
- **Hvordan bør prestedtjenesten og andre vigslede tjenester organiseres for best å ivareta deres /særlige karakter/særpreg?**
- **Hvordan bør arbeidsgiveransvaret for privatfinansierte stillinger organiseres?**

KAPITTEL 8: ORGANISERING AV SENTRALKIRKELIGE ORGANER

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 vigsliturier 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. 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?

Kirkerådets foreløpige vurdering er at 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.

**Høringsspørsmål: Har høringsinstansen synspunkter på Kirkemøtets rolle i kirken?
Har høringsinstansen synspunkter på hvordan Kirkemøtet skal settes sammen?**

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 naturlig at Kirkerådet hovedsakelig er ansvarlig for saksforberedelse for Kirkemøtet, mens Bispemøtet får et saksforberedende ansvar for lære- og liturgisaker. 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 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. Argumenter 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.

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 med tanke på å gi Bispemøtet en klarere rolle.

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.

Kirkerådets foreløpige vurdering er at Bispemøtet også i en fremtidig kirkeordning vil være et viktig organ med ansvar for å samordne de oppgaver som er tillagt de enkelte biskopene samt ivareta helhetskirkelige spørsmål. Kirkerådet legger foreløpig 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 med tanke på å gi Bispemøtet en klarere rolle. En slik ordning vil kunne være den som best ivaretar demokratisk styring, organisatorisk enkelhet og Bispemøtets og biskopenes selvstendighet. For å ivareta biskopenes selvstendige rolle i vår kirke, bør Bispemøtets preses gis en rolle som de øvrige biskopenes nærmeste overordnede.

Høringsspørsmål: Har høringsinstansen synspunkter på Bispemøtets oppgaver og rolle i kirkeordningen, herunder forholdet til Kirkemøtet og Kirkerådet? Har høringsinstansen synspunkter på spørsmålet om ledelse av biskopene?

C. KIRKERÅDET

Kirkerådet velges blant Kirkemøtets medlemmer, med representasjon fra samtlige bispedømmer. Ifølge kirkeloven § 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. 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. 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 det regelfestes krav om 20 prosents representasjon av unge under 30 år i Kirkerådet, slik Ungdommens kirkemøte har gått inn for (jf. UKM-sak 07/12)?
- Bør en gå tilbake til ordningen der Kirkemøtet valgte noen (4) representanter på fritt grunnlag?

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 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 er at Kirkerådet 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. Kirkerådet legger til grunn at det bør tilstrebes 20 prosents representasjon av unge under 30 år i Kirkerådet, men at det ikke bør regelfestes en egen kvote for ungdomsrepresentanter. Kirkerådet foreslår at det demokratisk valgte rådsorganet fortsetter å hete Kirkerådet, mens de sentralkirkelige organers fellessekretariat bytter navn for å tydeliggjøre skillet mellom det valgte organ og administrativt nivå.

Høringsspørsmål: Har høringsinstansen synspunkter på Kirkerådets funksjon 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

Dersom man fortsatt skal ha en egen lærenemnd, kan sammensetning og oppnevningssmåte trolig fortsette omtrent som i dag. Samtidig vil det være nødvendig å gå gjennom funksjon og arbeidsform.

Kirkerådet sin foreløpige vurdering er at Den norske kirkes lærenemnd bør videreføres som et sentralkirkelig organ med samme funksjoner som i dag.

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

E. MELLOMKIRKELIG RÅD

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

Tekst legges frem for Kirkerådet på møtet i desember 2014. Sekretariatet er usikker på om dette avsnittet skal sendes ut til bred høring.

F. SAMISK KIRKERÅD

Samisk kirkeråd er et sentralkirkelig råd opprettet som et utvalg 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 medbestemmelsesanslagender 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 er at Samisk kirkeråd forblir et utvalg under Kirkemøtet, og at medlemmene oppnevnes som i dag. Det bør i fremtiden utredes muligheten for et fellesmøte for samisk kirkeliv som velger representanter til de tre nordligste bispedømmerådene.

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

Sekretariatet er usikker på om dette avsnittet skal sendes ut til bred høring.

G. UNGDOMMENS KIRKEMØTE (UKM)

Ungdommens kirkemøte er et årlig møte for utsendinger fra bispedømmene og fra frivillige ungdomsorganisasjoner. Ungdommens kirkemøte er ikke fastsatt i kirke-loven, 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 kyrkjestruturen 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 er at det kirkelige ungdomsdemokratiet bør regelfestes som en del av Kirkeordningen vedtatt av Kirkemøtet, og at Ungdommens kirkemøtes funksjoner videreføres som i dag.

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