



Referanser: KM 4/14, 5/13, 10/12, 9/07 og 8/07 – KR 37/14

Saksdokumenter:

- KR 11.1/15 Staten og Den norske kirke – et tydelig skille. Forslag til endringer i kirkeloven til behandling i Kirkemøtet 2015, med oversendelsesbrev av 3. mars 2015 fra Kulturdepartementet til Kirkerådet
- KR 11.2/15 Notat om pensjon av 7. mars 2015 fra Arve G. Myrvang Consulting
- KR 11.3/15 Notat om pensjon av 8. mars 2015 fra Advokatfirmaet Hjort v/advokat Anne Marie Due

## Staten og Den norske kirke – et tydelig skille. Forslag til endringer i kirkeloven til behandling i Kirkemøtet 2015

### **Sammendrag**

Det foreliggende høringsdokumentet som sendes Kirkemøtet, inneholder de nødvendige lovforslag for å gjennomføre en virksomhetsoverdragelse av den i dag statlige del av Den norske kirke. Sentralt i forslaget står opprettelsen av et nytt kirkelig rettssubjekt som kan muliggjøre dette. Forslaget er i tråd med Kirkemøtets bestilling fra april 2013.

Saken har vært på bred høring høsten 2014, og høringsdokumentet for Kirkemøtet er en revidert versjon av høringsnotatet.

### **Forslag til vedtak**

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å fatte følgende vedtak:

Kirkemøtet vedtar følgende uttalelse til Kulturdepartementets høringsdokument av 3. mars 2015 med tittelen *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille. Forslag til endringer i kirkeloven til behandling i Kirkemøtet i 2015.*

## Saksorientering

I sitt høringsdokument til Kirkemøtet fremmer Kulturdepartementet forslag til endringer i kirkeloven. Det vises til kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a).

Forslagene er et svar på Kirkemøtets vedtak fra april 2013 i sak 05/13 om å opprette et nytt kirkelig rettssubjekt som kan overta de i dag statlige virksomheter og ansatte.

De problemstillinger forslaget omhandler var høsten 2014 ute på bred høring, jf. departementets høringsnotat av 2. september 2014. Departementet mottok til sammen 528 høringsuttalelser – herunder fra Kirkerådet, som behandlet saken i sitt møte ultimo september i fjor. Høringsdokument til Kirkemøtet inneholder et reviderte forslag i lys av høringen. Det fremgår av høringsdokumentet hva som var det opprinnelige forslaget. Videre er det tatt inn utvalgte synspunkter fra høringsinstansene – og endelig departementets vurdering i lys av disse. I noe grad har dette medført endringer i selve lovforslaget.

Departementet tar sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget våren 2016, slik at en virksomhetsoverdragelse tidligst kan finne sted i januar 2017.

I Kirkerådets høringsuttalelse – ferdigstilt av direktøren 16. oktober 2014 – heter det innledningsvis at «Kirkerådet vil i denne høringsuttalelsen nøye seg med å uttale seg om noen overordnede momenter» og at rådet på bakgrunn av høringsrunden og det reviderte høringsdokumentet fra departementet «vil fremme forslag til en mer detaljert høringsuttalelse for Kirkemøtet i april 2015». I lys av dette er det søkt å omtale samtlige temaer høringsdokumentet omhandler, også de som ikke sist var omtalt. I forslaget til uttalelse er departementets kapittelinndeling beholdt.

Det antas at det for departementets del er ønskelig om Kirkemøtets uttalelse ikke skal omfatte forslag til lovtekster, men fange opp det innholdsmessige anliggende på de aktuelle punkter. I forslaget til uttalelse er det søkt å ha en slik tilnærming.

På enkelte punkter innebærer forslaget til uttalelse en viss justering i syn. Det vises til spørsmålet om forholdene mellom rettssubjektene i kapittel 3.V samt kapittel 13.2.5 om kirkelig inndeling og kirkebygg. Det henvises til forslaget.

Hva særlig gjelder spørsmålet om pensjon, munner tekstforslaget ut i to alternative konklusjoner. Det anbefales at forslaget som oversendes Kirkemøtet, beholder begge. De to notatene om pensjon er ment til orientering.

Til spørsmålet om pensjon og andre spørsmål som vedrører arbeidstakervilkår skal bemerkes at direktøren og de andre ansatte i Kirkerådets sekretariat som har en rolle i utredningsarbeidet, er seg bevisst på at de – hvis de fremdeles er ansatt på tidspunktet for virksomhetsoverdragelsen – vil bli omfattet av de ordninger som blir bestemt for ansatte i det

nye rettssubjektet. Det vil derfor bli sørget for at alle viktige beslutninger – herunder av mer tilretteleggende eller prosessuell karakter – blir truffet av de berørte folkevalgte organene.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget fra departementet kapittel 15 omhandler disse forhold. Det vises til forslaget til uttalelse til dette kapitlet i høringsdokumentet.

\*\*\*

# **Kirkemøtets uttalelse til Staten og Den norske kirke - et tydelig skille.**

## **Forslag til endringer i kirkeloven for behandling i Kirkemøtet 2015**

### **1. Innledning**

Kirkemøtet viser til høringsnotatet *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille* av 2. september 2014, *Kirkerådets høringsuttalelse* av 16. oktober 2014 og departementets høringsdokument *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille. Forslag til endringer i kirkeloven til behandling i Kirkemøtet* av 3. mars 2015. Kirkemøtet er fornøyd med at Kirkemøtets vedtak fra april 2013 i sak KM 05/13 med dette følges opp.

Hovedsaken i departementets forslag er at Den norske kirke gjennom lov får en rettslig selvstendig handleevne, slik de enkelte soknene har i dag. Ved forslaget dannes det et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. Arbeidsgiveransvaret for prestene, prostene biskopene og de tilsatte ved bispedømmerrådenes og Kirkerådets sekretariater foreslås på dette grunnlaget overført fra staten til kirken. Kirkemøtet har merket seg at det var bred oppslutning blant høringsinstansene om hovedinnholdet i høringsnotatet.

Departementet legger opp til en skrittvis utvikling av kirkeordningen. De endringene i kirkeloven som nå foreslås, er et første skritt hvor Kirkemøtets vedtak i april 2013 følges opp. Departementet varsler at mer omfattende endringer i lovgivningen for kirken vil bli tatt opp i sammenheng med utarbeidelsen av en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet merker seg at de kirkelige organers kompetanse med de foreslåtte endringene fortsatt vil være regulert i lov, og at Den norske kirke fortsatt vil «være en særlovregulert størrelse der de kirkelige organenes rettslige handleevne vil være fastlagt og avgrenset i loven» (side 20). Departementet understreker samtidig at det er lagt vekt på at

«de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammelovgivning for Den norske kirke, der færre bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken» (side 20).

Kirkemøtet anser de foreslåtte endringene som en naturlig konsekvens av grunnlovsendringene i 2012. Kirkemøtet er enig i at hensynet til kontinuitet tilsier en skrittvis utvikling av kirkeordningen, og støtter hovedinnholdet og retningen i forslaget. De foreslåtte endringene bidrar i hovedsak til den utviklingen av Den norske kirke som Kirkemøtet ønsker og har trukket opp linjene for på kirkens side. Kirkemøtet understreker betydningen av at løsningene fremsatt i forslaget har en midlertidig karakter. Både staten og kirken har i sine planer en fase to som mer endelig skal fastlegge en rekke forhold.

Kirkemøtet har merket seg at departementet med henvisning til Sundvolden-plattformen og Kirkemøtets vedtak i 2013 legger følgende fire forutsetninger til grunn for forslaget:

- Grunnlovsbestemmelsene om Den norske kirke skal ligge fast.
- Kommunenes ansvar for den lokale kirkes økonomi skal videreføres.
- Soknets rettslige selvstendighet skal videreføres.
- Statens finansieringsoppgaver overfor kirken skal videreføres.

Kirkemøtet støtter disse forutsetningene, og deler departementets vurdering av at disse vil kunne være med «å sikre gode involveringsprosesser, brede flertall, kontinuitet og fortsatt skrittvis utvikling» (side 9).

### **3. Den norske kirkes rettslige handleevne**

#### **I Innledning**

Det er lovforslaget omtalt i dette kapitlet som etablerer det rettslige – og ved lov uttrykte – *grunnlaget* for å gjennomføre reformforslagets hovedformål. Som allerede omtalt ovenfor er hovedformålet å innfri anmodningen i sak KM 5/13 om å overdra de i dag statlige virksomheter og ansatte til kirken. *Virkemidlet* til å oppnå denne overdragelsen, er en rettslig selvstendigjøring i form av å etablere et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.

I utkastet til ny § 2 annet ledd – sammenholdt med paragrafens nye overskrift, som er gitt et tillegg om «rettslig handleevne» – er det søkt å gi et lovteknisk uttrykk for det nye rettssubjektet. Se nedenfor i pkt. II om dette.

De *øvrige lovforslag* er de nødvendige tilpasninger som springer ut av etableringen av det nye rettssubjektet og de lovendringsbehov som springer ut av virksomhet i den nye rettslige enheten.

De problemstillinger høringsdokumentet reiser i dette kapitlet, berører også *organene* for det foreslåtte, nye rettssubjektet. Det vises derfor også til omtalen av disse organene i kapittel 6–9 nedenfor.

#### **II Oversikt over lovforslaget**

Det er vanskelig å omtale det nye rettssubjektet uten også å knytte noen merknader til soknet – herunder relasjonen mellom det nye rettssubjektet og soknene. Se om det sistnevnte særlig i pkt. V.

Kirkemøtet deler departementets hovedhensyn ved reformen at soknets selvstendighet ikke skal svekkes. I dette ligger også at beskrivelsen av *soknets rettslige handleevne*, slik den i dag er nedfelt i lovens § 2 første ledd annet punktum, blir videreført, jf. forslaget til nytt annet ledd. Det er denne beskrivelsen av soknets rettslige handleevne – «soknet har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter» – som gjør at soknet kan omtales som en juridisk person eller et rettssubjekt. Lovens ordlyd ble i sin tid valgt nettopp for å gi et klargjørende uttrykk for dette.

Det er vanlig å si soknet har en rettslig selvstendighet som et stykke på vei kan sammenliknes med kommunens, herunder at soknets organer i likhet med kommunestyret ikke er undergitt noen alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet fra andre, heller ikke fra staten.

Departementets forslag innebærer at heller ikke det nye rettssubjektet ved dets organer skal ha noen alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknets organer.

Kirkemøtet er helt enig i at dette er viktig å fastholde.

Kirkemøtet er enig med departementets forslag om å gi det nye nasjonale rettssubjektet *navnet Den norske kirke*. Dette kan ses i sammenheng med at departementet samtidig har foreslått å utforme det nye rettssubjektet *etter mønster av den lokale kirke* – det vil si med nærmere bestemte organer som opptrer på rettssubjektets vegne. Dette vil forutsetningsvis være sentrale og regionale organer – altså avgrenset mot organene for soknet. Kirkemøtet mener dette er den tilnærming som er mest forenlig med Kirkemøtets anmodning fra 2013 – herunder departementets tolkning at det ble bedt om opprettelsen av *ett* rettssubjekt, slik at det «er altså ikke sett som aktuelt for eksempel å foreslå bispedømmene som egne rettssubjekter» (side 26).

*Den norske kirke* etableres i forslaget som det nye, nasjonale rettssubjektet i og med den beskrivelsen som i § 2 annet ledd gis av den rettslige handleevne *Den norske kirke* utstyres med. Denne beskrivelsen svarer helt til den som er gitt og blir videreført for soknets del, jf. ovenfor om dette.

Det er Kirkemøtet som opptrer på det nye rettssubjektets vegne når ikke annet fremgår uttrykkelig i lov, jf. side 26 og 40 og utkastet til ny § 24 fjerde ledd. Om Kirkerådet heter det at det «leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå», jf. utkast til nytt tredje ledd i § 25. Med dette er ment at «Kirkerådet ivaretar rollen som det utøvende organet for Kirkemøtet og derved for rettssubjektet» (side 26). Det fremgår av lovforslaget at også Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene og prostene på avgrensede områder er gitt myndighet til å opptre på vegne av det nye rettssubjektet. Se utkast til ny § 24 siste ledd, som omtales noe nærmere nedenfor i kapittel 6.

Kirkemøtets, Bispemøtets, Kirkerådets, biskopenes og bispedømmerådernes oppgaver som organer for kirken og for det nye rettssubjektet er foreslått utformet slik at lovendringene kan gjennomføres uten å medføre konsekvenser for kirkens organisering. I tråd med ønsket om en trinnvis reformprosess mener Kirkemøtet dette er en riktig overordnet tilnærming. I tillegg er prostene foreslått som organ, jf. nedenfor i kapittel 9.

### **III Saksbehandlingsregler for det nye rettssubjektets organer**

I sitt forslag legger departementet til grunn at det ikke vil være grunnlag for generelt å anse organene som opptrer på vegne av rettssubjektet, som forvaltningsorganer i henhold til forvaltningsloven § 1. Bestemmelsen i § 38 første ledd vil derfor være nødvendig for at saksbehandlingsreglene i disse to lovene skal videreføres. Departementet foreslår en videreføring, og Kirkemøtet er enig i dette – hvilket også betyr en videreføring for soknets

organer. På lengre sikt vil vurderingen her måtte foretas på ny – det vises til Kirkemøtets vurdering av dette spørsmålet i sak KM 11/15, jf. også saksfremlegget side 17.

Departementet utla nærmere hva det antok følger av en videreføring av § 38 første ledd, herunder for kirkelige organer som ikke er lovfestet:

«Departementet antok [i høringsnotatet fra september 2014] at *også ulovfestede, forvaltningsrettslige regler*, for eksempel det generelle prinsippet om forsvarlig saksbehandling og myndighetsmisbrukslæren, tilsvarende ville gjelde. Det innebærer blant annet at det ikke skal tas utenforliggende hensyn, at avgjørelser skal ikke være vilkårlige eller sterkt urimelige og det skal ikke være usaklig forskjellsbehandling. Slik departementet så det, ville det også være naturlig at *de lovfestede og ulovfestede forvaltningsrettslige reglene skulle gjelde for kirkelige organer som ikke er lovfestet*, som for eksempel Samisk Kirkeråd, Mellomkirkelig råd, Kirkerådets arbeidsutvalg eller andre utvalg o.l. under Kirkerådet og bispedømmerådene» (side 27; kursivert her).

Kirkemøtet mener dette var klargjørende presiseringer, som også Kirkemøtet mener bør ligge til grunn for forståelsen av denne bestemmelsen.

#### **IV Innledende merknader om forholdet mellom soknene og det nye rettssubjektet**

I kirkeloven betyr *Den norske kirke* i dag *trossamfunnet* med samme navn. Dette trossamfunnet omfatter samtlige sokn og dessuten de statlige organer på nasjonalt og regionalt nivå – det departementet på side 27 omtaler som «kirken som helhet». Når dagens § 24 annet ledd omtaler *Kirkemøtet* som «det øverste representative organ i Den norske kirke», er det ment Den norske kirke i denne betydning. At Kirkemøtet er det øverste representative organ i Den norske kirke slik det er uttalt i nevnte bestemmelse, er *en henvisning* til en ulovfestet regel, jf. Prop. 71 L (2011-2012), side 40 andre spalte.

Kirkemøtet gir støtte til departementets forslag om å videreføre den gjeldende bestemmelsen i § 2 første ledd om at soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og at soknet ikke kan løses fra «denne», det vil si Den norske kirke. I denne bestemmelsen vil Den norske kirke fortsatt bety *trossamfunnet*.

Ut over at et sokn ved egen beslutning eller pålegg utenifra ikke kan *tre ut av* trossamfunnet Den norske kirke, er det i lys av ordlyden ikke opplagt hva som nærmere ligger i denne bestemmelsen i § 2 første ledd. Slik forbudt uttreden ville kunnet bestå i at et sokn – ved menighetsrådet, menighetsmøtet eller soknepresten – søkte tilknytning til et annet trossamfunn, etablerte et nytt trossamfunn eller omgjorde soknet til en annen type juridisk innretning.

Det ligger i bestemmelsen at heller ikke regionale eller sentrale kirkelige organer ville kunne treffe et gyldig vedtak som innebar en ekskludering av et sokn.

Departementet bemerker til omgjøringsalternativet at

«dette innebærer at også det å tappe soknet/menigheten for midler ved å overføre midlene til slike uavhengige innretninger, vil være i strid med den lojalitet med kirkefellesskapet som bestemmelsen skal verne om» (side 29).

Kirkemøtet gir sin tilslutning til denne lovforståelsen – slik at den bør ligge til grunn når kirkelige organer eventuelt skal vurdere lovligheten av slike disposisjoner.

Departementet gir en prinsipiell tolkning av hva bestemmelsen innebærer ut over dette. Det heter at soknets organer ikke kan

«foreta disposisjoner som unndrar soknet fra de rettsvirkningene som følger av å være sokn i Den norske kirke. Hva dette konkret innebærer, følger av de bestemmelsene i kirkeloven og annet regelverk som omfatter eller berører soknet» (side 25)

Departementet gir en klargjørende – men neppe uttømmende oversikt – over hvilke bestemmelser det er tale om som omfatter eller berører soknet. Herunder gjelder det at

«gudstjenester og kirkelige handlinger i alle landets menigheter skal gjennomføres i lojalitet mot evangelisk-luthersk lære og i samsvar med de liturgier og ordninger, herunder kirkelige bøker, som fastsettes av Kirkemøtet i kraft av dets rolle som kirkens øverste representative organ (synoden). Tilsvarende skal soknets kirker bare kunne benyttes til virksomhet som faller inn under de formål som Kirkemøtet har bestemt.

For ordens skyld vil departementet i denne sammenheng også understreke at alle menigheter i Den norske kirke må finne seg i å være underlagt biskoppelig tilsyn. Av dette følger også en plikt for soknet til å legge til rette for at biskopen kan utføre sine tjenesteplikter, for eksempel i forbindelse med visitas» (side 29–30).

Som der ses nevner departementet *bestemmelser fastsatt av Kirkemøtet* i kraft av dets rolle som kirkens – det vil si trossamfunnets – øverste representative organ. Selv om denne rollen anses for å ha ulovfestet forankring, er den som nevnt ovenfor kommet til uttrykk i lovens § 24 annet ledd.

Hva som her nærmere ligger av myndighet overfor soknene er «ikke (...) enkelt å beskrive presist», jf. høringsdokumentet side 41. Både liturgimyndigheten omtalt i lovens § 24 annet ledd og bestemmelsene i § 24 tredje ledd bokstav b) og e) vil antakelig kunne utledes av den nevnte ulovfestede myndighet for Kirkemøtet – slik at lovhjemmel ikke er nødvendig. Se departementets drøftelse samme sted.

Kirkemøtet er enig med departementet i at det derimot antakelig er *nødvendig med lovhjemmel* for å gi Kirkemøtet myndigheten til å fastsette kvalifikasjonskrav og tjenesteordninger for de stillinger som inngår i soknets arbeidsgiverrolle, jf. tredje ledd bokstav c). Se nedenfor i pkt. V om hvilken betydning dette kan tenkes å ha i et lengre tidsperspektiv.



Selv om det i denne beskrivelsen av dagens rettstilstand under § 2 første ledd (bestemmelsen om binding), er tale om Den norske kirke i betydningen *trossamfunnet*, gir det en nyttig innfallsvinkel for å forstå hvilket forhold det med departementets forslag blir mellom de mange rettssubjekter (sokn) på den ene side og det nye nasjonale rettssubjektet på den annen, jf. neste punkt.

## **V Departementets konkrete forslag til rettslig regulering av forholdet mellom soknene og det nye rettssubjektet**

Selv om departementets opprinnelige høringsnotat ikke veiledet høringsinstansene i dette vanskelige spørsmålet – men kort viste til at departementet *hadde vurdert* ulike tilnærminger til problemstillingen – var det flere høringsinstanser som på ulikt grunnlag hadde innvendinger mot departementets forslag. Bakgrunnen for innvendingene var særlig at forslaget til ny § 2 annet ledd innebar at selv om de enkelte sokn er uløselig knyttet til Den norske kirke i betydningen *trossamfunnet* ved dette navn, jf. første ledd og beskrivelsen ovenfor i pkt. IV av hva dette innebærer, vil ikke soknene *inngå i eller være en del av* det nasjonale rettssubjektet.

Det er denne løsningen som er grunnen til at *begrepet* Den norske kirke får et flertydig innhold i lovforslaget: det betyr både det nye nasjonale rettssubjektet, men dessuten også – som nå – *trossamfunnet*. Det siste er «kirken som helhet» (side 27), som med forslaget vil omfatte både soknene og det nasjonale rettssubjektet, sml. ovenfor om i dag (samtlige sokn og dessuten de statlige organer på nasjonalt og regionalt nivå).

Sagt med andre ord blir det *ikke sammenfall mellom trossamfunnet Den norske kirke og den rettslige størrelsen ved samme navn*. Rent umiddelbart fremstår dette som en fremmed løsning, som i seg selv er uheldig og lite bærekraftig på lengre sikt.

Hvis soknene derimot *inngår som deler av eller enheter innenfor* det nasjonale rettssubjektet, blir navnet Den norske kirke forbeholdt *trossamfunnet* – altså slik som i dag. Som et argument for denne siste løsningen skrev Kirkerådet i sin høringsuttalelse at i tillegg til at flertydigheten som fulgte med departementets forslag er «en pedagogisk utfordring», bør det

«være et mål at begrepet Den norske kirke i lovgivningen fortsatt skal være forbeholdt kirken i vid forstand – hele kirken – uten å trekke opp et *skille mot trossamfunnet Den norske kirke*. Tvert imot bør *trossamfunnsdimensjonen* og dermed også soknene være *omfattet av den nye rettslige størrelsen* og inngå i navnet for denne. Dette er en god løsning også fordi *trossamfunnsdimensjonen ved Den norske kirke* bør tre klarere frem når skillet mellom stat og kirke blir tydeligere» (høringsuttalelsen side 3):

Departementets forslag medfører samtidig at *Kirkemøtet får en todelt funksjon eller rolle*: både som det øverste representative organ for *trossamfunnet*, jf. ovenfor, og det øverste organ for det nye rettssubjektet. Den andre funksjonen er som allerede nevnt uttrykt i utkastet til ny § 24 fjerde ledd. Kirkemøtet er i tvil om hvor store praktiske problemer denne todelte rollen utløser, herunder om det kan være særlig tvil om hva de enkelte bestemmelser omtaler. Se trolig motsatt i høringsuttalelsen til KA om at det bør «klarere skjernes mellom Kirkemøtets

to ulike funksjoner» (høringsuttalelsen side 5 første avsnitt). Kirkemøtet skal bemerke at også i dag har Kirkemøtet en todelte rolle.

På tross av det flertydige navn og den todelte rolle, vil *soknets binding til trossamfunnet*, herunder Kirkemøtets myndighet innenfor dette i stor grad bidra til å holde kirken sammen. Kirkemøtet viser til departementets redegjørelse omtalt ovenfor i pkt. IV om hva det innebærer at soknet ikke kan løses fra trossamfunnet Den norske kirke.

Kirkemøtet mener som nevnt at departementets forslag i det minste på lengre sikt ikke gir noen bærekraftig løsning – også av andre grunner enn at den foreslåtte løsningen ikke gir det naturlige sammenfall mellom trossamfunnet Den norske kirke og den rettslige størrelsen ved samme navn. Kirkemøtet er usikker på om det alternative forslaget – der soknene inngår som deler av eller enheter innenfor det nasjonale rettssubjektet – vil innebære en svekkelse av soknets selvstendighet. Se nedenfor om at departementet har ønsket å unngå en forsterket sentralkirkelig styring, et syn Kirkemøtet gir sin tilslutning til.

Kirkemøtet minner om at soknene som offentligrettslige størrelser i dag er – uløselig – knyttet til rettssubjektet staten, men uten at soknenes organer er undergitt noen alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet fra staten. Så lenge det ble klargjort at det nasjonale rettssubjektet *heller ikke* har delegasjonsadgang – altså motsatt av i dag for Kongen og departementet, jf. nedenfor i kapittel 6.II – og det *dessuten* ble lagt inn en sikringsmekanisme, mener Kirkemøtet hensynet til soknets selvstendighet ville vært fullt ut ivaretatt. Kirkerådets og Menighetsfakultetets forslag til sikringsmekanisme var slik, etter svensk mønster:

«Den norske kirkes nasjonale og regionale organer kan ikke gripe inn i saker der soknets organer er tillagt oppgaver i lov eller i medhold av lov.»

Oslo biskop og Oslo bispedømmeråd foreslo som et alternativ på dette punkt:

«Den norske kirkes nasjonale og regionale organer kan ikke gripe inn i soknets virksomhet der dette ikke er bestemt i lov eller i medhold av lov.»<sup>1</sup>

Kirkemøtet trenger ikke her å gå nærmere inn på hvilket alternativ som ville være best egnet til å sikre soknets selvstendighet, men nøyer seg med å påpeke at det ville måtte gjennomtenkes nøye hvordan vernet rettslig kan komme til uttrykk. På lengre sikt vil et viktig spørsmål også måtte bli *hva* vernet nærmere skal bestå i. Dette kan ikke ses uavhengig av oppgave- og ansvarsfordelingen i kirken, der et viktig anliggende hos mange har vært å overføre mer myndighet til soknet.

Departementets overordnede tilnærming er at det i denne fasen av reformprosessen

«ikke bør innføres nye ordninger som kan innebære en forsterket sentralkirkelig styring utover det som følger av Kirkemøtets nye rolle som overordnet myndighet for

---

<sup>1</sup> For å unngå dobbel negasjon kan det omformuleres til: *Den norske kirkes nasjonale og regionale organer kan bare gripe inn i soknets virksomhet der dette er bestemt i lov eller i medhold av lov.*

rettssubjektet Den norske kirke, som arbeidsgiver og forvalter av økonomiske midler» (side 44).

Mer konkret til spørsmålet som her omtales, skriver departementet at det

«har også overveid Kirkerådets forslag om at soknet burde være omfattet av eller inngå i rettssubjektet Den norske kirke, slik at det ikke skjernes mellom trossamfunnet og rettssubjektet. Vanskeligheten med dette forslaget er at det kan skape uklarhet om grenseoppgangen mellom Kirkemøtets rett til å opptre på vegne av rettssubjektet Den norske kirke (som soknene etter dette forslaget er *enheter innenfor*) og menighetsrådets rett til å opptre på vegne av et rettssubjekt (soknet) som en *enhet innenfor* Den norske kirke» (side 30).

Kirkemøtet er i tvil om en slik *overlappende negativt avgrenset kompetanse* for de to *rettssubjekter* (henholdsvis tillagt organene Kirkemøtet og menighetsrådet) ville avstedkomme uklarheter av tungtveiende prinsipiell karakter. Kirkemøtet skal således bemerke at det *heller ikke* er helt klart hvor grensene går for Kirkemøtets ulovfestede myndighet som *trossamfunnets* øverste representative organ, jf. omtalen ovenfor i pkt. IV.

At spørsmålet om slik overlappende kompetanse ved den alternative løsningen der soknene inngår som deler av eller enheter innenfor det nye rettssubjektet, ikke har vært forelagt høringsinstansene og for øvrig synes lite utredet, er et argument for å avvente å innføre denne løsningen. Dette er ikke et argument mot løsningen, men for at det gjennomtenkes nærmere hvordan den kan komme til uttrykk. Departementet skriver at det

«har merket seg at Kirkerådet mener det er viktig allerede i denne reformfasen å velge en løsning når det gjelder forholdet mellom rettssubjektene som er egnet til å ivareta også de framtidige behov. Hvordan og *i hvilket omfang man velger å lovregulere* forholdet mellom de lokale rettssubjektene og det nye, vil imidlertid være *det helt sentrale spørsmålet* ved utformingen av en framtidig rammelov. Den typen rettstilstand det da kan være aktuelt å etablere vil være mer privatrettslig i den forstand at organene i større grad vil hente sin rettslig handleevne fra det rettssubjektet de opptre på vegne av, og i mindre grad utøve myndighet i medhold av lov. Departementet mener det er tvilsomt om det er mulig å foregripe et slikt rettslig paradigmeskifte i den fasen av lovutviklingen som det nå fremmes forslag om, uten at det får uønskede virkninger i form av forskjøvet balanse mellom lokalkirkelig selvstyre og sentralkirkelig myndighet» (side 30; kursivert her).

Kirkemøtet deler departementets syn om at i en slik etterspurt fremtidig ordning med en rammelov, vil organene for kirkens ulike rettssubjekter i langt mindre grad enn i dag utøve myndighet i medhold av lov. Allikevel kan ikke *grensene* for den rettslig handleevne alene bestemmes ut fra rettssubjektet selv – selv om handleevnen grunnleggende sett kan sies å være *hentet* fra rettssubjektet. I alle fall vil dette gjelde for soknets del – det vil måtte anses som et eget rettssubjekt også om dagens § 2 første ledd annet punktum om rettslig handleevne ble fjernet. Kirkemøtet viser til at hvis Den norske kirke skal henge sammen som trossamfunn, må oppgave- og ansvarsfordelingen klargjøres – både mellom rettssubjektene og

innbyrdes mellom deres organer. At det er Kirkemøtet som må stå for en slik klargjøring, er det bred enighet om.

Hva særlig gjelder det spørsmål som her er drøftet – om soknet skal inngå som deler av eller enheter innenfor rettssubjektet Den norske kirke eller ikke – antar Kirkemøtet at det blir nødvendig å *lovfeste*. Dette skyldes det såkalte legalitetsprinsippet sett i lys av soknets rettslige selvstendighet. Det vises til saksorienteringen og vedtaket i sak KM 11/15 om dette.

Det vil ha fremgått ovenfor at Kirkemøtet deler de prinsipielle innvendinger blant annet – om enn med noe ulik tilnærming – Kirkerådet, Oslo bispedømmeråd, Oslo biskop, Menighetsfakultetet og KA har hatt på dette punkt i departementets forslag. I lys av departementets innvendinger omtalt ovenfor, mener imidlertid Kirkemøtet at det kan avventes med å innføre den alternative løsningen på spørsmålet med henblikk på en mer grundig gjennomtenkning av den nærmere gjennomføring.

Særlig vil Kirkemøtet påpeke at det er i tvil om departementets løsning på forholdet mellom rettssubjektene har i seg den fleksibilitet Kirkemøtet trenger ved utformingen av en ny kirkeordning.

Det er derfor ønskelig at departementet i lovproposisjonen understreker at den foreslåtte løsning ikke nødvendigvis er ment å skulle videreføres i neste fase av reformarbeidet.

#### **4. Den norske kirke som arbeidsgiver**

##### **I Kirkemøtet og Kirkerådets lovgrunnlag som arbeidsgiver**

Kirkemøtet merker seg med tilfredshet at departementet med dette forslaget bidrar til å innfri Kirkemøtets vedtak fra april 2013. Kirkemøtet ser de foreslåtte endringene som naturlig konsekvens av grunnlovsendringene i 2012. Kirkemøtet er enig med departementets tilnærming om at Den norske kirke som arbeidsgiver i hovedsak bør føres inn under den alminnelige arbeidsrettslige lovgivning, og at lovgivningen i begrenset grad bør fastsette særskilte regler for Den norske kirke som arbeidsgiver.

Kirkemøtet har merket seg at noen høringsinstanser i høringsrunden har etterlyst en klargjøring av hvilke andre organer enn Kirkemøtet og Kirkerådet som ivaretar arbeidsgiveroppgaver på vegne av det nye rettssubjektet. Kirkemøtet er opptatt av at arbeidstakerne skal oppleve trygghet under omstilling, og viser i denne forbindelse til Kirkerådet som uttalte følgende i sitt høringsvar:

«Som et ledd i forberedelsen til en virksomhetsoverdragelse, ser Kirkerådet behov for at arbeidsgivermyndigheten blir tydelig tegnet ut. Kirkerådet vil derfor ta initiativ til at Kirkemøtet gjør vedtak om fordeling av arbeidsgiverfunksjoner i april 2016.»

Departementets forslag innebærer at Kirkemøtet får myndigheten til å organisere prestedtjenesten, treffe bestemmelse om hvordan arbeidsgivermyndigheten overfor prestene skal ivaretas og hvilke organer for det nye rettssubjektet som skal ha ansvaret for de ulike

arbeidsgiverfunksjonene for prestene og de andre ansatte i det nasjonale rettssubjektet. Etter forslaget vil det overordnede arbeidsgiveransvaret ligge til Kirkemøtet, som i hovedsak vil ivareta dette gjennom å fastsette regler og budsjettmessige føringer. Lovgrunnlaget for Kirkemøtets arbeidsgivermyndighet vil være Kirkemøtets alminnelige kompetanse (se kap. 6 nedenfor). Kirkemøtet slutter seg til forslaget.

Det følger videre av forslaget at det vil være Kirkerådet som ivaretar utøvelsen av det sentrale arbeidsgiveransvaret på Kirkemøtet og dermed rettssubjektets vegne i kraft av sin alminnelige rolle etter kirkeloven § 25, uten særskilt delegasjon fra Kirkemøtet (se kap. 7 nedenfor). Kirkemøtet viser til at enkelte høringsinstanser har foreslått at Kirkerådets arbeidsgiveransvar bør tydeliggjøres i lov, på lik linje med Kirkerådets økonomiansvar, jf. kap. 7.3.2 nedenfor. Kirkemøtet har merket seg at departementet mener dette ikke ville innebære realitetsendringer i forhold til høringsforslaget, men ville begrense muligheten for endring og utvikling. Kirkemøtet viser til det grunnleggende standpunktet at Den norske kirke som arbeidsgiver i hovedsak bør føres inn under alminnelig arbeidsrettslig lovgivning, og at det i begrenset grad bør fastsettes særskilte regler for Den norske kirke som arbeidsgiver. Kirkemøtet vil også understreke at en mer eksplisitt lovregulering av de sentrale og regionale organers arbeidsgivermyndighet ville utløse behov for mer omfattende regulering av delegasjonsadgangen på dette området, noe Kirkemøtet mener bør unngås. På denne bakgrunn gir Kirkemøtet sin tilslutning til departementets forslag.

## **II Kirkemøtets myndighet til å gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakter**

Departementet foreslår at Kirkemøtet bør få en lovhjemmel for at Kirkemøtet skal kunne gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på rettssubjektet Den norske kirkes vegne. Departementet viser til at:

«Bestemmelsen har som følge at vedtak om medlemskap i arbeidsgiverorganisasjon, med den myndighetsoverdragelse det innebærer, ikke kan treffes av Kirkerådet. Både bestemmelsen i seg selv og vedtak truffet i medhold av den, medfører derfor en begrensnings av Kirkerådets alminnelige utøvende arbeidsgivermyndighet» (side 32).

Videre viser departementet til at det kan reises spørsmål om det er nødvendig å ha en lovhjemmel for at Kirkemøtet skal kunne avgi myndighet til en arbeidsgiverorganisasjon, men departementet kom til at det var hensiktsmessig å innarbeide en bestemmelse om dette på samme måte som de enkelte menighetsrådene og kirkelige fellestrådene har en eksplisitt hjemmel i kirkeloven § 35.

Kirkemøtet merker seg at dette vil være en innskrenkning av Kirkerådets alminnelige utøvende arbeidsgivermyndighet. Selv om Kirkemøtet er av den oppfatning at mest mulig av Den norske kirke som arbeidsgiver bør føres inn under alminnelig arbeidsrettslig lovgivning, mener Kirkemøtet at beslutninger om å gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og

si opp tariffavtale i denne fasen bør fattes av Kirkemøtet. Kirkemøtet legger derfor til grunn at det vil kunne være hensiktsmessig å innarbeide en bestemmelse i loven om dette.

### **III Lokalkirkelige organers uttalerett ved tilsetting**

Kirkemøtet viser til at blant annet KA i høringsrunden ønsket en lovfestet lokalkirkelig uttalerett ved prestestillinger. Kirkemøtet har merket seg at departementet mener at «forslag om å lovregulere lokalkirkelige organers uttalerett ved tilsetting står som en unødvendig detaljregulering i lov» (side 34). Kirkemøtet viser til at det allerede er en bestemmelse i kirkeloven § 9 fjerde ledd som fastslår at «menighetsrådet medvirker ved tilsetting i kirkelige stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid». Kirkemøtet understreker viktigheten av at menighetsrådene får anledning til å medvirke ved tilsetting i kirkelige stillinger, men mener det er Kirkemøtets selv som må sikre dette gjennom fastsettelse av saksbehandlingsregler for tilsetting.

### **IV Særlig om tilsetting av biskoper**

Kirkemøtet har merket seg at noen høringsinstanser har tatt til orde for å endre bestemmelsen om tilsetting av biskop i § 25, hvor det heter at «Kirkerådet tilsetter biskoper etter forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet». Departementet bemerker at det ved denne anledning ikke har funnet det hensiktsmessig å foreslå endringer i lovbestemmelsen. Med henvisning til at det aktualiserer en rekke spørsmål vedrørende utøvelse av arbeidsgivermyndighet overfor biskopene, mener departementet at endringer på dette området best kan forberedes innenfor rammen av Kirkerådets pågående arbeid med kirkeordningen og departementets arbeid med en rammelovgivning for Den norske kirke.

Kirkemøtet viser til Kirkemøtets behandling av ordning for nominasjon og tilsetting av biskoper i 2007 og 2012. Kirkemøtet gikk i 2007 inn for en ordning for valg av biskoper (KM 09/07). I 2012 tok kirkemøtekomiteen til etterretning at en ordning for valg av biskoper ikke kunne realiseres uten særlov «så lenge biskopene fortsatt skal være statstjenestemenn». Kirkemøtet vedtok en ordning hvor tilsettingsmyndigheten for biskoper ble lagt hos Kirkerådet, men understreket samtidig at det:

«[i] det videre arbeid med kirkeordningen bør (...) skje en fullstendig gjennomgang av regelverket for nominasjon og tilsetting av biskoper, der også alternativer for utpeking av biskoper vurderes:

- Bruk av eget sentralt tilsettingsorgan
- Valgordning (jf. Sak KM 09/07)
- Utlysning
- Åremål» (sak KM 10/12, vedtakspunkt 7).

Ettersom departementets forslag innebærer at biskopene ikke lenger vil være statstjenestemenn, mener Kirkemøtet at tiden er kommet for å foreta en gjennomgang av regelverket for nominasjon og tilsetting av biskoper, i tråd med Kirkemøtets tidligere vedtak.

Gjennom å videreføre bestemmelsen om at Kirkerådet tilsetter biskoper, innsnevrer lovgiver Kirkemøtets generelle arbeidsgivermyndighet etter § 24 på et så viktig punkt som tilsetting av Den norske kirkes biskoper. Kirkemøtet mener at Kirkemøtet nå selv må kunne stå fritt til å fastsette ordning for tilsetting eller valg av biskoper, og Kirkemøtet går derfor inn for at forslag til § 25 sjette ledd oppheves.

## **V Lovregulering av arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjons plikt til å oppta forhandlinger og inngå tariffavtaler**

Kirkemøtet viser til at Presteforeningen og Unio i høringen foreslo at arbeidsgivers og arbeidstakerorganisasjoners plikt til å oppta forhandlinger og inngå tariffavtaler for ansatte i Den norske kirke etter mønster av tjenestetvistloven § 2 skulle lovreguleres. Bakgrunnen for forslaget er at arbeidstvistloven, til forskjell fra tjenestetvistloven, ikke har en regel som gir organisasjoner eller andre en formell rett overfor motparten i arbeidslivet til å kreve forhandlinger om ny eller revidert tariffavtale, eller en formell plikt til å delta i slike forhandlinger. Departementet viser til at partene likevel kan sies å ha en reell forhandlingsrett som «bygger på reglene om aktivisering av meklingsinstituttet og på den trussel om bruk av arbeidsrettslige kampmidler som kan settes bak et krav til forhandlinger» (side 35).

Kirkemøtet har merket seg at departementet legger til grunn at en lovbestemmelse vedrørende dette ikke innebærer noen realitetsendringer, ettersom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner i kirken – som andre i privat sektor – i realiteten uansett vil ha forhandlingsrett etter arbeidstvistloven, blant annet på grunnlag av reglene om mekling. Kirkemøtet er som nevnt av den oppfatning at det ikke er ønskelig å regulere Den norske kirke som arbeidsgiver mer omfattende enn det som følger av alminnelig arbeidsrettslig lovgivning. Kirkemøtet deler derfor departementets vurderinger.

## **5. Rettslige spørsmål ved virksomhetsoverdragelse**

Departementet redegjør i dette kapitlet for de viktigste rettslige forhold ved en virksomhetsoverdragelse. Herunder presiseres det at reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 om arbeidstakeres rettigheter ved en virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse fordi «en overføring av de statskirkelige virksomhetene til et rettssubjekt utenfor staten vil være en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand» (side 35).

Hovedinnholdet hva gjelder arbeidstakeres rettigheter ved en virksomhetsoverdragelse er i loven uttrykt i form av at «tidligere *arbeidsgivers* rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver», jf. arbeidsmiljøloven § 16-2 første ledd. Departementet presiserer side 36 at med arbeidsavtale eller arbeidsforhold «menes ikke bare den skriftlige arbeidsavtalen, men også underforståtte normer av avtalemessig karakter og forhold eller regler som er muntlig bekreftet.»

Kirkemøtet viser til og legger til grunn departementets redegjørelse for det arbeidsrettslige regelverk som vil gjelde ved virksomhetsoverdragelsen – herunder hva den såkalte reservasjonsretten betyr, at den tilsatte ikke har noen plikt til å følge med som fortsatt arbeidstaker i den utskilte virksomheten. Øvrige temaer departementet omtaler – uten å vurdere å fremme egne lovforslag – er den ulovfestede valgretten, de særlige spørsmål som gjelder embetsmennene, tariffavtaler og medbestemmelse.

Hva særlig gjelder embetsmennene skriver departementet at det

«la til grunn at embetsmenn som motsetter seg overføring av sitt tilsetningsforhold som utgangspunkt vil opprettholde sin lønn og visse andre rettigheter. Departementet mente imidlertid det er tvilsomt om en kirkelig embetsmann vil ha rett til å beholde lønn og andre ytelser når vedkommende etter en virksomhetsoverdragelse har rett til å holde fram med sitt arbeid i Den norske kirke på tilnærmet samme vilkår som før» (side 38).

Kirkemøtet merker seg disse vurderingene. Samtidig deler Kirkemøtet departementets vurdering om at det neppe vil bli mange tilfeller der kirkelig tilsatte – herunder embetsmenn – vil finne grunn til å gjøre bruk av reservasjonsretten.

## **6. Kirkemøtet**

### **I Kirkemøtets rolle i kirkeordningen**

Kirkemøtets rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ vil med departementets forslag bli videreført.

Som nevnt ovenfor i kapittel 3.II innebærer departementets forslag at det er *Kirkemøtet* som opptrer på det nye rettssubjektets vegne når ikke annet fremgår uttrykkelig i lov. Se utkastet til ny § 24 fjerde ledd og omtalen hos departementet på side 26 og 40.

Som allerede påpekt ovenfor i kapittel 3.V betyr dette at Kirkemøtet får en todelt funksjon eller rolle. Dette er imidlertid ingen forskjell fra dagens situasjon.

I lys av at Kirkemøtet bare sjelden er samlet, foreslår departementet at «Kirkerådet ivaretar rollen som det utøvende organet *for Kirkemøtet* og derved for rettssubjektet» (side 26), jf. lovutkastet om at «Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå». Dette er en videreføring av dagens § 25 annet ledd om at Kirkerådet «leder for øvrig arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger». Det nye nå er at Kirkerådet, slik som Kirkemøtet, er organer for det nye rettssubjektet, der de tidligere var statlige organer. Se nærmere om Kirkerådets rolle som utøvende organ nedenfor i kapittel 7.3.1 – herunder om den *ulovfestede adgang* Kirkemøtet fortsatt vil ha til å delegere til Kirkerådet.

### **II Delegasjon til andre organer – også til soknet?**

Kirkemøtet er enig i departementets forslag i § 24 siste ledd sammenholdt med fjerde ledd gitt en alminnelig adgang til å delegere myndighet til Den norske kirkes *regionale og nasjonale*



*organer* – altså til de lovbestemte organer som er omtalt i siste ledd: Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene og prostene. Her inngår ikke det tidligere foreslåtte klageorganet – se omtalen nedenfor i kapittel 11.

Om behovet for å lovregulere Kirkemøtets myndighet overfor *soknene*, vises det til vurderingene ovenfor i kapittel 3 IV. Her skal påpekes at Kirkemøtet finner det klart at det i dag ikke kan utledes noen *delegasjonsadgang* fra bestemmelsen i § 2 første ledd om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke, altså fra trossamfunnet.

Et særlig spørsmål departementet har tatt opp, er om det bør *lovfestes* en delegasjonsadgang fra Kirkemøtet til soknets organer – til erstatning for den delegasjonsmyndighet Kongen og departementet i dag har i henholdsvis § 9 siste ledd (menighetsrådet) og § 14 siste ledd (kirkelig fellesråd).

Kirkemøtet støtter forslaget om å *opphøve* Kongens og departementets myndighet etter disse bestemmelsene. Bestemmelsene må ses i sammenheng med det statlige kirkestyre.

Departementet opplyser at adgangen aldri har vært benyttet. Det betyr imidlertid ikke at ikke Kirkemøtet kan tenkes å ha behov for en slik hjemmel. Allikevel gjør prinsipielle innvendinger seg gjeldende. Kirkemøtet viser til at en delegasjon innebærer – etter offentligrettslig forståelse, som er den relevante innfallsvinkel der lovfestede organer har sin myndighet fastsatt i lov – en *plikt* til å utføre de delegerte oppgaver. Samtidig vil en delegasjon etablere et *over- og underordningsforhold* innenfor området som delegasjonen omfatter. Med forslaget vil – som Kirkerådet påpekte i sin uttalelse – soknets rettslige selvstendighet formelt sett bli styrket.

### **III Spørsmålet om avtaleinngåelser (oppgaveutføring i medhold av avtaler om overlatelse)**

På dette punkt var det en rekke mer eller mindre overlappende forslag fra høringsinstansene. Noe gikk på overlatelse «oppover» - andre «nedover». Departementet foreslo selv å lovfeste at

«Bispedømmerådet kan også utføre oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.»

Kirkemøtet støtter dette forslaget, men deler samtidig departementets vurdering om ikke å imøtekomme forslaget fra enkelte høringsinstanser om også *lovfeste* at Kirkemøtet skal kunne overlate oppgaver til soknets organer *etter avtale* med dem:

«En slik ordning vil forutsette at soknets organer, og eventuelt andre parter som blir berørt, frivillig ønsker å medvirke til at oppgaven kan overføres til dem. En adgang for Kirkemøtet til delegasjon eller myndighetsoverdragelse som er basert på kirkelige organers frivillige medvirkning, er neppe en tilfredsstillende permanent ordning. Vurdert ut fra en offentligrettslig forståelse av delegasjon *vil Kirkemøtet ikke ha anledning til å delegere sin myndighet til et organ som ikke har plikt til å utøve den aktuelle myndigheten. En ordning basert på frivillighet vil i alle fall gjøre det*

*vanskelig å innføre ensartede ordninger som gjelder i hele kirken»* (side 44; kursivert her).

Departementet omtaler også det i ovennevnte sammenheng særskilte spørsmål om å legge

«lovmessig til rette for å gjennomføre forsøk med å overdra arbeidsgivermyndighet til enkelte sokn som vil medvirke i dette (...) En slik lovbestemmelse ville for eksempel gi mulighet for å prøve ut en mellomløsning der prestene forblir ansatte i rettssubjektet Den norske kirke, men at nærmere avgrensede arbeidsgiveroppgaver, som tilsettingsmyndighet, kan legges til soknets organer» (side 44).

Departementet vurderer et forslag om en slik egen forsøkshjemmel slik:

«Forslaget reiser en rekke spørsmål blant annet om forholdet mellom offentligrettslig delegasjon og mer privatrettslig basert myndighetsoverdragelse. Departementet har kommet til at en lovregulert adgang til å overdra oppgaver til soknets organer på grunnlag av avtale, på det nåværende tidspunktet vil komplisere mer enn den klargjør» (samme sted).

Kirkemøtet gir sin tilslutning til at dette ikke lovreguleres. Avtaler mellom ulike rettssubjekt vil ikke være *avhengig* av hjemmel i lov, så lenge ikke loven selv er til hinder for en bestemt type avtale. En annen sak er at det vil være viktig at en eventuell avtale ikke etterlater tvil om oppgavefordeling og ansvar og herunder ivaretar de økonomiske aspekter ved avtaleforholdet.

## **7. Kirkerådet**

### **7.3.1 Kirkerådets rolle som utøvende organ**

Kirkemøtet har merket seg at det etter departementets syn ikke kan være andre enn Kirkerådet som ivaretar rollen som det utøvende organet for Kirkemøtet og dermed for rettssubjektet, når det etableres et rettssubjekt for Den norske kirke som Kirkemøtet opptrer på vegne av. Departementets foreslår å klargjøre Kirkerådets rolle som utøvende organ for Kirkemøtet og rettssubjektet gjennom en lovbestemmelse som fastsetter at «Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå» i kirkeloven § 25 tredje ledd. Bestemmelsen i § 25 tredje ledd må ses i sammenheng med Kirkemøtets kompetanse etter § 24 som fastslår at «Kirkemøtet treffer avgjørelser og opptrer på vegne av Den norske kirke når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til annet organ». Departementet uttaler at:

«Kirkerådets lovfestede mandat som utøvende organ for Kirkemøtet, innebærer at det vil kunne handle på vegne av rettssubjektet for Den norske kirke uten særskilt delegasjon fra Kirkemøtet i det enkelte tilfelle» (side 41).

Videre legger departementet til grunn at bestemmelsen om at Kirkerådet *forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet* og *iverksetter Kirkemøtets beslutninger* videreføres.

Kirkemøtet viser til at det var bred oppslutning blant høringsinstansene om den foreslåtte reguleringen av Kirkerådets rolle og ansvar. Kirkemøtet mener det er nødvendig å ha ett organ som kan opptre som utøvende organ på vegne av Kirkemøtet og rettssubjektet, og gir sin tilslutning til at det klargjøres at dette er Kirkerådet.

Kirkemøtet understreker at Kirkerådet fortsatt er underlagt Kirkemøtet, hvilket innebærer at Kirkemøtet har *en ulovfestet adgang* til å pålegge Kirkerådet oppgaver, delegere myndighet, instruere og kontrollere Kirkerådets virksomhet.

### **7.3.2 Kirkerådets ansvar for økonomien**

Departementet foreslår å innføre en lovbestemmelse som tydeliggjør at Kirkerådet har ansvaret for økonomiforvaltningen og økonomistyringen i det nye rettssubjektet, som på vegne av Kirkemøtet også forpliktes til å følge opp tilskudd som er viderefordelt til andre instanser, og som fastsetter regnskapet for rettssubjektet Den norske kirke. Departementet legger til grunn at forslagets formål var:

«å tydeliggjøre at ett organ, dvs. Kirkerådet, kunne stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller lignende, og at det er ett organ som bør ha ansvaret for å rapportere om anvendelsen av midlene, ikke bare overfor Kirkemøtet, men også overfor staten som bevilgende myndighet» (side 46).

Videre fremholder departementet at det følger av Kirkerådets lovbestemte ansvar på økonomiområdet at delegasjonslinjene fra Kirkemøtet bør gå gjennom Kirkerådet i alle saker med økonomiske konsekvenser.

Kirkemøtet merker seg at dette er et unntak fra departementets grunnleggende standpunkt om at «det så langt som mulig bør overlates til Kirkemøtet å organisere oppgavefordelingen og myndighetsutøvelsen blant de organer som skal opptre på vegne av rettssubjektet Den norske kirke» (side 49-50). Kirkemøtet deler oppfatningen om at det bør være ett organ – og et annet organ enn Kirkemøtet – som bør utpekes til å stå økonomisk ansvarlig, både overfor Kirkemøtet og overfor staten. Forslaget må ses i sammenheng med at det åpnes opp for at Kirkerådet kan ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet og dermed skiftes ut i funksjonstiden, jf. kap. 7.3.4 II nedenfor. Kirkemøtet støtter derfor forslaget.

### **7.3.3 Budsjetreglement for Kirkemøtet og økonomiinstrukser**

Departementet legger til grunn at Kirkemøtet selv må bestemme hvordan budsjettmyndigheten som departementet foreslår lagt til Kirkemøtet som tilskuddsmottaker skal ivaretas, fastsette budsjettreglement som tar stilling til hvordan budsjettprosessene og forholdet mellom Kirkemøtet og Kirkerådets budsjettarbeid skal ivaretas, og at Kirkerådet fastsetter økonomiinstrukser for alle organisasjonshetene i det nye rettssubjektet.

Kirkemøtet deler departementets oppfatning, og mener det er naturlig at Den norske kirkes organer selv fastsetter nærmere bestemmelser som regulerer budsjett- og økonomistyringen i det nye rettssubjektet.

Videre tilsier endringene etter Kirkemøtet oppfatning at det bør etableres et kontrollorgan som kan kontrollere Kirkerådets økonomiske disposisjoner, og dermed legge til rette for at Kirkemøtet kan ivareta sine kontrollfunksjoner overfor Kirkerådet. Kirkemøtet mener – i likhet med departementet – at dette bør reguleres av Kirkemøtet selv.

### **7.3.4 Kirkerådets sammensetning**

#### **I Valg og sammensetning av Kirkerådet**

Kirkemøtet viser til at departementet mener det kan være behov for mer åpne bestemmelser om Kirkerådets sammensetning og valg, herunder regler om valg og funksjonstid.

Kirkemøtet har ved flere anledninger behandlet regler for valg av Kirkeråd, sist i sak KM 4/14. Kirkemøtet viser til kirkemøtekomiteens merknader ved den siste behandlingen:

«[Komiteen] erkjenner at det er vanskelig å forene alle de krav til fordeling av plasser i Kirkerådet som kirkeloven forutsetter. Komiteen har vurdert om det er mulig å ta dette opp i den forestående gjennomgang av kirkeloven, slik at dette kan endres før valg av nytt Kirkeråd i 2016. Komiteen finner ikke dette realistisk da stortingsbehandlingen trolig vil skje etter Kirkemøtet 2016. Komiteen mener likevel det bør vurderes å oppheve disse kravene i kirkeloven i den kommende forvaltningsreformen, slik at Kirkemøtet har fleksibilitet og økt handlefrihet for valget av Kirkeråd i 2020» (KM 4/14).

Kirkemøtet viser til at enkelte høringsinstanser har uttalt at det fortsatt bør lovfestes at hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Kirkemøtet er av den oppfatning at sammensetning og valg av Kirkerådet er spørsmål som hører naturlig inn under trossamfunnet Den norske kirkes egen organiseringsmyndighet, og gir derfor sin støtte til forslaget. Kirkemøtet understreker at det ser gode grunner for at alle bispedømmene bør være representert i Kirkerådet, men mener dette bør reguleres av Kirkemøtet selv.

#### **II Kirkerådets funksjonstid og ansvar**

Departementets forslag åpner opp for at Kirkemøtet kan fastsette regler som innebærer at Kirkerådet ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden.

Kirkemøtet viser til at departementets forslag innebærer at Kirkerådets rolle og ansvar endres på flere måter. Kirkerådet tydeliggjøres som Kirkemøtets utøvende organ, det får et lovbestemt økonomisk ansvar på vegne av rettssubjektet, og det vil kunne delegerer myndighet til bispedømmeråd (se kap. 8 nedenfor). Disse endringene tilsier etter Kirkemøtets oppfatning

at Kirkerådet bør kunne ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet, herunder skiftes ut i funksjonstiden.

## **8. Bispedømmerådet**

### **I Foreslåtte endringer**

Departementet foreslår å opprettholde bispedømmerådene som lovfestede organer, blant annet fordi Kirkemøtet er sammensatt av de valgte bispedømmerådene. Forslaget innebærer at bispedømmerådene i hovedsak vil utøve myndighet på vegne av rettssubjektet Den norske kirke etter delegasjon fra Kirkemøtet eller Kirkerådet. Samtidig vil det fortsatt være aktuelt at noen oppgaver er direkte tillagt i lov, slik som godkjenningsmyndigheten etter gravferdsloven er et eksempel på.

Kirkemøtet viser til at de fleste høringsinstansene som uttalte seg om dette gav sin tilslutning til endringsforslaget til kirkeloven § 23. At Kirkemøtet i stor grad skal kunne bestemme bispedømmerådets myndighet og oppgaver er i tråd med Kirkemøtets intensjon om at Den norske kirke selv må kunne organisere sin virksomhet (KM 8/07). Kirkemøtet støtter derfor forslaget.

Kirkemøtet har merket seg at enkelte høringsinstanser er skeptiske til at Kirkerådet skal kunne ha adgang til å delegere oppgaver til bispedømmerådene uten etter bestemmelse gitt av Kirkemøtet. Kirkemøtet viser til at departementet legger til grunn at Kirkerådets ansvar for blant annet økonomiforvaltningen og arbeidsgiveransvar på vegne av Kirkemøtet, tilsier at Kirkerådet må kunne overlate oppgaver til bispedømmerådene uten i alle enkeltheter å gå veien om Kirkemøtet. Kirkemøtet deler departementets oppfatning, og gir sin tilslutning til dette. Kirkemøtet vil samtidig bemerke at selv om bispedømmerådene blir underordnet Kirkerådet i noen tilfeller, må Kirkerådets delegasjonsadgang ses i sammenheng med at Kirkerådet er underlagt Kirkemøtets kontroll- og instruksjonsmyndighet. Medlemmene av bispedømmerådene utgjør til sammen Kirkemøtet, som vil kunne kontrollere, instruere og i ytterste konsekvens skifte ut Kirkerådet i perioden.

Kirkemøtet viser til at Kirkerådet planlegger å legge frem en sak om nærmere myndighets- og oppgavefordeling for det nye rettssubjektet på Kirkemøtet i 2016. Kirkemøtet understreker at det tar sikte på å delegere myndighet til bispedømmerådene i et slikt omfang at bispedømmerådene får tilnærmet de samme oppgavene som i dag.

### **II Vararepresentasjon i bispedømmerådene**

I kirkeloven § 23 annet ledd heter det at «Presten og de leke medlemmene velges sammen med et tilsvarende antall varamedlemmer for fire år». I forsøksordningene med de særskilte regler for de kirkelige valg 2009 og 2011 vedtok Kirkemøtet, med departementets godkjenning, at det skulle velges to varamedlemmer for hver presterepresentant, lek kirkelig tilsatt-representant, nord-samisk representant, lule-samisk representant, sør-samisk

representant og døvemenighetenes representant. Erfaringene med to varamedlemmer i stedet for ett varamedlem var etter Kirkemøtets oppfatning gode, da det reduserte sjansen for at det ble forfall uten vara. Kirkemøtet benytter anledningen til å be departementet endre ordningen med varamedlemmer for disse representantene, slik at det blir to varamedlemmer i stedet for ett.

## **9. Biskopene, prostene og Bispemøtet**

### **I Biskopenes selvstendighet - biskoper og proster som organer**

Departementet understreker at dersom biskopene etter en fristilling av kirken fra staten fortsatt skal ha forvaltningsmyndighet, er det nødvendig å lovfeste dette. Det samme gjelder også for prostene, om enn i mer begrenset grad. Departementet foreslår at biskopen i loven bestemmes som et organ som Kirkemøtet kan overdra oppgaver og myndighet til, og at tilsvarende skal gjelde for Bispemøtet og for prostene.

Kirkemøtet understreker at biskopene har en viktig rolle i vår kirkeordning. Ifølge tjenesteordningen for biskoper § 1 skal «biskopen [...] 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». Kirkemøtet legger til grunn at biskopens relative selvstendighet i den kirkelige strukturen, som historisk har vært grunnnet på at biskopene har vært kongelige tjenestemenn, nå bør videreføres på et nytt grunnlag. Kirkemøtet støtter derfor at det normalt bare bør være Kirkemøtet som skal kunne pålegge biskopene oppgaver eller legge myndighet til dem, noe som i hovedsak vil kunne reguleres i tjenesteordningen for biskoper. Kirkemøtet merker seg også at biskopens uavhengige tjeneste også vil være ivaretatt gjennom lovforslaget om prestenes uavhengighet, jf. kap. 10.3.2 nedenfor.

Kirkemøtet legger til grunn at både biskopen, Bispemøtet, og i noen grad prostene, vil kunne ha behov for å kunne utøve forvaltningsmyndighet i den nye ordningen. Kirkemøtet gir derfor sin tilslutning til at biskopen, Bispemøtet og prostene blir lovfestede organer for rettssubjektet Den norske kirke.

### **II Prostiråd og prostimøter**

Kirkemøtet har merket seg at enkelte høringsinstanser har gått imot departementets forslag om å oppheve lovbestemmelsene om frivillige prostiråd og prostimøter i kirkeloven § 22. Videre har Kirkemøtet merket seg at departementet understreker at dersom det skulle være ønskelig å etablere fellestråd på prostinivå, vil det uansett ikke kunne skje innenfor rammen av gjeldende bestemmelse i § 22.

Kirkemøtet viser til at prostirådene mange steder har vært gode arenaer for samarbeid mellom menighetsrådene i prostiet. Videre viser Kirkemøtet til at Kirkemøtet selv kan vedta ordninger

for å videreføre disse – eller andre organer – i kraft av den foreslåtte negativt avgrensede kompetansen lagt til Kirkemøtet, jf. forslag til ny § 24 fjerde ledd. Disse organene vil da ikke være lovbestemte og ikke kunne utøve myndighet av bindende karakter. Kirkemøtet slutter seg på den bakgrunn til forslaget.

### **III Nærmere bestemmelser om Bispemøtet**

Kirkemøtet støtter departementets forslag om å overføre myndigheten etter kirkeloven § 26 til å fastsette nærmere bestemmelser for Bispemøtet fra Kongen til Kirkemøtet.

Kirkemøtet legger til grunn at Kirkemøtets bestemmelser om Bispemøtet må ses i sammenheng med hva slags læreorgan Kirkemøtet selv vil organisere i fremtiden, jf. kap. 13.2.6 nedenfor.

## **10. Prestene**

### **I Oversikt**

I utkastet til ny § 31 har departementet fremmet forslag til fire nye bestemmelser – en i hver sitt ledd av paragrafen. Forslaget lyder slik:

*§ 31. Prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste*

*Ingen kan tilsettes som prest eller ordineres til prestatjeneste i Den norske kirke uten å ha de kvalifikasjoner som fastsettes av Kirkemøtet.*

*All prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.*

*Prest i Den norske kirke som gjør seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig brudd på ordinasjonsforpliktelsene kan fratras retten til å utføre prestatjeneste etter nærmere regler om saksbehandling og klageadgang fastsatt av Kirkemøtet.*

*Kirkemøtet fastsetter tjenesteordning og gir nærmere regler om vilkår m.v. for prester, proster og biskoper.*

Disse fire bestemmelsene omtales hver for seg nedenfor i pkt. III–VI.

Forslagene springer dels ut av den endring som ligger i at prester, proster og biskoper etter virksomhetsoverdragelsen ikke lenger vil være omfattet av tjenestemannslovens bestemmelser, dels må de ses i sammenheng med at det for en fra staten selvstendiggjort kirke ikke lenger fremstår som aktuelt at departementet utøver myndighet overfor prestatjenesten – som slik ved å vedta tjenesteordning og tilsettingsforskrift.

I tillegg omfatter dette kapitlet i høringsdokumentet en omtale av forslaget til *ny § 2 fjerde ledd* om de tre kirkelige inndelingsenheters rett til å bli betjent av henholdsvis prest, prost og biskop. Se rett nedenfor i pkt. II.

## **II Forslaget om lovregulering av stillingene som prest, prost og biskop**

Forslaget må ses i sammenheng med at den kirkelige inndelingen foreslås videreført uforandret, jf. tredje ledd i § 2:

«Hvert sokn hører til ett prosti. Hvert prosti hører til ett bispedømme.»

Forslaget til nytt tredje ledd i § 2 lyder slik:

«Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.»

I dette ligger altså en *rett* for soknet – jf. ordlyden «skal være» – til å bli betjent av prest. Forslaget beskrives slik:

«Flere bestemmelser i kirkeloven bygger på en underliggende forutsetning om at det skal være prestedtjeneste i hvert sokn. Departementet mente det kunne være hensiktsmessig å lovfeste denne forutsetningen særskilt. En slik bestemmelse ville bekrefte kirkelige organers ansvar for at det i alle sokn er prestedtjeneste, dvs. at det holdes gudstjenester i soknet og at kirkemedlemmene i soknet har tilgang til kirkelige handlinger, sjelesorg og trosopplæring. Dette er den faktiske situasjonen i dag, og en lovbestemmelse om dette medfører ingen realitetsendring» (side 55).

*Gjenstand for plikten* – såkalt pliktsubjekt – er i henhold til forslaget *kirkelige organer* – altså ikke bare organer for det nasjonale rettssubjektet, som blir arbeidsgiver i og med den lovreformen departementet omtaler. Dette kan ses i lys av at *prestens funksjoner er direkte knyttet til soknets oppgaver*: «at det holdes gudstjenester i soknet og at alle kirkemedlemmene i soknet har tilgang til kirkelige handlinger, sjelesorg og trosopplæring», jf. sitatet ovenfor.

Selv om bestemmelsen innebærer et pålegg til de kirkelige organer, kan den også tjene som *Stortingets egen presisering* i lov av den målsetting Stortinget har nedfelt i *Grunnloven § 16* om at Den norske kirke skal være Norges folkekirke. Dette forutsetter nettopp at Den norske kirke skal være landsdekkende. Departementet skriver således at

«En bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest, dvs. at det i soknet finnes en prestedtjeneste, ville også *være med å bekrefte* at Den norske kirke skal være en landsdekkende kirke med prestedtjeneste over hele landet» (side 55; kursivert her).

Forslaget kan naturlig ses i sammenheng med utkastet til ny § 22 om at «staten [gir] tilskudd til prestedtjenesten».

Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget og skal bemerke at nettopp det at *hvert sokn* skal ha prest, bidrar til å presisere kravet – mer enn om det bare het «landsdekkende», som er mindre



presist. Den kirkelige inndelingen blir slik en ramme eller et redskap for en slik bestemmelse om prest i hvert sokn.

Kirkemøtet er av den oppfatning at en slik bestemmelse også må vurderes opprettholdt i en senere fase, jf. vedtaket i sak KM 11/15 om dette.

Blant annet for å få en ordning som omfatter alle leddene i den kirkelige inndeling, mener Kirkemøtet det er riktig at en lovbestemmelse også har en parallell bestemmelse for prostiets og bispedømmets del. Departementet begrunner forslaget med at

«det ville være hensiktsmessig å lovfeste særskilt at hvert bispedømme skal være betjent med biskop, siden det ikke lenger ligger til Kongen å organisere bispeembetene. Tilsvarende burde etter departementets syn gjelde for prostene, selv om prostene ikke i så omfattende grad er tillagt oppgaver i kirkelovgivning» (side 52).

Betydningen av forslaget vedrørende prostiet og bispedømmet ses antakelig best hvis det vurderes i sammenheng med forslaget til ny § 24 siste ledd, der biskopen og prosten hører til de organer Kirkemøtet kan delegere oppgaver til. Her viser Kirkemøtet til følgende merknad fra departementet i kapittel 9:

«Biskopene er i dag tillagt forvaltningsmyndighet, avledet av statens myndighet. Dersom biskopene etter en fristilling av kirken fra staten fortsatt skal ha forvaltningsmyndighet, er det nødvendig å lovfeste dette. Det samme gjelder også for prostene, om enn i mer begrenset grad» (side 52).

Kirkemøtet viser også til omtalen ovenfor i kapittel 9.

### **III Krav for å tilsettes som prest eller ordineres til prestetjeneste (§ 31 første ledd)**

Forslaget til ny § 31 første ledd er ment å avløse dagens § 31. Kirkemøtet deler departementets syn om at

«Det er ikke lenger naturlig at departementet fastsetter kvalifikasjonskrav for tilsetting og ordinasjon av prester. Denne myndigheten mener departementet bør overlates til Kirkemøtet, som da også vil kunne gi regler om å fravike de kravene som oppstilles og fastsette hvem som skal utøve myndighet etter bestemmelsen.»

Med forslaget skiller departementet mellom spørsmålet om kvalifikasjonskrav og spørsmålet om organisering av institusjon for praktisk-teologisk utdanning. Det siste vil departementet komme tilbake til i form av en egen høring som primært omhandler Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningscenter i nord.

Kirkemøtet har ingen innvendinger mot en slik tilnærming.

### **IV Prestetjenestens uavhengighet (§ 31 annet ledd)**

Departementet gir på side 56 en god redegjørelse for forslaget til lovbestemmelse. Kirkemøtet støtter forslaget og skal særlig bemerke at sammenligningen med reguleringen av enkelte

andre profesjonsgrupper der noe tilsvarende hensyn gjør seg gjeldene, har departementet valgt å utforme utkastet etter modell av den profesjonsgruppe – helsepersonell – som prestene trolig har mest til felles med. Kirkemøtet viser bestemmelsen inntatt i helsepersonelloven § 16 første ledd.

Kirkemøtet vil påpeke at forslaget ikke har stor betydning for prester som er tilsatt i Den norske kirke. *Innholdet i prestatjenesten* vil i stor grad nedfelles i tjenesteordningene. Disse vil det være Kirkemøtet som fastsetter – slik det også vil være Kirkemøtet som fastsetter vigslingsliturgi til prest og biskop, der innholdet i ordinasjonsforpliktelsene er nedfelt. Kirkemøtet antar allikevel at de som ved virksomhetsoverdragelsen er ordinerte prester i tjeneste for Den norske kirke, vil oppleve bestemmelsen som betryggende med henblikk på tilretteleggingen av deres arbeid for en ny arbeidsgiver.

På lengre sikt derimot vil en slik bestemmelse derfor kun ha sin berettigelse for ordinerte prester i Den norske kirke som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver. Se vurderingen av dette i sak KM 11/15.

### **V Tap av presterettigheter (§ 31 tredje ledd)**

Forslaget er ment å avløse dagens § 32. På samme måte som dagens bestemmelse, jf. der annet ledd, vil forslaget fange opp også prester som ikke er ansatt i Den norske kirke.

Retten til å gjøre prestatjeneste i Den norske kirke erverves ved ordinasjonen, og det er en rett som normalt vil gjelde livet ut.

Avskjedskriteriet i tjenstemannsloven er ikke lenger egnet som tapsvilkår, da denne loven ikke lenger vil gjelde for prestene. Forslaget innebærer at de materielle vilkår for tap av presterettigheter – «grovt pliktbrudd eller annet vesentlig brudd på ordinasjonsforpliktelsene» – nå blir harmonisert med arbeidsmiljølovens vilkår for avskjed, jf. der § 15-14: «grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen».

Departementet foreslår også at «det overlates til Kirkemøtet å fastsette regler om hvem som skal utøve slik myndighet, hvordan den skal utøves, regler for klage etc.» (side 59).

Forslaget betyr at Kirkemøtet *må* gi nærmere regler om slike prosessuelle forhold. Hvis ikke det etableres et eget lovfestet klageorgan, jf. kapittel 11, vil klageorganet måtte være Kirkerådet eller et av de organ som er nevnt i utkastet til ny § 24 siste ledd.

Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget og mener forslaget om å benytte kriteriet fra arbeidsmiljøloven gir god sammenheng i regelverket, fordi hvis grunnlaget er til stede for å frata noen retten til å utøve prestatjeneste, vil vilkårene også være til stede for – med samme begrunnelse – å avskjedige vedkommende. Kirkemøtet bemerker at det allikevel blir tale om to adskilte spor, og slik at tapsspørsmålet vil være endelig avgjort før arbeidsgiver treffer beslutning om avskjed.

Ved anvendelsen av avskjedskriteriet er det en stor fordel for vedtaks- og klageorganet å kunne bygge på den lovforståelse som er nedfelt i rettspraksis etter avskjedsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven.

## **VI Fastsetting av tjenesteordning**

Forslaget om at det er Kirkemøtet som gir tjenesteordning for prester ansatt i Den norske kirke, springer ut av forslaget om å gjøre Kirkemøtet til arbeidsgiver, jf. kapittel 4.

Den i dag gjeldende tjenesteordning for menighetsprester gjelder ikke bare for ansatte menighetsprester, men «gjelder også for andre ordinerte prester så langt den passer». Kirkemøtet gir sin tilslutning til at Kirkemøtet får hjemmel til å treffe vedta en tilsvarende ordning.

Kirkemøtet er også enig i at dagens annet punktum i § 34 kan oppheves, jf. begrunnelsen om at hvis «liturgimyndigheten, arbeidsgivermyndigheten og myndigheten til å fastsette tjenesteordninger samles hos Kirkemøtet, er det mindre behov for å gå opp en tydelig grense mellom de ulike bestemmelsenes hjemmelsgrunnlag» (side 55).

### **11. Regler om klage**

Departementets opprinnelige forslag om å opprette en lovbestemt klagenemnd for Den norske kirke ble problematisert i høringen. Departementet foreslo å gi klagenemnda myndighet til å avgjøre klage på vedtak etter kirkeloven § 29 (krav om medlemskap), klage på vedtak etter kirkeloven § 32 (tap av presterettigheter), klage på vedtak etter kirkeloven § 38 (Kirkerådets vedtak etter offentliglova), klage på disiplinærvedtak truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet, myndighet til å treffe disiplinærvedtak vedrørende biskopene og til å utføre de oppgaver den for øvrig er pålagt av Kirkemøtet. Av høringsinstansene som ytret seg, ga 107 i hovedsak sin tilslutning til forslaget i høringsnotatet, 113 var uenig og 14 hadde ulike kommentarer. På bakgrunn av høringen, uttalte departementet følgende:

«Så lenge det ikke er bred kirkelig oppslutning om forslaget, finner departementet det likevel ikke tilstrekkelig underbygget å videreføre forslaget om lovfestet klagenemnd. (...)

Departementet ber derfor Kirkemøtet ta stilling til et forslag som innebærer at det ikke opprettes noen klagenemnd ved lov» (side 64).

Med dette forslaget vil Kirkemøtet i utgangspunktet selv stå fritt til å utvikle de klageordninger som er hensiktsmessige ut fra ulike sakers art og karakter. Kirkemøtet vil kunne etablere klageordning for saker der Kirkemøtet selv har lagt avgjørelsesmyndigheten til et annet organ. Departementet understreker at dersom klageorganet skal kunne omgjøre vedtak som er truffet, vil Kirkemøtet måtte utpeke Kirkerådet eller ett av organene som er nevnt i det foreslåtte åttende leddet til kirkeloven § 24, dvs. Bispemøtet, bispedømmerådene biskopene og prostene.

Kirkemøtet viser til høringsrunden, og er tilfreds med at departementet har trukket forslaget i den form det opprinnelig hadde. Samtidig vil Kirkemøtet vise til Kirkerådets høringsuttalelse:

«Kirkerådet [mener] en bedre løsning vil være at kirkeloven nøyer seg med å hjemle adgang for Kirkemøtet til å opprette ett eller flere klageorgan som kan avgjøre klage på vedtak truffet av lovbestemte kirkelige organer» (side 8).

Kirkemøtet viser også til at KA uttalte seg som følger:

«KA er likevel åpen for at det etableres et sentralt klageorgan for behandling av andre typer saker, f.eks. når det [gjelder] prøving av gyldigheten av forvaltningsvedtak i bestemte saker» (side 10)

Kirkemøtet har merket seg at departementet mener at «[o]gså en justert utgave av forslaget, hvor Kirkemøtet i større grad regulerer klagenemndas oppgaver, vil rammes av flere av de innvendingene som er reist mot høringsnotatets forslag» (side 64). Kirkemøtet viser til at det kun er Kirkerådet, Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene og prostene som etter departementets ordning vil kunne utpekes av Kirkemøtet som klageinstans. Etter Kirkemøtets oppfatning vil det være mest hensiktsmessig at det gis en hjemmel for at Kirkemøtet *kan* opprette et særskilt lovbestemt klageorgan som Kirkemøtet får myndighet til å regulere nærmere.

Kirkemøtet legger til grunn at Kirkerådet utreder nærmere hvilke saker som vil være egnet for behandling i et slikt organ, regler for saksbehandling og sammensetning av organet til behandling i Kirkemøtet 2016.

Departementets forslag til § 31 innebærer at Kirkemøtet får myndighet til å gi nærmere regler om saksbehandling og klageadgang for vedtak om å frata en prest retten til å utføre prestatjeneste. Vilkår for rettighetstap er foreslått gitt i lovbestemmelsen, mens Kirkemøtet vil kunne utpeke det organet som skal treffe vedtak, fastsette nærmere saksbehandlingsregler og fastsette en klageordning for slike saker. Kirkemøtet støtter at Kirkemøtet gis denne myndigheten, og forutsetter at Kirkerådet vil utforme regler for dette til behandling i Kirkemøtet 2016.

## **12. Lovregulering av økonomiske forhold**

### **12.1 *Kirkens offentlige finansiering***

Departementet har som tidligere nevnt lagt til grunn at en forutsetning for lovreformen er at kommunenes ansvar for den lokale kirkes økonomi og statens finansieringsoppgaver overfor kirken skal videreføres. Kirkemøtet har merket seg at virksomheten i menighetene (soknene) i hovedsak vil være finansiert over kommunebudsjettene i tråd med kirkeloven § 15, mens prestatjenesten og virksomheten i regi av kirkens regionale og nasjonale organer fortsatt vil være statens finansieringsansvar. Kirkemøtet støtter denne tilnærmingen.

Kirkemøtet har merket seg at når departementet omtaler statens bevilgninger, blir det understreket at det i bevilgningen under Kulturdepartementets budsjett ikke inngår premie til Statens Pensjonskasse (SPK). Kirkemøtet vil bemerke at det også er andre utgifter som staten dekker i dag som ikke er med i rammen. Dette gjelder bruk av statens tjenester fra Direktoratet for økonomistyring (økonomi- og lønssystemer), Riksrevisjonen (revisjonstjenester), tjenester på arbeidsgiverområdet, forsikringsordninger, herunder gruppelivs- og ulykkesforsikringer dekket gjennom SPK, m.m. Det er viktig at disse blir beregnet når det skal settes opp en budsjettramme for 2017. Dette vil også få konsekvenser når det skal fastsettes en åpningsbalanse for det nye rettssubjektet per januar 2017.

### **12.2.1        *Rammetilskudd til Kirkemøtet***

Departementet foreslår en videreføring av den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område. Statens bevilgninger til Den norske kirke blir imidlertid foreslått overført som ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon.

Kirkemøtet har merket seg at flere høringsinstanser har stilt spørsmålsteget ved om statens bevilgninger skal gis som ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtet eller gjennom flere separate tilskudd til bestemte formål, for eksempel spesifisert til trosopplæring. Kirkemøtet mener på prinsipielt grunnlag at ett rammetilskudd som i sin helhet blir fordelt av Kirkemøtet er den ordningen som på sikt vil gi Kirkemøtet best styring med at tilgjengelige midler blir brukt til de målsettinger Kirkemøtet setter for virksomheten. Kirkemøtet støtter derfor forslaget om at det skal bevilges ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon.

Videre foreslår departementet at statens bevilgninger til Svalbard kirke blir opprettholdt som en særskilt bevilgning over Svalbardbudsjettet, med Kirkemøtet som mottaker for videre formidling til Svalbard kirke. Kirkemøtet har merket seg at Svalbard kirkeråd og Nord-Hålogaland bispedømmeråd har gitt sin tilslutning til forslaget, og Kirkemøtet støtter også dette forslaget.

Departementet foreslår at statens særskilte tilskudd til sikring av kirkebygningene blir unntatt fra rammetilskuddet til Kirkemøtet.

Kirkemøtet viser til Kirkerådets høringsuttalelse vedrørende særskilte tilskudd til kirkebyggfeltet:

«Kirkerådet har merket seg at departementet mener statens tilskudd til kirkebyggfeltet, som i det vesentlige er begrunnet i kirkebyggenes kulturhistoriske og samfunnsmessige betydning, fortsatt bør forvaltes av staten (høringsnotatet side 54). Kirkerådet mener det må differensieres mellom rentekompensasjonsordningen for kirkebygg på den ene siden, og tilskuddet til nasjonale tiltak for kirkebygg på den andre siden. Rentekompensasjonsordningen skal stimulere til sikring og bevaring av kirkene, kirkenes utsmykning og inventar, og Kirkerådet er enig i at denne ordningens

kulturhistoriske og samfunnsmessige betydning taler for at staten fortsatt bør forvalte denne. Formålet med tilskuddet til nasjonale tiltak for kirkebygg er «å ha et nasjonalt kompetansemiljø i Den norske kirke som gjennom sentrale tiltak kan bistå kirkeeierne i å sikre og forvalte kirkebyggene» (Prop. 1 S (2013–2014) *Statsbudsjettet 2014* (FAD), side 167). Kirkerådet mener dette tilsier at det er Kirkemøtet som bør forvalte dette tilskuddet.»

Departementet fastholder i sitt forslag at

«staten fortsatt bør forvalte tilskudd til kirkebyggfeltet, under henvisning til kirkebyggenes kulturhistoriske og samfunnsmessige betydning. Departementet kan ikke se at Kirkerådets uttalelse i spørsmålet gir holdepunkter for å innta et annet syn» (side 75).

Kirkemøtet deler Kirkerådets oppfatning av at det må differensieres mellom rentekompensasjonsordningen for kirkebygg på den ene siden og tilskudd til nasjonale tiltak for kirkebygg på den andre siden. Som Kirkerådet viser til er formålet med tilskuddet «å ha et nasjonalt kompetansemiljø i Den norske kirke som gjennom sentrale tiltak kan bistå kirkeeierne i å sikre og forvalte kirkebyggene» (Prop. 1 S (2013–2014) *Statsbudsjettet 2014* (FAD), side 167). Kirkemøtet mener derfor at det bør være Kirkemøtet selv som får myndighet til å forvalte dette tilskuddet. Kirkemøtet vil samtidig anerkjenne den ressurskompetansemiljøet for kirkebygg i KA utgjør, og legger til grunn at det er naturlig å videreføre tilskudd til KA selv om det er Kirkemøtet som er tilskuddsforvalter.

Videre har Kirkemøtet merket seg at tilskuddet til Sjømannskirken er foreslått unntatt fra rammetilskuddet til Den norske kirke, og at Sjømannskirken i sin høringsuttalelse har gitt sin tilslutning til dette. Kirkemøtet er enig i at rammetilskuddet til Sjømannskirken nå holdes utenfor rammetilskuddet til Den norske kirke.

Kirkemøtet har merket seg at høringsuttalelsen fra Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider (NDR) har drøftet om tilskuddet til NDR også bør inngå i rammetilskuddet til Den norske kirke, eller om det bør holdes utenfor. NDR finner det

«naturlig at dagens ordning for forvaltning av Nidaros domkirke og Erkebisppegården fortsetter som en statlig oppgave og at NDRs oppdrag fortsetter uforandret også når det etableres et tydeligere skille mellom staten og Den norske kirke».

Kirkemøtet støtter dette.

## **12.2.2 Lovregulering av statens økonomiske ansvar**

Departementet foreslår at det blir inntatt en ny bestemmelse i kirkeloven om statens økonomiske ansvar for kirken, slik at den økonomiske oppgavedelingen mellom staten og

kommunene blir beskrevet i loven. Bestemmelsen innebærer at staten «[e]tter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir [...] tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål».

Kirkemøtet har merket seg at mange høringsinstanser peker på behovet for større tydeliggjøring av statens økonomiske ansvar, med henvisning til kirkeloven § 15 om kommunenes økonomiske ansvar som en parallell. Flere høringsinstanser har pekt på at kirkens trosopplæring er et oppgavefelt som burde nevnes særskilt.

Kirkemøtet har merket seg at departementet på bakgrunn av høringsrunden viser til at kirkeloven § 15 legger økonomiske plikter på kommunene, noe staten kun kan pålegge kommunene ved lov. Departementet legger til grunn at statens økonomiske ansvar for Den norske kirke kommer i en annen stilling, for så vidt som det da handler om at staten ved lov velger å binde seg selv. Departementet understreker at fra

«departementets side er formålet med en bestemmelse i kirkeloven om statens økonomiske ansvar å beskrive overordnede rammer for ansvarsdelingen mellom staten og kommunen, ikke å etablere økonomiske rettigheter for kirken. Det kan synes som mange høringsinstanser mener at formålet med bestemmelsen må være å forplikte staten økonomisk på bestemte kirkelige oppgavefelt.

Etter departementets syn bør omfanget av statens bevilgninger til kirken reguleres gjennom de årlige statsbudsjettene, slik som i dag, uten detaljerte eller konkrete anvisninger i lov» (side 76).

Kirkemøtet ønsker at statens økonomiske ansvar blir så sterkt og tydelig som mulig. Kirkemøtet er samtidig oppmerksom på at det ikke vil være mulig å få garantier for statens fremtidige tilskudd. Kirkemøtet viser til at årlige budsjettsøknader gir muligheter for å presentere de økonomiske behov kirken har, og at det vil være opp til departement, regjering og Stortinget å bevilge de nødvendige tilskudd til dette. Kirkemøtet er klar over at det uansett vil være en politisk vilje som bestemmer størrelsen på tilskuddet til Den norske kirke, og at innholdet i en lovbestemmelse om statens økonomiske ansvar i begrenset grad vil påvirke utfallet.

Kirkemøtet har videre merket seg at departementet ikke foreslår særskilte lovbestemmelser om konkursvern eller om fremgangsmåte ved betalingsvansker eller lignende, under henvisning til at det nye rettssubjektet for kirken i all hovedsak vil være finansiert av staten, og at departementet vil følge kirkens økonomiske situasjon fra år til år.

### **12.2.3 Lov- og regelverk om regnskap og økonomiforvaltningen**

Departementet foreslår å lovfeste at regnskapsloven skal gjelde for det nye rettssubjektet for kirken, med adgang for departementet til å gi særskilte bestemmelser som avviker fra regnskapsloven.

Menighetsråd og fellesråd følger regler som i stor grad sammenfaller med regnskapsreglene på kommunesektoren. Kirkemøtet har merket seg at mange høringsinstanser derfor har foreslått at det må gjelde like regler om regnskapsføringen for alle organer i Den norske kirke.

Kirkemøtet viser til at reglene for menighetsråd og fellesråd er begrunnet i kommunenes økonomiske ansvar for fellesrådene, og at disse regnskapsprinsippene etter Kirkemøtets oppfatning er godt egnet til å styre en kirkelig virksomhet. Når det nye rettssubjektet skal etablere sin økonomiforvaltning er det viktig å kunne benytte kjente standardløsninger, slik som prinsippene i regnskapsloven gir adgang til. Samtidig åpner forskriftshjemmelen for at dersom de videre utredninger om økonomiforvaltningen viser at det er mer hensiktsmessig med andre regnskapsprinsipper vil det være adgang til å legge disse til grunn. På dette grunnlaget støtter Kirkemøtet forslaget i høringsnotatet om å lovfeste regnskapslovens system, selv om det der sies uttrykkelig at staten ser det som lite ønskelig å fastsette særskilte og detaljerte regnskaps- og økonomistandarder for det nye rettssubjektet.

Kirkemøtet er kjent med at Kirkerådet i sitt utredningsarbeid også har vurdert de regnskapsprinsipper som ideelle organisasjoner under Innsamlingskontrollen benytter, kjent som *God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner*, men har kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å benytte disse prinsippene for det nye rettssubjektet.

#### **12.2.4 Låneadgang**

Departementet foreslår at det reguleres i lov en innskrenkning i kirkens økonomiske og rettslige handleevne ved at Den norske kirke ikke får adgang til å ta opp lån:

*På Den norske kirkes vegne er det ikke tillatt å ta opp lån, garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld. Bestemmelsen er ikke til hinder for låneopptak i Opplysningsvesenets fond eller for å dekke helt forbigående behov. Nærmere bestemmelser om slike låneopptak fastsettes av departementet (forslag til ordlyd i nytt ledd i kirkeloven § 25)*

Kirkemøtet understreker at spørsmålet om låneopptak må sees i sammenheng med spørsmålet om egenkapital, samt det at det ikke foreslås noe konkursvern for det nye rettssubjektet. Kirkemøtet viser til at behovet for lån i en virksomhet henger nært sammen med størrelsen på ubundet egenkapital.

Kirkemøtet har merket seg at mange høringsinstanser er kritiske til forslaget. Kirkemøtet viser til at Kirkerådet i sin høringsuttalelse gikk imot forbudet mot låneopptak. Kirkemøtet deler Kirkerådets oppfatning, og mener det er prinsipielt problematisk at staten på dette området innskrenker kirkens selvstendighet.



Kirkemøtet mener også at forslaget innebærer problemer av praktisk art, og viser til departementets oppsummering av høringen på dette punkt, hvor høringsinstansene gav uttrykk for praktiske synspunkter som:

«handler om at lån er et viktig verktøy for å utvikle kirken i årene framover. Gjennom rasjonelle investeringer, hvor investeringen dekkes inn over mange år, kan bedre og flere tjenester for kirkemedlemmene raskt utvikles, det kan raskt oppnås driftsmessige fordeler og besparelser, og kirken kan foreta en reell avveining om det i det enkelte tilfelle er mest gunstig å kjøpe eller leie varer og tjenester, eiendommer, kontorlokaler m.m.» (side 77).

Kirkemøtet viser til at også Kirkerådet gav uttrykk for slike synspunkt i sin høringsuttalelse. Kirkemøtet deler Kirkerådets vurdering, og vil understreke at den foreslåtte ordningen etter Kirkemøtets mening ikke vil bidra til en optimal økonomiforvaltning.

Departementets forslag åpner opp for at kirken gis anledning til å ta opp likviditetslån/kassakreditt og lån i Opplysningsvesenets fond (OVF). Kirkemøtet mener forholdet mellom likviditetslån/kassakreditt og forbudet mot låneopptak ikke vil være enkel å operasjonalisere, selv om det gis en forskriftshjemmel til å regulere forholdet.

Kirkemøtet viser til at dersom større summer trekkes over lengre tidsrom vil det formelt være kassakreditt, men reelt være et låneopptak. Kassakreditt vil også være økonomisk ulønnsomt for Den norske kirke.

Kirkemøtet mener den reelle lånemuligheten i OVF ikke er lett å overskue. Kirkemøtet har merket seg at OVF i sin høringsuttalelse går imot at det lovfestes en låneadgang i OVF fordi:

«[e]n lovhjemmel for Den norske kirke til å ta opp (endog subsidierte) lån i Ovf, som den eneste muligheten til å få langvarig kreditt, samtidig med en utvidelse av lånekretsen (se dagens § 16 i kirkeloven) innen Den norske kirke, vil føre til et økt press på de begrensede ressurser Ovf i dag har tilgjengelig og *kan* skape en uberettiget forventning om Ovf som en finansieringsinstitusjon for kirken».

Kirkemøtet mener det kan reises spørsmål om hva slags kapital som kan bli stilt til disposisjon for det nye rettssubjektet, og hvilke konsekvenser det har. Kirkemøtet viser blant annet til at da IKT-satsningen fikk låne i OVF, gikk det på bekostning av menighetenes mulighet til å få lån til kirker og menighetshus.

Kirkemøtet viser til at Den norske kirke i fremtiden vil være ansvarlig for finansinntekter og finansutgifter. Disse må finansieres innenfor Den norske kirkes inntekts- og utgiftsbudsjett. Rammetilskuddet vil måtte dekke både drifts- og investeringsbudsjettet, som i dag. Kirkerådet må finne rom for investeringer innenfor rammen, og disse bør gi effektiviseringer eller innsparinger i driften. Den norske kirke vil ha en driftskonto (med muligheter for bruk av kassekreditt) slik at alle forpliktelser kan betales ved forfall. Det er ikke ønskelig å benytte

kassekreditt i den daglige drift. Dette forutsetter at tilskuddet utbetales etter en plan som gir overskuddslikviditet. Størrelsen på den framtidige egenkapitalen vil få betydning for likviditet.

Kirkemøtet understreker at dersom Den norske kirke blir utstyrt med en større ubundet egenkapital ved utskillelsen fra staten, vil det redusere utfordringene med likviditet og behovet for å ta opp lån, og styrke den økonomiske forsvarligheten i hele driften. En stor ubundet egenkapital vil være av større verdi for Den norske kirke enn adgang til låneopptak, særlig på kort sikt. Kirkemøtet mener likevel at forslaget om forbud mot låneopptak er prinsipielt uheldig.

### **12.2.5      *Lov om offentlige anskaffelser***

Departementet foreslår at regelverket om offentlige anskaffelser skal gjelde for det nye nasjonale rettssubjektet for kirken. Kirkemøtet har merket seg at det var få høringsinstanser som hadde innvendinger til forslaget.

Kirkemøtet viser til at siden det er offentlige tilskudd som skal forvaltes av det nye rettssubjektet, vil det offentlige anskaffelsesregelverket bidra til å lette kontroll og dokumentasjon for at tilskuddene blir brukt på riktig måte. Kirkemøtet er derfor innforstått med at lov om offentlige anskaffelser fortsatt vil gjelde for Den norske kirke etter 1. januar 2017. Kirkemøtet mener det bør vurderes på nytt om loven fortsatt skal gjelde for Den norske kirke i neste fase, hvor Den norske kirke reguleres gjennom rammelovgivning.

## **13.    Andre forslag til endringer i kirkeloven**

### **13.2.1 og 13.2.2    *Bestemmelser om kirkebokføring, medlemsregistrering og kirkelig manntall***

Departementet foreslår endringer i kirkeloven som innebærer at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette regler om innmelding og utmelding, om føringen av Den norske kirkes medlemsregister, om kirkelig manntall og om kirkebokføring, jf. §§ 3 nr. 8 og 10, 4 fjerde ledd og 37. Etter Kirkemøtets oppfatning er dette naturlige følger av relasjonsendringene mellom staten og Den norske kirke, og Kirkemøtet gir derfor sin tilslutning til disse forslagene.

### **13.2.3      *Bestemmelser om soknets organer***

Kirkemøtet viser til departementets foreslåtte endringer i kirkeloven § 11 om menighetsmøtet. I første ledd foreslås det å bytte begrepene «salmebok og liturgi» med «gudstjenestelige bøker i kirken» for å få samsvar med bestemmelsen i § 24 annet ledd annet punktum og Kirkemøtets liturgimyndighet. Videre foreslår departementet etter samme ledd at det endres fra at *Kongen*

eller departementet kan bestemme at andre saker overlates til menighetsmøtets avgjørelse, til at *Kirkemøtet* kan bestemme dette. Kirkeloven § 11 tredje ledd blir foreslått endret som følge av at departementets adgang til å innhente uttalelse fra menighetsmøtet ikke trenger hjemmel i lov. Kirkemøtet slutter seg til forslaget.

### **13.2.4      *Ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter***

Kirkemøtet viser til at myndigheten til å fastsette særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter i dag allerede er delegert til Kirkemøtet ved kongelig resolusjon 13. desember 2013, med virkning fra 1. januar 2014. Delegasjonen åpner imidlertid ikke for at Kirkemøtet kan gi bestemmelser som påfører staten eller kommunene nye økonomiske forpliktelser. Departementet foreslår med samme forutsetning at Kongens myndighet etter kirkeloven § 2 siste ledd legges til Kirkemøtet.

I dag er det fastsatt to særskilte ordninger etter denne paragrafen, en for døvemenighetene og en for samisk menighet i sørsamisk språkområdet. Kirkemøtet har merket seg at Døvekirkens fellesråd har sluttet seg til at myndigheten overføres fra Kongen til Kirkemøtet.

Kirkemøtet viser til at det allerede har vært gjennomført en overføring av myndighet fra departementet til Kirkemøtet på dette området gjennom delegasjon, og ser det nå naturlig at denne myndigheten nå overføres fra Kongen til Kirkemøtet gjennom denne lovendringen.

### **13.2.5      *Kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg***

Trass i enkelte prinsipielt begrunnede innvendinger under høringen har departementet opprettholdt sitt forslag om å videreføre ordningen med departementet som myndighet ved spørsmål om endringer i den kirkelig inndelingen, jf. lovens § 2 annet ledd – som også omhandler enkelte navnespørsmål. Tilsvarende foreslås at det fortsatt skal være departementet som skal godkjenne oppføring av ny kirke med mer i henhold til § 21 fjerde ledd. I dag er kompetansen på disse to – nært forbundne – områdene delvis delegert, henholdsvis til bispedømmerrådet og biskopen.

Departementet foreslår å videreføre den gjeldende delegeringen, men side departementet etter virksomhetsoverdragelsen ikke lenger vil ha noen alminnelig adgang til å delegere oppgaver til kirkelige organer, foreslår departementet at det lovfestes en særskilt hjemmel for slik delegasjon. Hjemmelen foreslås inntatt i henholdsvis § 2 annet ledd nytt siste punktum til bispedømmerrådet og i § 21 nytt siste ledd til biskopen, altså i tråd med dagens delegasjon.

Kirkemøtet har merket seg departementets begrunnelse for her ikke å gjøre endringer i kompetanseforholdene – at vedtak om opprettelse og nedleggelse av sokn, godkjenning av ny kirke og nedleggelse av kirke *har direkte følger* for det kommunale finansieringsansvaret etter lovens § 15. Det er en *svekkelse* av dette finansieringsansvaret departementet har fryktet ved en kompetanseoverføring:

«Departementet deler den vurderingen at myndighetsutøvelse på dette området kan komme til å berøre indre forhold i trossamfunnet Den norske kirke. Samtidig tilsier *ønsket om ikke å svekke det lovregulerte kommunale finansieringsansvaret* at avgjørelser som har direkte følger for dette ansvaret, fortsatt bør forankres i departementets myndighet» (side 86).

Kirkemøtet antar at det bakenforliggende resonnement her er at et ikke-statlig kirkelig organ ikke antas å ha *den samme tyngde eller gjennomslagskraft* overfor kommunen som departementet har – selv der sistnevntes myndighet er delegert til det aktuelle kirkelige organ, slik at det i praksis ikke er tale om vesentlige materielle forskjeller.

Kirkemøtet kan ikke se bort fra at så er tilfelle. I denne fase av reformprosessen mener Kirkemøtet at dette hensyn bør veie tyngre enn de mer prinsipielle hensyn om trossamfunnets indre selvstyre. Kirkemøtet er samtidig enig med departementet i at de to alternative løsningene departementet vurderer, ikke representerer noen fullgode alternativer til dagens løsning.

Endelig er Kirkemøtet enig med departementets henvisning til at «spørsmålet henger nært sammen med lovreguleringen av det kommunale finansieringsansvaret og derfor bør vurderes i sammenheng med utformingen av rammelovgivningen for Den norske kirke». Dette betyr imidlertid ikke at Kirkemøtet mener *et opprettholdt kommunalt ansvar for kirkebygg* tilsier at den her omtalte myndighet skal bli værende i staten også i neste fase. Kirkemøtet viser til at målsettingen om mer begrenset statlig styring i den neste fasen tilsier en myndighetsoverføring selv om det kommunale ansvaret videreføres. Som kjent ønsker Kirkemøtet å opprettholde dagens finansieringsordning for Den norske kirke.

### **13.2.6 Den norske kirkes lærenemnd og særskilte regler for statens behandling av saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære**

#### **I Den norske kirkes lærenemnd**

Kirkemøtet viser til at bestemmelsene om Den norske kirkes lærenemnd i gjeldende kirkelov § 27 har sin begrunnelse i og er knyttet til kirkelige tilsettingssaker og tjenestesaker som har læremessige implikasjoner, hvor Kongen eller departementet har utøvd arbeidsgivermyndigheten. Med de forslåtte endringene hvor arbeidsgiveransvar og – myndighet overføres til det nye rettssubjektet for Den norske kirke vil Kirkemøtet selv kunne organisere og gi bestemmelser om en kirkelig lærenemnd uten hjemmel i lov. Lærenemnda vil da – på samme måte som i dag – ikke kunne fatte vedtak av bindende karakter.

Videre viser Kirkemøtet til at spørsmålet om organisering av en fremtidig kirkelig lærenemnd, herunder om Bispemøtet bør overta funksjoner fra lærenemnda, er en del av Kirkerådets høring om *Veivalg for fremtidig kirkeordning*.

Kirkemøtet støtter derfor forslaget om å oppheve bestemmelsen om lærenemnda.

## **II Behandling av saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære**

Departementet viser til kirkeloven § 38 sin bestemmelse om at Kongen eller departementet plikter å klargjøre det læremessige grunnlaget for avgjørelser i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære ved at uttalelse innhentes fra vedkommende biskop og det ansvarlige kirkelige organet, eventuelt fra Den norske kirkes lærenemnd, før avgjørelse. Kirkemøtet har merket seg at departementet legger til grunn at om statens arbeidsgiveransvar for kirkelig tilsatte avvikes, vil det ikke lenger være behov for at Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. Departementet foreslår derfor å oppheve denne bestemmelsen. Kirkemøtet slutter seg til forslaget.

### **13.2.7 Øvrige endringer**

#### **I Arkivloven**

På bakgrunn av høringen har departementet kommet til at arkivlovens regler om offentlige organer bør gjelde for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer, og det foreslås en endring tatt inn i kirkeloven § 38 første ledd. Kirkemøtet gir sin tilslutning til at arkivlovens regler om offentlige organer skal gjelde for det nye rettssubjektet, men legger til grunn at det må vurderes på nytt i forbindelse med overgangen til en ny rammelovgivning i neste fase.

#### **II Tilhørighet**

Kirkemøtet har tidligere tatt til orde for at ordningen med at barns tilhørighet til Den norske kirke i de tilfeller en av foreldrene er medlem, bør endres. I dag er det slik at barn av foreldre hvor kun den ene er medlem i Den norske kirke, automatisk blir tilhørende kirken frem til fylte 18 år. Kirkemøtet har merket seg at Norges Kristne Råd i sin høringsuttalelse

«ber departementet allerede ved denne revisjon av kirkeloven om å endre bestemmelsene i kirkeloven § 3- den såkalte forrangsbestemmelsen og samordne kirkelovens og trossamfunnslovens bestemmelser om barns tilhørighet».

Kirkemøtet deler Norges Kristne Råd sitt anliggende, og viser til Kirkemøtets uttalelse fra 2011:

«Kirkelovens bestemmelse (§ 3, nr. 2 om at «[b]arn anses å høre inn under Den norske kirke fra fødselen såfremt en av foreldrene er medlem», gir Den norske kirke en forrang framfor andre tros- og livssynssamfunn. I lys av prinsippet om tros- og livssynsfrihet og derav følgende krav om likebehandling av trossamfunn mener Kirkemøtet at denne forrangen vanskelig kan opprettholdes slik den nå står» (KM 10/11).

Reglene i trossamfunnsloven og kirkeloven om barn med foreldre som hører til hvert sitt tros- eller livsynssamfunn er slik at de favoriserer Den norske kirke. Kirkemøtet fastholder at dette bør endres slik at tros- og livssynsamfunn blir behandlet likt.

### **III Boplikt**

Kirkemøtet tar til etterretning at regjeringen har besluttet å avvikle boplikten for prester. Kirkemøtet antar at kirkeloven § 33 vil bli opphevet som følge av det.

## **14. Pensjonsordning**

Departementets forslag innebærer at staten ikke pålegger en selvstendigkjort kirke en bestemt pensjonsordning, men at dette fastsettes etter vedtak av Kirkemøtet. Staten legger frem et forslag sammensatt av flere alternativer for å redusere usikkerhet omkring pensjonsspørsmål. Et alternativ er at dagens pensjonsordning gjennom Statens pensjonskasse (SPK) føres uendret videre ved utskillingen inntil tre år. Den norske kirke vil da stå fritt til å velge en annen pensjonsordning enn SPK. Et annet alternativ er at Den norske kirke kan søke om medlemskap i SPK ut over de tre årene. Et tredje alternativ er en såkalt lukket ordning i SPK, som innebærer at de som har medlemskap i SPK viderefører sitt medlemskap, mens ordningen er lukket for de som deretter tilsettes.

Avtalefestet pensjon (AFP) er en ordning som er hjemlet i hovedtariffavtalen i staten. Dersom AFP skal videreføres må dette fremgå av innholdet i nye tariffavtaler som inngås av Den norske kirke etter en utskilling. For å sikre retten til AFP for alle arbeidstakere i tiden fra en virksomhetsoverdragelse og frem til nye tariffavtaler er inngått, foreslår departementet at alle som berøres av virksomhetsoverdragelsen blir gitt en lovfestet rett til uttak av AFP i SPK i inntil tre år. Kirkemøtet mener lovfestingen av retten til AFP vil bidra til trygghet under omstilling, og gir derfor sin tilslutning til dette.

Departementet understreker at statens dekning av pensjonsutgiftene i rammetilskuddet vil være basert på kjente pensjonskostnader i SPK ved tidspunktet for virksomhetsoverdragelsen. Økninger i pensjonskostnadene etter en virksomhetsoverdragelse kan ikke påregnes kompensert av staten. Videre uttaler departementet at

«alle som har opparbeidet seg pensjonsrettigheter i SPK, ikke mister disse rettighetene selv om medlemskapet i SPK opphører. De opparbeidete rettighetene vil bestå som oppsatte rettigheter og danne grunnlaget for pensjonen fra SPK på pensjoneringstidspunktet» (side 96–97).

Kirkerådet viser til Kirkerådets høringsuttalelse:

«Vesentlig økte pensjonskostnader uten økonomisk kompensasjon vil derfor – uavhengig av pensjonsordning – få direkte konsekvens for hvor mange årsverk Den

norske kirke kan ha. Kirkerådet mener av den grunn at en fremtidig økning i pensjonskostnadene må kompenseres gjennom en tilsvarende økning i rammetilskuddet fra staten» (Kirkerådets høringsuttalelse side 10).

Kirkemøtet deler Kirkerådets oppfatning på dette punkt. Kirkemøtet har videre merket seg at særlig tjenestemannsorganisasjonene og KA hadde innvendinger til departementets forslag. Det ble særlig pekt på at et uavklart pensjonsspørsmål i seg selv skaper utrygghet for arbeidstakerne som omfattes av virksomhetsoverdragelsen. Videre er det usikkerhet rundt finansieringen av pensjonskostnadene som blir anført. Tjenestemannsorganisasjonene synes derfor stort sett å være enige om at den pensjonsordningen tilsatte i kirken i dag har gjennom SPK bør sikres gjennom en lovbestemt rett til fortsatt medlemskap i SPK. En slik lovfesting vil innebære at Den norske kirke ikke vil stå fritt til å velge pensjonsordning, men at ordningen blir fastsatt av Stortinget ved lov, og eventuelt må endres på samme måten.

Det er ikke mange menighetsråd og fellesråd som har uttalt seg til pensjonsspørsmålet, men Kirkelig fellesråd i Oslo er advarer mot en situasjon hvor det i fremtiden blir store forskjeller på pensjonsordningene for de kirkelig ansatte.

I behandlingen av spørsmålet om pensjon, viser Kirkemøtet til at det bør skilles mellom tre ulike forhold, som likevel henger sammen.

- innholdet i pensjonsytelsen (nå ytelsesbasert pensjon)
- pensjonstilbyderen (nå Statens Pensjonskasse)
- økonomisk dekning av pensjonskostnadene (nå fullfinansiert av staten)

Kirkemøtet merker seg at en fordel med å lovfeste hele pensjonsordningen i SPK kan være at det vil kunne øke statens forpliktelser til å finansiere pensjonskostnadene for fremtiden. En annen fordel vil være at Den norske kirke vil «samsvinge» med resten av staten og de endringer som eventuelt kommer i den forbindelse, og at det kan gjøre finansieringss spørsmålet enklere. En slik ordning vil trolig også skape ro omkring pensjonsspørsmålet ved virksomhetsoverdragelsen. Kirkemøtet viser samtidig til at en ulempe med en slik ordning er at den på prinsipielt grunnlag ikke harmonerer godt med en fristilt kirke, samt at en eventuell endring av pensjon på et senere tidspunkt vil kreve endring av lov.

Kirkemøtet har merket seg at en fordel med departementets forslag er at Den norske kirke selv får frihet til å velge en ordning, hvor det gis sikkerhet for at nåværende ordninger vil bestå i tre år. Det gis også mulighet for å videreføre SPK dersom det er ønskelig. Ulempen er usikkerhet om finansieringen av kostnadene til pensjon, ved at man risikerer at disse øker ut over økningen i rammetilskuddet. Kirkemøtet legger samtidig til grunn at det uansett vil være dialog rundt dette hvert år i forbindelse med de ordinære budsjettbehandlingene.

Kirkemøtet viser til at fremtidig pensjonsordning må reguleres i tariffavtaler, dersom pensjon ikke blir regulert i lov. Derfor kan ikke et kirkemøtevedtak fullt ut fastsette pensjonsordningen – det beror på forhandlinger.

Et tredje alternativ er at Kirkemøtet ber staten om en treårsfrist pluss fire måneder, ikke inntil tre år, for å avgjøre pensjonsspørsmålet. Da vet alle berørte parter at endelig fastlegging av pensjonsordning vil ligge i ro til 2020. På den måten vil Kirkemøtet i 2019, etter en forutgående prosess med alle berørte parter, kunne behandle de prinsipielle sidene av innholdet i pensjonsspørsmålene. Det vil på dette grunnlaget bli arbeidet frem til forhandlingene om tariffrevisjonen 1. mai 2020. Frem til 2020 videreføres SPK med AFP-ordning. På denne måten vil kirken ha tid til å gjøre vurderinger både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og gjennomføre en forsvarlig beslutningsprosess. Kirkemøtet kan derfor be om at dagens ordning videreføres i tre år og fire måneder, frem til 1. mai 2020.

### **To alternative konklusjoner:**

1)

Kirkemøtet støtter derfor departementets forslag om at kirken selv velger pensjonsordning og at det gis en overgangsperiode på tre år hvor Statens pensjonskasse opprettholdes som pensjonsordning. Kirkemøtet ber om at perioden forlenges fram til tariffrevisjonen i 2020. Kirkemøtet gir sin tilslutning til at retten til AFP blir lovregulert i overgangsperioden. Kirkemøtet forutsetter at framtidige rammetilskudd fra staten dekker pensjonskostnadene.

2)

Kirkemøtet ber derfor departementet om at Statens pensjonskasse ved utskillelsen fra staten gjennom lov blir fastsatt som pensjonsordning for tilsatte i det nye rettssubjektet. Det samme gjelder retten til AFP. Kirkemøtet forutsetter at framtidige rammetilskudd fra staten dekker pensjonskostnadene.

## **15. Økonomiske og administrative konsekvenser**

### ***15.2.1 Opplysningsvesenets fond og Den norske kirkes landsfond***

Departementets forslag innebærer at Opplysningsvesenets fond sitt bidrag til Den norske kirke ikke vil bli påvirket av at kirken blir skilt ut fra staten, hvorpå fondets økonomiske bidrag til kirken vil skje på samme grunnlag som før. Fondets finansielle tilskudd til kirken vil bli overført til Kirkemøtets disposisjon. Departementet legger til grunn at det ikke vil være nødvendig, eller hensiktsmessig, å ta stilling til spørsmålet om Opplysningsvesenets fond sin eiendomsrett i forbindelse med denne lovreformen.

Kirkemøtet viser til at spørsmålet om hvem som har den underliggende eiendomsretten til fondet har vært omstridt siden 1800-tallet. Kirkemøtet viser til sin uttalelse fra 2006:

«Kirkemøtet betrakter Opplysningsvesenets fond som et kirkelig fond som overføres til Den norske kirke. Dette er i samsvar med tidligere anbefalinger fra Kirkemøtet og



andre kirkelige organer. Kirkemøtet forutsetter at det ikke foretas disposisjoner som svekker fondet før eierforholdene er endelig avklart» (KM 08/06).

Kirkemøtet deler likevel departementets vurdering av at det ikke er nødvendig, heller ikke hensiktsmessig, å ta stilling til dette spørsmålet nå.

Den norske kirkes landsfond ble dannet av prestelønninger som prestene avviste å ta imot av okkupasjonsmakten i Norge 1940–1945. Departementet foreslår å avvikle Den norske kirkes landsfond som et statlig styrt fond og at kapitalen overføres til den selvstendigjorte kirken. Kirkemøtet har merket seg at KA og enkelte kirkelige fellelråd og menighetsråd gav uttrykk for at den spesielle historien kan tilsi at fondet bør videreføres i en forstand. Departementet understreker at det ved en selvstendigjøring av kirken ser det som uaktuelt at Landsfondet beholdes som et statlig styrt fond og tar sikte på å overføre fondet til kirken.

Kirkemøtet støtter at Den norske kirkes landsfond avvikles som et statlig styrt fond og at kapitalen tilføyes det nye rettssubjektet. Kirkemøtet legger samtidig til grunn at den spesielle historien som knytter seg til Landsfondet tilsier at Kirkemøtet bør bestemme nærmere hva slags gode formål midlene fra fondet bør gå til.

### ***15.2.2 Skatt, arbeidsgiveravgift, forsikringer og egeninntekter.***

Departementets forslag innebærer at Den norske kirkes skatteposisjon og arbeidsgiveravgift vil bli som før. Videre medfører det at Den norske kirke gå ut av statens selvassurandørordning, noe som innebærer at det nye rettssubjektet må tegne sine egne forsikringer. Kirkemøtet har merket seg at disse kostnadene vil bli vurdert i sammenheng med rammetilskuddet til kirken. Departementets forslag legger ikke restriksjoner for det nye rettssubjektets adgang til å motta egeninntekter ut over rammetilskuddet, og det vil også være adgang til inntektsgivende virksomhet av kommersiell karakter.

Kirkemøtet har merket seg at høringsinstansene ikke har mange eller vesentlige merknader til disse punktene. Kirkemøtet gir sin tilslutning til departementets vurderinger på området.

### ***15.2.3 Merverdiavgift***

Departementet viser til at menighetsråd og kirkelige fellelråd er omfattet av kommunesektorens ordning for kompensasjon for merverdiavgift. Statlige virksomheter blir derimot ikke kompensert for merverdiavgift, noe som er tatt hensyn til i bevilgningene til virksomheten. Kirkemøtet har merket seg at en noen høringsinstanser mener det bør Den norske kirke bør tilgodeses av en ordning for kompensasjon for merverdiavgift som menighetsråd og kirkelige fellelråd er omfattet av, eller at Den norske kirke burde komme inn under kompensasjonsordningen andre tros- og livssynssamfunn er omfattet av i lys av likebehandlingsprinsippet mellom tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet har videre merket seg at departementet understreker at dersom Den norske kirke skulle omfattes av en slik kompensasjonsordning,

«vil en av forutsetningen i tilfelle være at det beløpet som de statskirkelige virksomhetene i dag betaler som merverdiavgift (inngår i statens bevilgninger med rundt 15 mill. kroner), vil bli trukket ut av statens framtidige bevilgninger til kirken, for slik å unngå dobbel kompensasjon for merverdiavgift» (side 112).

Innføringen av en kompensasjonsordning for Den norske kirke vil med dette ikke ha noe netto effekt, men det vil i stedet medføre økte administrative utgifter knyttet til avregningen. På denne bakgrunn støtter Kirkemøtet derfor departementets forslag.

#### **15.2.4 Egenkapitalsspørsmålet**

Ved utskillingen av kirken fra staten vil det være behov for å tilføre Den norske kirke egenkapital. Departementet viser til at de vil komme tilbake til spørsmålet i en budsjettmessig sammenheng senere, samt at departementet vil ha nær kontakt med Kirkerådet i den videre forberedelsen av saken.

Kirkemøtet understreker viktigheten av at det nye rettssubjektet blir utstyrt med en større ubundet egenkapital, for å sikre en forsvarlig drift virksomheten. Kirkemøtet viser for øvrig til merknadene til kap. 12.2.4 hvor spørsmålet om låneadgang og egenkapital ses i sammenheng.

#### **15.2.6 Administrative og økonomiske konsekvenser**

Kirkemøtet vil understreke at endringene som er foreslått fra 1. januar 2017 er store og kostnadskrevenende. Tilførselen av 16 millioner i omstillingsmidler i 2015 har vært nødvendige for å starte dette arbeidet. Behovet for ressurser er påkrevet også i 2016 for å fullføre forberedelsene og gjennomføre virksomhetsoverdragelsen i 2017. Kirkemøtet ber derfor om at disse omstillingsmidlene videreføres og økes i 2016.

Kirkemøtet viser til at den største risikoen knyttet til økonomien vil være om Den norske kirke får kompensert alle nye kostnader i 2017, samt at det blir gitt rom for en åpningsbalanse hvor det er tilstrekkelig størrelse på avsetning til pensjonsforpliktelser og egenkapital til klare å etablere en sunn drift.

#### **15.2.8 Rammelovgivning for Den norske kirke – Neste reformfase**

Kirkemøtet ser på de foreslåtte endringene som et viktig skritt videre i relasjonen mellom stat og kirke. Samtidig vil Kirkemøtet uttrykke tilfredshet med at departementet legger til grunn at det er lagt vekt på at de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammelovgivning for Den norske kirke, der færre bestemmelser om kirkens organisering,

kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken som et neste skritt.

Kirkemøtet viser til at Kirkemøtet 2015 også drøfter en sak om *Behovet for fremtidig lovgivning om Den norske kirke – Stortingets rolle i kirkestyret* (KM 11/15) med tanke på denne fasen. Med denne saken vil Kirkemøtet bidra med nærmere innspill til hvilke forhold som vil være aktuelle å regulere i en fremtidig rammeloavgivning.