

Kulturdepartementet

Forslag til endringer i kirkeloven for behandling i Kirkemøtet

Staten og Den norske kirke - et tydelig skille

3. mars 2015

INNHold

Innhold	2
1. Innledning og sammendrag	8
1.1 Innledning	8
1.1.1 Grunnlaget for en selvstendigjøring av kirken	8
1.1.2 Forvaltningsreform for et tydelig skille mellom staten og kirken	9
1.2 Sammendrag	10
1.2.1 Hovedspørsmålene	10
1.2.2 Nærmere om dokumentets ulike kapitler	11
1.2.3 Lovforslagene	13
2. Bakgrunn	14
2.1 Den rettshistoriske utviklingen av kirken i Norge	14
2.1.1 Rikssamling og kristning	14
2.1.2 Reformasjonen, eneveldet og Kongen som kirkestyre	14
2.1.3 Reformert i kommune og kirke	14
2.1.4 Stat og kirke	15
2.2 Den norske kirke som trossamfunn	16
2.3 Den norske kirke – Norges folkekirke	17
2.4 Kirkelig forfatningsreform og kirkeforliket 2008–2013	17
2.5 Kirkemøtets vedtak i 2013	18
2.6 Forslaget om en kirkelig forvaltningsreform	19
2.7 Høring	20
2.7.1 Gjennomføringen av høringen	20
2.7.2 Hovedsynspunkter fra høringen	21
2.7.3 Videre behandling av saken	24
3. Den norske kirkes rettslige handleevne	25
3.1 Gjeldende rett	25
3.2 Bakgrunn	25

3.3	Forslag i høringsnotatet	26
3.4	Høringsinstansenes syn	27
3.5	Departementets kommentarer	29
4.	Den norske kirke som arbeidsgiver	31
4.1	Gjeldende rett	31
4.2	Bakgrunn	32
4.3	Forslag i høringsnotatet	32
4.4	Høringsinstansenes syn	33
4.5	Departementets kommentarer	34
5.	Rettslige spørsmål ved virksomhetsoverdragelse	35
5.1	Gjeldende rett	35
5.1.1	virksomhetsoverdragelse	35
5.1.2	Reservasjonsretten	36
5.1.3	Valgrett	36
5.1.4	Særlige forhold for embetsmenn	37
5.1.5	Tariffavtaler	37
5.1.6	Medbestemmelse	38
5.2	Forslag i høringsnotatet	38
5.3	Høringsinstansenes syn	39
5.4	Departementets kommentarer	39
6.	Kirkemøtet	40
6.1	Gjeldende rett	40
6.2	Bakgrunn	40
6.3	Forslag i høringsnotatet	40
6.4	Høringsinstansenes syn	42
6.5	Departementets kommentarer	44
7.	Kirkerådet	45
7.1	Gjeldende rett	45
7.2	Bakgrunn	45

7.3	Forslag i høringsnotatet	45
7.3.1	Kirkerådet rolle som utøvende organ	45
7.3.2	Kirkerådets ansvar for økonomien.....	45
7.3.3	Budsjettreglement for Kirkemøtet og økonomiinstrukser.....	46
7.3.4	Kirkerådets sammensetning	47
7.3.5	Lovforslaget	48
7.4	Høringsinstansenes syn	48
7.5	Departementets kommentarer	49
8.	Bispedømmerådet.....	50
8.1	Gjeldende rett	50
8.2	Bakgrunn	50
8.3	Forslag i høringsnotatet	50
8.4	Høringsinstansenes syn	51
8.5	Departementets kommentarer	51
9.	Biskopene, prostene og Bispemøtet	51
9.1	Gjeldende rett	51
9.2	Bakgrunn	52
9.3	Forslag i høringsnotatet	52
9.4	Høringsinstansenes syn	53
9.5	Departementets kommentarer	54
10.	Prestene	54
10.1	Gjeldende rett	54
10.2	Bakgrunn	55
10.3	Forslag i høringsnotatet	55
10.3.1	Stillingene som prest, prost og biskop.....	55
10.3.2	Prestetjenestens uavhengighet.....	56
10.3.3	Praktisk-teologisk utdanning	57
10.3.4	Tap av presterettigheter.....	57
10.4	Høringsinstansenes syn	58

10.5	Departementets kommentarer	58
10.5.1	Tap av presterettigheter	59
10.5.2	Praktisk-teologisk utdanning – kvalifikasjonskrav	59
11.	Regler om klage	60
11.1	Gjeldende rett	60
11.2	Bakgrunn	60
11.3	Forslag i høringsnotatet	61
11.4	Høringsinstansenes syn	63
11.5	Departementets kommentarer	64
12.	Lovregulering av økonomiske forhold	65
12.1	Kirkens offentlige finansiering	65
12.2	Forslag i høringsnotatet	65
12.2.1	Rammetilskudd til Kirkemøtet	65
12.2.2	Lovregulering av statens økonomiske ansvar	66
12.2.3	Lov- og regelverk om regnskap og økonomiforvaltningen	66
12.2.4	Låneadgang	67
12.2.5	Lov om offentlige anskaffelser	67
12.3	Høringsinstansenes syn	67
12.3.1	Rammetilskudd til Kirkemøtet	67
12.3.2	Lovregulering av statens økonomiske ansvar	71
12.3.3	Lov- og regelverk om regnskap og økonomiforvaltningen	72
12.3.4	Låneadgang	73
12.3.5	Lov om offentlige anskaffelser	74
12.4	Departementets kommentarer	75
12.4.1	Rammetilskudd til Kirkemøtet	75
12.4.2	Lovregulering av statens økonomiske ansvar	76
12.4.3	Lov- og regelverk om regnskap og økonomiforvaltningen	76
12.4.4	Låneadgang	77
12.4.5	Lov om offentlige anskaffelser	78

13.	Andre forslag til endringer i kirkeloven	78
13.1	Innledning.....	78
13.2	Forslag i høringsnotatet	79
13.2.1	Kirkebokføring og medlemsregistrering	79
13.2.2	Kirkelig manntall.....	80
13.2.3	Bestemmelser om soknets organer.....	81
13.2.4	Ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter.....	81
13.2.5	Kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg.....	82
13.2.6	Den norske kirkes lærenemnd og særskilte regler for statens behandling av saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære	83
13.2.7	Øvrige endringer.....	83
13.3	Høringsinstansenes syn	84
13.4	Departementets kommentarer	86
13.4.1	Arkivlova	86
13.4.2	Kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg.....	86
13.4.3	Andre forslag som opprettholdes.....	87
14.	Pensjonsordning.....	87
14.1	Innledning.....	87
14.2	Forslag i høringsnotatet	88
14.2.1	Pensjonsordning og avtalefestet pensjon	88
14.2.2	Pensjonsutgifter	89
14.3	Høringsinstansenes syn	90
14.4	Departementets kommentarer	96
14.4.1	Pensjonsordning og avtalefestet pensjon	96
14.4.2	Pensjonsutgifter	97
15.	Økonomiske og administrative konsekvenser	99
15.1	Innledning.....	99
15.2	Forslag i høringsnotatet	99
15.2.1	Opplysningsvesenets fond og Den norske kirkes landsfond	99
15.2.2	Skatt, arbeidsgiveravgift, forsikringer og egeninntekter	100

15.2.3	Merverdiavgift	102
15.2.4	Egenkapitalspørsmålet	103
15.2.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	103
15.2.6	Rammeloavgivning for Den norske kirke – neste reformfase	105
15.3	Høringsinstansenes syn	106
15.3.1	Opplysningsvesenets fond og Den norske kirkes landsfond	106
15.3.2	Skatt, arbeidsgiveravgift, forsikringer og egeninntekter	107
15.3.3	Merverdiavgift	107
15.3.4	Egenkapitalspørsmålet	108
15.3.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	108
15.3.6	Rammeloavgivning for Den norske kirke – neste reformfase	109
15.4	Departementets kommentarer	111
15.4.1	Opplysningsvesenets fond og Den norske kirkes landsfond	111
15.4.2	Skatt, arbeidsgiveravgift, forsikringer og egeninntekter	111
15.4.3	Merverdiavgift	111
15.4.4	Egenkapitalspørsmålet	112
15.4.5	Administrative og økonomiske konsekvenser ved en utskilling	112
15.4.6	Rammeloavgivning for Den norske kirke – neste reformfase	113
	Vedlegg: Kirkeloven med forslag til endringer	114

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 INNLEDNING

1.1.1 GRUNNLAGET FOR EN SELVSTENDIGGJØRING AV KIRKEN

Bestemmelsene i Grunnloven som har regulert kirkeordningen, ble endret 21. mai 2012. Grunnlaget for denne reformen ble lagt ved en politisk avtale mellom alle partiene på Stortinget i 2008 om statskirkeordningen.

Grunnlovsendingene innebar bl.a. at Kongens overordnede rolle i kirkeordningen og overfor prestedtjenesten ble avvirket. Kongens særskilte myndighet som kirkestyre har røtter tilbake til reformasjonen i 1537 og enevoldstiden 1660–1814. Grunnloven fra 1814 videreførte mange av de bestemmelsene om Kongens særlige myndighet på kirkens område som var utviklet i århundrene før. Bestemmelsene om Kongens myndighet har langt på vei vært i behold fram til 2012.

Som følge av grunnlovsendingene i 2012 blir biskoper og proster nå tilsatt av kirkelig valgte organer, ikke av Kongen. Bestemmelsene om kirkelig statsråd er falt bort, og det er ikke lenger noe krav om at statsråden som har ansvar for kirkesaker må være medlem av Den norske kirke. Staten har etter disse endringene ikke lenger en offentlig religion, men landet har en folkekirke som etter Grunnloven § 16 skal understøttes av staten. Staten skal understøtte alle tros- og livssynssamfunn “på lik linje” som det heter i Grunnloven § 16:

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

Grunnlovsendingene føyer seg inn i en lang prosess der det over en periode på mer enn hundre år er blitt gjennomført reformer i kirkeordningen. Stadig flere oppgaver og mer ansvar er overført fra statlige og kommunale organer til kirkelige organer. Reformene har gitt kirkelige organer større rettslig og økonomisk selvstendighet.

Med grunnlovsendingene i 2012 ble det åpnet for en videre selvstendigjøring av Den norske kirke.

I april 2013 gjorde Kirkemøtet følgende vedtak:

”Kirkemøtet ber regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.

Kirkemøtet ber regjering og Storting om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten overdras til dette rettssubjektet. De nasjonale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer.”

Kirkemøtet framholdt at målet på sikt er en kortfattet rammelov for Den norske kirke.

Regjeringen har i sin politiske plattform (Sundvolden-erklæringen) høsten 2013 uttalt:

”Både samfunnet, kirken og staten er best tjent med et tydelig skille mellom kirke og stat. Regjeringen legger vekt på at Den norske kirke er av stor betydning for mange nordmenn, og vil føre en politikk som sørger for at kirken opprettholder statusen som en folkekirke for alle.”

Ved grunnlovsendringene i 2012, Kirkemøtets vedtak i 2013 og Sundvolden-erklæringen foreligger det nå et rettslig, kirkelig og politisk grunnlag for å foreslå et tydelig skille mellom staten og Den norske kirke.

Av Regjeringens politiske plattform framgår det også at Regjeringen vil

- utarbeide en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn
- basere de økonomiske tilskuddene til tros- og livssynssamfunn på prinsippet om økonomisk likebehandling

De endringene i kirkeloven som nå foreslås, representerer et tydelig skille mellom staten og kirken. Endringene kommer også i møte Kirkemøtets vedtak i 2013. Mer omfattende endringer i lovgivningen for kirken vil bli tatt opp i sammenheng med utarbeidelsen av en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Målet er at denne loven kan være en lov om alle tros- og livssynssamfunn hvor også en rammelovgivning for Den norske kirke inngår. Departementet ser en slik skrittvis utvikling av kirkeordningen som viktig for å sikre kontinuitet og stabilitet. Departementet mener en skrittvis utvikling er viktig også for å oppnå bred kirkelig og politisk oppslutning om endringene, noe departementet ser som et mål for kirkepolitikken.

1.1.2 FORVALTNINGSREFORM FOR ET TYDELIG SKILLE MELLOM STATEN OG KIRKEN

Departementet la 2. september 2014 fram et høringsnotat med forslag om en kirkelig forvaltningsreform, i tråd med Sundvolden-erklæringen og Kirkemøtets vedtak i 2013. For å sikre gode involveringsprosesser, brede flertall, kontinuitet og fortsatt skrittvis utvikling ble det lagt følgende forutsetninger til grunn for forslaget:

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

Departementet la videre til grunn at det rettslige grunnlaget for reformen skulle gjennomføres ved endringer i kirkeloven (lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke).

Formålet var å sette kirken i stand til, på eget grunnlag, å ivareta sin oppgave som folkekirke. Den foreslåtte reformen var i tråd med anmodningen fra Kirkemøtet 2013.

Forslaget til lovendringene siktet mot å gjøre kirken rettslig selvstendig ved at det ble dannet et eget rettssubjekt for Den norske kirke som kunne opptre og handle på et selvstendig rettslig grunnlag. Det nye rettssubjektet ville etter forslaget omfatte de kirkelige virksomhetene og organene som i dag er en del av staten, dvs. prestedtjenesten, biskopene, bispedømmerådene, Kirkerådet og Bispemøtet, som dermed ikke lenger ville være statlige virksomheter. Virksomhetene og de kirkelige tilsatte som i dag er statstjenestemenn, enten det er prester eller tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner, ble foreslått overført til den selvstendiggjorte kirken, i form av en virksomhetsoverdragelse. Statens ansvar som arbeidsgiver for disse, ville da opphøre, og det nye rettssubjektet for kirken være den nye arbeidsgiveren.

Departementet foreslo at statens finansieringsoppgaver overfor prestedtjenesten og de nasjonale og regionale kirkelige organene skulle fortsette som før, men i form av rammetilskudd, dvs. at bevilgningene ikke spesifiseres eller fordeles på enkeltformål, men gis som ramme- eller blokktilskudd til kirken.

Departementets forslag til endringer i kirkeloven ville gi det vesentlige grunnlaget for en rettslig selvstendigjøring av kirken og for det nye rettssubjektets økonomiske stilling.

I høringsnotatet gjorde departementet rede for sine forslag til endringer, med en gjennomgang av de rettslige, økonomiske og administrative virkningene. Høringsfristen ble satt til 1. november 2014.

Departementet har gjennomgått høringsuttalelsene. I dette dokumentet til Kirkemøtet gjøres det rede for de synspunktene som har framkommet i høringen. De spørsmålene som reises blir kommentert, og departementet har på enkelte punkter justert de forslagene som ble framsatt i høringsnotatet.

Saken legges på dette grunnlaget fram for Kirkemøtet 2015 til uttalelse, med sikte på en etterfølgende lovproposisjon til Stortinget. Slik departementet ser det, vil 2017 være tidligst mulige tidspunkt for iverksetting av lovendringene og virksomhetsoverdragelsen.

1.2 SAMMENDRAG

1.2.1 HOVEDSPØRSMÅLENE

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 bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner foreslås på dette grunnlaget overført fra staten til kirken.

Et hovedsynspunkt er at soknenes selvstendighet bør føres videre. Hvert av de 1 280 soknene vil dermed fortsatt være den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ha en selvstendig rettslig stilling. Soknet vil fortsatt være arbeidsgiver for sine tilsatte og ha sin selvstendige

økonomi. Også kommunenes finansieringsansvar for kirkens lokale virksomhet foreslås ført videre.

De kirkelige organene foreslås fortsatt regulert i lov. Etter forslaget bekreftes Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste organ. Kirkemøtet skal kunne opptre på det nye rettssubjektets vegne i alle saker der det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ. Kirkerådet får en tydelig rolle som utøvende organ for Kirkemøtet og dermed for rettssubjektet. Kirkemøtet og andre nasjonale og regionale kirkelige organer bare skal kunne gripe inn i soknets selvstendige myndighet når dette er hjemlet i lov.

Den foreslåtte reformen innebærer en virksomhetsoverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Statens finansiering av de virksomhetene som overdras, foreslås opprettholdt gjennom rammetilskudd som Kirkemøtet disponerer. Statens finansieringsoppgave overfor kirken vil dermed være den samme som før, og den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område føres videre. Statens netto bevilgninger til den delen av kirkens virksomhet som foreslås skilt ut, er i 2015 på rundt 1,3 mrd. kroner og omfatter rundt 1 600 årsverk.

1.2.2 NÆRMERE OM DOKUMENTETS ULIKE KAPITLER

Kirken har vært en del av det norske samfunnet siden begynnelsen av 1000-tallet og har gjennom sin tusenårige historie vært virksom gjennom ulike rettslige former og organisatoriske rammer. Denne rettshistoriske utviklingen er kort beskrevet i kapittel 2. Videre gjøres det rede for ulike begreper og omtaleformer som benyttes om kirken: *trossamfunn*, *Den norske kirke*, *folkekirke*. I kapitlet er også bakgrunnen for endringsforslagene omtalt. Det gjelder kirkeforliket 2008–2013, grunnlovsendringene i 2012 og Kirkemøtets vedtak i 2013.

Kapittel 3 handler om Den norske kirkes rettslige handleevne og omtaler forutsetningene for lovforslagene. Foruten en kort redegjørelse for gjeldende rett med hensyn til soknens rettslige selvstendighet, gjennomgås forslaget om å opprette et nytt rettssubjekt. 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. Et hovedhensyn har vært å verne om soknets rettslige selvstendighet. Dessuten har departementet sett det som viktig å videreføre balansen mellom det lokale og nasjonale kirkestyret og mellom lekfolkets styringsansvar i valgte organer og prestenes og biskopenes selvstendige ansvar og oppgaver.

Kapittel 4 drøfter spørsmål knyttet til det nye rettssubjektets rolle som arbeidsgiver, med bakgrunn i gjeldende rettsstilling for de kirkelig tilsatte som blir omfattet av en virksomhetsoverdragelse. Departementet foreslår at Kirkemøtets myndighet som ny arbeidsgiver for disse, forankres i en lovbestemmelse om Kirkemøtets alminnelige kompetanse til å opptre på vegne av Den norske kirke. Departementet har videre lagt til grunn at det nye rettssubjektet for kirken bør være omfattet av den alminnelige arbeidsrettslige lovgivningen. Innenfor denne rammen foreslås det at Kirkemøtet skal stå fritt til å organisere utøvelsen av arbeidsgiverrollen.

I kapittel 5 gjøres det rede for ulike tjenestemannsrettslige spørsmål som oppstår i forbindelse med den foreslåtte reformen. Departementet legger til grunn at en overføring av de aktuelle oppgavene og arbeidstakerne til et rettssubjekt utenfor staten er en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand. Kapitlet omtaler konsekvensene for arbeidstakerne av dette, bl.a. når det gjelder videreføringen av dagens lønns- og arbeidsvilkår. Også de særlige spørsmålene som gjelder prester som fra tidligere er utnevnt av Kongen som embetsmenn, er omtalt. Disse embetsmennene vil i første rekke være biskoper og proster.

I kapittel 6 er det gjort rede for forslag om endringer i kirkeloven § 24 om Kirkemøtet. Det sentrale i forslaget er at Kirkemøtet fastsettes som det organet som opptrer på det nye rettssubjektet vegne og gis en alminnelig adgang til å delegere myndighet til Den norske kirkes regionale og sentrale organer.

Kapittel 7 gjør rede for endringsforslagene i kirkeloven § 25 vedrørende Kirkerådet. Det foreslås klargjort at Kirkerådet er Kirkemøtets og dermed rettssubjektets utøvende organ. Kirkerådets ansvar for økonomien foreslås fastsatt i en egen lovbestemmelse. På bakgrunn av de foreslåtte endringene i Kirkerådets rolle og ansvar, foreslås en forenkling i lovbestemmelsene om Kirkerådets sammensetning og valg. Forslaget åpner for at Kirkemøtet kan fastsette regler som innebærer at Kirkerådet ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden.

I kapittel 8 forelås det at lovreguleringen av bispedømmerådernes oppgaver og ansvar reduseres. Kirkemøtet vil etter dette i større grad kunne bestemme hvilke oppgaver bispedømmerådene skal ivareta. Også Kirkerådet gis adgang til å delegere oppgaver og legge myndighet til bispedømmerådene.

Kapittel 9 og 10 tar opp spørsmålet om særskilt lovregulering av biskopenes, prostenes og prestenes tjeneste. Departementet foreslår at det i kirkeloven inntas bestemmelser om at det skal være prestatjeneste i hvert sokn, prost i hvert prosti og biskop i hvert bispedømme. Det foreslås også at prestatjenestens uavhengige stilling bekreftes ved en egen bestemmelse i loven, og at det i loven gis et rettslig grunnlag for at biskopene fortsatt kan utøve sin rolle som et særskilt organ i kirken.

I kapittel 11 drøftes spørsmål om ulike former for klageadgang i det nye rettssubjektet. På bakgrunn av høringen videreføres ikke høringsnotatets forslag om en lovfestet klagenemnd for Den norske kirke. Det overlates i stedet til Kirkemøtet å fastsette nærmere regler for de aktuelle forvaltningsområdene. Kirkemøtet vil på det grunnlaget også kunne etablere klageordninger.

Kapittel 12 omhandler lovregulering av økonomiske forhold. Viktige grunnsteiner i reformforslaget er fastholdelsen av statens (og kommunenes) finansieringsansvar overfor kirken, og at statens finansiering skjer gjennom rammetilskudd som stilles til Kirkemøtets disposisjon.

Det foreslås inntatt en lovbestemmelse om statens økonomiske ansvar.

Med bakgrunn i statens finansieringsansvar har departementet ikke funnet grunn til å foreslå lovbestemmelser om konkursvern. Av samme grunn foreslår departementet at Kirkemøtet eller andre organer for det nye rettssubjektet ikke skal ha anledning til å oppta ordinære lån. Lån til dekning av helt forbigående behov og låneopptak i Opplysningsvesenets fond bør det være adgang til.

Regnskapsloven foreslås gjort gjeldende for det nye rettssubjektet.

Kapittel 13 tar opp enkelte andre forslag til endringer i kirkeloven. I hovedsak dreier det seg om å overføre myndighet som i dag ligger til Kongen og departementet, til kirkelige organer. Når det gjelder myndighet som berører kommunenes finansieringsansvar overfor kirken, mener departementet at slik myndighet fortsatt bør ligge til Kongen og departementet. I det vesentlige gjelder dette myndighet til å treffe vedtak om endringer i den kirkelige inndelingen og å godkjenne saker vedrørende kirkebyggene.

I kapittel 14 redegjør departementet for de rammer som foreslås lagt for pensjonsordningen i en selvstendigkjort kirke. Departementet foreslår at dagens pensjonsordning for kirken gjennom Statens pensjonskasse (SPK), inntil videre føres videre ved en utskilling. Kirken vil når som helst etter en selvstendigkjøring stå fritt til velge annen pensjonsordning. Et aktivt valg av pensjonsordning bør etter departementets syn skje senest etter tre år. Som omtalt i høringsnotatet, foreslår departementet en lovbestemmelse som sikrer at AFP-ordningen gjennom SPK kan videreføres ved en virksomhetsoverdragelse.

I kapittel 15 gjøres det rede for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. I sammenheng med dette omtales også spørsmål som berører Opplysningsvesenets fond, Den norske kirkes landsfond, skatt, merverdiavgift m.m.

Departementets utgangspunkt er at statens bevilgninger til Den norske kirke ved en utskilling fra staten skal føres videre på samme nivå som tidligere. De nærmere budsjettmessige konsekvensene av reformforslaget vil departementet komme tilbake til i en budsjettmessig sammenheng senere.

1.2.3 LOVFORSLAGENE

De foreslåtte endringene i kirkeloven er inntatt på de stedene i dokumentet der de enkelte endringene er drøftet. Som vedlegg er kirkeloven inntatt i sin helhet, der endringsforslagene er markert med kursiv, og det som er foreslått opphevet, er gjennomstreknet.

2. BAKGRUNN

2.1 DEN RETTSHISTORISKE UTVIKLINGEN AV KIRKEN I NORGE

2.1.1 RIKSSAMLING OG KRISTNING

Fra innføringen av kristendommen på 1000-tallet og fram til reformasjonen i 1537 var kirken i Norge en del av det romersk-katolske kirkestyret. Samtidig har det helt fra den første kristningstiden og gjennom størstedelen av den norske kirkes historie vært sterke bånd mellom kongemakt og kirke. Rikssamlingen og kristningen av Norge falt sammen i tid og bestyrket hverandre gjensidig. Gjennom lagtingslover ble kirkeretten fastsatt som kongens og folkets rett.

I spenning og samvirke mellom romerkirkens kanoniske rett og den norske kristenretten ble den norske kirken til. Etter hvert som kirkelivet ble organisert med bispedømmer og kirkesokn, prester og kirkelige eiendommer, framsto kirken i Norge i noen grad som en egen enhet eller størrelse i samfunnet.

2.1.2 REFORMASJONEN, ENEVELDET OG KONGEN SOM KIRKESTYRE

Reformasjonen (og motreformasjonen) ledet til etablering av mer eller mindre selvstendige fyrstedømmekirker i Europa, etter prinsippet *cuius regio eius religio*, dvs. at fyrstens religion skulle være bestemmende for landområdets religion. I Norge ble den lokale kirkeorganisasjonen i hovedsak beholdt ved reformasjonen. Det meste av kirkegodset ble imidlertid lagt under kronen, og kirkens adgang til selv å skaffe seg inntekter gjennom særlige skatter og avgifter ble redusert. Nasjonalstaten vokste etter hvert fram, og med den også nasjonalkirken. Kongens rolle som kirkestyre i Danmark-Norge ble forsterket og formalisert ved innføringen av eneveldet i 1660.

Grunnleggende trekk fra eneveldets kirkeordning ble videreført i Grunnlovens bestemmelser i 1814. Den norske kirke ble verken definert eller identifisert i Grunnloven, men Grunnloven ga grunnleggende bestemmelser om den evangelisk-lutherske religion, om statens forhold til denne religionen, om Kongens kirkelige anordningsmyndighet (regelmyndighet) og om organiseringen av den geistlige tjenesten.

2.1.3 REFORMER I KOMMUNE OG KIRKE

På 1800-tallet vokste de norske kommunene fram med grunnlag i den sivile og kirkelige forvaltningen som til da hadde vært forankret i kirkens inndeling i kirkesokn. I denne utviklingen ble den kirkelige beskatningsretten fra gammelt av avløst av den alminnelige kommuneskatten.

Utover på 1800-tallet oppstod det behov for å avklare kirkebyggenes eierforhold og økonomiske grunnlag. I 1897 ble alle sentrale bestemmelser om kirker og kirkegårder samlet i

en felles lov (kirkeoven av 1897), som bl.a. regulerte kirkebyggenes økonomiske forhold. Det ble lovfestet at menighetene hadde eiendomsretten til kirkene.

Fram til 1920 var menighetene representert ved kommunestyrene. Gjennom menighetsrådsloven av 1920 ble det etablert folkevalgte menighetsråd, uten vesentlig myndighet. Det var fortsatt kommunestyrene som representerte menighetene i forvaltningsmessige og økonomiske saker.

2.1.4 STAT OG KIRKE

For å gi kirken større frihet og indre selvstendighet ble det i 1851 fremmet forslag i Stortinget om å etablere et kirkemøte. En rekke andre reformer med samme formål ble foreslått i årene som fulgte. Forslagene ble stort sett avvist.

Kirkekommisjonen av 1859, en ny kommisjon i 1890 og deretter en kommisjon i 1908 utløste heller ikke store endringer i forholdet mellom stat og kirke. Men spørsmålet var satt på dagsorden, og det ble etter hvert politisk tilslutning til å opprette egne kirkelige organer. I løpet av den kommende hundreårsperioden ble kirken gjennom lovgivningen organisert med valgte organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Menighetsrådet ble innført ved lov i 1920, bispedømmerådet ved lov i 1933. Menighetsmøtet var innført av Kongen i 1873.

Under okkupasjonen av Norge 1940–1945 gikk representanter for biskopene, prestene og de frivillige kristelige organisasjonene sammen i en felles front mot okkupasjonsmyndighetene. Biskopene og de fleste prestene nedla sine statlige embeter våren 1942 og videreførte sin virksomhet med en ny midlertidig kirkeledelse. Kirkens reaksjon mot okkupasjonsmakten ble begrunnet i dokumentet *Kirkens Grunn*. Etter frigjøringen i 1945 ble statskirkeordningen gjenopprettet og biskoper og prester gikk tilbake til sine statsembeter.

Fellesprogrammet som de politiske partiene utarbeidet under krigen 1940–1945, dannet basis for kirkepolitikken de første etterkrigsårene. I programmet heter det at ”Den norske kirke skal bevares som statskirke og innenfor denne ramme gis organer som er tilfredsstillende for det kirkelige liv”.

Under behandlingen av ny lov om Den norske kirkes ordning, som ble vedtatt i 1953, var opprettelsen av et nasjonalt kirkeråd et sentralt spørsmål. Forslaget ble avvist.

På 1960-tallet ble den frivillige kirkelige reformbevegelsen revitalisert, og et omfattende utredningsarbeid på kirkelig side tok til.

Forholdet mellom stat og kirke ble på 1970-tallet utredet av et offentlig utvalg, se NOU 1975: 30 *Stat og kirke*. I utredningen gikk flertallet inn for et skille. I høringen ble forslaget om et skille avvist av flertallet av høringsinstansene. Den påfølgende St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke* understreket behovet for reformer som ga kirken økt selvstendighet, men innenfor en fortsatt statskirkelig ramme.

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 40 (1980–81) ble det i de følgende årene gjennomført en rekke reformer. Kirkemøtet ble etablert i 1984, Den norske kirkes

lærenemnd i 1987. Kirkemøtet ble ved delegasjon fra Kongen gitt myndighet til å fastsette liturgier og gi regler om bruk av kirkene, og bispedømmerådene ble i 1989 gitt myndighet til å tilsette prester. Departementets oppgaver overfor prestatjenesten ble i betydelig grad delegert til biskopene og bispedømmerådene. Som følge av dette ble bispedømmekontorene utbygget og profesjonalisert som forvaltningsorganer på 1990-tallet. Reformene underbygget og forsterket forståelsen av Den norske kirke som en organisert og avgrenset størrelse i det norske samfunnet.

I 1996 gjorde Stortinget vedtak om ny kirkelov, ny gravferdslov og ny lov om Opplysningsvesenets fond. Disse lovene erstattet så å si all annen kirkelovgivning. Den nye kirkeloven avklarte soknets rettsstilling, bl.a. overfor kommunene. Uklarheten hadde til da medført at regler for utøvelse av arbeidsgivermyndighet overfor de kirkelige stillingene i menighetene (bl.a. klokker, organist, kirketjener, kirkegårdsarbeider) var kompliserte og lite konsistente. Kirkeloven innebar dessuten en forenkling og en klargjøring av hvem som kunne opptre på soknets vegne. En viktig endring var at kommunestyret ikke lenger kunne opptre på soknets vegne. Kirkeloven videreførte bestemmelsene fra gammelt av om at lokalsamfunnet, i vår tid kommunene, hadde det økonomiske ansvaret for utgifter til kirkebyggene, gravplassene og tilknyttede stillinger.

I kirkeloven ble det også lovfestet at menighetsrådene skulle velge et kirkelig fellesråd i alle kommuner med flere sokn. Fellesrådet ble bestemt som et fellesorgan for soknene og fikk ansvaret for forvaltningen av kirkebyggene og gravplassene med tilhørende arbeidsgiveransvar for arbeidstakere med oppgaver innen disse områdene. Menighetsrådet skulle fortsatt ha “sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet” og treffe “avgjørelser og opptre på soknets vegne når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller et annet organ”.

2.2 DEN NORSKE KIRKE SOM TROSSAMFUNN

Gjennom hundre år med kirkereformer og stadig styrkede nasjonale og internasjonale rettsnormer for vern av religionsfriheten framstår Den norske kirke i dag som et trossamfunn. Organisatorisk, til dels også rettslig, har Den norske kirke fått en identitet ved siden av og adskilt fra statlige og kommunale myndigheter.

Betegnelsen *trossamfunn* har gjennom denne utviklingen i stadig økende grad blitt benyttet for å gi uttrykk for oppfatninger om hva denne identiteten består i. I noen grad er dette reflektert i lovgivningen. Kapittel I i lov 13. juni 1969 nr. 25 *Om trdomssamfunn og ymist anna* gjelder også for Den norske kirke, og overskriften til kapittel II *Trdomssamfunn utanom Den norske kyrkja* indikerer at trossamfunnskarakteristikken også omfatter Den norske kirke. Begrepet er ellers ikke mye brukt om Den norske kirke i lovgivningen, se likevel kjønnslemlestelsesloven § 2, jf. straffeloven § 284.

Trossamfunn er ikke en klart definert rettslig størrelse i Norge. I Sverige medførte skillet mellom staten og Svenska kyrkan i 2000 at *trossamfunn* ble etablert som en egen rettslig

kategori. I Norge er det ikke avklart hvilke konsekvenser karakteristikken, eller de ulike elementene som karakteristikken sammenfatter, skal ha for Den norske kirke.

Internasjonal rett om korporativ trosfrihet (frihet til sammenslutning i religiøse fellesskap) gjelder også for Den norske kirke. Dette følger av at den individuelle religionsfriheten med nødvendighet også må omfatte frihet til å slutte seg sammen i religiøse fellesskap, og at slike fellesskap må ha frihet til at medlemmene kan utøve sin tro i form av ritualer, symboler og tradering (overlevering) av felles verdier og normer. Med grunnlag i medlemmenes individuelle trosfrihet må trossamfunnet – også Den norske kirke – på selvstendig grunnlag kunne fastsette bl.a. rammene for trosfellesskapets rituelle liv og trosopplæring.

2.3 DEN NORSKE KIRKE – NORGES FOLKEKIRKE

I likhet med betegnelsen *trossamfunn* indikerer bruken av navnet *Den norske kirke* at den identifiseres som en egen enhet eller størrelse. Betegnelsen er i økende grad benyttet i lovgivningen, først og fremst i kirkeloven, gravferdsloven og lov om Opplysningsvesenets fond, men også i andre lover¹. Kirkeloven begrenser soknets rettslige selvstendighet med en bestemmelse i § 2 om at soknet ”kan ikke løses” fra Den norske kirke.

Ved grunnlovsendringene i 2012 ble navnet nedfelt i Grunnloven. Grunnloven § 16 bruker betegnelsen *Den norske kirke*, betegner den som *en evangelisk-luthersk kirke* og fastslår at den fortsatt skal være *Norges folkekirke*.

2.4 KIRKELIG FORFATNINGSREFORM OG KIRKEFORLIKET 2008–2013

Forslag om endringer i statskirkeordningen ble i 2006 lagt fram av et offentlig utvalg (Gjønnes-utvalget), se NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*. På bakgrunn av denne offentlige utredningen, kirkeforliket 2008–2013 og Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, se Innst. S. nr. 287 (2007–2008), ble det i Dokument nr. 12:10 (2007–2008) lagt fram forslag til endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen. Endringene ble vedtatt 21. mai 2012, se Innst. 233 S (2011–2012).

Kirkeforliket er betegnelsen på den politiske avtalen om reformer i statskirkeordningen som ble inngått mellom alle partiene på Stortinget i 2008. Ifølge avtalen skulle det gjøres endringer i de sju grunnlovparagrafene som inneholdt bestemmelser om statskirkeordningen (§§ 2, 4, 12 andre ledd, 16, 21, 22 og 27 andre ledd). Avtalen forutsatte at det ble gjennomført en demokratireform i kirken. Etter en slik reform skulle biskoper og proster ikke lenger utnevnes i kirkelig statsråd, men tilsettes av kirkelige organer.

Ifølge avtalen skulle Den norske kirke fortsatt ha en særskilt forankring i Grunnloven, Den norske kirke skulle være regulert i lov, staten skulle fortsatt lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for prestene og kirkens regionale og sentralkirkelige virksomheter skulle fortsatt være statlige. Dessuten skulle dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og

¹ Se folkeregisterloven § 6, ekteskapsloven § 12, husleieloven § 11-3, arbeidsmiljøloven § 12-15, barnehageloven § 1a.

andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Den politiske avtalen gjaldt for stortingsperioden 2009–2013.

Som en del av oppfølgingen av kirkeforliket ble det i 2010 foretatt endringer i gravferdsloven for i større grad å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov ved gravferd². Videre ble det i 2012 foretatt slike endringer i kirkeloven som grunnlovsendringene i 2012 umiddelbart krevde³. Etter at det med hjemmel i endringer i 2009 i kirkeloven⁴ var prøvet ut nye ordninger for de kirkelige valgene i 2009 og 2011 for å styrke kirkens demokratiske grunnlag, ble hovedelementene i demokratireformen lovfestet i 2012⁵.

Endringene som er gjennomført, betyr at Kongens særskilte kirkestyre er avviklet. Biskoper og proster tilsettes av kirkelig valgte organer, henholdsvis Kirkerådet og bispedømmerådene. Bestemmelsene om kirkelig statsråd er falt bort, og det er ikke lenger noe krav om at statsråden med ansvar for kirkesaker må være medlem av Den norske kirke.

Gjennom bestemmelsene i kirkeloven er Den norske kirke en organisert størrelse med valgte organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Kirken er imidlertid ingen hierarkisk oppbygget organisasjon, der organene står i et over- og underordningsforhold til hverandre. Soknet er et selvstendig rettssubjekt som representeres av to organer: menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet. Regionale og nasjonale kirkelige organer, så som bispedømmerådene og Kirkemøtet, må ha hjemmel i lov for å kunne gripe inn i soknets myndighet og virksomhet.

Den norske kirke kan rettslig beskrives som en særlovregulert størrelse. Den er ingen privat, frivillig eller offentlig organisasjon, ingen forening eller stiftelse. Den er et kirkesamfunn, et trossamfunn, med organisatoriske uttrykk. Den er også, ved sine regionale og nasjonale organer, et subjekt. I noen grad er kirken også ett eller flere subjekter med selvstendig handleevne, dvs. når kirken opptrer som sokn og når kirken som kollektiv uttrykker sin tro og lære gjennom liturgier og på andre måter.

2.5 KIRKEMØTETS VEDTAK I 2013

Kirkemøtet gjorde følgende vedtak i april 2013:

”Grunnlovsendringene av 21. mai 2012 legger grunnlaget for en bred, framtidsrettet og varig løsning på forholdet mellom staten og Den norske kirke i tråd med tidligere vedtak i Kirkemøtet. Fortsatt gjenstår viktige skritt for å etablere en framtidig rettstilstand for Den norske kirke.

1. Kirkemøtet ber regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.

² se Prop. 81 L (2010–2011) og Innst. 393 L (2010–2011).

³ se Prop. 71 L (2011–2012) og Innst. 292 L (2011–2012).

⁴ se Ot.prp. nr. 34 (2008–2009) og Innst. O nr. 57 (2008–2009)

⁵ se Prop. 78 L (2012–2013) og Innst. 363 L (2012–2013)

2. Kirkemøtet ber regjering og Storting om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten overdras til dette rettssubjektet. De nasjonale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer.

3. Kirkemøtet understreker at overføringen av virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten til et nasjonalt rettssubjekt ikke endelig fastlegger hvor arbeidsgiveransvaret i en fremtidig kirkeordning skal plasseres. Kirkemøtet fastholder målsettingen i tidligere kirkemøtevedtak om felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning.

4. Kirkemøtet forutsetter at det som et neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke. Kirkemøtet ber Kirkerådet fortsette arbeidet med en fremtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta når denne loven er vedtatt. Som ledd i prosessen bes Kirkerådet om så snart som mulig å forberede en sak til Kirkemøtet som gir anledning til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg. Kirkemøtet er opptatt av at forståelsen av soknet som grunnhet blir ivarettatt i arbeidet med en fremtidig kirkeordning.”

Vedtaket innebærer at Kirkemøtet går inn for en skrittvis videreutvikling av kirkeordningen og tydeliggjør hva Kirkemøtet ser for seg som første skritt: opprettelsen av et eget rettssubjekt for Den norske kirke og overføring av prestene, prostene, biskopene og de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner til dette rettssubjektet.

2.6 FORSLAGET OM EN KIRKELIG FORVALTNINGSREFORM

I forslaget til statsbudsjett for 2014 ble Stortinget orientert om Kirkemøtets vedtak fra 2013, se Prop. 1 S (2013–2014) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*. Det framgår der at departementet vil utrede konsekvensene av de endringene Kirkemøtet går inn for i sitt vedtak. I departementets budsjettproposisjon heter det:

”Kirkeforliket fra 2008 gjaldt ut forrige stortingsperiode. På grunnlag av forliket er det gjennomført en rekke viktige reformer i kirkeordningen. Relasjonen mellom staten og Den norske kirke er blitt en grunnleggende annen. Den videre utviklingen av kirkeordningen bør etter departementets syn skje skrittvis, med bred kirkelig og politisk tilslutning. Hensynet til kontinuitet må veie tungt. Det kirkelige reformarbeidet framover har som mål å ytterligere styrke kirkens selvstendighet.

Kirkerådet har lenge arbeidet med reformer av kirkeordningen, senest i lys av de nylige grunnlovsendringene. Et viktig mål er at nasjonale og regionale kirkelige organer blir fristilt fra staten og får en selvstendig stilling slik menighetene (soknene) i kirken har. Også prestene, som er stats tjenestemenn, må etter kirkens syn organiseres utenfor staten. I tråd med dette anmodet Kirkemøtet 2013 om at Kirkerådet, bispedømmerådene og prestene, som alle er en del av statsforvaltningen, blir rettslig skilt fra staten. Departementet vil gjennomgå konsekvensene ved en slik forvaltningsreform i samarbeid med kirkens organer og tjenestemannsorganisasjoner.”

Det prinsipielt nye og grunnleggende i reformen som nå foreslås, er at kirken blir rettslig selvstendiggjort og utskilt fra staten. Dette representerer en viktig historisk endring i kirkens tilknytning til staten.

Samtidig vil de kirkelige organenes kompetanse fortsatt være regulert i lov, og fortsatt vil Den norske kirke være en særlovregulert størrelse der de kirkelige organenes rettslige handleevne vil være fastlagt og avgrenset i loven. Imidlertid er det 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.

2.7 HØRING

2.7.1 GJENNOMFØRINGEN AV HØRINGEN

Kulturdepartementet sendte 2. september 2014 et høringsnotat om forslag til kirkelig forvaltningsreform på høring til berørte instanser. I høringsnotatet gjorde departementet rede for de aktuelle forslagene til endringer i kirkeloven og de økonomiske og administrative virkningene av å utskille den kirkelige virksomheten fra staten.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Menighetsrådene

De kirkelige fellestrådene

Bispedømmerådene

Biskopene

Kirkerådet

Opplysningsvesenets fond

Svalbard kirke

Nidaros domkirkes restaureringsarbeider

Sjømannskirken

Stiftelsen Kirkeforskning

Det praktisk-teologiske seminar

Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo

Det teologiske Menighetsfakultet

Misjonshøgskolen

Riksantikvaren

Riksarkivaren

KA- Kirkelig arbeidsgiver - og interesseorganisasjon

KS - Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Den norske kirkes presteforening

Fagforbundet teOLOgene c/o Fagforbundet Oslo

Fagforbundet, Seksjon Kirke, kultur og oppvekst

Fagforbundet - Kirke- og gravferdsansatte

Akademikerforbundet
Delta
Det norske Diakonforbund
Econa
Forskerforbundet
Kateketforeningen, Kirkelig undervisningsforbund
Kirkeansatte
Kirkelig utdanningscenter i nord (KUN)
MFO – Musikernes fellesorganisasjon
Norges Juristforbund
Norsk Lektorlag
NTL – Norsk Tjenestemannslag
Parat
STAFO
Utdanningsforbundet
Samfunnsviternes fagforening
Norsk kvinnelig teologforening

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Norges Kristne Råd
Den katolske kirke
Islamsk råd Norge
Human-Etisk Forbund

Riksrevisjonen

Høringsfristen ble satt til 1. november 2014.

Det kom inn 528 høringsuttalelser fra de om lag 1770 høringsinstansene.

33 % av de ca 430 kirkelige fellesrådene og 26 % av de ca 1270 menighetsrådene avga uttalelse.

2.7.2 HOVEDSYNSPUNKTER FRA HØRINGEN

Det var bred oppslutning blant høringsinstansene om hovedsaken i høringsnotatet. I sitt møte i september 2014 uttrykte *Kirkerådet* under sak KR 37/14

”tilfredshet med at Kirkemøtets vedtak fra april 2013 i sak KM 5/13 med dette følges opp. Kirkerådet er enig i at hensynet til kontinuitet tilsier en skrittvis utvikling av kirkeordningen, og støtter hovedinnholdet og retningen i høringsnotatet. De foreslåtte endringene bidrar i hovedsak til den utviklingen av Den norske kirke som Kirkemøtet og Kirkerådet ønsker og har trukket opp linjene for på kirkens side.”

Et stort flertall av høringsinstansene ga uttrykk for det samme.

Bjergvin biskop uttalte:

”Dokumentet syner i hovudsak ei god forståing av korleis kyrkja si framtidige uavhengige stilling lyt utviklast.”

Møre biskop og bispedømmeråd konkluderte slik:

”Møte biskop og Møre bispedømmeråd slutter seg i stor grad til de forutsetningene og hovedlinjene i forslagene som departementet legger til grunn. Møre biskop og Møre bispedømmeråd støtter en skrittvis utvikling for å sikre bred oppslutning. Møre biskop og Møre bispedømmeråd ser senere fram til utviklingen av en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn der en rammelovgivning for Den norske kirke inngår.”

Nidaros bispedømmeråd uttalte:

”Høringsnotatet innebærer en forvaltningsreform hvor Den norske kirke på nasjonalt nivå etableres som et selvstendig rettssubjekt og hvor det skjer en virksomhets- og arbeidsgiveroverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet. Forslaget er i samsvar med tidligere henstilling fra Kirkemøtet. Nidaros bispedømmeråd anser dette som gode grep i den omfattende prosessen for en mer selvstendig kirke som pågår og slutter seg til disse hovedforslagene.”

Sør-Hålogaland bispedømmeråd uttalte:

”Departementet har gjort et viktig og klargjørende arbeid som beskriver hvilke grep som må tas for å gjennomføre den nødvendige forvaltningsreformen og hvilke utslag det må gi seg i forslag til endringer i kirkeloven. Høringsnotatet framstår som oversiktlig og lett forståelig med ryddig framstilling og godt begrunnede forslag.”

Bispemøtets preses uttalte:

”Innledningsvis vil jeg uttrykke glede over et lovforslag som legger til rette for en utvikling mot større selvstendighet for Den norske kirke som trossamfunn. Det har lenge vært et mål for Kirkemøtet. Etableringen av rettssubjektivitet hvor sentrale kirkelige organer kan gis arbeidsgiveransvar og ansvar for organisering av prestedtjenesten, samt de kirkelige råd både nasjonalt og regionalt, vil være et viktig steg i en skrittvis utvikling. Samtidig skal det understrekes at endringene vil stille krav både til de statlige, de kommunale og de kirkelige belysningsorganer for at kirken skal kunne fylle sin rolle, og etter grunnlovens intensjon ”forblive” den norske folkekirke også i tiden som kommer. Det er derfor med tilfredshet jeg registrerer at det framlagte lovforslaget søker å ivareta hensynet til indre frihet for kirken samtidig som det legges rammer som vil bidra til å videreføre Den norske kirkes rolle som folkekirke.”

KA - Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon støttet

”hovedforslaget i høringsnotatet om å etablere rettslig handleevne til Den norske kirke sentralt etter modell av fristillingen mellom den lokale kirke og kommunen i 1997.”

(...) KA ”delte vurderingen av at det er nødvendig med en videre utvikling av statskirkerelasjonen som følge av grunnlovsendingene fra 2012.”

KA mente likevel at ”summen av departementets forslag kan bidra til å svekke soknets stilling og relative selvstendighet, og vurderte det slik at de løsninger som foreslås vil bidra til pulverisering av arbeidsgiveransvaret.” KA mente dessuten at lovendingene ”i sterkere grad (bør) tydeliggjøre statens (økonomiske) forpliktelser overfor Den norske kirke som folkekirke og at det i forarbeidene må bli presisert hvilke lovendinger som er av midlertidig karakter.” KA mente ”det er uheldig å betegne det nasjonale rettssubjektet ”Den norske kirke””, og mente ”et aktuelt navn kan for eksempel være ”Kirkemøtet”.”

Uttalelsene fra menighetsrådene og de kirkelige fellesrådene kan grupperes i tre forholdsvis like store kategorier. Det er de som ganske summarisk ga sin tilslutning til høringsnotatet. Det er de som i hovedsak begrenset seg til å gi tilslutning til KAs (foreløpige) høringsuttalelse. Og det er en tredje gruppe som selv formulerte uttrykk for egne standpunkter – i noe ulike retninger.

Menighetsfakultetet uttalte:

”De foreslåtte endringene fører ikke til at kirken blir en normal linjeorganisasjon med en samlet hierarkisk linje og direkte delegering fra «topp» til «bunn». På ulike måter ivaretar og viderefører forslaget embetslinjens (biskop- /prestetjenestens) og soknens selvstendighet og uavhengighet i forhold til det høyeste synodale organet, Kirkemøtet.

Dette er etter vårt syn fornuftig, og det er historiske og demokratiske, så vel som eklesiologiske gode grunner for en slik løsning.”

Også *Presteforeningen* sluttet seg til de fleste konkrete lovforslagene, men foreslo

”å lovfeste prinsippet om ”embete og råd” for å sikre den videre balansen i kirkeordningen, og for at prestetjenestens plass og rolle i kirken ikke skal svekkes.”

Det ble også uttrykt enkelte kritiske merknader til å gjennomføre den kirkelige forvaltningsreformen på det grunnlaget som høringsnotatet beskrev. De kritiske merknadene var i hovedsak knyttet til finansieringsspørsmål, og særlig kirkens mulighet til å ivareta pensjonsforpliktelsene.

Presteforeningen og *Unio* anså

”pensjonsspørsmålet som uavklart, og finner det derfor ikke forsvarlig at det gjennomføres en virksomhetsoverdragelse på det grunnlaget som er beskrevet i høringsdokumentet.”

Human-Etisk Forbund ønsket en mer omfattende lovrevisjon, som omfattet Grunnloven § 16 og avvikling av alle særskilte regler om Den norske kirke i lovverket.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn mente at

”Den norske kirkes rett til indre selvstyre må oppfylles i større grad, ved å underlegges færre statlige reguleringer.”

2.7.3 VIDERE BEHANDLING AV SAKEN

Etter at Kirkemøtet har uttalt seg om lovforslagene, tar departementet sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget. Stortinget behandler denne typen lovsaker normalt i vårsesjonen. Lovproposisjonen kan da tidligst behandles av Stortinget våren 2016, med tilhørende budsjettkonsekvenser innarbeidet i statsbudsjettet for 2017, og iverksettelse i 2017.

Hensynet til kontinuitet tilsier etter departementets syn en skrittvis reformering og omstilling av kirkeordningen, noe det også har vært bred politisk og kirkelig enighet om under de siste tiårenes kirkelige reformer. Radikale eller brå endringer kan svekke kirkens stilling som folkekirke.

De lovendringene som nå foreslås, innebærer dels nye bestemmelser, dels oppheving av noen av dagens bestemmelser. Fortsatt vil kirkeloven inneholde en rekke bestemmelser som regulerer kirkens virksomhet. Mange av bestemmelsene som foreslås ført videre, henger sammen med soknenes selvstendighet og videreføringen av den offentlige finansieringen av kirken.

Departementet har merket seg at Kirkerådet, i tråd med Kirkemøtets vedtak i 2013, arbeider ut fra et mål om at dannelsen av et nytt rettssubjekt for kirken skal følges opp av en reformfase to. Departementet antar at det da er aktuelt at kirkens forvaltningsnivåer og -oppgaver, kirkens organer og deres innbyrdes myndighets- og ansvarsfordeling blir gjennomgått og fastlegges i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En slik reform vil innebære at en rekke bestemmelser i kirkeloven vil kunne oppheves og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammelovgivning for kirken. Departementet er kjent med at Kirkerådets tidsperspektiv for denne reformfasen er iverksettelse i 2020.

Gjennom arbeidet med en ny, helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn tar departementet sikte på å foreslå nye lovbestemmelser om Den norske kirke. De endringene i kirkeloven som nå foreslås, er ikke til hinder for dette, men vil være et viktig skritt mot en senere lovgivning for kirken som kan innlemmes i en ny lov om tros- og livssynssamfunn. I en ny helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn bør lovgivningen for Den norske kirke være av rammekarakter og avstemt med lovgivningen for andre tros- og livssynssamfunn.

Departementet går ut fra at kirkens pågående arbeid med reformfase to vil omfatte kirkens organisering og soknenes plass i kirkeordningen. En rammelovgivning for Den norske kirke vil også reise spørsmålet om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, slik at kirken på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Departementet antar at en omlegging for eksempel i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form, da vil være naturlig å vurdere.

3. DEN NORSKE KIRKES RETTSLIGE HANDLEEVNE

3.1 GJELDENDE RETT

Den norske kirkes sentrale og regionale organer (Kirkemøtet, Kirkerådet, bispedømmerådene og biskopene) utøver i dag myndighet som baserer seg på statens rettslige handleevne. Slik myndighet, som i hovedsak retter seg mot kirkens sokn og kirkelig tilsatte, er tillagt disse organene i lovs form eller ved delegasjon fra Kongen eller departementet.

Prestetjenesten, under prostenes og biskopenes ledelse og tilsyn, er organisert som en statlig virksomhet. Det samme gjelder bispedømmenes og Kirkerådets administrasjoner. Kirkerådet, bispedømmerådene og andre kirkelige organer utøver statlig arbeidsgivermyndighet på grunnlag av delegasjon med særskilt hjemmel i lov

Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ”har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter”, se kirkeloven § 2 første ledd. Soknet har etter dette en rettslig selvstendighet som et stykke på vei kan sammenliknes med kommunens. I likhet med kommunestyret er ikke soknets organer (menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet) undergitt noen alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet fra andre.

På enkelte områder er det lovgitte begrensninger i soknets selvstendighet. Bestemmelsen om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke er særlig viktig. Soknets organer kan altså ikke 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, og er nærmere omtalt i departementets kommentarer nedenfor (pkt 3.5.).

3.2 BAKGRUNN

De endringene i Grunnloven som ble vedtatt 21. mai 2012, la et nytt grunnlag for den videre utviklingen av Den norske kirkes ordning og av forholdet mellom staten og kirken. I tråd med Sundvolden-erklæringen tar departementet sikte på en ytterligere selvstendigjøring av Den norske kirke. Målet er å oppnå et tydelig skille mellom stat og kirke, kirkelig selvråderett og større grad av likebehandling av tros- og livssynssamfunn. Et viktig skritt mot dette er å gjøre kirken rettslig selvstendig.

Kirkemøtet har bedt om at det ”så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke” og at ”virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for preste-tjenesten overdras til dette rettssubjektet. De nasjonale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer”.

Det er vanlig å beskrive et rettssubjekt som en fysisk eller juridisk person som kan stifte rettigheter og pådra seg forpliktelser i henhold til rettsreglene. Begrepet er nært knyttet til uttrykket *rettslig handleevne*, som betegner at en juridisk person har evne til å binde seg og påta seg rettslig og økonomisk ansvar. Det sentrale for den rettslige handleevnen er at

subjektet selv kan ha rettigheter og forpliktelser, at det kan være part i avtaler, for eksempel inngå arbeidsavtaler med arbeidstakerne, og at det kan ha partsstilling overfor domstolene og andre myndigheter.

Departementet har forstått Kirkemøtets vedtak fra 2013 som en anmodning om at det opprettes *ett* rettssubjekt, med den virkningen at kirkens nasjonale og regionale organer skal være instanser som etter nærmere bestemmelser opptrer på dette ene rettssubjektets vegne. Det er altså ikke sett som aktuelt for eksempel å foreslå bispedømmene som egne rettssubjekter.

I de endringene som foreslås, har departementet lagt til grunn at Kirkemøtet fortsatt skal utøve myndighet i medhold av konkrete lovbestemmelser, mens Kirkerådet og bispedømmerådene i større grad enn tidligere vil ivareta oppgaver etter nærmere bestemmelser gitt av Kirkemøtet.

3.3 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

Departementets forslag i høringsnotatet siktet mot å gi Den norske kirke rettigheter og forpliktelser av slikt omfang og karakter at den kan betegnes som et selvstendig rettssubjekt. Departementet antok at disse rettighetene og forpliktelsene burde utformes slik at soknets selvstendighet ikke svekkes. Det ble derfor lagt til grunn at soknets nåværende rettslige selvstendighet skulle videreføres, og at de begrensningene i denne som gjelder i dag, ikke skulle bli utvidet. Det fulgte av dette at de lovendringene som ble foreslått, avgrenset kirkens nasjonale og regionale organer fra å ha en alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknets organer.

Den foreslåtte løsningen innebar at Den norske kirkes rettslige handleevne ble utformet etter mønster av den lokale kirke, der soknet er bestemt som rettssubjektet og menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet er organer som opptrer på rettssubjektets vegne. Forslaget innebar at det i lov skulle klargjøres at Den norske kirke har en selvstendig rettslig handleevne, at Kirkemøtet opptrer på dette rettssubjektets vegne når ikke annet uttrykkelig framgår i lov og at Kirkerådet ivaretar rollen som det utøvende organet for Kirkemøtet og dermed for rettssubjektet.

Departementet antok videre at også Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene og prostene på avgrensede områder burde gis myndighet til å opptre på vegne av det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Slik myndighet ble forutsatt gitt dels gitt direkte i lov, dels av Kirkemøtet ved delegasjon i medhold av lov.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at kirkeloven § 2 fikk ny betegnelse, og at de aktuelle bestemmelsene ble formulert slik:

§ 2. Rettslig handleevne og kirkelig inndeling.

Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne. ~~Soknet har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.~~

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

Den gjeldende bestemmelsen i første ledd om at soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ikke kan løses fra denne, ble foreslått videreført. ”Den norske kirke” ville i dette leddet fortsatt bety kirken som helhet, dvs. trossamfunnet Den norske kirke.

I bestemmelsens andre ledd ble det foreslått å identifisere ”Den norske kirke” som det nye rettssubjektet. Forslaget medfører at både soknene – som i dag – og det nye rettssubjektet for Den norske kirke har rettslig handleevne.

Departementet framholdt at det følger av dette at det nye rettssubjektet for Den norske kirke ikke vil være ansvarlig for soknets økonomiske disposisjoner eller hvordan soknet ivaretar sine oppgaver som arbeidsgiver.

Det nye rettssubjektet vil være en særlig, lovregulert størrelse. Departementet ga uttrykk for at det ikke vil være naturlig generelt å karakterisere organene som opptrer på vegne av rettssubjektet som forvaltningsorganer, se forvaltningsloven § 1. Det ble likevel lagt til grunn at forvaltningsloven og offentleglova fortsatt skulle gjelde for virksomheten i de lovbestemte kirkelige organene, se kirkeloven § 38. Disse lovene får allerede anvendelse for virksomheten i soknets lovbestemte organer. Departementet antok 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.

Regler som fastsettes av kirkelige organer, for eksempel av Kirkemøtet, vil kunne karakteriseres på ulike måter. Dels vil de kunne være forskrifter i forvaltningslovens forstand, dvs. at de omhandler vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Dels vil regler som Kirkemøtet fastsetter, ha en annen karakter. Eksempel på dette vil være liturgiske bestemmelser og andre kirkelige anordninger som ikke krever hjemmel i lov og ikke i rettslig forstand etablerer rettigheter eller plikter.

3.4 HØRINGSINSTANSENE SYN

En tydelig majoritet (88 %) av høringsinstansene støttet i hovedsak departementets forslag om etablering av Den norske kirkes rettslige handleevne. Så godt som samtlige av de som uttrykkelig uttalte seg om spørsmålet, ga sin tilslutning til at soknets rettslige selvstendighet videreføres.

Kirkerådet var enig i den forståelsen av Kirkemøtets anmodningsvedtak som departementet hadde uttrykt og lagt til grunn i høringsnotatet:

”I dette ligger samtidig at Kirkerådet er enig med departementets overordnede tilnærming omtalt på side 22 med å utforme det nasjonale rettssubjektet etter mønster av den lokale kirke (...).”

Hovedtyngden av høringsinstanser så forslagene

”som et første skritt på veien mot å gi kirken større selvstendighet og at det i neste skritt vil være aktuelt med en kortere rammelov som regulerer forholdet mellom staten og Den norske kirke” (*Stavanger kirkelige fellesråd*).

Et mindretall ønsket at det nye rettssubjektet skulle avgrenses på en annen måte i forhold til soknene, at det skulle gis et annet navn eller at Kirkerådet eller Kirkemøtet skulle identifiseres som rettssubjektet.

Kirkerådet mente

”det bør 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.

(...)

En måte å gi rettslig uttrykk for forholdet mellom soknene og det nye rettssubjektet, kan være denne:

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

Den norske kirke har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

Ved siden av soknets organer, har Den norske kirke nasjonale og regionale organer.

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.

Som enheter innenfor Den norske kirke har hvert enkelt sokn den samme rettslige stillingen som Den norske kirke har etter bestemmelsen ovenfor.

Kirkerådet støtter departementets forslag side 22 om ikke å utstyre kirkens nasjonale og regionale organer med en alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknets organer”.

Når det gjelder spørsmålet om forholdet mellom soknens rettslige selvstendighet og sentralkirkelig myndighetsutøvelse hadde Kirkerådet følgende merknad til høringsnotatets

formulering om at ”forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet bør vurderes i en senere fase”:

”det er viktig allerede i denne reformfase å velge en løsning på ovennevnte problemstilling som er egnet til å ivareta også de fremtidige behov. Kirkerådet ber departementet vurdere om løsningen på dette punkt er av så prinsipielt viktig karakter at den ikke bør være gjenstand for stadige endringer.”

Oslo kirkelig fellesråd tok opp spørsmålet om Kirkemøtets sammensetning, og mente

”den representasjon som er fastsatt i kirkeloven pr i dag ikke avspeiler dagens finansiering”, og anbefalte at det sikres ”tilstrekkelig representasjon i Kirkemøtet også fra fellesrådene”.

KA anmodet om

”at det gjennomføres en grundig vurdering og høring om Kirkemøtets sammensetning og valgordning før staten overlater omfattende organiseringskompetanse til Kirkemøtet”.

3.5 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Departementet har merket seg at det er bred oppslutning blant høringsinstansene om at det nye rettssubjektets rettslige handleevne bør utformes slik at ikke soknets selvstendighet svekkes. Samtidig mener departementet det er viktig å videreføre den begrensning og de forutsetninger som ligger i at et sokn ikke kan løses fra Den norske kirke, jf. kirkeloven § 2.

Dette betyr først og fremst at de organene som opptrer på soknets vegne, for eksempel menighetsråd, menighetsmøte og sokneprest, ikke kan treffe noe gyldig vedtak om at soknet (menigheten) skal søke tilknytning til et annet trossamfunn eller etablere seg som et nytt og selvstendig trossamfunn. Det følger også av bestemmelsen at heller ikke regionale eller sentrale kirkelige organer kan treffe noe slikt vedtak. En menighet eller et sokn kan altså ikke ekskluderes fra trossamfunnet Den norske kirke. Departementet legger for øvrig til grunn at heller ikke enkeltmedlemmer kan ekskluderes fra det kirkesamfunnet som i Grunnloven § 16 omtales som Norges folkekirke.

Departementet forstår ellers forbudet mot å løse soknet fra Den norske kirke slik at sokn/menighet ikke kan omgjøres til foreninger, selskaper, stiftelser eller liknende juridiske innretninger. 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.

Videre følger det av bestemmelsen i § 2 første ledd 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.

Departementet har vurdert ulike tilnærminger til utformingen av kirkens rettslige handleevne. Regulering av kirkens rettslige stilling har som utgangspunkt at vår lovgivning ikke har rettslige størrelser eller kategorier som kirken uten videre kan identifiseres eller sammenliknes med. Det er dette som er bakgrunnen for at kirken er, og etter departementets forslag fortsatt vil være, en særlovregulert størrelse.

Departementet har vurdert om den rettslige handleevnen kunne legges direkte til Kirkemøtet, i stedet for til et rettssubjekt som Kirkemøtet er organ for. Vanskeligheten med en slik løsning er at "Kirkemøtet" da blir en betegnelse både på et organ og på et rettssubjekt. Tvetydigheten i begrepet "Den norske kirke" byttes ut med en tilsvarende tvetydighet i begrepet "Kirkemøtet".

De øvrige regionale og sentrale kirkelige organer måtte i en slik modell tillegges myndighet direkte i lov, og også bemyndiges til å opptre på vegne av Kirkemøtet. Dette ville fordra en mer omfattende lovregulering enn departementets forslag.

Departementet har også overveid Kirkerådets forslag om at soknet burde være omfattet av eller inngå i rettssubjektet Den norske kirke, slik at det ikke skjelnes 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.

Departementet 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 rettslige 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 lovtviklingen som det nå fremmes forslag om, uten at det får uønskede virkninger i form av forskjøvet balanse mellom lokalkirkelig selvstyre og sentralkirkelig myndighet.

Departementet har merket seg synspunktet fra noen høringsinstanser om at Kirkemøtets endrede mandat og stilling kunne tilsi en gjennomgang av dette organets sammensetning og valgordning, men har ikke funnet å ville ta opp forslag om slike endringer ved denne anledningen.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn forslaget i høringsnotatet om regulering av Den norske kirkes rettslige handleevne.

4. DEN NORSKE KIRKE SOM ARBEIDSGIVER

4.1 GJELDENDE RETT

Prester, proster, biskoper og tilsatte ved bispedømmekontorene og Kirkerådets administrasjon er i dag tilsatt i staten, som tjenestemenn eller embetsmenn. Tilsettingsforholdet er dels regulert gjennom tjenestemannsloven, dels ved bestemmelser gitt av Kongen i medhold av Grunnloven § 3. I tjenestemannsloven er det bl.a. gitt bestemmelser om tilsetting, avskjed, suspensjon og ordensstraff.

Kongen har i forskrift om tilsetting av menighetsprester fastsatt bl.a. kvalifikasjonskrav for tilsetting i prestestilling. Det er ikke fastsatt tilsvarende bestemmelser for tilsatte ved bispedømmekontorene og Kirkerådet.

I kirkeloven § 23 er tilsettingsmyndigheten for proster og prester lagt til bispedømmerådet. For andre kirkelige tjenestemenn i staten er denne myndigheten fastsatt etter bestemmelse av Kongen. Etter kirkeloven § 25 tilsetter Kirkerådet daglig leder og øvrig personale ved sin administrasjon, men kan delegerer denne myndigheten til et tilsettingsråd. Kirkerådet tilsetter etter samme paragraf også biskoper, i samsvar med forskrift fastsatt av Kirkemøtet. Disse lovbestemmelsene gir adgang til å legge tilsettingsmyndigheten annet sted enn det som følger av tjenestemannsloven.

I Personalreglement for prester i Den norske kirke, fastsatt i medhold av tjenestemannsloven, er det bl.a. fastsatt prosedyrer for behandling av tilsettings- og disiplinærsaker. Reglementet har også bestemmelser om klage i slike saker. Reglementet gjelder for alle menighetsprester, proster og biskoper, og så langt det passer også for prester med særskilt tjeneste (studentprester, døveprester, fengselsprester) som tilsettes av bispedømmerådet og omfattes av tjenestemannsloven. Også for tilsatte ved bispedømmekontorene og ved Kirkerådet er det fastsatt personalreglementer.

Statens arbeidsgiveransvar for prestene ivaretas under departementets myndighet i et samvirke mellom bispedømmerådet og biskopen. Bispedømmerådet treffer som budsjettmyndighet alle arbeidsgiverbeslutninger som har budsjettmessige virkninger, med mindre myndigheten ved særskilt bestemmelse er lagt et annet sted. Samtidig ivaretar biskopen arbeidsgivers alminnelige styringsrett, med mindre avgrensede deler av denne myndighet ved særskilt bestemmelse er lagt til andre.

Biskop og bispedømmeråd har et felles sekretariat som i det daglige ivaretar oppgaver på deres vegne. Bispedømmerådet, i det daglige stiftsdirektøren, har både budsjettansvar og ansvar for å ivareta arbeidsgivers styringsrett overfor ansatte i sekretariatet. Tilsvarende gjelder for kirkerådsdirektøren og ansatte i det sentralkirkelige sekretariatet, som ivaretar oppgaver på vegne av Kirkemøtet, Kirkerådet, herunder Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd, Den norske kirkes lærenemnd og Bispemøtet.

4.2 BAKGRUNN

Et viktig motiv for de foreslåtte lovendringene er å legge grunnlaget for å overføre statens arbeidsgiveransvar for kirkelig tilsatte, dvs. prestene, biskopene og de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådet, til Den norske kirke. Dette står sentralt i Kirkemøtets vedtak i 2013 og framstår også som en naturlig konsekvens av grunnlovsendringene i 2012.

4.3 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

Departementet la i høringsnotatet vekt på at Den norske kirke som arbeidsgiver i hovedsak bør føres inn under den alminnelige arbeidsrettslige lovgivningen (arbeidsmiljøloven, arbeidstvistloven, ferieloven m. fl.), og at lovgivningen i begrenset grad bør fastsette særskilte regler for Den norske kirke som arbeidsgiver.

Med Kirkemøtet som øverste organ for det foreslåtte nye rettssubjektet for kirken, mente departementet det er Kirkemøtet som bør få 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. Lovgrunnlaget for Kirkemøtets og Kirkerådets myndighet som arbeidsgiver ville etter høringsnotatets forslag være de foreslåtte lovbestemmelsene om Kirkemøtets og Kirkerådets alminnelige kompetanse. Departementet foreslo etter dette ikke særskilte bestemmelser som uttrykkelig la ansvaret for å regulere og utøve den sentrale arbeidsgivermyndigheten til henholdsvis Kirkemøtet og Kirkerådet.

Departementet viste i høringsnotatet til at kirkeloven § 35 har en bestemmelse om at de enkelte menighetsrådene og kirkelige fellesrådene kan ”gi en sammenslutning av menighetsråd og kirkelige fellesråd fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på soknets vegne”. Bestemmelsen kom inn i kirkeloven i 1996 som følge av soknenes rettslige selvstendigjøring. Bestemmelsen ble sett som nødvendig for at soknets organer kunne avgi myndighet til en arbeidsgiverorganisasjon.

Selv om det kan reises spørsmål om det er nødvendig å ha en lovhjemmel for at Kirkemøtet skal kunne avgi myndighet til en arbeidsgiverorganisasjon, kom departementet til at det var hensiktsmessig å innarbeide en bestemmelse om dette, på samme måte som det er gitt slik bestemmelse for soknets organer. 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 begrensning av Kirkerådets alminnelige utøvende arbeidsgivermyndighet.

Den aktuelle bestemmelsen ble foreslått inntatt i kirkeloven § 24 og utformet slik:

Kirkemøtet kan gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på Den norske kirkes vegne.

Det ble i tillegg foreslått at Kirkemøtet skulle gis en særskilt lovregulert myndighet til å fastsette tjenesteordninger for biskoper, proster og prester. Lovforslag om dette er gjengitt i pkt. 10.5.

KA minnet om at de har ønsket

”en kirkelig organisering der alle som arbeider på lokalt plan i Den norske kirke skulle ha et demokratisk organ som opptrer på vegne av det lokale rettssubjekt som sin felles arbeidsgiver.”

KA uttalte at ”de ser det kan være overbevisende religionspolitiske grunner til” tilbakeholdenhet med å fastsette en slik ordning ved lov nå, men ønsket blant annet en lovfestet lokalkirkelig uttalerett ved prestedstillinger.

KA mente at det i denne overgangsperioden burde gjøres tydelig i lovs form at Kirkerådet som utøvende organ for det sentrale rettssubjektet hadde myndighet til å ivareta det sentrale arbeidsgiveransvaret, og viste til sammenhengen mellom økonomi og personalansvar.

Mange av høringsinstansene var opptatt av spørsmålet om framtidig organisering av arbeidsgivermyndigheten i kirken. Det ble framsatt ulike syn på spørsmålet om prestene bør få soknet som arbeidsgiver, slik at det blir en felles arbeidsgiver for alle som arbeider i soknet.

Askvoll sokneråd uttalte det mange mente om dette spørsmålet:

”Askvoll sokneråd sluttar seg til modellen som vert skissert for overføring av arbeidsgivaransvaret for prestar og andre tilsette ved bispedømmeråda/Kyrkerådet til eit nytt nasjonalt rettssubjekt, men vil likevel understreke at overføringa av arbeidsgivaransvaret ikkje må sementere ordninga med det todelte arbeidsgivaransvaret vi har i lokalkyrkja i dag”.

Et annet, ikke like representativt synspunkt, ble uttrykt av *Saltdal felles menighetsråd* som mente ”arbeidsgiveransvaret for alle kirkelige ansatte bør ligge på et overordnet nivå som kirkerådet – med delegasjon til bispedømmerådene.”

Kirkerådet sluttet seg til departementets forslag om at Kirkemøtet bør få 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.

”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.”

Oslo biskop og *Oslo bispedømmeråd* foreslo at bestemmelsen om tilsetting av biskop i § 24 bør endres til: ”Kirkemøtet vedtar ordning for tilsetting av biskoper”.

Presteforeningen (PF) og *Unio* foreslo å lovregulere arbeidsgivers og arbeidstakerorganisasjonenes plikt til å oppta forhandlinger og inngå tariffavtaler for ansatte i Den norske kirke etter mønster av tjenestetvistloven § 2. PF og Unio, med tilslutning fra

Nidaros biskop, mente også at det fortsatt bør være fastsatt i lov at tilsetningsmyndigheten for prester skal ligge til bispedømmerådet.

Under 10 % av de som har avgitt uttalelse, tok stilling til forslaget om å lovhjemle at Kirkemøtet kan melde rettssubjektet Den norske kirke inn i en arbeidsgiverorganisasjon. De fleste av disse ga sin tilslutning til dette.

4.5 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Det overordnede arbeidsgiveransvaret vil etter departementets forslag ligge til Kirkemøtet. Kirkemøtet vil i hovedsak ivareta dette ved å fastsette regler og budsjettmessige føringer (se kap. 12 nedenfor), mens det vil være Kirkerådet som ivaretar utøvelsen av det sentrale arbeidsgiveransvaret på Kirkemøtets og dermed rettssubjektets vegne. Dette vil Kirkerådet kunne gjøre i kraft av sin alminnelige rolle etter kirkeloven § 25, og uten særskilt delegasjon fra Kirkemøtet. Når det gjelder behovet for å gjøre tydelig hvilke andre organer som ivaretar ulike arbeidsgiveroppgaver på vegne av det nye rettssubjektet, viser departementet til Kirkerådet som uttaler:

”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.”

Departementet viser for øvrig til den foreslåtte bestemmelsen i kirkeloven § 23 om at Kirkerådet kan pålegge oppgaver og delegere myndighet til bispedømmerådet, og mener en slik bestemmelse er nødvendig for at Kirkerådet skal kunne ivareta sitt ansvar både for økonomien og som arbeidsgiver.

Det kunne vært eksplisitt uttrykt i lov at arbeidsgivermyndigheten for rettssubjektet for Den norske kirke skal ligge til Kirkemøtet og at ansvaret for utøvelsen av dette skal ligge til Kirkerådet. Departementet mener imidlertid at dette ikke ville innebære realitetsendringer i forhold til høringsforslaget. En slik mer detaljert lovregulering vil også kunne innebære at muligheten for endring og utvikling begrenses. En mer eksplisitt lovregulering av de sentrale og regionale organenes arbeidsgivermyndighet vil også utløse behov for mer omfattende regulering av delegasjonsadgangen på dette området.

Slik departementet ser det, framstår forslag om å lovregulere lokalkirkelige organers uttalerett ved tilsetting som en unødvendig detaljregulering i lov. Dette er noe Kirkemøtet vil kunne sikre gjennom å fastsette saksbehandlingsregler for tilsetting.

Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig ved denne anledningen å foreslå endringer i lovbestemmelsen om bispetilsetting. Forslag om dette aktualiserer en rekke spørsmål vedrørende utøvelse av arbeidsgivermyndighet overfor biskopene. Departementet mener 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.

Departementet har også vurdert forslaget om å lovregulere arbeidsgivers og arbeidstakerorganisasjoners plikt til å oppta forhandlinger og inngå tariffavtaler for ansatte i Den norske kirke etter mønster av tjenestvistloven § 2.

Bakgrunnen for forslaget er at arbeidstvistloven (som gjelder på privat sektor) ikke har regel som gir organisasjoner eller andre en formell rett overfor motparten i arbeidslivet til å kreve forhandlinger om ny eller revidert tariffavtale. Motparten har derfor heller ingen formell plikt til å delta i slike forhandlinger. Den reelle forhandlingsretten som partene likevel kan sies å ha etter arbeidstvistloven, bygger på reglene om aktivisering av meklingsinstituttet og på den trussel om bruk av arbeidsrettslige kampmidler som kan settes bak et krav om forhandlinger.

Tjenestvistloven (som gjelder for arbeidsforhold i staten) har for sitt område en ordning med formell forhandlingsrett, som er forbeholdt visse organisasjoner. Ordningen innebærer en tilsvarende forhandlingsplikt for motparten.

Departementet viser til at spørsmålet om lovfesting av forhandlingsrett på privat sektor har vært utredet (NOU 1996:14 og NOU 2001:14), men at forslag om dette ikke ble vedtatt ved Stortingets behandling av ny arbeidstvistlov (Prop. 134 L (2010–2011) Lov om arbeidstvister (arbeidstvistloven) og lov om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven) m.m.)

Departementet mener det ikke er ønskelig å regulere Den norske kirke som arbeidsgiver mer omfattende enn det som følger av den alminnelige lovgivning på det arbeidsrettslige området. Forslaget om lovbestemmelse vedrørende dette innebærer heller ingen realitetsendringer. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner i kirken vil som andre i privat sektor i realiteten uansett ha forhandlingsrett etter arbeidstvistloven, blant annet på grunnlag av reglene om mekling.

5. RETTSLIGE SPØRSMÅL VED VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE

5.1 GJELDENE RETT

5.1.1 VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE

Som statlige tjenestemenn omfattes prestene, prostene, biskopene og de tilsatte ved Kirkerådets og bispedømmenes administrasjoner ikke bare av tjenestemannslovens bestemmelser. Også arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse så fremt annet ikke er fastsatt, se arbeidsmiljøloven § 1-2. Av arbeidsmiljøloven § 16-1 følger det at reglene om virksomhetsoverdragelse gjelder ved overdragelse av en virksomhet til en annen arbeidsgiver.

Departementet legger til grunn at en overføring av de statskirkelige virksomhetene til et rettssubjekt utenfor staten vil være en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand, og at arbeidsmiljølovens bestemmelser på området dermed vil gjelde for alle berørte embets- og tjenestemenn.

En virksomhetsoverdragelse innebærer som utgangspunkt at tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet, overføres uendret til ny

arbeidsgiver. Det følger av arbeidsmiljøloven § 16-2 første ledd at arbeidstakernes arbeidsavtale og arbeidsforhold på tidspunktet for overføringen skal fortsette å løpe uavhengig av skiftet av arbeidsgiver. 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.

Den nye arbeidsgiveren kan ikke ensidig endre eller frata arbeidstakeren en rettighet vedkommende har i henhold til arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet, men den nye arbeidsgiveren vil på vanlig måte ha adgang til å gjennomføre endringer i kraft av sin alminnelige styringsrett.

Det kreves ingen særskilt aktivitet fra arbeidsgiver eller arbeidstaker for at rettighetene føres videre ved virksomhetsoverdragelsen. Rettighetsovergangen skjer automatisk på grunnlag av overdragelsen.

5.1.2 RESERVASJONSRETTE

Bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kap. 16 innebærer en rett for de tilsatte til å følge med over i den nye virksomheten ved en virksomhetsoverdragelse. Det følger samtidig av arbeidsmiljøloven § 16-3 at arbeidstakerne kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. De tilsatte vil altså ikke ha noen plikt til å bli med når virksomheten skilles ut. Retten til å motsette seg betegnes som reservasjonsrett.

Dersom den tilsatte velger å utøve reservasjonsretten, skal vedkommende skriftlig underrette nåværende arbeidsgiver om dette. Nåværende arbeidsgiver kan sette en frist for utøvelse av denne retten, som ikke kan være kortere enn 14 dager etter at vedkommende arbeidstaker mottok informasjon om virksomhetsoverdragelsen. Dersom reservasjonsretten benyttes, er det i staten lagt til grunn at tjenestemannen formelt må sies opp av den statlige virksomheten fra det tidspunktet virksomheten blir skilt ut. Ved utøvelsen av reservasjonsretten vil imidlertid arbeidstakeren på visse vilkår ha fortrinnsrett til ledig stilling i staten i en periode som begynner å løpe fra varsel om oppsigelse og løper inntil 12 måneder etter fratreden (utløpet av oppsigelsesfristen), jf. tjenestemannsloven § 13. Årsaken er at arbeidstakeren i et slikt tilfelle anses for ikke å være tilbudt en ”passende stilling i staten”. Ventelønn vil neppe kunne gis, da arbeidstakeren har fått tilbud om ”annet høvelig arbeid” (utenfor staten).

5.1.3 VALGRETT

Dersom kun *deler* av en virksomhet er overført til ny arbeidsgiver, og en arbeidstaker utøver sin reservasjonsrett, kan det dukke opp spørsmål om arbeidstakeren da kan kreve eller velge å bli igjen hos sin tidligere arbeidsgiver.

Hovedregelen, som nesten alltid slår igjennom, er at ansettelsesforholdet hos overdragende arbeidsgiver opphører ved en virksomhetsoverdragelse. Det eksisterer imidlertid en unntaksvis og ulovfestet valgrett for arbeidstaker dersom overføringen til ny arbeidsgiver fører til vesentlige negative endringer i arbeidstakerens situasjon. Endringene må være av en særlig inngripende karakter for at arbeidstaker skal ha valgrett.

Det er departementets oppfatning at den foreslåtte overføringen av den statskirkelige virksomheten til et fortsatt statlig finansiert rettssubjekt for Den norske kirke ikke medfører slike endringer at det gir valgtrett.

5.1.4 SÆRLIGE FORHOLD FOR EMBETSMENN

De biskopene som i dag er utnevnt av Kongen (tilsettingsmyndigheten for biskoper og proster ble i 2011 overført til henholdsvis Kirkerådet og bispedømmerådene), er avsettelige embetsmenn etter Grunnloven § 22 første ledd. Proster utnevnt av Kongen er uavsettelige embetsmenn, se Grunnloven § 22 annet ledd. Det samme gjelder sokneprester og residerende kapellaner som ble utnevnt av Kongen før tilsettingsmyndigheten for disse stillingene ble overført til bispedømmerådene i 1989.

Overføring av ansvaret for prestedtjenesten til et kirkelig rettssubjekt innebærer at tjenesten (prestenes arbeidsoppgaver) bortfaller som del av statens egen virksomhet. Det følger av tjenestemannsloven §§ 9 og 10 at bortfall av arbeid er saklig grunn til oppsigelse. Disse bestemmelsene gjelder imidlertid ikke for embetsmenn, som ikke kan sies opp, men må avskjediges enten ved dom (uavsettelige embetsmenn) eller av Kongen i statsråd (avsettelige embetsmenn). Bortfall av stillingen kan for disse ikke begrunne avskjed. Arbeidsforholdet til embetsinnehavere som reserverer seg, vil derfor ikke opphøre ved en virksomhetsoverdragelse. Staten vil imidlertid ha adgang til å frata de kirkelige embetsmennene deres funksjoner dersom noen av disse embetsmennene ønsker å bruke reservasjonsretten ved en utskilling av kirken fra staten,

5.1.5 TARIFFAVTALER

Det statlige avtaleverket består av to typer avtaler. Den ene omfatter Hovedavtalen i staten og tilhørende tilpasningsavtaler for de enkelte statlige virksomhetene. Denne delen av avtaleverket regulerer hvordan partsforholdet mellom arbeidsgiveren og arbeidstakerne skal utøves. Den andre typen avtaler omfatter Hovedtariffavtalen i staten, som sammen med sentrale og lokale særavtaler regulerer lønns- og arbeidsvilkår.

Etter arbeidsmiljøloven § 16-2 annet ledd blir ny arbeidsgiver ved en virksomhetsoverdragelse bundet av tariffavtaler som tidligere arbeidsgiver har inngått, med mindre den nye arbeidsgiveren senest tre uker etter overdragelsestidspunktet erklærer seg ubundet.

Selv om ny arbeidsgiver erklærer seg ubundet, har de overførte arbeidstakerne rett til å beholde sine individuelle lønns- og arbeidsvilkår som følger av tidligere tariffavtaler. Denne retten gjelder likevel bare fram til tidligere tariffavtaler utløper, eller til det inngås ny tariffavtale mellom den nye arbeidsgiveren og arbeidstakerne. Rettighetsoverføring av slike individuelle arbeidsvilkår skjer automatisk i kraft av overdragelsen, på samme måte som med andre individuelle vilkår.

Spørsmål om automatisk overføring av visse pensjonsrettigheter (avtalefestet pensjon) kommer i en noe annen stilling. Spørsmålet er behandlet i kapittel 14.

5.1.6 MEDBESTEMMELSE

Alle spørsmål knyttet til en virksomhetsoverdragelse er gjenstand for informasjon og drøfting med de tillitsvalgte. De nærmere kravene til medbestemmelse følger både av arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen i staten. Hovedavtalen i staten, som regulerer partsforhold, vil ikke gjelde etter en virksomhetsoverdragelse, siden staten da ikke lenger er part.

Av arbeidsmiljøloven § 16-5 framgår de tillitsvalgtes rett til informasjon og drøfting ved en virksomhetsoverdragelse. Bestemmelsen lister opp hvilke punkter informasjonen skal omfatte: grunnen til overdragelsen, fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen, de rettslige, økonomiske og sosiale følgene for arbeidstakerne, endringer i tariffmessige forhold, planlagte tiltak overfor arbeidstakerne, reservasjons- og fortrinnsretten og fristen for å utøve denne retten. Det følger av arbeidsmiljøloven § 16-6 at denne informasjonsplikten ikke bare gjelder overfor de tillitsvalgte, men overfor alle de berørte arbeidstakerne.

Hovedavtalen i staten og tilpasningsavtalene for den enkelte virksomheten danner grunnlaget for arbeidstakernes medbestemmelsesrett. Av Hovedavtalen framgår at medbestemmelsesretten skal utøves gjennom tillitsvalgte, og på en slik måte at arbeidstakerne blir trukket inn i utrednings- og beslutningsprosessene så tidlig som mulig.

Retten til medbestemmelse skal likevel gjennomføres med den begrensningen at den ikke griper inn i de politiske myndighetenes beslutninger. De tillitsvalgte har imidlertid krav på informasjon om politiske beslutninger.

5.2 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

Departementet viste i høringsnotatet til de ovenfor gjengitte generelle bestemmelsene om virksomhetsoverdragelser. Departementet mente disse på vanlig måte burde legges til grunn ved en utskilling av de kirkelige virksomhetene fra staten.

Under forutsetning av at Stortinget våren 2016 har vedtatt de nødvendige lovendringene for gjennomføring av en virksomhetsoverdragelse fra 2017, antok departementet at melding om virksomhetsoverdragelsen ville kunne gis tidlig i annet halvår 2016.

Departementet la til grunn at embetsmenn som motsetter seg overføring av sitt tilsettingsforhold 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. Departementet mente det er usikkert om spørsmålet i det hele tatt vil komme opp som en konkret problemstilling i forbindelse med den foreslåtte virksomhetsoverdragelsen. Departementet antok at kirkelig tilsatte, både prestene, kirkelige embetsmenn og andre, i alminnelighet ikke vil se grunn til å gjøre bruk av reservasjonsretten. Departementet uttalte samtidig at dersom noen kirkelige embetsmenn ønsker å reservere seg mot overføring, ville hver sak bli vurdert individuelt.

Ved gjennomføring av den foreslåtte reformen, ville departementet som en del av forberedelsene utvikle et opplegg for informasjon og drøfting i samarbeid med kirken og tjenestemannsorganisasjonene.

5.3 HØRINGSINSTANSENE'S SYN

Det ble i høringen ikke framført oppfatninger om de gjeldende rettslige forholdene ved virksomhetsoverdragelsen som avviker fra departementets framstilling ovenfor.

Fagforbundet pekte imidlertid på at staten tidligere i sammenheng med fristilling av virksomheter har

”lovfestet at tjenestemenn for en begrenset periode på 3 år har fortrinnsrett til stilling i staten og ventelønn etter Tjenestemannslovens § 13. (Se nærmere om dette for eksempel i Ot.prp. nr. 66 2000–2001 Om lov om helseforetak m.m. Se side 179).
Fagforbundet ber om at tilsvarende bestemmelse innarbeides i Kirkeloven.”

NTL viste til det samme og forutsatte at ”en virksomhetsoverdragelse av Den norske kirke legger en tilsvarende ordning til grunn for de ansatte.”

5.4 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Departementet har vurdert spørsmålet om å lovfeste en særskilt rett til ventelønn og fortrinnsrett til stilling. Spørsmålet gjelder de statlige arbeidstakerne som ikke motsetter seg overføring, og som etter virksomhetsoverdragelsen dermed får Den norske kirke som arbeidsgiver. Forslaget fra arbeidstakerorganisasjonene er at disse skal gis en fortrinnsrett til stilling i staten og rett til ventelønn, dersom de i løpet av de første tre årene etter virksomhetsoverdragelsen blir sagt opp fra sin stilling i Den norske kirke. Skal de gis en slik rett, må dette bestemmes i lov.

Når slike ordninger tidligere har blitt etablert, har det i hovedsak vært knyttet til fristilling av virksomheter som er blitt konkurranseutsatt i et marked, eller hvor det av andre grunner har heftet usikkerhet ved stillinger som overføres, for eksempel ved at de kunne komme til å bli rasjonalisert bort som følge av endringen. Staten har de senere år vært tilbakeholden med å gå inn på slike ordninger. Eksemplet med helseforetakene fra 2001 som *Fagforbundet* viser til, er, sammen med NSB og Posten, så vidt departementet kjenner til de siste gangene dette ble gjort.

Departementet gjør oppmerksom på at det ved en slik lovregulering normalt har vært fastsatt at det er den utskilte virksomheten som har plikt til å betale den lovfestede ventelønnen.

Departementet mener det ikke hefter en slik usikkerhet for de stillingene som overføres fra staten til Den norske kirke som i de eksemplene det er vist til, noe som etter departementets syn ikke tilsier en lovfestet særordning om ventelønn og fortrinnsrett. Departementet viser til at den kirkelige virksomheten som føres ut av staten og til en selvstendigkjort kirke, vil være som før og at den fortsatt vil være fullt ut finansiert av staten.

6. KIRKEMØTET

6.1 GJELDENDE RETT

Kirkemøtet består etter kirkeloven § 24 av medlemmene av bispedømmerådene og ett medlem valgt etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet.

Kirkemøtet skal fremme det kristelige liv og samarbeidet i Den norske kirke, verne og fremme samisk kirkeliv og ivareta kirkens internasjonale og økumeniske oppgaver.

Møtet er Den norske kirkes øverste representative organ, og fastsetter på dette grunnlaget blant annet kirkens liturgier. Liturgiernes bestemmelser for de kirkelige handlingene og det gudstjenstlige livet er en del av de rammer eller vilkår som følger av å være sokn i Den norske kirke. Dette er imidlertid ikke bestemmelser med lovs kraft, men mer reguleringer av samme type som Kongens anordningsmyndighet (regelmyndighet) etter den tidligere Grunnloven § 16.

Kirkemøtet er videre tillagt myndighet i lov, og kan med slik hjemmel på enkelte områder treffe vedtak som er rettslig forpliktende for soknene og kirkelig tilsatte.

Kirkemøtet utfører for øvrig etter kirkeloven § 24 fjerde ledd ”de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet”. I medhold av denne bestemmelsen er det delegert til Kirkemøtet å utøve statlig myndighet på enkelte nærmere angitte områder.

Kirkemøtet er overordnet Kirkerådet, som iverksetter dets beslutninger.

6.2 BAKGRUNN

Når Den norske kirke etter forslaget til endring i kirkeloven § 2 er etablert som et selvstendig rettssubjekt er det naturlig å klargjøre uttrykkelig at det er Kirkemøtet som er dette subjektets øverste organ, og som opptrer på dets vegne når ikke myndighet ved lov eller i medhold av lov er lagt til andre.

Så lenge Den norske kirkes sentrale og regionale organer er såpass omfattende lovregulert som forslaget legger opp til, bør Kirkemøtets adgang til å delegere sin myndighet hjemles i lov.

6.3 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

Departementet foreslo at det ble tatt inn i kirkeloven § 24 et nytt ledd som fastsetter at Kirkemøtet opptrer på det nye rettssubjektets vegne når det ikke er fastsatt noe annet i lov eller i medhold av lov.

Videre ble det foreslått at Kirkemøtet gis en alminnelig adgang til å delegere myndighet til Den norske kirkes regionale og nasjonale organer. I tillegg til Bispemøtet, den foreslåtte klagenemnda og bispedømmerådene, foreslo departementet at også biskopene og prostene skulle identifiseres som instanser det kunne delegeres til, jf. kap. 9 nedenfor.

Det ble ikke foreslått en tilsvarende delegasjonshjemmel for Kirkerådet. Dette var begrunnet i 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 den enkelte tilfellet.

Departementet reiste i høringsnotatet spørsmål om det er nødvendig å lovregulere Kirkemøtets oppgaver og myndighet så omfattende som i gjeldende lov når det gis alminnelig myndighet til å opptre på vegne av rettssubjektet Den norske kirke. Det ble vurdert om Kirkemøtet fortsatt trenger konkret lovhjemmel til å vedta for eksempel retningsgivende planer og programmer for kirkelig virksomhet eller retningslinjer for kirkelig inndeling, slik det har etter gjeldende kirkelov § 24 tredje ledd. Departementet pekte på at Kirkemøtet i kraft av sin posisjon som øverste representative organ i Den norske kirke vil kunne treffe bestemmelser som gir rammer og vilkår for virksomheten i soknene, se også § 24 andre ledd.

Den gjeldende bestemmelsen i bokstav c om kvalifikasjonskrav og tjenesteordning mente departementet kom i en litt annen stilling og derfor uansett burde videreføres. Departementet mente Kirkemøtet fortsatt burde ha eksplisitt hjemmel til å fastsette kvalifikasjonskrav og tjenesteordninger for stillinger som har soknet ved kirkelig fellesråd som arbeidsgiver.

For å unngå uklarhet, særlig om Kirkemøtets myndighet overfor soknene, foreslo departementet at den gjeldende bestemmelsen i § 24 tredje ledd videreføres. Departementet viste til at det heller ikke i dag er enkelt å beskrive presist Kirkemøtets myndighet overfor soknene. Departementet antok at forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet burde vurderes nærmere i en senere fase. Det foreliggende forslaget tok sikte på å videreføre soknets selvstendighet som i dag.

I høringsnotatet drøftet departementet også spørsmålet om Kirkemøtet burde ha adgang til å delegere oppgaver til soknets organer. Det var departementets oppfatning at det ikke kunne utledes noen slik adgang av soknets tilhørighet til Den norske kirke. Kirkemøtet ville ikke, etter departementets oppfatning, kunne bemyndige soknene til å ivareta oppgaver på vegne av Den norske kirke, og heller ikke kunne instruere dem i utøvelsen av slike oppgaver, i kraft av å være Den norske kirkes øverste representative organ og den som opptre på dette rettssubjektets vegne. Dersom Kirkemøtet skulle gis slik myndighet i den lovkonstruksjonen som ble foreslått, mente departementet det måtte skje i form av en uttrykkelig lovhjemmel, dvs. at både Kirkemøtets delegasjonsadgang og plikten for soknets organer til å ivareta de delegerte oppgavene, må fastsettes i lov.

Etter gjeldende bestemmelser i kirkeloven § 9 åttende ledd og § 14 femte ledd utfører henholdsvis menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet ”de oppgaver som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet”. Bestemmelsen gir vid adgang til å legge oppgaver til soknets organer. Verken Kongen eller departementet har benyttet denne adgangen.

Departementet vurderte i høringsnotatet om denne myndigheten burde oppheves eller legges til Kirkemøtet. Det ble pekt på at å legge slik myndighet til Kirkemøtet kunne bidra til å svekke soknets selvstendighet. Delegasjonsadgang vil alltid innebære at det etableres et over- og underordningsforhold, men likevel begrenset til det området som delegasjonen omfatter.

Vedtak på grunnlag av delegasjon vil også kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser. På denne bakgrunnen fant departementet ikke å ville foreslå slik delegasjonsadgang. Det ble samtidig pekt på at en slik lovfestet delegasjonsadgang ville være nødvendig dersom det for eksempel var ønske om å legge tilsettingsmyndigheten for prester til de kirkelige fellestrådene.

Fra kirkelig hold hadde det vært reist spørsmål om å få klarere habilitetsregler for Kirkemøtets medlemmer. Departementet utformet ikke forslag til lovbestemmelser om dette, men ga uttrykk for at det ville vurdere spørsmålet på bakgrunn av høringen.

Departementet foreslo på denne bakgrunnen at de aktuelle bestemmelsene i kirkeloven § 24 tredje ledd og følgende ble utformet slik:

Kirkemøtet

- a) gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område,
- b) fastsetter retningsgivende planer og programmer for den kirkelige undervisning, diakoni, kirkemusikk og for økumenisk virksomhet,
- c) fastsetter kvalifikasjonskrav og tjenesteordning for særskilte stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk. ~~For stillingstyper som også omfatter statlige stillinger, trengs godkjenning av departementet,~~
- d) gir regler om kirkens inventar og utstyr,
- e) foreslår retningslinjer for kirkelig inndeling,

~~Kirkemøtet utfører for øvrig de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.~~

~~Kirkemøtet kan oppnevne råd og utvalg til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet.~~

Kirkemøtet treffer avgjørelser og opptretr på vegne av Den norske kirke når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til annet organ.

Kirkemøtet kan gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på Den norske kirkes vegne.

Kirkemøtet kan delegere sin myndighet til Bispemøtet, Den norske kirkes klagenemnd, bispedømmerådene, biskopene og prostene.

6.4 HØRINGSINSTANSENS SYN

Det var bred oppslutning blant høringsinstansene om den foreslåtte reguleringen av Kirkemøtet. *Kirkerådet* ga tilslutning til følgende:

”Den norske kirke er det nye rettssubjektet i og med den beskrivelsen som i § 2 gis av den rettslige handleevne. Kirkemøtet som organ opptretr på dette rettssubjektets vegne

når ikke annet fremgår uttrykkelig i lov, jf. side 22 og utkastet til ny § 24 fjerde ledd. Også Kirkerådet blir organ for rettssubjektet ved at det etter forslaget i § 25 blir «det utøvende organet for Kirkemøtet og dermed for rettssubjektet», jf. høringsnotatet side 26. Tilsvarende vil bispedømmerådene bli organer for det nye rettssubjektet; se høringsnotatet side 26–27 og forslaget til ny § 23 fjerde ledd, jf. § 24 siste ledd.

Videre er Kirkerådet enig med departementet i at en forutsetning for reformen skal være at «soknenes rettslige selvstendighet skal videreføres», jf. høringsnotatet side 9.”

Kirkerådet uttalte videre at det var enig i at delegasjonsadgangen etter kirkeloven §§ 9 og 14 oppheves og ikke overføres til Kirkemøtet, men stilte spørsmål ved om forslaget ”vil være egnet til å fange opp det behov for fleksibilitet Kirkemøtet senere vil trenge ved utformingen av kirkeordningen.”

Nidaros bispedømmeråd mente det er et ”spørsmål om ikke Kirkemøtet på avgrensede områder bør kunne overlate til sokn oppgaver som i utgangspunktet tilligger Kirkemøtet”.

Et flertall av de biskoper og bispedømmeråd som har uttalt seg om spørsmålet, støttet dette.

Flere av de kirkelige fellesrådene, særlig i de større byene, støttet et forslag fra *KA* om å lovfeste at menighetsråd og kirkelig fellesråd kan utføre oppgaver som *etter avtale* overlates det av Kirkemøtet.

Når Den norske kirke nå blir rettslig selvstendiggjort, mente *Kirkerådet*

”det er naturlig at staten kun på særskilt begrunnede områder regulerer kirkens indre organisasjonsstruktur. Kirkemøtet har tidligere uttalt at Den norske kirke som trossamfunn må kunne fastsette sin organisasjonsstruktur (KM 8/07). Departementet foreslår at Kirkemøtet får en alminnelig adgang til å delegere myndighet til Den norske kirkes nasjonale og regionale organer (høringsnotatet kapittel 3.4). Dermed vil Kirkemøtet stå fri til selv å bestemme myndighets- og oppgavefordelingen på ulike organer for rettssubjektet Den norske kirke. Kirkerådet mener dette er et viktig skritt i retning av at Den norske kirke selv fastsetter sin organisasjonsstruktur.”

Bispemøtets preses framholdt at

”en fremtidig kirkeordning må avklare Bispemøtets rolle innenfor kirkestrukturen på flere punkter. Departementets forslag som gjør at Kirkemøtet kan delegere ansvar til Bispemøtet vil bidra positivt til dette.”

Orkanger menighetsråd uttalte:

”I forslaget til nytt siste ledd i § 24 i kirkeloven har Kirkemøtet fått adgang til delegasjon, men ikke lenger ned enn til prostene. Menighetsrådet er redd for at dette kan legge bånd på kirkens adgang til selv å finne fram til en hensiktsmessig organisering og plassering av arbeidsgiveransvar innenfor kirken. Det må vurderes om hensynet til de lokale kirkelige organers uavhengighet kan ivaretas på en annen måte.

Menighetsrådet har merket seg at selv om Den norske kirke foreslås å bli et eget rettssubjekt, har ikke Kirkemøtet fått noen generell kompetanse til å gi overordnede bestemmelser for kirken. I så måte skiller forslaget seg på et viktig punkt fra ordningene i Sverige og Finland, der Kirkemøtet kan fastsette generelle regler i en kirkeordning, så langt særskilte bestemmelser i kirkeloven ikke er til hinder for det. En liknende løsning bør vurderes også i Norge.”

6.5 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Departementet vil peke på at det ved en framtidig rammelov for Den norske kirke er forutsatt at de nærmere bestemmelser om kirkens organer og deres oppgaver skal fastsettes av Kirkemøtet i en kirkeordning. Et sentralt spørsmål vil da være hva som er en hensiktsmessig balanse mellom sentralkirkelig styring og lokalkirkelig selvstendighet. Dersom bestemmelser om kirkens organer da skal fastsettes av Kirkemøtet i en kirkeordning, vil en slik balanse primært måtte sikres gjennom den måten Kirkemøtet forstår og ivaretar sin myndighet på, og ikke ved at lovgiver oppstiller rettslige skranker for organiseringen av Den norske kirke.

I den nåværende fasen av lovutviklingen mener imidlertid departementet det ikke bør innføres nye ordninger som kan innebære en forsterket sentralkirkelig styring utover det som følger av Kirkemøtets nye rolle som overordnet myndighet for rettssubjektet Den norske kirke, som arbeidsgiver og forvalter av økonomiske midler.

Departementet har merket seg forslaget om at Kirkemøtet bør 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.

Departementet har vurdert om det bør legges lovmessig til rette for å gjennomføre forsøk med å overdra arbeidsgivermyndighet til enkelte sokn som vil medvirke i dette. Formålet med en slik ordning ville være å gi kirkelige organer adgang til å gjennomføre forsøk for å finne fram til en hensiktsmessig organisering og plassering av arbeidsgiveransvar innenfor kirken. 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.

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.

Departementet har i pkt. 11.5 trukket forslaget om en lovbestemt klagenemnd for Den norske kirke. Den foreslåtte bestemmelsen i § 24 åttende ledd om hvilke organer Kirkemøtet kan delegeres til, foreslås justert i samsvar med dette.

Departementet opprettholder for øvrig det forslaget som ble formulert i høringsnotatet.

7. KIRKERÅDET

7.1 GJELDENDE RETT

Kirkerådet velges av Kirkemøtet for den valgperioden som er nærmere angitt i loven. Det består av 10 leke medlemmer, hvorav en er kirkelig tilsatt, 4 prester og en biskop. Det er i bestemmelsen fastsatt at alle bispedømmerådene skal være representert.

Kirkerådet forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder for øvrig arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger.

Det er videre fastsatt regler om daglig leder av virksomheten og at Kirkerådet tilsetter biskoper.

7.2 BAKGRUNN

De endringer som foreslås vedrørende Kirkemøtet, får konsekvenser for Kirkerådet som Kirkemøtets utøvende organ. Det er derfor behov for å klargjøre Kirkerådets rolle og ansvar i lovs form. Det ansvaret Kirkerådet foreslås å få for økonomien, innebærer at Kirkerådet gis en ny rolle som bør forankres i lovbestemmelsen. Den endrede rollen og det økte ansvaret som Kirkerådet tillegges, gjør det også naturlig å vurdere Kirkerådets sammensetning og Kirkemøtets handlingsrom når det gjelder å ansvarliggjøre Kirkerådet.

7.3 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

7.3.1 KIRKERÅDET ROLLE SOM UTØVENDE ORGAN

Når det etableres et rettssubjekt for Den norske kirke som Kirkemøtet opptrer på vegne av, kan det etter departementets syn ikke være andre enn Kirkerådet som ivaretar rollen som det utøvende organet for Kirkemøtet og dermed for rettssubjektet. Departementet foreslo i høringsnotatet at dette klargjøres ved en lovbestemmelse om at Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå.

7.3.2 KIRKERÅDETS ANSVAR FOR ØKONOMIEN

I kap. 12 er gjennomgått høringsnotatets forutsetning om at den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene videreføres på kirkens område og forslaget om at statens bevilgninger til Den norske kirke overføres som ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon, uten bindinger fra statens side.

I høringsnotatet pekte departementet på at selv om Kirkemøtet skal bestemme fordelingen av statens rammetilskudd på formål og oppgaver, er Kirkemøtet som organ ikke egnet for økonomioppgaver ellers. Departementet mente Kirkerådet må bestemmes som det organet som har ansvaret for økonomien i det nye rettssubjektet, og som på vegne av Kirkemøtet også forpliktes til å følge opp tilskudd som er viderefordelt til andre instanser. Hvilke formål og instanser som skal tilgodeses, og med hvilke beløp, vil det være Kirkemøtet som bestemmer, men ansvaret for den videre budsjett- og økonomioppfølgingen burde etter departementets oppfatning ligge til Kirkerådet.

Formålet med forslaget var å tydeliggjøre at ett organ, dvs. Kirkerådet, kunne stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende, 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.

Departementet antok at Kirkerådets ansvar på området burde fastsettes i lov, siden bestemmelser om dette vil kunne beskrives som en innskrenkning av Kirkemøtets generelle myndighet. Departementet framholdt dessuten at det fulgte av Kirkerådets lovbestemte ansvar på økonomiområdet at delegasjonslinjene fra Kirkemøtet i alle saker med økonomiske konsekvenser, burde gå gjennom Kirkerådet.

7.3.3 BUDSJETTREGLEMENT FOR KIRKEMØTET OG ØKONOMIINSTRUKSER

I høringsnotatet heter det:

”I en kirke fristilt fra staten må Kirkemøtet selv bestemme hvordan den budsjettmyndigheten som departementet foreslår lagt til Kirkemøtet som tilskuddsmottaker, skal ivaretas. Denne rollen bør klargjøres gjennom et reglement for Kirkemøtet som Kirkemøtet fastsetter, innenfor rammen av de bestemmelsene som staten har fastsatt for tilskuddsordningen.

I praksis antar departementet at Kirkerådet, som Kirkemøtets forberedende organ, hvert år må utarbeide et budsjett for formål og oppgaver som Kirkemøtet kan disponere midler til. Budsjettet må i tilfelle presenteres på egnet måte for Kirkemøtet, dvs. i den formen Kirkemøtet har bestemt. Et sentralt spørsmål i utformingen av budsjettforslaget for Kirkemøtet vil være detaljeringsgraden i forslaget. Departementet antar at Kirkemøtets korte samling en gang i året kan tilsi at Kirkemøtet i sin budsjettbehandling gjør vedtak i form av overordnede retningslinjer for budsjettfordeling og budsjettprioriteringer, men ellers delegerer sin disponeringsmyndighet til Kirkerådet. Dette må imidlertid Kirkemøtet ta stilling til.

Hvordan budsjettprosessene bør reglementsfestes, og Kirkemøtets rolle i disse prosessene, må Kirkemøtet tilsvarende ta stilling til. De som skal motta tildelinger fra Kirkemøtet, bør imidlertid gjøres kjent med tildelingene tidlig i budsjettåret, fortrinnsvis før budsjettåret tar til. Dette hensynet har betydning for hvilke fullmakter Kirkemøtet gir Kirkerådet, eventuelt også for når på året Kirkemøtet avholdes. Grunnlaget for å forberede Kirkerådets og Kirkemøtets arbeid med budsjettet for påfølgende år vil foreligge når forslaget til neste års statsbudsjett er lagt fram i begynnelsen av oktober.”

I høringsnotatet ble ellers betydningen av fullstendighetsprinsippet understreket, dvs. at regnskapet gir en fullstendig oversikt over alle utgifter og inntekter for denne delen av kirkens virksomhet. Samme fullstendighetskrav burde etter departementets syn stilles som grunnlag for Kirkemøtets budsjettbehandling. Det ble pekt på at bruk av stiftelser som opprettes av Kirkemøtet, Kirkerådet eller bispedømmerådene og som har sammenfallende oppgaver med det nye rettssubjektet for kirken, kunne bety et brudd med fullstendighetsprinsippet.

I høringsnotatet heter det videre:

”Med forslaget om Kirkerådets lovbestemte ansvar for økonomien og økonomistyringen følger det at Kirkerådet må påse at regnskapene føres korrekt i alle organisasjonsenhetene, dvs. i henhold til lov- og regelverk. Kirkerådet må også føre kontroll med at alle organisasjonsenhetene i det nye rettssubjektet har tilfredsstillende økonomi- og risikostyring og rutiner for internkontroll, avstemming og regnskapsrapportering. Det følger av det samme lovforslaget at Kirkerådet også må ha ansvaret for å fastsette interne økonomiinstrukser. Økonomiinstrukser som Kirkerådet fastsetter, må harmonere med Kirkemøtets budsjettreglement. I denne sammenhengen vil det være viktig å avstemme Kirkemøtets rolle som budsjettmyndighet med Kirkerådets ansvar for økonomien og økonomistyringen, slik at disse rollene ikke kommer i strid med hverandre.

Tilsvarende vil ansvaret for oppfølging og kontroll med andre instanser som er tildelt midler av Kirkemøtet, dvs. andre instanser enn rettssubjektet selv, ligge hos Kirkerådet. Også på dette området kan det være aktuelt å avstemme regler gitt av Kirkemøtet med Kirkerådets ansvar og myndighet.

Økonomiregelverket i staten, som i dag gjelder fullt ut for de aktuelle kirkelige virksomhetene, vil falle bort når virksomhetene er skilt fra staten. Departementet vil på vanlig måte ha ansvaret for at statstilskuddet til kirken blir anvendt etter Stortingets forutsetninger. Departementets overordnede ansvar vil ellers følge av de bestemmelsene om tilskuddsordninger som er fastsatt i statens økonomiregelverk.”

Høringsnotatets forslag om at regnskapsloven skal gjelde for det nye rettssubjektet og dermed for de regnskaps- og økonomiinstrukser Kirkerådet fastsetter, er behandlet i kap. 12.

7.3.4 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING

På bakgrunn av de foreslåtte endringene i Kirkerådets rolle og ansvar, mente departementet det kunne være behov for mer åpne bestemmelser om Kirkerådets sammensetning og valg. Det ble derfor foreslått en betydelig forenkling av lovbestemmelsene om dette. Kirkemøtet ville etter forslaget selv kunne beslutte hvor mange medlemmer som skal velges, og Kirkemøtet ville i medhold av § 25 siste ledd måtte fastsette nærmere regler om valg og funksjonstid. Den foreslåtte lovendringen åpnet også for at Kirkemøtet kunne fastsette regler som innebærer at Kirkerådet ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden.

7.3.5 LOVFORSLAGET

Departementet foreslo på denne bakgrunnen at de aktuelle bestemmelsene i kirkeloven § 25 ble utformet slik:

§ 25. Kirkerådet.

~~Kirkemøtet velger på sitt første møte i bispedømmerådenes valgperiode for perioden fram til Kirkemøtets første møte i den påfølgende valgperiode et Kirkeråd bestående av 10 leke medlemmer, hvorav en er kirkelig tilsatt, og 4 prester, alle med personlige varamedlemmer. Alle bispedømmeråd skal være representert i rådet. Ved siden av de foran nevnte medlemmer skal rådet ha som medlem en biskop med varamedlem, valgt av Bispemøtet.~~

Kirkerådet består av et antall medlemmer med personlige varamedlemmer valgt av Kirkemøtet og en biskop med varamedlem valgt av Bispemøtet.

Kirkerådet forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet og iverksetter Kirkemøtets beslutninger.

Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå.

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter regnskapet. For regnskapet gjelder regnskapsloven og bokføringsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

~~Kirkerådet skal ha en daglig leder av virksomheten. Daglig leder og øvrig personale tilsettes av rådet. Tilsettingsmyndighet kan delegeres til et tilsettingsråd.~~

Kirkerådet tilsetter biskoper etter forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet.

Nærmere regler for valg av Kirkeråd og for Kirkerådets virksomhet fastsettes av Kirkemøtet.

7.4 HØRINGSINSTANSENS SYN

Det var bred oppslutning blant høringsinstansene om den foreslåtte reguleringen av Kirkerådets rolle og ansvar.

Kirkerådet, med tilslutning fra KA og de fleste biskoper og bispedømmeråd som uttalte seg om saken, sluttet seg til departementets forslag om endrede bestemmelser vedrørende Kirkerådets rolle, ansvar og sammensetning. *Kirkerådet* uttalte:

”Departementet mener det kan være behov for mer åpne bestemmelser om Kirkerådets sammensetning og valg, herunder regler om valg og funksjonstid (høringsnotatet kapittel 3.5). Kirkemøtet har ved flere anledninger behandlet regler for valg av

Kirkeråd, sist i sak KM 4/14. Kirkerådet 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).

Sammensetting og valg av Kirkerådet er spørsmål som Kirkerådet mener at hører naturlig inn under trossamfunnet Den norske kirkes egen organiseringsmyndighet. Departementet peker på at lovendringen åpner for at Kirkemøtet kan fastsette regler som innebærer at Kirkerådet ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden. Kirkerådet mener at når Kirkerådets økonomiske ansvar for Kirkemøtets budsjett- og økonomioppfølging foreslås lovfestet, vil det være grunner som taler for at Kirkemøtet bør kunne holde Kirkerådet ansvarlig. Kirkerådet støtter derfor dette forslaget.”

KA mente begrunnelsen for å lovregulere Kirkerådets særskilte ansvar for økonomien i det nye rettssubjektet, tilsvarende burde gjøres gjeldende for arbeidsgiveransvaret slik at også Kirkerådets ansvar for dette ble særskilt lovregulert.

Det var få høringsinstanser som uttalte seg om høringsnotatets omtale av bruk av stiftelser. *Borg bispedømmeråd* uttalte:

”Borg bispedømmeråd støtter departementets anliggende om fullstendighetsprinsipp i økonomiske forhold. Vi vil dog presisere at det må være mulighet for Den norske kirke til å organisere seg slik den finner formålstjenlig, være seg selskapsformer for verdiskapning/kommersiell virksomhet eller stiftelser for å ivareta og tilgodese særskilte områder av Den norske kirkes virksomhet. Dette vil være i tråd med de rammebetingelser andre organisasjoner i det norske samfunn som i stor grad henter sin finansiering fra offentlige midler har.”

7.5 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

På bakgrunn av høringen vil departementet i all hovedsak fastholde sine forslag. Når det gjelder den foreslåtte bestemmelsen i § 25 fjerde ledd om at regnskapsloven skal gjelde, vises til kap. 12.

Når det gjelder forslaget om en mer eksplisitt lovregulering av det nye rettssubjektets arbeidsgiveransvar, viser departementet til det grunnleggende standpunktet at Den norske kirke som arbeidsgiver i hovedsak bør føres inn under den alminnelige arbeidsrettslige lovgivning, og at det i begrenset grad bør fastsettes særskilte regler for Den norske kirke som arbeidsgiver, jfr. kap. 4.

Departementet mener videre 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, jf. kap 6. En særskilt lovregulering av Kirkerådets arbeidsgivermyndighet kan dessuten bidra til å utydeliggjøre den rolle Kirkerådet i alminnelighet har som utøvende organ for Kirkemøtet og rettssubjektet.

Lovreguleringen av Kirkerådets økonomiske ansvar er et unntak fra dette grunnleggende standpunktet. Unntaket er begrunnet i at det bør være ett organ – og et annet organ enn Kirkemøtet – som bør utpekes til å stå økonomisk ansvarlig, overfor Kirkemøtet og overfor staten.

Departementet mener det ved økonomibestemmelsen og den generelle bestemmelsen om at Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå, er tilstrekkelig klargjort at Kirkerådets utøvende rolle også omfatter det sentrale arbeidsgiveransvaret på vegne av rettssubjektet.

8. BISPEDØMMERÅDET

8.1 GJELDENE RETT

Bispedømmerådet består av biskopen og et antall representanter som velges innenfor ulike grupper og etter regler fastsatt av Kirkemøtet.

Organet ivaretar ulike oppgaver og utøver i dag statlig forvaltningsmyndighet. Dette ivaretas bl.a. innen tilskuddsforvaltning, kirkelig inndeling og innen gravplassforvaltningen. Sentrale oppgaver er knyttet til det delegerte arbeidsgiveransvaret for presteskabet. Bispedømmerådet ivaretar her tilsettingsmyndighet, disiplinærmyndighet og budsjettansvaret for prestedtjenesten.

8.2 BAKGRUNN

Bispedømmerådene vil etter de forslagene som er utformet i høringsnotatet, i hovedsak utøve myndighet på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og da etter delegasjon fra Kirkerådet eller Kirkemøtet. Lovbestemmelsene bør tilpasses dette.

Samtidig vil det fortsatt være aktuelt at organet ivaretar noen oppgaver som det er tillagt direkte i lov. Godkjenningsmyndigheten etter gravferdsloven er eksempel på dette.

8.3 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

Bl.a. fordi Kirkemøtet er sammensatt av de valgte bispedømmerådene, foreslo departementet at bispedømmerådet fortsatt skal være et lovfestet organ.

Når bispedømmerådene etter departementets forslag skal kunne opptre på vegne av det nye rettssubjektet for Den norske kirke, antok departementet at rådernes myndighet til dette bør gis av Kirkemøtet. Dette innebærer at lovreguleringen av bispedømmerådernes oppgaver reduseres i forhold til gjeldende lov og erstattes av adgang for Kirkemøtet til å bestemme hvilke oppgaver bispedømmerådene skal ivareta. Det ble på denne bakgrunnen foreslått å oppheve § 23 fjerde, femte og sjette ledd.

I forlengelsen av dette reiste departementet spørsmålet om også Kirkerådet burde ha generell adgang til å delegere myndighet og legge oppgaver til bispedømmerådene, noe som i så fall betyr at bispedømmerådene blir underordnet Kirkerådet. Departementet kom til at det synes mest hensiktsmessig at ikke bare Kirkemøtet, men også Kirkerådet har generell adgang til å legge oppgaver og delegere myndighet til bispedømmerådene. Bestemmelse om dette ble foreslått tatt inn i kirkeloven § 23.

Departementet pekte på at det innenfor noen områder trolig vil være hensiktsmessig at Kirkemøtet legger myndighet til å avgjøre saker direkte til bispedømmerådene. I slike saker kan det oppstå behov for klageadgang. Dersom klagemyndigheten legges til Kirkerådet, innebærer det at Kirkerådet også i saker der Kirkemøtets myndighet er lagt direkte til bispedømmerådene, vil være overordnet bispedømmerådene.

8.4 HØRINGSINSTANSENS SYN

Kirkerådet og de fleste høringsinstansene som uttalte seg om dette uttrykte tilslutning til departementets forslag om endringer i kirkeloven § 23. *Bjergvin bispedømmeråd* og *Stavanger bispedømmeråd* mente Kirkerådet ikke bør ha adgang til å delegere oppgaver til bispedømmerådene uten etter bestemmelse gitt av Kirkemøtet. *Hamar biskop* og *Hamar bispedømmeråd* ba ”departementet vurdere å gi bispedømmene et selvstendig oppgaveansvar”.

8.5 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Departementet viser til at Kirkerådets ansvar blant annet for økonomiforvaltningen og som arbeidsgiverinstans på vegne av Kirkemøtet, tilsier at Kirkerådet må kunne overlate oppgaver til bispedømmerådene uten i alle enkeltheter å gå veien om Kirkemøtet. Det kan i saker der det treffes avgjørelser på vegne av rettssubjektet være et spørsmål om ikke Kirkerådet som utøvende organ har tilstrekkelig grunnlag for dette i rettssubjektets private autonomi, dvs. uten særskilt lovhjemmel. Departementet har merket seg at noen bispedømmeråd er skeptiske til at det skal være en delegasjonsadgang, og mener dette tilsier at delegasjonsadgangen bør klargjøres i en lovbestemmelse som foreslått.

9. BISKOPENE, PROSTENE OG BISPEMØTET

9.1 GJELDENDE RETT

Som statlig myndighetsperson ivaretar biskopene i dag arbeidsgivers styringsrett overfor preste-tjenesten. I tjenesteordningen for biskoper er biskopene dessuten ved delegasjon tillagt avgjørelsesmyndighet på ulike saksfelt, dels basert på lov, tidligere dels på Kongens kirkelige anordningsmyndighet (regelmyndighet), dels på Kongens myndighet etter Grunnloven § 3 som øverste leder av statsforvaltningen. I tillegg er biskopene på en rekke områder tillagt oppgaver og myndighet direkte i kirkeloven, se kirkeloven §§ 4, 6, 10, 12, 15, 18, 38.

Etter kirkeloven § 23 er biskopen medlem av bispedømmerådet og dermed Kirkemøtet. Etter § 25 skal Kirkerådet ha en biskop valgt av Bispemøtet som medlem. Samtlige biskoper er etter § 26 medlemmer av Bispemøtet, etter § 27 også av Den norske kirkes lærenemnd.

Prosten leder prestatjenesten i prostiet og bistår biskopen i dennes embetsutøvelse. Prosten ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet og har biskopen som sin nærmeste overordnede. Bestemmelser om prostens oppgaver og tjenestevilkår er gitt i en egen Tjenesteordning for proster.

Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som tilligger biskopene. Det kan ikke binde den enkelte biskop i utøvelsen av egne embetsfunksjoner. Et overordnet reglement for Bispemøtet er fastsatt av Kongen, mens Bispemøtet selv har fastsatt en nærmere foretningsorden for sin virksomhet.

9.2 BAKGRUNN

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.

Biskopenes, prostenes og Bispemøtets relative selvstendige rolle i kirkestrukturen har historisk vært grunnet på at biskopene og prostene har vært kongelige embetsmenn. I den grad det er ønskelig å sikre disse instansene en fortsatt rolle som kirkelige organer med en viss selvstendighet, er det nødvendig å etablere et nytt grunnlag for dette.

9.3 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

Departementet antok i høringsnotatet 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 kirkelovgivningen.

Lovbestemmelsene om dette var inntatt i forslaget til nytt ledd i kirkeloven § 2: "Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop".

Samtidig foreslo departementet å oppheve gjeldende bestemmelser om prostiråd i § 22, og viste til at det ikke er nødvendig med lovhjemmel for å etablere et forum for behandling av saker felles for prostiet. Den gjeldende lovbestemmelsen gir ikke et slikt prostiråd myndighet til å treffe vedtak som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer.

Departementet mente derfor at det ikke lenger var behov for bestemmelsen.

Uansett hvordan prestatjenesten organiseres i framtiden, antok departementet at det var grunn til å sikre en fortsatt uavhengig bispetjeneste og unngå at det fastsettes ordninger som innebærer at Kirkerådet kommer i et generelt overordningsforhold til biskopene.

Departementet foreslo etter dette at biskopen skulle bestemmes i loven som et organ som Kirkemøtet kunne overdra oppgaver og myndighet til, og at tilsvarende skulle gjelde for

Bispemøtet og for prostene. Forslaget medførte at disse ville omfattes av bestemmelsen i kirkeloven § 38 første ledd, altså at forvaltningsloven og offentleglova ville gjelde for deres virksomhet.

Skal biskopen videreføres som et langt på vei uavhengig kirkelig organ, slik biskopen er i dag, følger det naturlig at det bare bør være Kirkemøtet selv som normalt skal kunne pålegge biskopene oppgaver eller legge myndighet til dem. Departementet antok at disse spørsmålene i hovedsak ville kunne reguleres i tjenesteordningen for biskoper.

Det sentrale i biskopenes oppdrag er ifølge tjenesteordningen for biskoper § 1 å ”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”. Dette oppdraget skal biskopen først og fremst ivareta ”gjennom forkynnelse og sakramentforvaltning”. Departementet viste i høringsnotatet til at vernet om biskopenes uavhengighet på dette området er ivaretatt av lovforslaget om prestenes uavhengighet, som også omfatter biskopene, se pkt. 10.3.2.

Departementet reiste i tillegg spørsmålet om også biskopens uavhengige tjenesteutøvelse ved ordinasjon og vigsling, eventuelt også ved sin visitasjonsmyndighet, burde ha et lovvern. Departementet var i tvil om dette, særlig fordi biskopenes uavhengighet i hovedsak bør sikres gjennom den organiseringen av tjenesten som Kirkemøtet vil kunne fastsette gjennom tjenesteordningen for biskopene. Departementet kom til at det ikke var grunn til å foreslå et særskilt lovvern på området.

Departementet reiste videre spørsmål om det var behov for å etablere en ny klageadgang knyttet til biskopens ulike former for myndighetsutøvelse. Et uavhengig klageorgan ville kunne gi større selvstendighet i biskopens tjenesteutøvelse enn om Kirkerådet skulle ivareta klagemyndigheten og på denne måten være overordnet biskopene på de aktuelle saksområdene. Dette er nærmere omtalt i kap 11.

Biskopens vedtak om ordinasjon eller vigsling kan i dag ikke påklages, se tjenesteordningen for biskoper § 8 fjerde ledd. Departementet mente at staten i utgangspunktet bør være tilbakeholden med å lovregulere biskopens ordinasjonsmyndighet, og la til grunn at det bør overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere regler om dette.

9.4 HØRINGSINSTANSENE S YN

Få av høringsinstansene har uttalt seg eksplisitt om spørsmål vedrørende regulering av biskopene og prostene som ”organer” Kirkemøtet kan delegere myndighet til.

KA og enkelte andre var opptatt av at forslaget om å oppheve lovbestemmelsene om frivillig prostiråd ikke må lede til at det blir vanskelig å etablere fellestråd på prostinivå i framtida, og ønsket bestemmelsen i § 22 videreført. Svært få av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget vedrørende frivillige prostiråd.

9.5 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Departementet opprettholder sitt forslag om å lovfeste bispe- og prostestillingene. Spørsmålet om en særskilt klagenemnd for Den norske kirke er behandlet i kap. 11.

Departementet vil framholde at dersom det skulle være ønskelig å etablere fellesråd på prostinivå, vil det uansett ikke kunne skje innenfor rammen av gjeldende bestemmelse i § 22 om prostiråd. Det vil eventuelt måtte skje ved at lovbestemmelser om kirkelig fellesråds oppgaver i kirkeloven § 14 blir gjort gjeldende for et slikt organ. Departementet kan ikke se at forslagene legger uheldige begrensninger på utviklingen av kirkeordningen, og opprettholder også på dette punktet sitt forslag i høringsnotatet.

10. PRESTENE

10.1 GJELDENDE RETT

I tillegg til tjenestemannslovens bestemmelser er det i dag gitt særskilte regler for prestenes, og også prostenes og biskopenes tjeneste. Dette er dels bestemmelser som utfyller tjenestemannslovens regler, dels særlige bestemmelser som tillater avvik fra tjenestemannsloven. Slikt regelverk er gitt av Kongen etter Grunnloven § 3 eller den tidligere § 16, i medhold av kirkeloven § 34 (tjenesteordninger), i medhold av tjenestemannsloven og innenfor rammen av statens arbeidsgivermyndighet. I hovedsak er dette bestemmelser som er samlet i tjenesteordninger, personalreglement og tilsetningsforskrift.

I tillegg til hjemmelen for å fastsette tjenesteordninger har kirkeloven enkelte bestemmelser som retter seg særskilt mot prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste.

Etter kirkeloven § 31 er det krav om praktisk-teologisk utdanning for å kunne tilsettes eller ordineres til prestedtjeneste i Den norske kirke. Departementet kan fravike dette kravet.

Prester som gis avskjed ved dom eller ikke i nåde, mister etter kirkeloven § 32 første ledd retten til å utføre prestedtjeneste i Den norske kirke. Departementet kan tidsbegrense rettighetstapet. Departementet kan dessuten etter paragrafens annet ledd vedta å frata en prest som ikke er i statlig prestedtjeneste, retten til å utøve prestedtjeneste for alltid eller for en begrenset tid. Vilkår for slikt vedtak er det samme som for avskjed etter tjenestemannsloven. Departementets myndighet etter kirkeloven § 32 første og annet ledd er delegert til biskopen. På dette grunnlaget er det etablert en klageadgang til departementet i slike saker. Dette er regulert i tjenesteordning for biskoper § 12 fjerde ledd.

Kommunene har etter kirkeloven § 15 et økonomisk ansvar overfor kirken lokalt. Historisk er deler av dette ansvaret et uttrykk for at lokalsamfunnet hadde oppgaven å bekoste utgiftene som fulgte ved prestenes betjening av menighetene, dvs. utgifter til kirkebyggene og de kirkelige stillingene – utover presten – som trengs for å holde gudstjenester og kirkelige handlinger. Kommunenes bevilgninger til kirken forvaltes av det kirkelige fellesrådet i kommunen. Fellesrådets ansvar overfor prestedtjenesten er ikke regulert i kirkeloven, men følger indirekte av kommunenes ansvar etter § 15.

10.2 BAKGRUNN

Prester som er tilsatt med tjeneste i Den norske kirke etter virksomhetsoverdragelsen, vil ikke lenger ha status som geistlige embetsmenn eller statlige tjenestemenn. De vil ikke lenger være omfattet av tjenestemannslovens bestemmelser. Dette skaper i seg selv et behov for justeringer i enkelte av kirkelovens bestemmelser, blant annet om tap av prestefullmakter. Det vil dessuten ikke lenger være naturlig at departementet utøver myndighet som spesielt retter seg mot prestetjenesten i en selvstendigkjort kirke.

10.3 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

Departementets forslag i høringsnotatet innebar at Kirkemøtet som øverste arbeidsgiverinstans skulle få generell myndighet til å organisere og regulere prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste innenfor de rammene som den alminnelige arbeidsretten setter.

Det ble videre foreslått at myndighet etter kirkeloven § 34 til å fastsette tjenesteordning for prester, proster og biskoper ble lagt til Kirkemøtet. Denne myndigheten går noe ut over det som følger av forslaget om Kirkemøtets arbeidsgivermyndighet, bl.a. ved at forslaget til bestemmelse i § 34 et stykke på vei vil gjelde for alle ordinerte prester i Den norske kirke, uavhengig av tjenestested (for eksempel i private organisasjoner, helseforetak eller Forsvaret). Dersom 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. Departementet mente derfor at paragrafens nåværende annet punktum kunne oppheves.

Departementet mente at de rettslige endringene som ble foreslått i høringsnotatet, aktualiserte spørsmålet om å gi særskilte lovbestemmelser om prestetjenesten og tilgrensende forhold som det til nå ikke har vært nødvendig å lovregulere. Dette er nærmere omtalt i det følgende.

10.3.1 STILLINGENE SOM PREST, PROST OG BISKOP

Flere bestemmelser i kirkeloven bygger på en underliggende forutsetning om at det skal være prestetjeneste 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 prestetjeneste, 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.

En bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest, dvs. at det i soknet finnes en prestetjeneste, ville også være med å bekrefte at Den norske kirke skal være en landsdekkende kirke med prestetjeneste over hele landet.

Departementet foreslo på denne bakgrunnen at det i kirkeloven § 2 tas inn en bestemmelse om prester, proster og biskoper som utformes slik:

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

10.3.2 PRESTETJENESTENS UAVHENGIGHET

Ved en utskilling av prestatjenesten fra staten og avvikling av Kongens overordnede arbeidsgivermyndighet overfor prestene, antok departementet at det ville være formålstjenlig å ta inn en bestemmelse i kirkeloven som vernet om prestatjenestens uavhengighet. Bakgrunnen for forslaget var dels av kirkelig karakter, dels var forslaget mer generelt, samfunnsmessig begrunnet.

Departementet viste til at presteordinasjonen kan forstås som en overdragelse av fullmakt og ansvar for sakramentforvaltningen og forkynnelsen (den offentlige læren). Ordinasjonen forutsetter derfor en viss frihet fra inngripen fra andre for at presten skal kunne ivareta ordinasjonsforpliktelsene og -rettighetene som et personlig ansvar og kall. Departementet pekte på at denne uavhengigheten etter dagens regler var ivaretatt gjennom bestemmelser fastsatt av Kongen som arbeidsgiver og tidligere kirkestyre.

Departementet viste videre til at prestene i Den norske kirke er omfattet av enkelte særskilte bestemmelser i den alminnelige lovgivningen, blant annet om taushetsplikt, vigselmyndighet og verneplikt som feltprest. Prestenes oppgaver ved katastrofer og ulykker og deres bistand til politiet ved varsling av dødsfall kunne etter departementets syn tilsi at det er i det norske samfunnets interesse at prestene ivaretar sine oppgaver på et relativt uavhengig grunnlag. En lovbestemmelse som bekrefter dette, burde da etter departementets oppfatning omfatte all ordnet prestatjeneste, også der hvor andre enn Den norske kirke er arbeidsgiver, for eksempel i Forsvaret og helseforetakene.

Departementet viste til at det finnes tilsvarende hensyn knyttet til andre profesjoner som det er naturlig å sammenlikne med, bl.a. leger og annet helsepersonell, forskere og forelesere ved universiteter og høyskoler, samt dommere innenfor domstolsadministrasjonene. For disse tre gruppene er profesjonsreguleringen i lov noe forskjellig.

I helseforetaksloven er de ulike helsearbeidernes personlige faglige ansvar forholdsvis omfattende regulert. Den enkeltes faglige uavhengighet er fastsatt i loven. Det er dessuten tatt inn en bestemmelse om at ”virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter”.

Universitetsloven har bestemmelser om det vitenskapelige personalets faglige frihet og ansvar. Bestemmelsene retter seg mot universiteter og høyskoler, og forplikter disse institusjonene til å organisere og lede virksomheten slik at den akademiske friheten fremmes og vernes. Loven gir den enkelte forskeren og foreleseren et selvstendig ansvar for det faglige opplegget og innholdet.

Domstolloven regulerer bl.a. tilsetting av dommere, hvilke overordnede kvalifikasjonskrav som gjelder for disse, deres uavhengighet og vilkår for avskjed. Bestemmelsene begrenser domstolsadministrasjonenes arbeidsgivermyndighet og skal sikre dommernes og domstolenes upartiskhet og alminnelige tillit.

I lys av disse eksemplene hadde departementet vurdert ulike måter å regulere prestedienstens uavhengighet på, for eksempel slik:

- All prestedienst skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, se helseforetaksloven
- Prestene har et selvstendig faglig ansvar for sin forkynnelse, undervisning, sjelesorg og sakramentforvaltning, se universitetsloven
- En prest er uavhengig i sin forkynnelse, sjelesorg og sakramentforvaltning, se domstolloven

Det var departementets syn at en lovbestemmelse som skal verne om prestenes relative uavhengighet ikke burde innføres uten bred kirkelig støtte. Departementet ga derfor uttrykk for at det ville bli lagt avgjørende vekt på de kirkelige høringsinstansenes uttalelse i spørsmålet. Departementets forslag tok utgangspunkt i bestemmelsene i helseforetaksloven.

Med disse forutsetningene foreslo departementet at bestemmelsen ble tatt inn i kirkeloven § 34 med følgende formulering:

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

10.3.3 PRAKTISK-TEOLOGISK UTDANNING

Den foreslåtte forvaltningsreformen aktualiserer spørsmål vedrørende bestemmelsene i kirkeloven om praktisk-teologisk utdanning, om kvalifikasjonskravene for å bli prest i Den norske kirke og vilkårene for ordinasjon og tilsetting som prest. I tillegg reises spørsmålet om organiseringen av Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningssenter i nord. Departementet varslet i høringsnotatet at disse spørsmålene ville bli behandlet i et eget høringsnotat, se nærmere om dette under pkt. 10.5.2.

10.3.4 TAP AV PRESTERETTIGHETER

Departementet foreslo i høringsnotatet at første ledd i kirkeloven § 32 om tap av presterettigheter ble opphevet. Videre ble det foreslått at paragrafen endres slik at myndigheten til å treffe vedtak om tap av presterettigheter overføres fra departementet til biskopen. Forslaget innebar at biskopens myndighet skulle gjelde alle ordinerte prester i Den norske kirke, uavhengig av om presten er tilsatt i eller utenfor rettssubjektet for Den norske kirke. Som nytt ledd ble det foreslått en bestemmelse om at biskopens vedtak om tap av presterettigheter kunne påklages til Den norske kirkes klagenemnd. Departementet viste for øvrig til at spørsmålet om tap av presterettigheter etter kirkeloven § 32 i enkelte saker også må sees i sammenheng med eventuelt rettighetstap i henhold til bestemmelsene i straffeloven, se §§ 29-33a i straffeloven av 1902 og kapittel 10 i straffeloven av 2005.

Departementet foreslo etter dette følgende endringer i kirkeloven § 32:

§ 32. Tap av presterettigheter.

~~Geistlig embetsmann som avskjediges fra sitt embete ved dom eller gis avskjed uten nåde mister retten til å utføre prestedtjeneste i Den norske kirke for alltid eller for den tid departementet bestemmer. Det samme gjelder geistlig tjenestemann som fradømmes stillingen som straff eller gis avskjed.~~

~~Departementet Biskopen kan vedta å frata en prest som ikke er ansatt i statlig prestestilling retten til å utføre prestedtjeneste i Den norske kirke for alltid eller for en begrenset tid når vedkommende ved utilbørlig adferd viser seg uverdigg til å være prest eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for utførelse av prestedtjenesten.~~

~~Biskopens vedtak etter denne paragraf kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.~~

10.4 HØRINGSINSTANSENE SYN

35 % av høringsuttalelsene tok eksplisitt stilling til spørsmålet om lovregulering av prestedtjenestens uavhengighet. Av disse ga 176 (95 %) i hovedsak sin tilslutning til forslaget. Det var nesten enstemmig støtte til å lovregulere at hvert sokn skal være betjent av prest, og til den foreslåtte lovreguleringen av prestenes relative uavhengighet. Også *Kirkerådet* støttet disse forslagene.

Forsvarsdepartementet presiserte at feltprester tilsatt i Forsvaret fortsatt vil være tilsatt som statstjenestemenn etter reformen. Forsvarsdepartementet sluttet seg til at den foreslåtte lovfesting av presters faglige uavhengighet også vil omfatte prestedtjeneste i Forsvaret.

Enkelte, det gjaldt særlig noen kirkelige fellesråd, problematiserte lovregulering av prestenes uavhengighet, enten ved å hevde at dette også bør omfatte andre grupper vigslede, som diakoner, kateketer og kantorer. Andre ved å vise til at dette ikke bør være til hinder for at prestene kan få soknet som arbeidsgiver.

Menighetsfakultetet viste til departementets forslag til ny § 32 (vedrørende muligheten for å frata en prest presterettighetene) og ”finner grunn til å spørre om ikke denne formuleringen kan leses som en innsnevring av grunnlaget for å frata rettigheten til å virke som prest.” *Menighetsfakultetet* viste til tjenestemannsloven § 15 og ”mener at § 32 som grunnlag for å frata en prest retten til å utføre prestedtjeneste, bør formuleres på en måte som kan omfatte læresaker.” *Oslo biskop* og *Oslo bispedømmeråd* mente det samme, og fremmet forslag om å hente formuleringer fra tjenestemannsloven § 15 inn i kirkeloven.

10.5 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Departementet har merket seg at det var bred oppslutning blant høringsinstansene om forslaget vedrørende lovregulering av stillingene som prest, prost og biskop. På denne bakgrunn opprettholdes forslaget om å ta inn en bestemmelse i kirkeloven § 2 om at hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.

Også den foreslåtte lovreguleringen av prestenes uavhengighet var det bred oppslutning om. Departementet foreslår at bestemmelse om dette tas inn i en ny § 31.

Som omtalt ovenfor (pkt. 4.3) foreslås det at den særskilte myndigheten til å fastsette tjenesteordninger for biskoper, proster og prester overføres til Kirkemøtet.

10.5.1 TAP AV PRESTERETTIGHETER

Departementet foreslår at formuleringene om tap av presterettigheter i den nåværende kirkeloven § 32 harmoniseres med arbeidsmiljølovens bestemmelser for å klargjøre at de materielle vilkårene for vedtak om tap av presterettigheter er de samme som vilkårene for avskjed fra stilling.

Videre foreslår departementet at det overlates til Kirkemøtet å fastsette regler om hvem som skal utøve slik myndighet, hvordan den skal utøves, regler for klage etc.

10.5.2 PRAKTISK-TEOLOGISK UTDANNING – KVALIFIKASJONSKRAV

Sakskomplekset om praktisk-teologisk utdanning har krevd et mer omfattende utredningsarbeid enn departementet hadde forutsatt, og det har derfor ennå ikke kunnet bli sendt på høring. Av hensyn til framdriften i behandlingen av lovspørsmålene vil departementet likevel be Kirkemøtet ta stilling til et forslag om endringer i de aktuelle bestemmelsene.

Kirkeloven § 31 oppstiller krav om praktisk-teologisk utdanning for å kunne tilsettes eller ordineres som prest i Den norske kirke. Bestemmelsen gir dessuten departementet myndighet til å godkjenne institusjon og regler om innhold mv. for slik utdanning. I paragrafens annet ledd gis departementet myndighet til å fravike kravet om slik utdanning. Nærmere regler om dette er gitt i forskrift om tilsetting av menighetsprest § 2, i tjenesteordning for menighetsprester §§ 3 og 5 og i forskrift om eksamensreglement for praktisk-teologisk utdanning ved Det praktisk-teologiske seminar.

Spørsmålet om organisering av institusjon for praktisk-teologisk utdanning vil departementet komme tilbake til. Departementet mener imidlertid at lovspørsmålet vil kunne vurderes uavhengig av dette.

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.

Som mottaker av den arbeidskraften som institusjonene utdanner, vil kirken etter dette kunne beslutte om hvilke kvalifikasjoner som skal kreves for å bli tilsatt. Departementet kan etter dette ikke se at det er behov eller grunnlag for en særskilt lovbestemmelse om kirkelig godkjenning av praktisk-teologisk institusjon og utdanning.

Departementet foreslår etter dette at de ulike bestemmelsene om prestenes, prostene og biskopenes tjeneste samles i en ny felles paragraf. §§ 32 og 34 foreslås etter dette opphevet, og § 31 gis følgende utforming:

§ 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.

11. REGLER OM KLAGE

11.1 GJELDENDE RETT

Forvaltningsloven og offentleglova gjelder etter kirkeloven § 38 første ledd for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer. Hovedsystemet etter forvaltningsloven er at enkeltvedtak kan påklages av den som har rettslig klageinteresse til det forvaltningsorgan som er nærmeste overordnet det organet som har truffet vedtaket. Dette gjelder likevel etter kirkeloven § 38 annet ledd ikke for kirkelige organer. Disse vedtak kan bare påklages når det er særskilt bestemt. Begrunnelsen for denne kirkelige særregelen er at den kirkelige rådsstrukturen ikke er hierarkisk i den forstand at de kirkelige rådene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre.

Klageadgangen er derfor fastsatt særskilt. På flere områder er det fastsatt en slik særskilt klageadgang, for eksempel ved utlån av kirker og innenfor gravplassforvaltningen. Hjemmelsgrunnlaget for disse klageordningene er dels gitt i lovbestemmelser, dels ved at Kongen eller departementet har delegert sin myndighet og etablert en klageadgang i sammenheng med slik delegasjon.

11.2 BAKGRUNN

De endringene i de kirkelige organenes rettslige grunnlag som ble foreslått i høringsnotatet, har ulike konsekvenser for de ulike klageordningene. Noen av disse ordningene vil kunne videreføres uten at det må gjøres lovendringer for å ivareta dette. Det gjelder klage på vedtak etter offentleglova som er truffet av menighetsråd, kirkelig fellesråd eller bispedømmeråd, klage på valg, klage på vedtak om utlån og bruk av kirken, klage på vedtak om evaluering av kompetanse ved prestatilsetting og mindretallsanke ved tilsetting. Dette er ordninger der det etter de endringene departementet foreslår, i de fleste tilfeller vil ligge til Kirkemøtet å

fastsette klageordninger, og der gjeldende ordninger vil kunne videreføres uten at det krever ny hjemmel i lov.

Andre ordninger er slik regulert i gjeldende rett at den foreslåtte lovreformen medfører behov for endringer. Det gjelder klage på vedtak om dispensasjon fra krav om medlemskap, klage på disiplinærvedtak, klage på vedtak om tap av presterettigheter og klage på biskopene.

11.3 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

Departementet foreslo i høringsnotatet at kravet om medlemskap i kirkeloven § 29 første ledd videreføres. Det ble ikke lenger sett som naturlig at det skulle ligge til departementet å dispensere fra dette kravet, og denne myndigheten ble derfor foreslått lagt direkte til biskopen i loven. Departementet mente det fortsatt ville være behov for en klageadgang ved slike vedtak. Klagemyndigheten måtte da fastsettes i loven, og departementet foreslo at slik klagemyndighet skulle legges til en særskilt klagenemnd.

Den foreslåtte reformen innebærer at tjenestemannsloven ikke lenger vil gjelde for de tidligere statlig tilsatte. Kirkemøtet vil da i utgangspunktet stå fritt til å organisere utøvelsen av arbeidsgivermyndigheten overfor sine ansatte, herunder tilsettingsmyndighet og disiplinærmyndighet, innenfor arbeidsmiljølovens grenser. Av hensyn til kvaliteten i avgjørelsene og rettssikkerheten til de involverte, antok departementet det burde innføres en særskilt klageordning knyttet til dette. Departementet mente at myndighet til å avgjøre klage på vedtak om opphør av arbeidsforhold måtte legges til et lovbestemt kirkelig organ om klageorganet skulle kunne omgjøre vedtak i annet lovbestemt organ. Departementet mente det også kunne være behov for bestemmelser som sikrer at klageadgangen var uttømt før søksmål kunne reises, og at søksmål da måtte rettes mot klageinstansen. Departementet mente at bestemmelse om dette burde gis i lov eller i medhold av lov og foreslo at klagemyndigheten ble lagt til en særskilt klagenemnd.

Kirkemøtet ville etter den foreslåtte reformen kunne fastsette særskilte bestemmelser for biskopene. Departementet reiste i høringsnotatet spørsmålet om det av hensyn til biskopenes uavhengighet var grunn til å lovregulere en ordning for klage på biskopen, og da slik at oppgavene som disiplinærorgan for biskoper ikke skulle ivaretas av de ordinære kirkelige organene. Departementet mente at disiplinærmyndighet vedrørende biskopene burde legges til en særskilt klagenemnd.

Departementet foreslo på denne bakgrunnen at det ble etablert et nytt sentralkirkelig organ, Klagenemnd for Den norske kirke. Det ble foreslått at klage på vedtak etter kirkeloven § 29 (krav om medlemskap), klage på vedtak etter kirkeloven § 32 (tap av presterettigheter), klage på disiplinærvedtak truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet, samt myndighet til å treffe disiplinærvedtak vedrørende biskopene, ble lagt til klagenemnda.

Dersom det ble etablert en slik nemnd, mente departementet at det i tillegg kunne etableres en klageordning for Kirkerådets vedtak etter offentleglova, jf kirkeloven § 38 annet ledd, og at Kirkemøtet i tillegg kunne vurdere om det var ønskelig med en fortsatt ordning for mindretallsanke for tilsettingsvedtak i bispedømmerådene.

Departementet la vekt på at en klagenemnd kunne settes sammen av medlemmer med betydelig teologisk og juridisk kompetanse og foreslo at krav om dette ble tatt inn i bestemmelsene om klagenemnda. Formålet var å sikre høy kvalitet og faglig selvstendighet i klagenemndas behandling av saker.

Departementet foreslo etter dette at gjeldende bestemmelser i kirkeloven § 27 om Den norske kirkes lærenemnd ble opphevet, se nedenfor under pkt. 13.2.6. I kirkeloven § 27 ble det i stedet foreslått inntatt bestemmelser om Den norske kirkes klagenemnd, med følgende ordlyd:

§ 27. Den norske kirkes klagenemnd.

Den norske kirkes klagenemnd oppnevnes for fire år av Kirkemøtet og består av fem medlemmer og et tilsvarende antall varamedlemmer med betydelig teologisk og juridisk kompetanse. Som leder oppnevnes en person med erfaring som dommer.

Klagenemnda

- a) avgjør klager etter kirkeloven §§ 29, 32 og 38*
- b) avgjør klager på vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet*
- c) treffer vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed av biskop*
- d) utfører for øvrig de oppgaver den er pålagt av Kirkemøtet.*

Klagenemndas avgjørelser kan ikke påklages.

Tilsatte i Den norske kirke og andre med rettslig klageinteresse kan reise søksmål for å få prøvd lovligheten av Klagenemndas vedtak.

Kirkemøtet gir nærmere regler om virksomheten.

Departementet foreslo dessuten at bestemmelsen i kirkeloven § 29 første ledd endres slik:

Kirkelig tilsatte og ombud skal være medlem av Den norske kirke. Biskopen kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det. Biskopens vedtak kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.

Departementet foreslo videre at bestemmelsen i kirkeloven § 38 annet ledd endres slik:

Vedtak i et lovbestemt kirkelig organ kan ikke påklages med mindre annet er særskilt bestemt. Vedtak etter offentleglova som er truffet av menighetsrådet eller kirkelig fellesråd, kan påklages til bispedømmerådet. Vedtak etter offentleglova som er truffet av bispedømmerådet, kan påklages til Kirkerådet. Vedtak etter offentleglova som er truffet av Kirkerådet, kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.

Det var ulike synspunkter i høringen på om det er behov for et lovfestet klageorgan som foreslått. 234 (44% av høringsuttalelsene) ytret seg eksplisitt om dette spørsmålet. 107 ga i hovedsak sin tilslutning til forslaget i høringsnotatet, 113 var uenig og 14 hadde ulike kommentarer. Mange mente det bør overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere regler om dette. Flere var opptatt av at ”det organ som har tilsettingsmyndighet, også utøver endelig myndighet i disiplinærsaker” (*Trondheim kirkelige fellesråd*). KA var uenig i forslaget om klagenemnd og ”de premisser som synes å ligge til grunn for dette”. Mange menighetsråd og kirkelige fellesråd mente som *Våler kirkelig fellesråd* ”at det synes uheldig at man foreslår å ha ulike system for ulike kirkelig tilsatte.”

Kirkerådet mente at det

”i utgangspunktet kan være fornuftig å etablere en klagenemnd for å ivareta en rettslig kvalitetssikring av klagesaker. Kirkerådet mener likevel at forslaget reiser en rekke uavklarte problemstillinger. (...) Kirkerådet er av den oppfatning at departementet går for langt i sine lovbestemmelser i forslag til ny § 27.”

Flere bispedømmeråd ga sin tilslutning til Kirkerådets vurdering.

Arbeids- og sosialdepartementet hadde ikke merknader til selve forslaget (om klagenemnd), men påpekte ”at det kan reises noen spørsmål om blant annet forholdet til arbeidsmiljølovens særlige prosessregler som bør avklares”, og ba om at Kulturdepartementet i ”det videre arbeidet med forslaget i nødvendig utstrekning avklarer forholdet til den øvrige arbeidsrettslige lovgivningen, herunder forholdet til arbeidsmiljølovens særlige prosessregler.”

Menighetsfakultetet mente

”at det kan være klokt ved overgangen til den nye ordningen å sikre en tydelig tilrettelegging av en klageinstans som sikrer klar uavhengighet kombinert med betydelig teologisk og juridisk kompetanse, slik det framgår av forslaget. Det er likevel problematisk at den foreslåtte klagenemnda skal være første og siste instans i disiplinærsaker mot biskop (punkt c). Slike saker kan være læresaker, og da kan nemnda få en de facto rolle som sentralt læreorgan.”

Bjergvin biskop mente det

”ikkje kan vere aktuelt å la verken ei klagenemnd eller noko anna organ få overprøve biskopen si forvaltning av sitt mynde som vigslar til kyrkjelege stillingar.”

Norges Kristne Råd mente

”forslaget om en lovfestet klagenemnd for Dnk med tilhørende bestemmelser om kompetansekrav jfr. forslag til ny § 27 i kirkeloven” (...) i for stor grad griper inn i forhold som må betraktes som et internt anliggende i trossamfunn og ”synes overflødige og prinsipielt betenkelig.”

11.5 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Departementet har merket seg at det ikke var bred oppslutning om høringsnotatets forslag, og har vurdert ulike alternativer for å imøtekomme høringsinstansenes anliggender.

Ett alternativ kunne være å videreføre forslaget om klagenemnd, men i større grad overlate til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om organets oppgaver og sammensetning.

En lovfestet klagenemnd for Den norske kirke ville, som andre kirkelige organer, kunne komme til å måtte treffe vedtak i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære.

Departementet har ikke sett dette som en vesentlig innvending mot forslaget om en klagenemnd. Nemnda ville selv ha et ansvar for at det læremessige grunnlaget for saken var tilstrekkelig klarlagt ved at uttalelse innhentes fra biskoper og andre. Kirkemøtet ville kunne fastsette nærmere regler om denne saksbehandlingen. En slik nemnd ville som andre kirkelige organer etter kirkeloven § 28 være forpliktet til å utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære.

En forutsetning for et slikt alternativ er at det ved lov reguleres en klageadgang som innebærer at endelig vedtak i nærmere bestemte saker treffes av klageorganet.

Departementet mener hensynet til rettssikkerhet og forsvarlig saksbehandling kan tale for at det ved lov etableres en slik klagenemnd. Også hensynet til en uavhengig bispetjeneste kan etter departementets syn tilsi at klagemyndigheten for enkelte saker legges til et mer uavhengig klageorgan enn for eksempel Kirkerådet. Kirkemøtet er lite egnet som organ for klagebehandling, og departementet har sett bort fra dette som en løsning.

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

Departementet ber derfor Kirkemøtet ta stilling til et forslag som innebærer at det ikke opprettes noen klagenemnd ved lov. Kirkemøtet vil da selv kunne etablere klageordning for saker der Kirkemøtet selv har lagt avgjørelsesmyndigheten til et annet organ. Dersom klageorganet skal kunne omgjøre vedtak som er truffet, vil Kirkemøtet måtte utpeke som klageinstans ett av organene som er omtalt i det foreslåtte åttende leddet til kirkeloven § 24.

Plassering av disiplinærmyndighet vedrørende biskoper foreslås etter dette ikke særskilt lovregulert, og det vil da ligge til Kirkemøtet å fastsette hvem av Den norske kirkes sentrale organer som skal utøve slik myndighet, innenfor de grenser som arbeidsmiljøloven setter.

Det gjøres etter dette forslaget ikke endringer i kirkeloven § 38 annet ledd, og etableres dermed ingen klageadgang på Kirkerådets vedtak etter offentliglova.

Videre foreslås kirkeloven § 29 første ledd endret slik at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette nærmere regler for dispensasjon fra medlemskravet. Kirkemøtet vil i medhold av denne bestemmelsen kunne fastsette vilkår for at dispensasjon kan gis, utpeke det organet som

skal treffe vedtak i slike saker og også fastsette en klageordning. Lovbestemmelsen foreslås utformet slik:

Kirkelig tilsatte og ombud skal være medlem av Den norske kirke. Det kan dispenseres fra kravet når særlige grunner tilsier det etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet.

På tilsvarende måte foreslås kirkeloven § 32 erstattet av en bestemmelse i ny § 31 som gir Kirkemøtet myndighet til å fastsette nærmere regler om tap av presterettigheter. Vilkår for slikt rettighetstap foreslås gitt i lovbestemmelsene. Kirkemøtet vil i medhold av den foreslåtte bestemmelsen kunne utpeke det organet som skal treffe vedtak og fastsette nærmere saksbehandlingsregler for slike saker. Kirkemøtet vil videre etter forslaget måtte fastsette en klageordning. Lovbestemmelsen foreslås som omtalt i pkt. 10.5 utformet slik:

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.

12. LOVREGULERING AV ØKONOMISKE FORHOLD

12.1 KIRKENS OFFENTLIGE FINANSIERING

Kommunenes økonomiske ansvar etter kirkeloven § 15 er i særlig grad rettet mot kirkebyggene og gravplassene, med tilhørende personell. Statens bevilgninger gjelder i første rekke prestatjenesten, kirkens oppgaver på regionalt og nasjonalt nivå, foruten kirkens trosopplæring, undervisning og diakoni.

Statens bevilgninger til Den norske kirke over Kulturdepartementets budsjett er på netto ca 1,8 mrd. kroner for 2015, dvs. fratrukket budsjetterte inntekter. I beløpet inngår ikke premie til Statens pensjonskasse med tilhørende arbeidsgiveravgift, beregnet til 160 mill. kroner i 2014, gitt visse forutsetninger.

De samlede netto overføringene til kirkens virksomhet over kommunebudsjettene og statsbudsjettet var på rundt 5 mrd. kroner i 2013, inklusive investeringer. Kirkens offentlige finansiering over kommunebudsjettene og statsbudsjettet fordeler seg omtrent i forholdet 2:1.

Vi viser ellers til en noe bredere redegjørelse i høringsnotatet pkt. 8.1 om kirkens finansiering over statsbudsjettet og kommunebudsjettene.

12.2 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

12.2.1 RAMMETILSKUDD TIL KIRKEMØTET

I høringsnotatet la departementet til grunn en videreføring av den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område. Statens bevilgninger til Den norske kirke ble imidlertid foreslått overført som ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon. Det ble presisert at Kirkemøtet ikke ville ha anledning til å benytte statens tilskudd til å avlaste kommunene for kommunenes utgiftsplikter etter kirkeloven § 15.

Statens bevilgninger til Svalbard kirke ble foreslått opprettholdt som en særskilt bevilgning over Svalbardbudsjettet, med Kirkemøtet som mottaker for videre tildeling til Svalbard kirke.

Statens særskilte tilskudd til sikring av kirkebyggene ble også foreslått unntatt fra rammetilskuddet til Kirkemøtet, likeså statstilskuddet til Sjømannskirken.

12.2.2 LOVREGULERING AV STATENS ØKONOMISKE ANSVAR

Departementet foreslo at det ble inntatt en ny bestemmelse i kirkeloven om statens økonomiske ansvar for kirken, slik at den økonomiske oppgavedelingen mellom staten og kommunene ble beskrevet i loven. Bestemmelsen ble foreslått tatt inn i kirkeloven § 22 med slik ordlyd:

§ 22. Statens økonomiske ansvar.

Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål.

Dessuten foreslo departementet at Kirkerådet får et lovbestemt ansvar for en forsvarlig forvaltning og styring av de midlene som Kirkemøtet har til disposisjon, og at Kirkerådet fastsetter regnskapet for midlene. Lovforslag om dette er behandlet foran i kap. 7.

Departementet framholdt ellers at særskilte lovbestemmelser om konkursvern eller om framgangsmåte ved betalingsvansker eller liknende, syntes unødvendige og uhensiktmessige. Det ble vist 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. Finansieringsordningen tilsier også at dersom betalingsvansker skulle oppstå og kirken ikke ser at situasjonen kan løses uten bistand fra staten, må staten ta stilling til eventuelle tiltak.

12.2.3 LOV- OG REGELVERK OM REGNSKAP OG ØKONOMIFORVALTNINGEN

Departementet mente at regnskapsloven burde gjelde for det nye rettssubjektet for kirken, men med adgang for departementet til å kunne gis særskilte bestemmelser som avviker fra regnskapsloven. Bestemmelse om dette ble foreslått tatt inn i kirkeloven § 25, med slik ordlyd:

For regnskapet gjelder regnskapsloven og bokføringsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

I medhold av kirkeloven §§ 9 og 14 har departementet i forskrift 25. september 2003 fastsatt regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon for menighetsrådene og de kirkelige fellsrådene, dvs. for soknene. Denne sammenfaller langt på vei med liknende forskrift for kommunesektoren. Høringsnotatet drøftet om hensynet til kirkelig selvstyre tilsa at departementets myndighet på området burde bli overført til Kirkemøtet. Departementet kom til at myndigheten burde beholdes i departementet. Det ble vist til at dagens harmonisering mellom de kommunale og kirkelige forskriftene har praktiske og økonomisk-administrative fordeler. Det ble dessuten vist til at soknenes regnskaper og hvilke regnskaps- og

konteringsregler som skal gjelde, har betydning for statens mulighet til å vurdere om kirkeloven § 15 blir ivaretatt av kommunene. Departementet mente dette tilsa at det er departementet som bør fastsette slike regler. Av samme grunn ble det i høringsnotatet framholdt at departementet fortsatt burde ha ansvaret for innhenting, kvalitetssikring og sammenstilling av regnskapsdata fra soknene.

12.2.4 LÅNEADGANG

Departementet framholdt i høringsnotatet at kirken ikke burde gis generell adgang til å ta opp lån, med unntak for lån i Opplysningsvesenets fond og for å dekke helt forbigående behov. Det ble vist til at staten kunne bli regnet som en sikkerhet mot betalingsproblemer ved låneopptak, både fra kirkens og långivers side, noe som kunne utsette staten for et økonomisk ansvar. Departementet kunne ikke se det var hensiktsmessig å avhjelpe dette ved at staten regulerer kirkens låneopptak, for eksempel ved godkjenning av lånerammer. Departementet mente at kirkens behov for investeringsmidler mest hensiktsmessig burde vurderes i sammenheng med egenkapitalspørsmålet og det årlige rammetilskuddet.

En slik innskrenkning i kirkens økonomiske og rettslige handleevne som restriksjoner i låneadgangen innebærer, ble foreslått regulert i lov, med slik ordlyd i kirkeloven § 25:

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.

12.2.5 LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Departementet la i høringsnotatet til grunn at lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser, med tilhørende forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser, ville gjelde for det nye rettssubjektet for kirken. Departementet viste til forskriften § 1-2.

12.3 HØRINGSINSTANSENE'S SYN

12.3.1 RAMMETILSKUDD TIL KIRKEMØTET

Det var få høringsinstanser som reiste spørsmål til at departementet la til grunn dagens økonomiske ansvarsdeling mellom staten og kommunene på kirkens område. De fleste som uttale seg om dette, framholdt at det var viktig å holde fast på denne ansvarsdelingen. *Gaular menighetsråd* uttalte:

”Når det gjeld framtidig finansiering av kyrkja ynskjer ein å halde fram med ein to delt finansiering tilsvarande den modellen som er nytta i dag. (...) Kommunal finansiering av kyrkja på lokalt nivå er av stor verdi. Det gjev oss på lokalplanet eit godt grunnlag for samarbeid og dialog som er av stor verdi når vi ber om løyvingar. Dei lokale tenesteytingsavtalene er også verdifulle både av di dei gjev oss tilgang til rimelege tenester på m.a. rekneskapsføring og revisjon, og fordi dei skaffar oss ei stor

kontaktflate inn i kommunen. Frå lokalkyrkja sin ståstad er det derfor ynskjeleg at vi får halde fram med føreskrifter for rekneskapsføring som er tilpassa det kommunale systemet. Dette samarbeidet gjer at kommunen kan tilføre den lokale kyrkja meir ressursar enn dei elles kunne av di det "kostar" kommunen relativt lite å ta med kyrkja når dei likevel har både personell og system til å utføre arbeidet. Dersom vi framleis skal ha (og som høyringa legg opp til) 2/3 lokal finansiering av lokal kyrkja, er det heilt vesentleg at vi saman med kommunen, lokalt får høve til å nytte dei ressursane vi har til beste for det lokalsamfunnet vi høyrer til. Dette samarbeidet er heilt avgjerande for at det skal vere realistisk å oppretthalde ei landsdekkande folkekyrkje.”

Fauske menighetsråd uttalte:

”Når det gjelder finansieringen generelt, så er vi glade for at den fortsatt skal lovfestes som statens ansvar. Vi er derimot svært usikre på om kommunens finansieringsansvar ikke burde vurderes. Her ligger det mye ulik praksis rundt om. Midlene som nå går via kommunene for finansiering av kirken, burde kunne gå direkte fra staten til kirken på en eller annen måte og forvaltes derfra på en mer objektiv og enhetlig måte. Dette vil også understreke kirkens juridiske uavhengighet i lokalmiljøet og det ønskede skille mellom kirke og offentlig forvaltning.

En mulig finansieringsmodell har i Norge vært drøftet minst siden stat og kirke skilte lag i Sverige ved årtusenskiftet. Vi mener at en type statlig budsjettbehandling hvert år ikke gir tilstrekkelig forutsigbarhet. Samtidig opprettholder staten seg dermed en indirekte maktinnflytelse over kirkens utvikling. En objektiv medlemsavgift over skatteseddelen slik det f.eks. skjer i vår moderkirke i Tyskland eller også nå Sverige høres mer reelt ut, enda man risikerer en første utmeldingsbølge med en ny praksis. Men den har i Sverige allikevel ikke blitt større enn naturlig og kanskje sunt er. Dessuten kan det tenkes en overgangsordning hvor de sterkeste utslagene dempes av ekstrabevilgninger.”

Det var få høringsinstanser som hadde innvendinger til at statens bevilgninger til kirken ble gitt som rammetilskudd til Kirkemøtet, men noen uttrykte forbehold. *Fagforbundet* uttalte:

”Fagforbundet støtter forslag om at Den norske kirke fortsatt skal finansieres over offentlige budsjetter, noe ved statlig og det meste ved kommunale bevilgninger. Når det blir et rammetilskudd fra staten til Kirkemøtet, må det være en forutsetning at utviklingen av Den norske kirkes organisasjon ikke skal endre seg i en mer sentralistisk retning. Fagforbundet vil minne om at det etter ny kirkelov i 1997 også over statsbudsjettet ble bevilget til kirkelig fellesråd som på grunn av størrelse og ressurser var særlig sårbare. Når Grunnloven understreker Den norske kirkes karakter av folkekirke og at den skal understøttes som sådan, er det nødvendig at også den statlige lovgivning og finansiering tar høyde for dette.”

Flere ga uttrykk for at omleggingen til rammetilskudd kunne medføre at statens bevilgninger til Den norske kirke ble redusert over tid. *KA* uttalte:

”Høringsnotatet presiserer at omleggingen som foreslås for det som i dag er statlig kirkelig virksomhet, vil bli bevilget som et rammetilskudd fra staten til Kirkemøtet. KA erfarer at det er en gjennomgående større uforutsigbarhet for å opprettholde nivået for statlige rammetilskudd sammenlignet med statlige driftsbevilgninger. Statlige tilskudd til bl.a. stillinger innen diakoni og kirkemusikk har nesten hvert eneste år hatt

en mindre tilskuddsvekst enn lønnsveksten i offentlig sektor. Tilskuddsposter overfører også risikoen for å håndtere endringer i utgiftene til tilskuddsmottager. Formål i Den norske kirke som er basert på statlige tilskudd har over tid i økende grad blitt underfinansiert. Resultatet er bl.a. færre stillinger. Den samme tendensen for utviklingen i rammetilskudd har nå vist seg for det statlige bidrag til bl.a. trosopplæring i forslaget til statsbudsjettet for 2015. Dagens praksis for rammetilskudd vil derfor kunne medføre gradvis nedbygging av prestedtjenesten og den regionale/sentrale kirkelige virksomhet.

KA vil be om klarere politiske signaler og ordninger som bidrar til å gi større forutsigbarhet og tydeligere politisk ansvar for at tilskuddsbeløpet gis på grunnlag av de reelle økonomiske forhold i Den norske kirke. Vi viser her bl.a. til kommuneøkonomiproposisjonen som vurderer tilskuddsbehovet til kommunesektoren på grunnlag av bl.a. lønnsutvikling, pensjonsutgifter, renteutgifter og andre økonomiske forhold som påvirker kommunesektorens reelle ressursgrunnlag for å utføre sine oppgaver. Det bør også vurderes å etablere en konsultasjonsordning analogt med kommunesektoren som etablerer en strukturert dialog for bl.a. å drøfte grunnleggende premisser for statlige tilskudd til Den norske kirke.”

Det var mange høringsinstanser som hadde kommentarer til spørsmålet om statens bevilgninger skulle gis som ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtet eller gjennom flere separate tilskudd til bestemte formål. Av de rundt 100 menighetsrådene som uttalte seg, var omtrent halvparten for, halvparten mot. Av de nærmere 60 fellelrådene som kommenterte spørsmålet, var det ca. 2/3 som anbefalte separate tilskudd. Hovedsynspunktet var at tilskudd fordelt på spesifikke formål (foruten prestedtjenesten, ble bl.a. kirkens trosopplæring, døvemenighetene, samisk kirkeliv og diakoni nevnt), eller fordelt på spesifikke grupper av mottakere (bl.a. menighetene), ville styrke og tydeliggjøre statens økonomiske ansvar overfor kirken. I høringsuttalelsen fra *Sarpsborg kirkelig fellesråd*, som er representativ for mange, heter det:

”Forslaget innebærer at statens overføringer til kirken vil bli et rammetilskudd som forvaltes av Kirkemøtet. Fellesrådet ser risikoen for at dette kan føre til at overføringen på sikt blir lavere enn dagens nivå, og at det blir krevende for kirken å sette de ulike kirkelige formål og bispedømmer opp mot hverandre. For å tydeliggjøre bevilgningene til trosopplæringen bør denne skilles ut i en egen overføring.”

De fleste bispedømmerådene sluttet seg til departementets forslag. *Biskopen og bispedømmerådet i Borg* framholdt at statens tilskudd til kirkens trosopplæring fortsatt burde bevilges særskilt. *Borg bispedømmeråd* uttalte:

”Stortingets vedtak fra 2003 setter trosopplæringen i en særstilling, dette er også et statstilskudd som er øremerket en spesifikk del av kirkens arbeid lokalt. Gitt trosopplæringens særstilling finner Borg bispedømmeråd det hensiktsmessig at statens tilskudd til trosopplæring i denne omgang blir stående som en egen post på statsbudsjettet som Stortinget har et særskilt ansvar for og separat tar stilling til.”

Verken *Kirkerådet* eller *KA* uttalte seg om spørsmålet.

Svalbard kirke

Soknepresten på Svalbard og Svalbard kirkeråd sluttet seg til departementets forslag om at statens bevilgninger til Svalbard kirke fortsatt blir gitt over Svalbardbudsjettet, med overføring til Kirkemøtet for videre tildeling. *Nord-Hålogaland bispedømmeråd* og *Nord-Hålogaland biskop* sluttet seg til dette, likeså *Bispemøtets preses*. *Kirkerådet* uttalte seg ikke i spørsmålet.

Tilskudd til sikring av kirkebygg

Om statens oppgaver innen kirkebyggforvaltningen uttalte *KA*:

”For Den norske kirkes lokalmenigheter påligger det et stort samfunnsoppdrag å sikre vedlikehold av den viktige kulturarven som kirkebyggene representerer. *KA* etterlyser en bredere gjennomgang av de juridiske, økonomiske, faglige og forvaltningsmessige rammene for kirkebyggforvaltningen på grunnlag av lovendringene som endrer forholdet mellom staten og Den norske kirke. Det er bl.a. behov for en omtale av hva § 16 i grunnloven betyr for statens ansvar for å «understøtte» kirkebyggene. Det er videre et behov for å gjennomtenke forholdet mellom Riksantikvaren, Kirkerådet og kirkelig fellesråds rolle i forvaltningen av kirkebygg med store kulturminneverdier i lys av endringene i forholdet mellom staten og Den norske kirke.”

Kirkerådet mente at deler av statens tilskudd til sikring av kirkebyggene burde forvaltes av Kirkemøtet og uttalte:

”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.”

Riksantikvaren mente statstilskudd innen kirkebyggfeltet burde forvaltes av staten og uttalte:

”Riksantikvaren støtter forslaget om at tilskudd til kirkebygg fortsatt skal forvaltes av staten. Dette vil etter vårt syn gi de tryggeste rammer for ivaretagelse av kirkebyggenes kulturhistoriske betydning.”

Sjømannskirken

Sjømannskirken ga sin tilslutning til departementets forslag om at statstilskuddet til organisasjonen ikke inngikk i rammetilskuddet til Kirkemøtet. De fleste andre som hadde synspunkter i saken, sluttet seg til departementets forslag. Verken *Kirkerådet* eller *KA* uttalte seg i spørsmålet.

12.3.2 LOVREGULERING AV STATENS ØKONOMISKE ANSVAR

En betydelig andel høringsinstanser mente at departementets foreslåtte bestemmelse var for knapp og generell. Høringsuttalelsen fra *KA* er dekkende for mange høringsinstansers syn:

”Høringsnotatet bidrar i liten grad til å tydeliggjøre statens økonomiske ansvar for Den norske kirke, og lovforslaget i § 22 er kort og skjematisk. *KA* etterlyser en klarere beskrivelse av hvordan departementet forstår statens forpliktelser overfor Den norske kirke på grunnlag av den nye § 16 i grunnloven om statens ansvar for å understøtte folkekirken. Vi viser her bl.a. til departementets budsjettforslag for 2015 der det i tilknytning til omtalen av Den norske kirke som folkekirke i § 16 i grunnloven er utledet følgende fire mål for statens bevilgninger til Den norske kirke:

- Den norske kirke skal være en landsdekkende, lokalt forankret kirke.
- Den norske kirke skal ha en oppslutning som bekrefter dens karakter som folkekirke.
- Den norske kirke skal formidle evangelisk-luthersk tro og tradisjon og tilby trosopplæring til alle døpte barn.
- Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier.

KA mener at § 16 i grunnloven gir grunnlag for at disse målene kan opprettholdes som grunnlag for statens tilskudd til Den norske kirke også etter økt rettslig selvstendighet for kirken på sentralt nivå. Vi viser her bl.a. til Stortingets behandling av grunnlovsendringene som ga tydelige signaler om at staten fortsatt ville opprettholde grunnlaget for en landsdekkende, aktiv og levende folkekirke selv om det gis økt kirkelig selvstendighet fra staten.

I kirkelovens § 15 gis det i dag en oversikt over kommunenes økonomiske ansvar for bestemte formål i den lokale kirkes virksomhet. *KA* ønsker at § 22 på en tilsvarende måte beskriver statens økonomiske ansvar. Dette vil bl.a. bidra til å klargjøre forholdet mellom statens og kommunenes økonomiske ansvar for Den norske kirke. Det er her nødvendig å omtale de formål som staten i dagens finansieringsordning har påtatt seg et særlig finansieringsansvar for.”

Flere av *bispedømmerådene* mente, likesom *KA*, at kirkeloven § 15 burde benyttes som mønster for utformingen av statens økonomiske ansvar. *Kirkerådet* uttalte seg ikke om lovbestemmelsen.

Flere høringsinstanser hadde også andre typer innvendinger til departementets forslag til lovbestemmelse om statens økonomiske ansvar. Mange menighetsråd og fellestråd understreket at *kirkens trosopplæring* var et oppgavefelt som burde nevnes særskilt i lovbestemmelsen. Uttalelsen fra *Alta kirkelige fellesråd* er representativ for manges syn:

”Forslaget om innføring av et generelt rammetilskudd er etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig sikring av dagens tilskudd til trosopplæringsformål. Trosopplæringsreformen innebærer at staten har påtatt seg å understøtte en sentral kirkelig oppgave, og dette bør omtales på en mer forpliktende måte i § 22.”

Døvekirkenes fellesråd uttalte:

”Som tidligere påpekt er Døvekirkenes fellesråd og Døvekirken landsdekkende og ikke knyttet til noen kommune. Endringene i statens forhold til Den norske kirke vil derfor kunne få større betydning for oss bl.a. innenfor økonomi enn det vil gjøre for resten av den lokalkirkelige virksomhet.

Vi ber derfor om at staten legger tydelige premisser slik at en del av rammetilskuddet som Den norske kirke får i framtida, skal gå til Døvekirken. Døvekirkenes fellesråd involveres og ivaretas i alt planarbeid.

Døvekirkenes fellesråd ber om at det finansielle ansvaret for fellesrådet og menighetene omtales i § 22 Statens finansielle ansvar.

Dette vil også gjelde finansiering av vedlikehold for dagens kirkebygg og for finansiering av eventuelt nye kirkebygg. Også våre kirkebygg er en del av kulturminnene i Norge og den felles nasjonale kulturarv.”

KA uttalte om døvemenighetene:

”Dagens ordning innebærer at Kongen fastsetter ”særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter”. I stor grad er det døvekirkelige arbeidet organisert etter modell av Den norske kirke for øvrig, med bl.a. en statlig prestetjeneste, menighetsråd og kirkelig fellesråd. Staten har imidlertid det økonomiske ansvaret for fellesrådets oppgaver som for øvrig ligger i kommunene. Endringene i statens forhold til Den norske kirke vil derfor kunne få større betydning for døvemenighetene enn det vil gjøre for resten av den lokalkirkelige virksomhet.

Departementet foreslår at Kongens myndighet til å fastsette en særskilt ordning for døvemenigheter overføres til Kirkemøtet. Kirkemøtet overtar også det finansielle ansvaret for døvemenighetene som en del av statens rammebevilgning til Den norske kirke. KA er i utgangspunktet positiv til dette forslaget. Det er imidlertid ønskelig at departementet gir en mer utfyllende vurdering av rammene for det døvekirkelige arbeidet i lys av endringene i relasjonen mellom staten og Den norske kirke. Det kan bl.a. være grunn til å vurdere om de nødvendige tilpasninger for døvemenighetene i større grad kan innpasses i kirkeloven. Dette vil være i tråd med den normalisering av organiseringen av døvemenighetene som har skjedd fra og med 1998.

Rammefinansieringen som foreslås kan skape ekstra usikkerhet for en liten virksomhet med få uttalte målsettinger og føringer. Staten bør derfor legge tydeligere premisser og fastsette statlige målsettinger for tilskuddet til døvemenighetene. KA foreslår også at det finansielle ansvaret for døvemenighetene (og samisk kirkeliv) omtales i § 22 om statens finansielle ansvar.”

12.3.3 LOV- OG REGELVERK OM REGNSKAP OG ØKONOMIFORVALTNINGEN

Flere høringsinstanser hadde innvendinger til departementets forslag om at regnskapsloven skulle gjelde. Det ble pekt på at soknene ikke er omfattet av regnskapsloven, men av en egen forskrift, og at det er uheldig at ikke alle enhetene i Den norske kirke er undergitt samme bestemmelser om regnskap og økonomiforvaltning. Det ble også framholdt at regnskapsloven

er lite egnet for den typen virksomhet som kirken er. KA ga den mest omfattende høringsuttalelsen i tråd med dette synet:

”Høringsnotatet legger [...] klart opp til at Den norske kirke fortsatt vil stå i en særstilling i forhold til staten, sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn, og det er derfor behov for andre økonomi-/regnskapsbestemmelser enn det som gjelder for veldedige og allmenntilrette organisasjoner.

Valg av økonomimodell og regnskapsbestemmelser bør ta utgangspunkt i hva slags virksomhet det nye rettssubjektet blir, og formålet med virksomheten. Regnskapsloven er ikke nødvendigvis best egnet til denne type virksomhet. Ut fra beskrivelsen i høringsnotatet vil det være ønskelig med økonomimodeller og regnskapsystemer som har fokus på tilgang og bruk av midler, hvor budsjett- og bevilgningskontroll vil være sentrale begrep. Vi foreslår derfor at det ikke spesifikt angis at regnskapsloven skal gjelde. Ved å sløyfe denne bindingen legges det til rette for større åpenhet i det videre arbeidet med å finne fram til hensiktsmessig økonomimodell. Forslag til ordlyd:
Departementet fastsetter nærmere bestemmelser om regnskap.

KA mener det er et viktig anliggende at hele den norske kirke kan forholde seg til ett felles økonomiregelverk og felles regnskapsprinsipper. Felles økonomiregelverk og regnskapsprinsipper legger til rette for å vurdere hele Den norske kirkes økonomi i en totalsammenheng, og samtidig muligheter for mer effektive og rasjonelle økonomi- og rapporteringsrutiner for kirken samlet sett.

Felles anskaffelser av regnskapsprogrammer og rådgivning vil også bli lettere med et felles økonomiregelverk. Vi savner en grundigere vurdering av de to ulike økonomiregelverk som etter forslaget blir gjeldende, med siktemål å vurdere muligheten for et felles økonomiregelverk/regnskapsprinsipper for soknene og det nye rettssubjektet.”

Hemsedal kirkelige fellesråd uttalte:

”Økonomiregelverket til kyrkja må tilpassast Norsk Standard for regnskap og regnskapslova. Det er uheldig at kyrkja har sine "eigne reglar" for regnskap og økonomihandsaming. Dette bør i 2014 harmonera med resten av samfunnet.”

Flere *bispedømmeråd* understreket behovet for at alle enhetene i kirken, inklusive soknene, er omfattet av samme regnskaps- og økonomibestemmelser. *Kirkerådet* uttalte seg ikke i spørsmålet.

12.3.4 LÅNEADGANG

De fleste som uttalte seg i dette spørsmålet, bl.a. flere av bispedømmerådene, var kritiske til at kirken ikke fikk alminnelig adgang til å ta opp lån. Det ble framholdt at en slik begrensning i vesentlig grad svekker kirkens økonomiske handlefrihet og selvstendighet. *Kirkerådets* uttalelse i spørsmålet representerer et utbredt syn fra høringen:

”Departementet foreslår at det nye rettssubjektet ikke skal ha adgang til låneopptak. Kirkerådet mener dette er problematisk fordi det er en innsnevring av handlefriheten til Den norske kirke. Forslaget innebærer at fornuftige investeringer ikke vil kunne gjennomføres, med mindre Den norske kirke får finansiering over statsbudsjettet. Det

nasjonale rettssubjektet vil være avskåret fra å foreta investeringer som gir lavere driftskostnader når investeringen er gjort, dersom Stortinget ikke bevilger investeringen. Kirkerådet mener denne mekanismen ikke vil gi en optimal økonomiforvaltning. Departementets forslag åpner opp for at kirken gis anledning til å ta opp likviditetslån/kassakreditt og lån i Opplysningsvesenets fond (OVF). Kirkerådet mener forholdet mellom dette og forbudet mot låneopptak ikke vil være enkel å operasjonalisere. Dersom større summer trekkes over lengre tidsrom vil det formelt fortsatt være kassekreditt, mens det reelt er et låneopptak. Kirkerådet mener den reelle lånemuligheten i OVF ikke er lett å overskue. Det kan reises spørsmål om hva slags kapital som blir stilt til disposisjon for det nye rettssubjektet, og hvilke konsekvenser det har. Kirkerådet viser til at da IKT-satsningen fikk låne i OVF, gikk det på bekostning av menighetenes mulighet til å få lån til kirker og menighetshus. Slike lån vil det være politisk krevende å ta opp for Kirkerådet i fremtiden.”

Opplysningsvesenets fond (Ovf) uttalte:

”Ovf går [...] imot at det *lovfestes* at Den norske kirke har adgang til lån i Ovf når det innføres et generelt låneforbud. En 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.”

Akademikerne uttalte:

”Videre legges det opp til at Kirkemøtet ikke vil ha mulighet til å ta opp lån. På denne måten vil det i realiteten være statsbudsjettet som avgjør den økonomiske handlefriheten til den fremtidige norske kirke. Akademikerne anbefaler at Kirken gis anledning til å ta opp lån. Dette er en nødvendig sikkerhetsventil, for det tilfelle statsbudsjettet ikke skulle gi tilstrekkelige økonomiske rammer for å sikre en forsvarlig drift av virksomheten. Alternativet blir at kirken må innføre en medlemsavgift, eller ta seg betalt for de tjenester som utføres.”

12.3.5 LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Det var få som hadde innvendinger til at lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift ville gjelde for det nye rettssubjektet for kirken. *Nord-Hålogaland bispedømmeråd* uttalte imidlertid:

”Vi stiller oss spørrende til at det nye rettssubjektet skal underlegges regelverket for offentlige anskaffelser. Det bør drøftes hvordan regelverkets intensjoner, om å sikre effektive og kostnadseffektive innkjøp, kan ivaretas på en annen måte for Den norske kirke, i sin nye, frie stilling.”

12.4.1 RAMMETILSKUDD TIL KIRKEMØTET

På bakgrunn av høringen legger departementet til grunn at det er alminnelig oppslutning om å føre videre den økonomiske ansvarsfordelingen mellom kommunene og staten og at statens bevilgninger til en selvstendigkjort kirke bør gis som rammetilskudd som Kirkemøtet disponerer.

Flere tok til orde for at statens tilskudd til kirkens trosopplæring bør bevilges særskilt. Departementet kan imidlertid ikke se at det i framtiden bør være statens oppgave å prioritere og fordele bevilgninger mellom formål som ligger under Kirkemøtets ansvarsområde. Departementet går derfor inn for at statens tilskudd til en selvstendigkjort kirke som hovedregel bevilges som ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon. Unntak fra dette, i tråd med departementets forslag i høringsnotatet og resultatet fra høringen, er statstilskuddet til Svalbard kirke og Sjømannskirken. Departementet tar derfor sikte på at bevilgningen til Svalbard kirke fortsatt blir gitt over Svalbardbudsjettet, med overføring til Kirkemøtet for videre tildeling. Departementet tar også sikte på at statstilskuddet til Sjømannskirken blir bevilget særskilt.

Statstilskuddet til ivaretagelse og sikring av kirkebyggene omfatter dels rentekompensasjonsordningen for kirkebygg, dels et særskilt tilskudd som KA i dag er mottaker av. Begge tilskuddene gis først og fremst av hensyn til de kulturhistoriske verdiene som mange kirkebygg representerer.

Det særskilte tilskuddet til kirkebyggfeltet som KA har mottatt gjennom mange år (10 mill. kroner i 2014), har medført at KA over tid har bygget opp faglig kompetanse innen feltet som kommer kirkeeierne (soknene) til gode, bl.a. gjennom registrering og dokumentasjon av hvert enkelt kirkebygg i KAs kirkebyggdatabase, KAs kurs og rådgivning innen energiøkonomisering, brann- og innbruddssikkerhet m.m. KA har nær kontakt med Riksantikvaren og gjennomfører regelmessige tilstandsvurderinger av kirkebyggene.

Departementet har merket seg at Kirkerådet mener Kirkemøtet bør forvalte den delen av statens tilskudd til kirkebygg som KA i dag er mottaker av. Kirkerådet synes å mene at dette tilskuddet kommer i en annen stilling enn rentekompensasjonsordningen for kirkebygg. Fordi tilskuddet bidrar til å holde opp et nasjonalt kompetansemiljø innen kirkebyggfeltet, mener Kirkerådet at Kirkemøtet bør forvalte tilskuddet.

I omtalen av dette spørsmålet i høringsnotatet, framholdt departementet 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.

Departementet kan for øvrig ikke se at høringen gir holdepunkter for å innta særskilte lovbestemmelser om konkursvern eller framgangsmåte ved betalingsvansker.

12.4.2 LOVREGULERING AV STATENS ØKONOMISKE ANSVAR

Når det gjelder forslaget til lovbestemmelse om statens økonomiske ansvar overfor kirken, har departementet merket seg at flere høringsinstanser mener bestemmelsen bør utdypes og gjøres mer forpliktende for staten, etter mønster av kirkeloven § 15 om kommunenes økonomiske ansvar. Det er også framholdt at rekkevidden av statens økonomiske ansvar etter Grunnloven § 16 bør konkretiseres i kirkeloven.

Til dette skal departementet bemerke at kirkeloven § 15 legger økonomiske plikter på kommunene, noe staten ikke kan pålegge kommunene annet enn ved lov. 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. Dette kjennetegner såkalte regelstyrte tilskuddsordninger, hvor statstilskudd utløses etter bestemte kriterier eller vilkår gitt i lov eller i medhold av lov. Å rettighetsfeste bestemte tjenester er sett som formålstjenlig innen bl.a. helsesektoren.

Fra departementets side er formålet med en bestemmelse i kirkeloven om statens økonomiske ansvar å beskrive overordnede rammer for ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene, 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. Dessuten mener departementet at en ytterligere opplisting av kirkelige formål i bestemmelsen vil komme i strid med det generelle ønsket – både fra statens og kirkens side – om mindre detaljregulering i kirkelovgivningen. Som nevnt var det flere høringsinstanser som mente at ikke bare kirkens trosopplæring, mens også døvemenighetene, samisk kirkeliv og kirkens diakoni burde nevnes særskilt i bestemmelsen. Departementet kan heller ikke se at Grunnloven § 16, eller forarbeidene til bestemmelsen, gir holdepunkter for å utlede presise bestemmelser i alminnelig lov om statens økonomiske plikter overfor Den norske kirke.

Departementet viser til dette og mener at forslaget til lovbestemmelse om statens økonomiske ansvar bør være som foreslått i høringsnotatet:

§ 22. Statens økonomiske ansvar.

Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål.

12.4.3 LOV- OG REGELVERK OM REGNSKAP OG ØKONOMIFORVALTNINGEN

Departementet har merket seg at mange av høringsinstansene tok til orde for at alle organer for kirken (menighetsrådene og de kirkelige fellesrådene som organer for soknene, bispedømmerådene og Kirkerådet som organer for det nye rettssubjektet) bør være underlagt samme regnskaps- og økonomibestemmelser. Så langt departementet forstår, må i så fall regnskapsloven gjøres gjeldende for soknene, eller departementets forskrift for soknene gjøres

tilsvarende gjeldende for det nye rettssubjektet. Et tredje alternativ er at det utarbeides en ny forskrift for kirken med regnskaps- og økonomibestemmelser som gjelder for alle enhetene i kirken, særskilt tilpasset kirkens virksomhet.

Som framholdt i høringsnotatet, mener departementet det er lite hensiktsmessig at regnskapsloven gjøres gjeldende for de kirkelige fellesrådene og menighetsrådene. Forskriften som departementet har fastsatt for disse, ville i tilfelle bortfalle. Denne forskriften er i dag tilpasset forskriften på kommunal sektor og har sin begrunnelse i kommunenes finansieringsoppgaver overfor kirken. Mange kommuner fører regnskapene for fellesrådet/menighetsrådene i kommunen, noe som kan skje bl.a. fordi soknene og kommunene har nokså sammenfallende forskriftsbestemmelser på området. De praktiske og økonomisk-administrative konsekvensene som oppstår om forskriften for soknene utgår til fordel for regnskapsloven, kan mange steder bli relativt store.

Departementet mener videre det er lite hensiktsmessig at forskriften som departementet har fastsatt for soknene, gjøres tilsvarende gjeldende for Kirkerådet og bispedømmerådene. Forskriften er omfattende og regulerer en rekke forhold. Departementet ser det som lite ønskelig at staten i en forskrift skal fastsette særskilte og detaljerte regler om regnskaps- og økonomistandarder for det nye rettssubjektet. På dette området synes det mest hensiktsmessig at kirken som utgangspunkt er omfattet av den generelle lovgivningen. Av samme grunn kan ikke departementet se det er hensiktsmessig at staten i forskrift fastsetter en felles, særskilt tilpasset regnskapsstandard for alle enhetene i Den norske kirke.

Departementet viser til dette og kan ikke se at høringen gir grunn til å endre høringsnotatets forslag om at regnskapsloven som utgangspunkt bør gjelde for det nye rettssubjektet for kirken.

I høringsnotatets forslag til lovbestemmelse var også bokføringsloven nevnt. Denne vil i alle tilfelle gjelde, og er unødvendig å nevne i kirkeloven. Den aktuelle lovbestemmelsen i kirkeloven § 25 blir da:

For regnskapet gjelder regnskapsloven ~~og bokføringsloven~~, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

12.4.4 LÅNEADGANG

Departementet har merket seg at mange høringsinstanser mener at forslaget om ikke å tillate kirken en alminnelig låneadgang, fratrar kirken et økonomisk handlingsrom som en selvstendigjort kirke bør ha. Innvendingene mot departementets forslag er både av prinsipiell og praktisk art. Det prinsipielle synspunktet handler om at staten på dette området ikke bør innskrenke kirkens selvstendighet. De praktiske synspunktene 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.

Etter departementets syn må spørsmålet om låneadgang ses i sammenheng med at kirken så å si fullt ut vil være finansiert av staten gjennom det årlige rammetilskuddet. Lån skal betales, og rentene og avdragene må dekkes av rammetilskuddet. Departementet kan ikke se at statstilskuddet kan dimensjoneres for låneutgifter.

Departementet mener det er uheldig å gi kirken adgang til denne typen økonomiske disposisjoner. Departementet kan ikke se bort fra risikoen for at kirken ikke vil kunne innfri sine låneforpliktelser uten nedbemanning og innskrenkninger.

Når det gjelder kirkens behov for investeringsmidler, vises til omtalen i høringsnotatet:

”Departementet (...) antar at kirkens behov for investeringsmidler mest hensiktsmessig bør vurderes i sammenheng med egenkapitalspørsmålet og det foreslåtte rammetilskuddet.”

Forslaget om at kirken gis adgang til å ta opp lån for å dekke helt forbigående behov, kommer etter departementets syn i en annen stilling. Den samme risikoen som er nevnt over, vil ikke være til stede. Departementet skal dessuten gi særlige regler om slike låneopptak.

Også forslaget om at kirken tillates å ta opp lån i Opplysningsvesenets fond, kommer etter departementets syn i en annen stilling. En presisering i lov av låneadgangen i Ovf er nødvendig når lån i Ovf vil være unntak for hovedregelen i den aktuelle lovbestemmelsen. Departementet kan ellers ikke se at en utvidelse av kretsen av berettigede søkere til lån i Ovf, kan tillegges vekt. Departementet har tillit til at fondet ikke tillater større utlån enn fondet har finansielt grunnlag for.

Departementet viser til dette og fastholder høringsnotatets forslag til lovbestemmelse, som da lyder:

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.

12.4.5 LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Departementet har merket seg at Nord-Hålogaland bispedømmeråd mener at det bør drøftes å la kirken omfattes av egne regler for anskaffelser. Departementet har som nevnt lagt til grunn at det offentlige anskaffelsesregelverket vil gjelde.

13. ANDRE FORSLAG TIL ENDRINGER I KIRKELOVEN

13.1 INNLEDNING

I kirkeloven er Kongen og departementet på en rekke områder gitt myndighet til å gi nærmere bestemmelser eller treffe vedtak i enkeltsaker. En rettslig selvstendigjøring av Den norske kirke innebærer at det på noen av disse områdene vil være nødvendig å endre dagens

kompetanse- og saksbehandlingsregler. På andre områder vil det mer bero på skjønn om det bør gjøres endringer.

Kongens eller departementets myndighet etter kirkeloven er i dag i stor grad delegert til kirkelige organer, slik at det i praksis er andre organer enn Kongen eller departementet som utøver myndigheten.

I det følgende gjøres det rede for ulike typer av bestemmelser der departementet i høringsnotatet foreslo at myndigheten overføres til kirkelige organer. Noen bestemmelser ble også foreslått opphevet.

En mer gjennomgripende gjennomgang av kirkelovens bestemmelser ville departementet komme tilbake til i sammenheng med arbeidet med en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. De forslagene til endringer i kirkeloven som høringsnotatet tok opp, var derfor i hovedsak begrenset til de endringene som er nødvendige for å kunne gi kirken en rettslig selvstendig stilling.

13.2 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

13.2.1 KIRKEBOKFØRING OG MEDLEMSREGISTRERING

Av kirkeloven § 37 første ledd annet punktum framgår at departementet i dag kan gi nærmere regler om kirkebokføringen. Departementets bestemmelser om kirkebokføringen ble opphevet ved kgl. res. 8. juni 2012, noe som medførte at kirkebokføringen på papir kunne erstattes av elektronisk registrering.

Etter § 37 annet ledd kan opplysninger som skal registreres i kirkebøkene, inntas i medlemsregister for Den norske kirke etter nærmere bestemmelser av departementet. I samsvar med slike bestemmelser blir det i det elektroniske medlemsregisteret nå registrert opplysninger om dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd, i tillegg til opplysninger om inn- og utmelding.

Etter kirkeloven § 3 nr. 8 fjerde ledd gir departementet ”nærmere regler om fremgangsmåten ved innmelding og utmelding og melding etter dette nummer, herunder om hvilke opplysninger som kan kreves.” Forskrift 4. januar 2006 nr. 6 om inn- og utmelding av Den norske kirke har i dag slike regler.

Selv om den papirbaserte kirkebokføringen har opphørt, har kirkebokfører (soknepresten) fortsatt enkelte oppgaver knyttet til inn- og utmelding av kirken. Det vil fortsatt være behov for å ha nærmere regler for inn- og utmeldinger og om hvem som har ansvaret for at opplysninger om utførte kirkelige handlinger blir registrert.

Personer som anses å høre inn under eller er medlem av Den norske kirke, blir registrert i kirkens medlemsregister, i samsvar med forskrift om Den norske kirkes medlemsregister § 3.10. Forskriften er gitt av departementet 25. februar 2000. Etter denne forskriften har Kirkemøtet ansvaret for medlemsregisteret og fastsetter utfyllende retningslinjer.

Sammenhengen mellom Den norske kirkes medlemsregister og regler om inn- og utmelding tilsier at Kirkemøtet bør gis myndighet til å gi nærmere regler om inn- og utmelding og om registrering av kirkebokopplysninger. I tråd med dette foreslo departementet endringer i kirkeloven § 3 nr. 8 og 10 som innebærer at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette regler om innmelding og utmelding og om føringen av Den norske kirkes medlemsregister.

Videre ble det forelått at forskriftsmyndigheten etter kirkeloven § 37 vedrørende kirkebok og føring av medlemsregister legges til Kirkemøtet.

De aktuelle bestemmelsene i §§ 3 og 37 ble foreslått utformet slik:

§ 3 Tilhørighet og medlemskap.

(...)

8. Innmelding i, og utmelding av Den norske kirke skjer ved personlig henvendelse til kirkebokføreren på bostedet. Utmelding kan også skje skriftlig. Er vedkommende bosatt i utlandet, rettes henvendelsen til kirkebokføreren på siste bosted her, eller såfremt vedkommende ikke har hatt bosted her, til den kirkebokfører *Kirkerådet* bestemmer.

(...)

Kirkemøtet gir nærmere regler om fremgangsmåten ved innmelding og utmelding og melding etter dette nummer, herunder om hvilke opplysninger som kan kreves.

10. Personer som anses å høre inn under eller er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister for Den norske kirke. *Regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.*

§ 37. Kirkebokføring.

Det skal føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet ved prest i Den norske kirke samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Nærmere regler om registerføringen gis av *Kirkemøtet*.

Opplysninger som nevnt i første ledd, kan etter nærmere bestemmelser av *Kirkemøtet* inntas i medlemsregister for Den norske kirke, jf. § 3 nr. 10.

13.2.2 KIRKELIG MANNTALL

Etter kirkeloven § 4 fjerde ledd gir departementet ”regler om kirkelig manntall og om innføring i dette”. Kirkeloven § 6 første ledd første punktum har en bestemmelse som legger myndighet til Kirkemøtet til å gi regler for menighetsrådsvalg. Kirkemøtet har fastsatt slike regler, som også omfatter bestemmelser om manntall. Kirkemøtet har dessuten fastsatt regler for valg av andre kirkelige rådsorganer. Departementet antok i høringsnotatet at det er behov for å videreføre bestemmelsen i § 4 fjerde ledd, men med Kirkemøtet som myndighetshaver. Dette vil gi en klar hjemmel for at Kirkemøtets regelverk også kan omfatte regler for manntall og om innføring i dette.

Departementet foreslo at bestemmelsen i kirkeloven § 4 får følgende ordlyd:

Kirkemøtet gir regler om kirkelig manntall og om innføring i dette.

13.2.3 BESTEMMELSER OM SOKNETS ORGANER

Etter kirkeloven § 11 første ledd avgjør menighetsmøtet ”saker om innføring av ny, godkjent salmebok og liturgi og andre saker som etter bestemmelse av Kongen eller departementet overlates til menighetsmøtets avgjørelse”.

Liturgimyndigheten er fra tidligere overført til Kirkemøtet, se kirkeloven § 24 annet ledd annet punktum. For å få samsvar med bestemmelsen i § 24 annet ledd annet punktum mente departementet at begrepene ”salmebok og liturgi” burde byttes ut med ”gudstjenstlige bøker i kirken”. Når det gjelder ”andre saker” som overlates til menighetsmøtets avgjørelse, mente departementet det var hensiktsmessig at myndighet også på dette området legges til Kirkemøtet.

Etter § 11 tredje ledd ”gir menighetsmøtet uttalelse når departementet eller annen kirkelig myndighet ber om det eller når menighetsmøtet av eget tiltak ønsker å uttale seg”.

Departementet foreslo at bestemmelsen endres. Departementet trenger ikke lenger en lovhjemlet adgang til å innhente uttalelse fra menighetsmøtet.

Departementet foreslo at de aktuelle bestemmelsene i kirkeloven § 11 endres slik:

Menighetsmøtet avgjør saker om innføring av gudstjenstlige bøker i kirken og andre saker som etter bestemmelse av *Kirkemøtet* overlates til menighetsmøtets avgjørelse.

(...)

For øvrig gir menighetsmøtet uttalelse når departementet eller annen kirkelig myndighet ber om det eller når menighetsmøtet av eget tiltak ønsker å uttale seg.

13.2.4 ORDNING FOR DØVEMENIGHETER OG ANDRE KATEGORIALMENIGHETER

Etter kirkeloven § 2 tredje ledd er det Kongen som fastsetter ”særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter”. Myndigheten er delegert til Kirkemøtet ved kongelig resolusjon 13. desember 2013, med virkning fra 1. januar 2014.

Det er ved forskrift fastsatt ordninger for to typer kategorialmenigheter, henholdsvis døvemenighetene, se forskrift 17. april 1998 nr. 338, og samisk menighet i sørsamisk språkområde, se forskrift 11. desember 2008 nr. 1317. Kirkemøtet er gitt myndighet til å endre begge forskriftene. Kirkemøtet kan også fastsette ordninger for nye kategorialmenigheter. Delegasjonen åpner imidlertid ikke for at Kirkemøtet kan gi bestemmelser som påfører staten eller kommunene nye økonomiske forpliktelser. Med samme forutsetning foreslo departementet at Kongens myndighet etter kirkeloven § 2 siste ledd legges til Kirkemøtet.

Departementet foreslo at den aktuelle bestemmelsen i kirkeloven § 2 formuleres slik:

Særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter fastsettes av
Kirkemøtet.

13.2.5 KIRKELIG INNDELING OG BESTEMMELSER OM KIRKEBYGG

Kirkeloven har en rekke bestemmelser om kirkelig inndeling. Disse omfatter myndighet til å fastsette endringer i den kirkelige inndelingen, bestemme navn på kirkebygg, sokn, prosti og bispedømme og foreta lempninger og tilpasninger av ulike bestemmelser.

Kongens myndighet til å foreta endringer i den kirkelige inndelingen er delegert til departementet ved kongelig resolusjon 7. juni 1996. Departementet har delegert deler av myndigheten videre til bispedømmerådene. Dette gjelder myndigheten til å endre grensene mellom sokn, slå sammen sokn og skille ut som eget sokn et distrikt hvor det er kirke, samt bestemme navn på kirke og sokn.

Etter kirkeloven § 17 annet ledd skal det være kirke i hvert sokn. Etter § 21 er det departementet som godkjenner oppføring av ny kirke, herunder tomtevalg, tegninger og finansiering. Også ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirke krever departementets godkjenning. Deler av denne myndigheten er delegert til biskopene, så som myndighet til å godkjenne ombygging og utvidelse av kirke. Biskopens vedtak kan påklages til departementet av kirkelig fellesråd, Riksantikvaren og andre med rettslig klageinteresse.

De nevnte bestemmelsene har nær sammenheng med det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke. Etter kirkeloven § 15 har kommunen det økonomiske ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirkebygg og for de stillingene som er nødvendige for at gudstjenester og kirkelige handlinger kan holdes. Vedtak om opprettelse og nedleggelse av sokn, godkjenning av ny kirke og nedleggelse av kirke har dermed direkte følger for det kommunale finansieringsansvaret.

Departementet mente at det kommunale finansieringsansvaret etter kirkeloven § 15 tilsier at myndighet på de nevnte områdene bør ligge til departementet også etter en selvstendigjøring av kirken. Departementet tok sikte på at gjeldende delegering av sin myndighet på disse områdene skulle føres videre ved en selvstendigjøring, men fordi departementet da ikke lenger vil ha noen alminnelig adgang til å delegere oppgaver til kirkelige organer, ble det foreslått inntatt en særlig hjemmel for slik delegasjon i §§ 2 og 21.

Departementet mente at det kommunale finansieringsansvaret overfor kirken tilsa at også regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon for menighetsråd (§ 9 tredje ledd) og kirkelig fellesråd (§ 14 fjerde ledd), og for forvaltning av kirkefond (§ 19 første ledd), fortsatt bør gis av departementet.

Departementets foreslo etter dette at den omtalte delegasjonsadgangen for departementet ble tatt inn i kirkeloven § 2 og § 21 med følgende ordlyd:

§ 2 Rettslig handleevne og kirkelig inndeling.

Endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme fastsettes av Kongen. Departementet treffer de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer og foretar nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov. *Avgjørelsesmyndighet etter dette ledd kan overlates til bispedømmerådet.*

§ 21. Oppføring av ny kirke m.v.

Departementet kan på avgrensede områder overlate til biskopen å treffe beslutninger etter denne paragraf.

13.2.6 DEN NORSKE KIRKES LÆRENEMND OG SÆRSKILTE REGLER FOR STATENS BEHANDLING AV SAKER SOM GJELDER DEN EVANGELISK-LUTHERSKE LÆRE

Bestemmelsene i kirkeloven § 27 om Den norske kirkes lærenemnd er i hovedsak begrunnet i og knyttet til kirkelige tjenstesaker og tilsettingssaker som har læremessige implikasjoner og der Kongen og departementet utøver arbeidsgivermyndigheten.

Dersom arbeidsgiveransvar og -myndighet overføres til det nye rettssubjektet for Den norske kirke, endres grunnlaget for dagens lovbestemmelser om lærenemnda. Kirkemøtet vil da selv kunne organisere og gi bestemmelser om en kirkelig lærenemnd, uten at det trengs noen hjemmel i lov. Bestemmelsen om lærenemnda ble derfor foreslått opphevet.

Kirkeloven § 38 siste ledd lyder slik i dag: ”Før Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære, skal det læremessige grunnlaget for avgjørelsen søkes klarlagt ved at uttalelse innhentes fra vedkommende biskop og det ansvarlige kirkelige organet, eventuelt fra Den norske kirkes lærenemnd”.

Bestemmelsen ble innført i 2012 i forbindelse med at kravet om kirkemedlemskap for statsråden med ansvar for kirkesaker ble opphevet. Bestemmelsen skulle sikre en læremessig vurdering i aktuelle saker. Om statens arbeidsgiveransvar for kirkelig tilsatte avvikles, vil det ikke lenger være behov for at Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som bestemmelsen gjelder for. Bestemmelsen ble derfor foreslått opphevet. Statlige organer som behandler kirkesaker, vil ellers på alle områder være omfattet av forvaltningslovens alminnelige bestemmelser, bl.a. om utrednings- og informasjonsplikt og av det generelle kravet om forsvarlig saksbehandling.

13.2.7 ØVRIGE ENDRINGER

Departementet så det ikke lenger som naturlig at Kongen eller departementet skal kunne pålegge lokalkirkelige organer oppgaver, og foreslo derfor at hjemmelen for dette i kirkeloven §§ 9 og 14 oppheves. Det ble samtidig foreslått enkelte mindre språklige justeringer.

Departementet mente det ikke lenger var behov for å lovregulere frivillige prostiråd og prostimøter. Nåværende bestemmelser om dette i kirkeloven § 22 ble derfor foreslått opphevet.

Kongens adgang etter kirkeloven § 26 til å fastsette nærmere bestemmelser for Bispemøtet ble foreslått opphevet og myndigheten i stedet lagt til Kirkemøtet.

De aktuelle bestemmelsene i kirkeloven §§ 9, 14 og 26 ble foreslått utformet slik:

§ 9. Menighetsrådets oppgaver.

Menighetsrådet medvirker ved ~~utnevning og tilsetting~~ i kirkelige embeter og stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid.

Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som ~~departementet eller annen kirkelig myndighet ber om, og utfører for øvrig de oppgaver som til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.~~

§ 14 Kirkelig fellesråds oppgaver.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som ~~til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet, eller~~ som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

§ 26. Bispemøtet.

Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene og utfører for øvrig de gjøremål som til enhver tid er pålagt ved bestemmelse av *Kirkemøtet*. Det avgir uttalelse i saker som det blir forelagt av ~~departementet eller~~ *Kirkemøtet*.

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser for møtene.

Når det gjelder Den norske kirkes arkiv, la departementet til grunn at arkivlova § 19 vil komme til anvendelse ved en fristilling. Det ville da etter departementets oppfatning ligge til Riksarkivaren å bestemme om kirkens arkiv helt eller delvis skal følge reglene for offentlige arkiv. Riksarkivaren ville også kunne treffe bestemmelse om eventuell arkivavlevering ved en utskilling.

13.3 HØRINGSINSTANSENE'S SYN

Blant de høringsinstansene som kommenterte forslagene omtalt ovenfor, var det bred oppslutning om de fleste av forslagene.

Så godt som samtlige høringsinstanser som uttalte seg om forslaget om at bestemmelsene om lærenemnda og de særskilte reglene for statens behandling av saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære ble opphevet, støttet forslaget.

Riksarkivet uttrykte i sin uttalelse tilslutning til den forståelse

”at Den norske kirke ikke vil være omfattet av arkivlovens regler om arkivplikt for offentlige organer etter at Den norske kirke er blitt et selvstendig rettssubjekt.”

Riksarkivet påpekte samtidig at det i praksis er en svært høy terskel for å treffe vedtak om arkivplikt for private rettssubjekter etter arkivloven § 19. Riksarkivet foreslo derfor at det lovreguleres særskilt at arkivlovas regler om offentlige organer fortsatt skal gjelde for Den norske kirke.

Riksarkivet foreslo også

”at det innføres en ordning der (de papirbaserte) kirkebøkene straks deponeres eller avleveres til de respektive statsarkivene, (..) at det etableres et prosjekt for å skanne kirkebøkene, og at en digital versjon gjøres tilgjengelig for ansatte i Den norske kirke gjennom innlogging og adgangskontroll.”

Når det gjelder forslaget om at myndighet til å fastsette endringer i den kirkelige inndeling, godkjenne kirkebygg etc. skal bli liggende til departementet, mente *Agder og Telemark bispedømmeråd* at

”forslag(et) på dette området bidrar til å opprettholde statlig regulering av den kirkelige organisering og at dette prinsipielt sett er uheldig. Bispedømmerådet ser nødvendigheten av en skrittvis avvikling av det statlige kirkestyret og støtter forslagene til endringer i KL § 2 og § 21 som en midlertidig ordning.”

KA ga uttrykk for tilsvarende synspunkter. 7 av de 9 biskopene/bispedømmerådene som uttalte seg til dette, ga imidlertid sin tilslutning til forslaget i høringsnotatet. Bare 40 av menighetsrådene og 6 av de kirkelige fellesrådene kommenterte dette forslaget, de fleste med tilslutning.

Kirkerådet gikk

”inn for at myndigheten til å foreta endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme legges til Kirkemøtet.”

Norges Kristne Råd fant

”grunn til å stille spørsmålstegn ved om enkelte av forslagene til endringer i kirkeloven i for stor grad griper inn i forhold som må betraktes som et internt anliggende i trossamfunn. (...) Selv om størrelsen på organisasjonen trossamfunnet Dnk og kompleksiteten som springer ut av århundrer som sammenvevd med statsapparatet kompliserer bildet, mener vi at spørsmål om intern organisering og forholdet og linjene mellom de ulike ledd i Dnk bør overlates til kirkens egne organer.”

Riksantikvaren mente

”at det er vesentlig at det nye lovforslaget sikrer hensynet til kulturminneinteressene. Dersom biskopen etter en fristilling av kirken fra staten fortsatt skal ha forvaltningsmyndighet, er det nødvendig å lovfeste dette.”

Riksantikvaren ”vurderte det som svært positivt at myndighet for avhending av kirker” fortsatt foreslås utøvet av departementet, og støttet forslaget om at godkjenningsvedtak som har følger for det kommunale finansieringsansvaret etter kirkeloven § 15 fortsatt skal ligge til departementet. Riksantikvaren uttalte at ”det er vesentlig at staten opprettholder et system som sikrer at man har forvaltningsoppfølging og tilskuddsordning for kirkebygninger av nasjonal verdi.”

13.4 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

13.4.1 ARKIVLOVA

Når det gjelder forslag om å gjøre arkivlovas regler om offentlige organer gjeldende for Den norske kirke gjennom en særlig bestemmelse i kirkeloven, viser departementet til at bispedømmerådene, Kirkerådet og prestedtjenesten (biskopene, prostene og menighetsprestene) i dag er omfattet av arkivlovas bestemmelser om offentlige organer. I Kirkedepartementets Rundskriv F-27/1997 10. mars 1997 ble det meddelt at Riksarkivaren hadde besluttet at også menighetsrådenes og de kirkelig fellestrådenes arkivmateriale skulle avleveres til statsarkivet.

Departementet viser også til at kirkens lovfestede organer etter offentleglova § 10, jf. kirkeloven § 38 første ledd, har plikt til å føre journal etter reglene i arkivlova med forskrifter. Det vises videre til trdomssamfunnslova § 23 som fastsetter at ”bøkene til eit registrert trdomssamfunn gjevast inn til dei offentlege arkiv i samsvar med reglane som gjeld for embetsbøkene i Den norske kyrkja”.

Departementet er etter dette kommet til at arkivlovas regler om offentlige organer bør gjelde for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer. Departementet legger til grunn at også biskopene og prostene vil være omfattet av bestemmelsen, som foreslås inntatt i kirkeloven § 38 første ledd:

Forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer.

13.4.2 KIRKELIG INNDELING OG BESTEMMELSER OM KIRKEBYGG

Departementet har på bakgrunn av høringsrunden på nytt vurdert spørsmålet om å overføre til kirkelige organer myndighet til å treffe vedtak vedrørende kirkelig inndeling og kirkebygg. 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. Det var dette som var bakgrunnen for høringsnotatets forslag om fortsatt delegasjon av myndighet – som fortsatt etter loven skulle ligge til Kongen og departementet.

Departementet har vurdert om det er mulig å skille ut den myndighetsutøvelsen som ikke har umiddelbare økonomiske implikasjoner for kommunene og legge ansvaret for dette til kirkelige organer. En slik lovregulering vil i hovedsak innebære å fastsette i lovs form den ordning som nå er etablert ved delegasjon. Dette alternativet utløser imidlertid behov for mer detaljert regulering enn dagens lovgivning. Sett i forhold til at alternativet ikke medfører betydelige materielle endringer, har departementet kommet til at dette ikke er en god løsning.

Et annet alternativ kunne være å legge til Kirkemøtet den myndigheten som etter dagens lovgivning ligger til Kongen og departementet, og samtidig innta en bestemmelse om at kirkelige organers vedtak etter de aktuelle paragrafene måtte godkjennes av departementet dersom de skulle ha følger for en kommunes finansieringsansvar.

Dette alternativet utløser behov for å omformulere alle de aktuelle paragrafene, slik at de ikke lenger regulerer myndighetsutøvelsen, men overlater til Kirkemøtet å fordele kompetanse og fastsette nærmere regler om utøvelse av myndigheten.

Det måtte dessuten etableres en totrinns godkjenningsordning som ville innebære en mer omstendelig saksbehandling enn etter gjeldende regler.

Departementet har etter dette kommet til at spørsmålet om overføring av myndighet til kirkelige organer vedrørende inndeling og kirkebygg bør henvises til neste fase i det kirkelige lovreformarbeidet. Dette er ikke et område som det er nødvendig å endre på som følge av at Den norske kirke gis selvstendig rettslig handleevne. Spørsmålet henger nært sammen med lovreguleringen av det kommunale finansieringsansvaret og bør derfor vurderes i sammenheng med utformingen av rammelovgivningen for Den norske kirke. Som departementet tidligere har pekt på, vil arbeidet med en rammelovgivning reise spørsmål om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken.

Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at forslaget i høringsnotatet på dette punktet bør opprettholdes.

13.4.3 ANDRE FORSLAG SOM OPPRETTHOLDES

Departementet opprettholder sine forslag vedrørende kirkebokføring og medlemsregistrering, kirkelig manntall, bestemmelser om soknets organer, ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter, Den norske kirkes lærenemnd og saksbehandlingsregler for statens behandling av læresaker, samt regulering av menighetsrådets og kirkelig fellesråds oppgaver og av Bispemøtets virksomhet.

14. PENSJONSORDNING

14.1 INNLEDNING

De kirkelige arbeidstakerne som i dag har sin tjenestepensjon gjennom sitt medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK), vil i en selvstendiggjort kirke ikke kunne videreføre sitt medlemskap i SPK uten at dette bestemmes særskilt. I høringsnotatet ble det framholdt at

departementet ikke så det som aktuelt å pålegge en selvstendigkjort kirke en bestemt pensjonsordning.

Valg av pensjonsløsning vil påvirke mange sider ved kirkens virksomhet. Spørsmålet angår de tilsattes lønns- og arbeidsvilkår og har betydning for arbeidsmarkedet og økonomien i kirken. Departementet ser det som viktig at spørsmålet er tilfredsstillende utredet før det treffes beslutninger på området.

14.2 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

14.2.1 PENSJONSORDNING OG AVTALEFESTET PENSJON

Høringsnotatet hadde en relativt utførlig gjennomgang av pensjonssystemet i Norge og de vanligste pensjonsordninger som tilbys, henholdsvis ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger. Pensjonsordningen gjennom SPK er ytelsesbasert, slik pensjonen for de kirkelige tilsatte i menighetene også er det gjennom Kommunal Landspensjonskasse (KLP). I offentlig forvaltning er ytelsesbaserte pensjonsordninger de vanlige, mens i privat sektor dominerer de innskuddsbaserte.

Departementet ser ikke grunn til å gjenta høringsnotatets redegjørelse om pensjonssystemet i Norge og forskjellene mellom de ulike pensjonsordningene. Vi viser til høringsnotatet kap. 13.

I høringsnotatet ble det som nevnt framholdt at departementet ikke så det som aktuelt å pålegge en selvstendigkjort kirke en bestemt pensjonsordning. Departementet mente det måtte være kirken selv som valgte pensjonsordning og tok stilling til hvilke hensyn som burde være bestemmende for valget. Det er ellers de tariffavtaler som inngås etter at kirken er fristilt, som bestemmer om valg av pensjonsordning er gjenstand for forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonene.

For å redusere usikkerhet omkring pensjonsspørsmål fram til det nye rettssubjektet i tilfelle er etablert og har myndighet til å treffe beslutning om pensjonsordning, la departementet i høringsnotatet fram et forslag til løsning inntil kirken foretok et selvstendig valg.

Statens forslag – eller tilbud – var sammensatt av flere elementer. Det ene elementet var at dagens pensjonsordning gjennom SPK føres uendret videre ved utskillingen, i inntil tre år, slik at det ikke oppstår brudd i overgangen. Kirken ville dermed ha tre år på å forberede valget av pensjonsordning. Kirken ville når som helst etter en selvstendigkjøring stå fritt til å velge annen pensjonsordning enn SPK, dvs. før de tre årene var gått. Kirken ville også når som helst etter en selvstendigkjøring kunne søke om medlemskap i SPK utover de første tre årene. Det ble gjort oppmerksom på at det er Arbeids- og sosialdepartementet som avgjør søknader om SPK-medlemskap, på grunnlag av de vilkår som gjelder til enhver tid.

I høringsnotatet la departementet også fram forslag om at kirkelig tilsatte med medlemskap i SPK, skulle tilbys fortsatt medlemskap i SPK utover overgangsperioden på tre år, i en såkalt lukket ordning. Lukket ordning betyr at den er forbeholdt disse medlemmene, dvs. lukket for

de som deretter tilsettes. Departementet pekte på at spørsmålet om yngre arbeidstakere vil kunne beholde sitt medlemskap i en lukket ordning i SPK fram i tid, er avhengig av at reglene for slike ordninger ikke blir endret. Om slike endringer kan komme, er det ikke mulig å si noe sikkert om.

Avtalefestet pensjon (AFP)

Som medlemmer i SPK har tilsatte i staten rett til avtalefestet pensjon etter lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer i Statens pensjonskasse og etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Ordningen er nærmere regulert i Hovedtariffavtalen i staten. Som nevnt i høringsnotatet, er avtalefestet pensjon gjennom SPK en rettighet som ikke uten videre overføres ved en virksomhetsoverdragelse. For virksomheter utenfor staten som har medlemskap for sine ansatte i SPK, kan det på visse vilkår likevel gis rett til avtalefestet pensjon gjennom SPK. Det viktigste vilkåret er at tariffavtalen for virksomheten har likelydende bestemmelser om AFP som i Hovedtariffavtalen i staten. Det er Arbeids- og sosialdepartementet som avgjør spørsmålet.

Fordi det ikke på forhånd vil foreligge noen tariffavtale som skal gjelde etter en selvstendigjøring av kirken, vil prester og administrativt kirkelig tilsatte som nå nærmer seg aldersgrensene for uttak av AFP, ikke ha trygghet for at AFP-ordningen i SPK overføres. For å unngå at prester eller andre av denne grunn skulle velge å gå av med AFP tidligere enn det som ellers ville vært aktuelt, foreslo departementet i høringsnotatet at alle som berøres av virksomhetsoverdragelsen, ble gitt lovfestet rett til uttak av avtalefestet pensjon gjennom SPK i inntil tre år, parallelt med den midlertidige retten som er gitt til medlemskap i SPK, – i påvente av inngåelsen av en tariffavtale som kunne regulere spørsmålet. En videreføring av AFP-ordningen i SPK utover denne midlertidige perioden beror på de tariffavtaler som kirken inngår etter en utskilling og at kirken opprettholder en pensjonsordning i SPK.

14.2.2 PENSJONSUTGIFTER

Pensjonsutgiftene for en virksomhet varierer med hvilken pensjonsordning virksomheten har. Som statstilsatte er prestene og de tilsatte i Kirkerådets og bispedømmerådenes administrasjoner i dag omfattet av den offentlige tjenstepensjonen som følger av deres pliktige SPK-medlemskap.

I høringsnotatet pkt. 15.5 ble det redegjort for de beregningene SPK hadde foretatt av de statskirkelige virksomhetenes pensjonsforpliktelser *pr. 1. januar 2014*. Brutto pensjonsforpliktelse ble beregnet til nær 2 mrd. kroner, mens netto (udekket) forpliktelse var på godt over 800 mill. kroner, inklusive arbeidsgiveravgiften av netto forpliktelse. SPK beregnet på dette grunnlaget pensjonspremien for virksomhetene i 2014 til 160 mill. kroner, inklusive arbeidsgiveravgiften av pensjonspremien. Premiebeløpet skal finansiere de forventede pensjonsrettighetene etter hvert som de blir opparbeidet. I høringsnotatet ble det understreket at omfanget av pensjonsforpliktelsene og den årlige premien endrer seg kontinuerlig fordi forutsetningene som beregningen baserer seg på, endrer seg. Slike forutsetninger er lønnsvekst, AFP-tilbøyelighet, folketrygdens grunnbeløp, forventet levealder, rentenivå m.m. Beregningene som SPK gjorde pr. 1. januar 2014, ble gjort for å

belyse omfanget av forpliktelsene og premien for de aktuelle kirkelige virksomhetene på et gitt tidspunkt. Beregningene inkluderte prester og andre kirkelig tilsatte som var statspensjonister pr. 1. januar 2014.

I høringsnotatet uttalte departementet:

”Departementet understreker at forslaget om en videreføring av pensjonsordningen gjennom SPK de første tre årene og senere i en lukket ordning, er et tilbud om pensjonsordning i en overgangsperiode. Også en eventuell søknad om fortsettelse av pensjonsordningene gjennom SPK etter overgangsårene, vil være et valg kirken selv gjør, noe som innebærer at kirken vil måtte betale pensjonspremie til SPK, jf. omtalen pkt. 15.5. Fastsettelsen av nivået på statens rammetilskudd til kirken vil være basert på kjente pensjonskostnader i SPK ved tidspunktet for en virksomhetsoverdragelse, men eventuelle økninger i pensjonskostnadene etter at en virksomhetsoverdragelse har funnet sted, kan ikke påregnes kompensert av staten.

Fordi kirken bør stå fritt til å velge andre pensjonsordninger etter en virksomhetsoverdragelse, bør endringer i kostnader etter at virksomhetsoverdragelsen er gjennomført, ikke påvirke statens rammetilskudd. Dette bør gjelde enten slike endringer følger av medlemskap i SPK eller andre pensjonsordninger.

(...)

Som nevnt (...) har departementet lagt til grunn at rammetilskuddet til kirken ved en utskilling skal være basert på kjente pensjonskostnader i SPK ved tidspunktet for utskillingen. Senere endringer i pensjonskostnadene, enten disse er til gunst eller ugunst for kirken, bør etter departementets syn ikke korrigeres i statens tilskudd. Dette følger av at fortsatt medlemskap i SPK vil være en frivillig valgt ordning, både i overgangsperioden på tre år og ved en eventuell forlengelse av medlemskapet i SPK gjennom en ordinær eller lukket ordning, se kapittel 13.”

Regnskapsloven har regler om regnskapsføring av pensjonsforpliktelser. I høringsnotatet uttalte departementet:

”Uavhengig av hvilken pensjonsordning som velges for en fristilt kirke, reises spørsmålet om hvordan pensjonsforpliktelsene skal regnskapsføres og behandles i balansen. Departementet har ikke tatt stilling til dette nå. Departementet antar imidlertid at tidligere prester og administrativt tilsatte ved de aktuelle virksomhetene som ved utskillingstidspunktet er statspensjonister eller har gått over i annet arbeid, ikke bør medregnes i forpliktelsene for en fristilt kirke. Pensjonsutgiftene og endringene i forpliktelsene overfor disse bør være et ansvar for staten (Statens pensjonskasse) som i dag.

Adgang for departementet til å fastsette særskilte regnskapsregler på pensjonsområdet følger av forslaget til kirkeloven § 25, se pkt. 11.4.”

14.3 HØRINGSINSTANSENE S S Y N

Det var relativt få menighetsråd og kirkelige fellesråd som uttalte seg særskilt om pensjonsspørsmålet. Rundt 45 av menighetsrådene og 25 av de kirkelige fellesrådene uttalte seg om dette. Noe over halvparten av disse ga sin tilslutning til forslaget i høringsnotatet.

Andre høringsinstanser, ikke minst tjenestemannsorganisasjonene og KA, ga spørsmålet oppmerksomhet og var lite tilfreds med departementets forslag.

Oslo kirkelige fellesråd uttalte:

”Høringsnotatet omhandler flere sider ved pensjonsordninger. Det vil være uakseptabelt om det i fremtiden er store forskjeller på pensjonsordningene for de kirkelig ansatte. Det skjer over tid en endring i samfunnet med mindre kostnadskrevende og mer beregnelige pensjonsordninger for arbeidsgiverne. I møte med ny kirkeordning må dette løses omforent. Man bør allerede nå drøfte å kunne lukke ordninger og se på nye. Allerede i dag har enkeltmenigheter store utgifter for å dekke løpende pensjon til ansatte som tidligere har vært ansatt. Det kan undergrave soknenes muligheter for å ansette medarbeidere på innsamlede midler.”

Hovedsammenslutningen *Unio*, som Den norske kirkes presteforening er tilsluttet, uttalte:

”Det er i høringsnotatet lagt opp til ordninger som vil svekke arbeidstakernes lovfestede og tariffestede rettigheter. Særlig bidrar manglende avklaring av pensjonsspørsmålet til utrygghet.

- Unio anser pensjonsspørsmålet som uavklart, og finner det derfor ikke forsvarlig at det gjennomføres en virksomhetsoverdragelse på det grunnlaget som er beskrevet i høringsdokumentet. Unio krever lovfesting av prestenes rett til å være en del av Statens pensjonskasse.
- Unio finner det uforsvarlig å iverksette lovendringer som har sammenheng med virksomhetsoverdragelsen før konsekvensene er tydeligere beskrevet og beregnet.
- Unio mener at den løsning som skisseres i høringsnotatet ikke er tydelig nok til å skape trygghet under omstilling for arbeidstakerne som nå skal ut av staten.
- Unio vil påpeke at vesentlig økte pensjonskostnader uten økonomisk kompensasjon vil (uavhengig av pensjonsordning) få direkte konsekvens for hvor mange årsverk Den norske kirke kan ha, og dermed kunne påvirke kirkens evne til å innfri forutsetningen om at hvert sokn skal være betjent av prest.

Selv om de eldste arbeidstakerne angivelig er sikret, frykter vi at denne usikkerheten gjør det enda vanskeligere å rekruttere nye prestestudenter, både unge og godt voksne som velger presteyrket som en “second career”.

I 2012 var mer enn 60 pst. av prestene over 50 år, 27 pst. av prestene var over 60 år, mens bare 17 pst. av prestene var under 40 år. Vi står foran en betydelig prestemangel. Usikkerhet rundt pensjonsordningen vil forsterke dette. Unio er i tvil om hvorvidt en fremtidig selvstendig kirke vil være i stand til å håndtere utfordringen. Siden kirken skal finansieres av det offentlige, mener vi at det må være mulig å finne mer forutsigbare ordninger for pensjon.”

Den norske kirkes presteforening mente som Unio at pensjonsspørsmålet var uavklart, at det da ikke var forsvarlig å gjennomføre den foreslåtte virksomhetsoverdragelsen og at prestenes rett til medlemskap i SPK burde lovfestes.

Fagforbundet, som organiserer prester og tilsatte ved Kirkerådets og bispedømmerådernes administrasjoner, uttalte:

”Vi ser positivt på muligheten til å beholde pensjonsordningen i Statens pensjonskasse for de statsansatte. Med den uro som kommer av de foreslåtte endringene i bopliktordningen er det svært viktig å beholde adgangen til lån gjennom SPK. I den antydde rammeoverføringen til det nye rettssubjektet Den norske kirke er heller ikke arbeidsgiverkostnadene ved pensjonsordningen synliggjort. Det omfatter kostnadene ved arbeidsgiverandelen i pensjonsordningen og låneordningen. Disse må beregnes og legges til rammen, om ikke Den norske kirke skal få en svært trang økonomisk start og de ansattes rettigheter svekkes.”

Akademikerne, som organiserer tilsatte ved Kirkerådets og bispedømmerådernes administrasjoner og enkelte prester, uttalte:

”Omstillingsforslaget fra departementet om virksomhetsoverdragelse ut av staten innebærer at 1600 arbeidstakere vil få en ny arbeidsgiver, og det sentrale for Akademikerne er å videreføre de berørte ansattes rettigheter. Akademikerne mener derfor retten til å være en del av Statens pensjonskasse (SPK) må lovfestes i en særlov. Av det følger at det må settes av midler til en videreføring av SPK som pensjonsleverandør. Akademikerne er dermed også negativ til at det settes en begrensning på 3 år for videreføringen av medlemskapet i SPK.

Det opplyses i høringsbrevet kap. 13 at bruttoutgifter til pensjon for ansatte tilknyttet SPK utgjør 1940 mill. kroner. Årlig pensjonspremie utgjør 160 mill. kroner. Høringsbrevet opplyser videre at alderssammensetningen hos de som overføres er høy, og at «det er relativt mange i aldersgruppen fra 60 år og oppover». Det er dermed grunn til å tro at svært mange arbeidstakere har lang opptjeningsstid i Statens Pensjonskasse. Disse risikerer nå å gå ut av en god pensjonsordning som er et viktig element i statsansattes samlede lønns- og arbeidsbetingelser. Det er kritisk og meget uheldig at det i høringsbrevet fremkommer at det økonomiske rammetilskuddet ikke vil bli justert i tråd med økte pensjonskostnader. På denne måten vil Kirken trolig bli tvunget til å velge en billigere og dårligere løsning for de ansatte hva gjelder fremtidig pensjon.”

Parat, som organiserer tilsatte ved Kirkerådets og bispedømmerådernes administrasjoner, uttalte:

” I høringsdokumentet side 70 og vidare er det gjort greie for pensjonsordninga. Det er kome med framlegg om ein overgangsperiode på inntil tre år, der ein vidarefører medlemskapet i Statens pensjonskasse. Det blir sidan opp til Kyrkjemøtet å avgjere kva slags pensjonsordning som kyrkja skal ha seinare. Premissa frå KUD er at

«rammetilskuddet til kirken vil være basert på kjente pensjonskostnader i Statens pensjonskasse ved tidspunktet for virksomhetsoverdragelsen, men eventuelle økninger i pensjonskostnadene etter at en virksomhetsoverdragelse har funnet sted, kan ikke påregnes kompensert av staten», s. 72 pkt. 13.5.

Dette gjeld om Kyrkjemøtet vel Statens pensjonskasse eller om ein velg ei anna pensjonsordning. Det er også kome med framlegg om ein lovfesta adgang til AFP i inntil tre år, til ei ny AFP-ordning er tariffesta. Vidare er det kome framlegg om at medlemmene i Statens pensjonskasse ved tidspunktet for overtakinga blir ført over til

ei lukka ordning. Men korleis denne ordninga på sikt vil utvikle seg, er det ikkje gitt nokon garanti for, men det blir sagt at ordninga er usikker, jf side 71 første avsnitt.

Departementet legg til grunn at ein i ordninga med plikter for ei fristilt kyrkje ikkje bør ta med dei som går av med statspensjon før verksemdsoverføringa - eller som har gått over i ei anna stilling før dette tidspunktet, jf side 81 siste avsnitt. Så langt Parat kan sjå, er desse tilsette dei einaste som er garantert å vere medlemmer av Statens pensjonskasse vidare, og slik finansiert av staten innanfor rammetilskotet.

Alle andre vil vere avhengig av at Kyrkjemøtet gjer vedtak om ei ny pensjonsordning. Parat trur ikkje at ein kan halde fram med ordninga i Statens pensjonskasse som ei ytingsbasert pensjonsordning sidan kyrkja ikkje får regulert rammetilskotet. Følgeleg er Parat uroleg for at dei tilsette får ei innskotsbasert pensjonsordning som kan bli dårlegare enn slik den er for dei tilsette som i dag er medlemmer i Statens pensjonskasse.

Parat meiner derfor at ein ved overføringa av medlemmer må sikre medlemskapet i Statens pensjonskasse. Dersom dette ikkje blir gjort på ein god måte, vil dei tilsette i dag kjenne seg svært urolige for å måtte godta ei dårlegare ordning. Sidan pensjonsspørsmålet på denne måten kan bli så usikkert, er det truleg at mange vil nytte seg av AFP-ordninga før verksemdsoverføringa finn stad. Parat kan vanskeleg sjå at dette vil vere ønskjeleg for arbeidsgivaren.”

Norsk Tjenestemannslag, som organiserer tilsatte ved Kirkerådets og bispedømmerådernes administrasjoner, uttalte:

”Det er i høringsdokumentet redegjort for dagens pensjonsordning. Det er foreslått en overgangsperiode på inntil tre år hvor medlemskapet i Statens pensjonskasse videreføres. Det blir så opp til Kirkemøtet å bestemme hvilken pensjonsordning som deretter skal gjelde for den fristilte kirken. NTL støtter forslaget om en lovfestet adgang til AFP i inntil tre år til en ny AFP-ordning er tariffestet.

NTL er kjent med at de innskuddsbaserte pensjonsordningene er betydelig dårligere for de som i dag er medlemmer av Statens pensjonskasse. Vi mener derfor at alle ansatte som ved overdragelsen er medlemmer bør få en lovfestet rett til å videreføre sin pensjon i SPK.

Norsk kvinnelig teologforening (NKTF) uttalte:

”NKTF ser positivt på muligheten av å beholde pensjonsordningen i Statens pensjonskasse for de statsansatte. Vi er imidlertid urolige for hva som skjer etter overgangsordningen, særlig når det vurderes andre pensjonsordninger enn KLP. Vi ser at gode pensjonsordninger kan svekkes ved at man har for høyt fokus på økonomi. Private løsninger slår ofte ut i disfavør for kvinner, på grunn av forskjell i levealder mellom kjønnene og større omsorgsoppgaver gjennom livet.”

Delta, som organiserer enkelte tilsatte ved Kirkerådets og bispedømmerådernes administrasjoner, uttalte:

”Delta mener at pensjonsordningene til ansatte ikke må svekkes. Derfor er det nødvendig å sikre et godt finansieringsgrunnlag for fremtidige pensjonsutgifter. (...) Delta vil peke på at mange ansatte i kirken nærmer seg pensjonsalderen, og at

pensjonskostnadene sannsynligvis vil øke sterkt de neste årene. Dette medfører at pensjonsforpliktelsene vil utgjøre en stadig større utgift, noe som vil svekke økonomien for Dnk. Derfor er dagens tall et utilstrekkelig beregningsgrunnlag.

(...)

Delta mener at valg av pensjonsordning må være gjenstand for forhandlinger mellom partene: det er ikke en sak som kan avgjøres av Kirkemøtet alene.”

Nidaros bispedømmeråds uttalelse er i det vesentlige representativ for uttalelsene fra andre bispedømmeråd:

”I del III gjennomgås blant annet pensjonsordningen i en fristilt kirke. Bispedømmerådet er enig i at staten vanskelig kan pålegge kirken en bestemt pensjonsordning. I høringsnotatet foreslås en frist på tre år til å ta stilling til viktige pensjonsspørsmål, noe bispedømmerådet antar er et rimelig tidsperspektiv. Bispedømmerådet er også tilfreds med at det åpnes for å tilby de arbeidstakere som da er medlemmer i Statens pensjonskasse å beholde sitt medlemskap i en lukket ordning, selv om kirken skulle velge en annen pensjonsordning.

Pensjonsordningene vil bli et viktig element i kirkens arbeidsgiverpolitikk og vil kunne ha betydning også rekrutteringsmessig både på kort og lang sikt. Samtidig er framtidige pensjonsordninger i omforming, også Statens pensjonskasse. Både framtidige utgifter til pensjon og pensjonsytelsene vil det være usikkerhet omkring.

(...) Selv om det er Kirkemøtet som må fatte de nødvendige vedtak i samråd med arbeidstakerorganisasjonene, er pensjonsspørsmålet et så omfattende og viktig spørsmål at det fordrer en konstruktiv dialog mellom kirken og staten. Bispedømmerådet mener staten bør innta en mer åpen og konstruktiv tilnærming enn formuleringen «eventuelle økninger i pensjonskostnadene etter at en virksomhetsoverdragelse har funnet sted, ikke kan påregnes kompensert av staten».”

KA uttalte:

”KA er ikke tilfreds med det fremlagte forslag til løsning på pensjonsspørsmålet.

Høringsnotatets forslag innebærer at hele pensjonsrisikoen blir overført til Den norske kirke, og at rammetilskuddet til kirken ikke i utgangspunktet blir korrigert på grunn av endringer i årlige pensjonskostnader. Kirken må selv takle uforutsette pensjonsutgifter, sørge for nødvendige avsetninger og ansvar for at pensjonsordningen har tilstrekkelig fond/premiereserve for de framtidige pensjonsrettighetene. Denne tunge "ryggsekken" forventes kirken selv å bære med mange ukjente faktorer og stor økonomisk uforutsigbarhet. Rettssubjektet foreslås samtidig begrenset i sin handleevne på det økonomiske området.

(...)

Den ventil som åpnes er at «staten og kirken vurderer tiltak» dersom og når det skulle oppstå uforutsette kostnader. Dette er ikke tilfredsstillende. KA forventer at staten fullt ut garanterer dekning av alle framtidige utgifter knyttet til reguleringskostnader og andre ikke forsikringsbare ytelser for kirkelig tilsatte som for tida er kirkelig personell tilsatt i staten. KA vil ikke kunne gi sin støtte til en fristilling uten at dette er ivaretatt.

Når det gjelder framtidige pensjonsrettigheter (opparbeidet etter fristillingen), deler KA høringsnotatets vurdering av at det må tilligge ny arbeidsgiver å velge/fremforhandle fremtidas politikk på pensjonsområdet. Skal ny arbeidsgiver ha et reelt valg, forutsettes det imidlertid at staten også etter fristillingen sikrer det finansielle grunnlag for pensjonskostnadene.

Forutsetningen er at kirken fra sin side forplikter seg til å opptre innenfor rammen av det som er nivået ellers i offentlig sektor når det gjelder pensjon. Den norske kirke har fram til i dag vært omfattet av de lønns- og pensjonsordninger som har vært gjeldende i offentlig sektor. Ved overføring av kirkelig tilsatte fra kommune til soknet i 1997 forutsatte Stortinget i lovens forarbeider at de tilsatte ikke skulle få sine lønns- og arbeidsvilkår forverret som følge av fristillingen. Dette inkluderte bl.a. en offentlig pensjonsordning. Dette er fulgt opp fra KA som tariffpart helt fram til i dag.

De som nå skal overføres til Den norske kirke sentralt som arbeidsgiver har også en offentlig pensjonsordning (SPK) ved virksomhetsoverdragelsen. KA finner det urimelig dersom staten indirekte tvinger den nye kirkelige arbeidsgiver til å endre pensjonsordning som følge av svekket statlig finansiering.”

Bispemøtets preses uttalte:

”De økonomiske betingelsene i prestedtjenesten vil være avgjørende for at vi skal kunne opprettholde en slik tjeneste også i årene fremover. Jeg er glad for at departementet vektlegger dette hensynet og støtter forslaget om å videreføre dagens pensjonsordninger gjennom Statens pensjonskasse innenfor de rammene som legges til grunn. Jeg anser dette for å være en viktig forutsetning for å gi den nødvendige trygghet ved overføringen av arbeidsgiveransvaret. Samtidig er det nødvendig at det er Den norske kirke som rettssubjekt som avgjør hvilke pensjonsordninger som skal gjelde etter virksomhetsoverdragelsen.”

Kirkerådet uttalte:

”For Kirkerådet er det viktig at spørsmålet om pensjon skaper trygghet hos ansatte. Av hensyn til en fremtidig virksomhetsoverdragelse er dette av stor betydning. Kirkerådet er positiv til departementets forslag om en treårsfrist til å avgjøre pensjonsspørsmålet. Samtidig oppleves litt uforbeholdne formuleringer om at det ikke vil bli gitt kompensasjon for økte pensjonskostnader som unødvendige og egnet til å skape uro. Formuleringen kan innebære at arbeidstakere opplever at pensjonsspørsmålet likevel har kommet i spill. Sammen med lønn er pensjon en av de største kostnadene for det nye rettssubjektet. 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.

Hele spørsmålet om pensjon er et faglig komplisert og krevende område. Kirkerådet vil derfor ta initiativ til at det blir opprettet et utvalg for pensjonsspørsmål som kan gå inn i de ulike problemstillingene og få oversikt over hvilke handlingsrom ulike løsninger kan gi. Berørte parter skal involveres i utvalget. Deretter kan partene legge strategier for hvordan man skal håndtere pensjonsspørsmålet i den forestående virksomhetsoverdragelsen.”

Pensjonsordning

Tjenestemannsorganisasjonene synes stort sett å være enige om at den pensjonsordningen som de tilsatte i kirken i dag har gjennom SPK, bør sikres i framtiden gjennom en lovbestemt rett til fortsatt medlemskap i SPK. Departementet antar at forslaget om en slik lovbestemt rett betyr at en selvstendigkjort kirke ikke bør stå fritt til å velge pensjonsordning, men at pensjonsordningen bør bestemmes av Stortinget (ved lov).

For departementet er det uklart om tjenestemannsorganisasjonenes forslag om lovbestemt rett til medlemskap i SPK betyr at pensjonsordningen gjennom SPK skal være pliktig for kirken.

Av høringsuttalelsene fra organisasjonene framgår at i hvert fall NTL synes å ha presisert at retten til medlemskap i SPK kan avgrenses til de arbeidstakerne som føres ut av staten, dvs. de som allerede er medlem av SPK eller har opparbeidet rettigheter i SPK. Andre organisasjoner synes å mene at ikke bare de som er medlemmer av SPK ved overføringstidspunktet skal ha rett til SPK-medlemskap, men at retten også skal gjelde for alle som tilsettes senere.

Flere av bispedømmerådene, Bispemøtets preses, Kirkerådet, for så vidt også KA, synes å slutte seg til høringsnotatets syn om at kirken selv må velge pensjonsordning. De innvendingene som flertallet av disse høringsinstansene i første rekke har til departementets opplegg for pensjonsløsning, er at kirken ikke gis økonomisk trygghet til å kunne bære sine pensjonsutgifter i framtiden. Dette er kommentert nedenfor under pkt. 14.3.2.

Til organisasjonenes uttalelser vil departementet minne om at de arbeidstakerne som er medlemmer av SPK, etter en virksomhetsoverdragelse tilbys fortsatt medlemskap i en lukket ordning, dersom kirken ønsker det. For framtidige arbeidstakere må det i tilfelle søkes Arbeids- og sosialdepartementet om medlemskap i SPK. I begge tilfeller mente departementet i høringsnotatet at kirken må foreta valget selv, etter en samlet avveining mellom ulike hensyn. Departementet fastholder dette synet.

På bakgrunn av høringsuttalelsene har departementet vurdert om dagens pensjonsordning i SPK bør lovfestes som pliktig for kirken i tre år etter en virksomhetsoverdragelse. Departementet mener imidlertid at kirken ikke bør bindes til en bestemt pensjonsordning i denne tiden uten at kirken selv ønsker det.

For ordens skyld gjør departementet oppmerksom på 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.⁶

Under høringen ble det fra enkelte reist spørsmål om låneadgangen i SPK ville falle bort om kirken selvstendigjøres, selv om kirken opprettholder medlemskapet i SPK. Departementet kan opplyse at låneadgangen i SPK følger medlemskapet.

Avtalefestet pensjon (AFP)

I høringsnotatet hadde ikke departementet utformet en lovbestemmelse som sikret at AFP-ordningen gjennom SPK kunne videreføres ved en virksomhetsoverdragelse. I tråd med formålet med en slik bestemmelse, se foran under pkt. 14.2.1, foreslår departementet at bestemmelsen tas inn i kirkeloven som ny § 32 med slik ordlyd:

§ 32. Rett til avtalefestet pensjon i Statens pensjonskasse

Prester og andre kirkelig tilsatte som overdras fra staten til Den norske kirke, gis rett til uttak av avtalefestet pensjon tilsvarende ordningen i Hovedtariffavtalen i staten, på de vilkår som er fastsatt i lov av 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Retten til uttak forutsetter medlemskap i Statens pensjonskasse. Uttak kan skje i inntil tre år etter overdragelsen eller til det inngås nye tariffavtaler som regulerer avtalefestet pensjon.

Bestemmelsen sikrer at prester og andre kirkelig tilsatte som omfattes av virksomhetsoverdragelsen, gis rett til å ta ut avtalefestet pensjon gjennom SPK i inntil tre år etter utskillingen fra staten. Skal bestemmelsen ha noen virkning i disse årene, må kirken i denne perioden fortsatt ha pensjonsordning i SPK.

Ved inngåelse av nye tariffavtaler i den fristilte kirken, vil disse være bestemmende for den videre retten til uttak av AFP gjennom SPK. Utover kravet om medlemskap i SPK, vil det være et vilkår for uttak av AFP gjennom SPK at nye tariffavtaler har bestemmelser om AFP som er likelydende med bestemmelsene om dette i Hovedtariffavtalen i staten.

14.4.2 PENSJONSUTGIFTER

Etter det departementet forstår, er det tjenestemannsorganisasjonenes syn at retten til medlemskap i SPK gjennom lov må medføre at staten kompenserer kirken for de pensjonsutgiftene som følger av medlemskapet – enten dette er et pliktig medlemskap for kirken eller ikke, og enten retten gjelder dagens medlemmer av SPK eller også framtidige arbeidstakere.

⁶ Kravet til full tjenestetid i SPK ved *oppsatt pensjonsrett* er mellom 30 og 40 år for de som påbegynte medlemskapet etter 1. januar 1967. Kravet til full tjenestetid ved oppsatt pensjonsrett bestemmes av hvor mange år det er mellom tidspunktet da arbeidstakeren påbegynte medlemskapet og aldersgrensen for stillingen som arbeidstakeren sist hadde. At kravet om full tjenestetid i SPK kan bli inntil 40 år ved oppsatt pensjonsrett, har sammenheng med at arbeidstakeren vil opptjene nye pensjonsrettigheter i den nye pensjonsordningen (utenfor SPK). For arbeidstakere som påbegynte medlemskapet før 1967, er kravet til full tjenestetid uansett 30 år, slik som ved ordinært SPK-medlemskap.

Selv om KA mener kirken selv bør velge pensjonsordning (i alle fall for arbeidstakere som tilsettes etter at kirken er skilt ut fra staten), synes det som KA har et liknende syn som tjenestemannsorganisasjonene med hensyn til statens økonomiske forpliktelser på pensjonsområdet: Etter at kirken er skilt ut, synes KA å mene at kirken ikke vil ha reell valgfrihet på dette området dersom ikke staten sikrer eller garanterer det finansielle grunnlaget for pensjonsutgiftene – i hvert fall så lenge kirkens pensjonsordning ikke avviker fra de som er vanlige i offentlig sektor.

Som nevnt i høringsnotatet og foran under pkt. 14.2.2, er det en rekke faktorer som påvirker pensjonsutgiftene for en virksomhet. Gjennom valg av pensjonsordning kan virksomheten påvirke sine pensjonsutgifter. Innskuddsbaserte ordninger gir større kontroll over virksomhetens pensjonsutgifter enn ytelsesbaserte ordninger. I innskuddsbaserte ordninger er pensjonsytelsen lik virksomhetens pensjonsinnskudd, med tillegg for avkastningen av pensjonsbeholdningen. I ytelsesbaserte ordninger er ikke pensjonsutgiftene like entydige, siden ytelsen er bestemt som en prosentdel av sluttlønnen.

Departementet vil understreke at større kontroll over pensjonsutgiftene ikke i seg selv betyr at innskuddsbaserte pensjonsordninger er mindre gunstige for arbeidstakerne enn offentlige, ytelsesbaserte tjenestepensjoner. Verdien av en innskuddsbasert ordning avhenger av hvor store innskudd virksomheten betaler inn i ordningen og hvilken avkastning som oppnås. For øvrig åpner innskuddsbaserte ordninger for større muligheter for å kombinere arbeid og uttak av pensjon; tjenestepensjonen i disse ordningene kommer som et tillegg til pensjonen fra folketrygden. Dette er ikke på samme måte tilfellet med offentlige tjenestepensjoner.

Disse ulikhetene i pensjonsordningene ble i høringsnotatet framholdt som grunner til at arbeidstakerne hver for seg kan ha ulik interesse av de forskjellige ordningene. For en nærmere omtale vises til høringsnotatet kap. 13.

Når ytelsesbaserte ordninger gir mindre kontroll over pensjonsutgiftene, har dette bl.a. sammenheng med at pensjonsytelsen er en bestemt prosentdel av sluttlønnen. Som følge av dette påvirkes pensjonsutgiftene i SPK av mange faktorer. I de beregningene som SPK gjorde i 2014 om pensjonsforpliktelser og pensjonspremie for de statskirkelige virksomhetene (Kirkerådet, bispedømmerådene, prestedtjenesten), se høringsnotatet, la SPK til grunn bestemte forutsetninger og standarder. Departementet gjør for ordens skyld oppmerksom på at SPK skal foreta en ny og mer presis beregning av pensjonsforpliktelser og -premie når tidspunktet for en utskilling er nær. Disse mer eksakte beregningene vil danne grunnlaget for fastsettelsen av kirkens pensjonsforpliktelser ved utskillingen. Det samme gjelder for pensjonspremien, som vil bli tatt hensyn til i forslaget til rammetilskuddet til kirken. Spørsmålet om hvordan kirkens pensjonsforpliktelser skal balanseføres, er det ikke tatt stilling til ennå. Dette vil departementet komme tilbake til, etter nær kontakt med Kirkerådet.

Departementet gjør også oppmerksom på at de faktorene som vil inngå i SPKs mer eksakte beregninger, ikke uten videre vil være standardiserte. Flere av disse vil bli spesifikt vurdert i lys av de særlige kjennetegnene kirken har som virksomhet. Kirkerådet vil bli løpende konsultert og involvert også i dette arbeidet.

I den ytelsesbaserte pensjonsordningen fra SPK bestemmes en viktig del av pensjonsutgiftene gjennom den lønnsveksten som arbeidstakerne får. Ved en utskilling av kirken etter de linjene som er trukket opp – som medfører at prestene og andre kirkelig tilsatte ikke lenger vil være omfattet av det statlige tariffområdet –, vil den framtidige lønnsutviklingen i kirken bli bestemt av kirken selv. Etter departementets syn kan ikke staten da kompensere for de virkningene som lønnsutviklingen har på kirkens pensjonsutgifter. Også flere andre faktorer som utløser endringer i pensjonsutgiftene, bl.a. AFP-tilbøyelighet, kan kirken selv påvirke. Departementet kan vanskelig se at staten skal kunne garantere eller på annen måte ta et særlig ansvar for de pensjonsutgiftene som følger av slike endringer.

Etter en utskilling kan det også oppstå endringer i de forutsetningene for pensjonsutgiftene som kirken ikke har innflytelse over, for eksempel rentenivået. Slike endrete forutsetninger kan være til gunst for kirken. Om endringene bringer kirken i en situasjon som ikke kan løses uten en betydelig svekkelse av kirkens virksomhet, er departementet oppmerksom på at situasjonen kan tilsi tiltak fra statens side. Samtidig antar departementet at kirken neppe kan skjermes fra ansvaret for den usikkerheten for framtidige pensjonsforpliktelser som følger av selve valget av pensjonsordning. Departementet mener etter dette at det ikke kan gis noe entydig svar på hvordan staten bør opptre i slike situasjoner.

15. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

15.1 INNLEDNING

I kapitlet belyses de økonomiske og administrative konsekvensene som direkte følger av at de kirkelige virksomhetene blir overført fra staten til en selvstendigkjort kirke. I sammenheng med disse konsekvensene omtales også spørsmål som brører Opplysningsvesenets fond, Den norske kirkes landsfond, skatt, merverdiavgift m.m. Også departementets intensjon om å fortsette å reformere kirkelovgivningen i en senere fase, der det er aktuelt å innarbeide rammeloavgivningen for Den norske kirke i en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn, blir berørt.

Flere grunnleggende forhold om kirkens finansieringsordning er behandlet foran i kap. 12. Det gjelder bl.a. forutsetningen om at ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på det kirkelige området skal føres videre, forslaget om at statens bevilgninger til kirken gis som ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon og forslagene til lovregulering av økonomiske forhold. Pensjonsspørsmålet er behandlet i kap. 14.

15.2 FORSLAG I HØRINGSNOTATET

15.2.1 OPPLYSNINGSVESENETS FOND OG DEN NORSKE KIRKES LANDSFOND

Høringsnotatet ga en kort orientering om Opplysningsvesenets fond (Ovf), fondets verdier og oppgaver. Det er Kongen som forvalter fondet, og fondets midler skal benyttes til fordel for kirken.

Ovf bidrar med 130–150 mill. kroner årlig til Den norske kirke, herav ca. 40 mill. kroner (i 2014) som et finansielt tilskudd til kirken. For øvrig gjelder fondets bidrag til Den norske kirke i det vesentlige tjenesteboligordningen for prestene, noe som de nærmeste årene vil være tilfelle også ved en avvikling av boplikten for prestene.

I høringsnotatet framholdt departementet at Ovf's bidrag til Den norske kirke ikke ville bli påvirket av at kirken blir skilt ut fra staten. Fondets økonomiske bidrag til kirken vil skje på samme grunnlag som før, og fondets finansielle tilskudd til kirken vil bli overført til Kirkemøtets disposisjon.

I høringsnotatet pekte departementet på at spørsmålet om det er staten eller kirken som har den underliggende eiendomsretten til fondet, har vært omstridt siden 1800-tallet. Departementet mente at det ikke var nødvendig, heller ikke hensiktsmessig, å ta stilling til dette spørsmålet i forbindelse med den foreslåtte utskillingen av kirken.

Den norske kirkes landsfond ble dannet av prestelønninger som prestene avviste å ta i mot av okkupasjonsmakten i Norge 1940–1945. Vedtektene for Landsfondet er fastsatt ved stortingsvedtak i 1956. Landsfondets kapital på rundt 20 mill. kroner gir en årlig avkastning på rundt kr 400 000 som etter søknad blir utdelt til kirkelige formål av et styre sammensatt av representanter fra departementet, biskopene og Kirkerådet. I høringsnotatet mente departementet at Landsfondet burde avvikles som et statlig styrt fond og kapitalen overføres til den selvstendigjorte kirken.

15.2.2 SKATT, ARBEIDSGIVERAVGIFT, FORSIKRINGER OG EGENINNTEKTER

Skatt

Høringsnotatet belyste eventuelle skattemessige konsekvenser av at kirken ble skilt ut fra staten. I høringsnotatet heter det:

”Inntekts- og formuesskatt

Fritatt for formues- og inntektsskatt etter skatteloven § 2-32 er ”mild stiftelse, kirkesamfunn, menighet, selskap eller innretning som ikke har erverv til formål”. Hvorvidt en organisasjon har erverv til formål, beror på en konkret helhetsvurdering av de aktivitetene som organisasjonen driver, organisasjonens vedtekter, oppbygging mv. Den norske kirke omfattes av fritaksbestemmelsen i skatteloven.

Selv om kirkesamfunn, veldedige og allmennyttige organisasjoner ikke har erverv til formål, vil disse ofte drive en viss økonomisk virksomhet. Skatteplikt for disse inntreffer når omsetningen overstiger kr 140 000. Hvis omsetningen overstiger denne grensen, blir også den delen av inntekten som ligger under beløpsgrensen, skattepliktig. Disse reglene gjelder for soknene i dag og vil også gjelde for kirken etter en utskilling fra staten.

Eiendomsskatt

Eiendomsskatten er en kommunal skatt som kommunene kan velge om de vil skrive ut. Enkelte typer eiendom er i eiendomsskatteloven uttrykkelig unntatt fra eiendomsskatt. Kommunen står fritt til å bestemme hvilke eiendommer som ellers skal unntas. Om det foreslåtte nye rettssubjektet for kirken for eksempel kjøper

kontoreiendommer, vil disse kunne bli omfattet av eiendomsskatt om kommunen gjør vedtak om det.

Innsamlede midler og skattefradrag for gaver

Innsamlede midler er skattefrie for institusjoner mv. som oppfyller vilkårene i skatteloven § 2-32, se pkt. 17.1.

Etter skatteloven § 6-50 første ledd kan gaver på bestemte vilkår få inntektsfradrag for gaver til visse norske og utenlandske selskaper, sammenslutninger og stiftelser som driver aktivitet innenfor visse godkjente formål, for eksempel religiøs og livssynsrettet virksomhet. Maksimalt fradrag i 2014 på givers hånd er kr 16 800 pr. år.

Gaver til den Den norske kirke (menighetene) gir rett til inntektsfradrag, jf. skatteloven § 6-50 sjette ledd. Hjemmelen for Den norske kirke ble innført i skatteloven § 6-50 i 2004. Bakgrunnen for innføring av en særskilt hjemmel var at Den norske kirke tradisjonelt er å anse som en del av statsforvaltningen og ikke som en frivillig organisasjon, jf. Ot.prp. nr. 1 (2003–2004) pkt. 3.2.

I 2013 mottok kirken 64 mill. kroner i registrerte gaver.

Det er skattemyndighetene som vurderer om frivillige organisasjoner og tros- og livssynssamfunn oppfyller vilkårene for å komme inn under gavefradragsordningen. Om det nye rettssubjektet for kirken kan komme inn under de generelle kravene i skatteloven § 6-50, har ikke departementet vurdert nærmere.”

Arbeidsgiveravgiften

I høringsnotatet ble det redegjort for beregningen av arbeidsgiveravgiften. Denne er geografisk differensiert. Mens det tidligere var arbeidstakerens bosted som bestemte hvilken avgiftssats som skulle benyttes, blir arbeidsgiveravgiften nå beregnet etter hvor arbeidsgiverens virksomhet er lokalisert. Departementet viste til at avgiftssonene for Kirkerådets og bispedømmerrådenes administrasjoner vil være de samme etter en utskilling, slik at arbeidsgiveravgiften for de tilsatte ved disse administrasjonene vil være som nå. Også arbeidsgiveravgiften for prestene vil etter en utskilling fra staten bli beregnet som i dag, dvs. etter den avgiftssatsen som gjelder i den kommunen der presten har sitt registrerte tjenestested.

Forsikringsordninger

I høringsnotatet pekte departementet på at de kirkelige virksomhetene ved en utskilling fra staten ikke lenger ville være omfattet av staten som selvassurandør. En selvstendigkjort kirke må da tegne egne forsikringer eller velge å være selvassurandør. Departementet antok at de økonomiske konsekvensene ved bortfallet av dagens selvassurandørordning mest hensiktsmessig burde vurderes i sammenheng med rammetilskuddet til kirken.

Egeninntekter

De kirkelige virksomhetene i staten hadde i 2013 rundt 95 mill. kroner i inntekter. Inntektene kommer for det meste fra folketrygden i form av refusjon av foreldre- og sykepenges, fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak og fra egenandeler fra arbeidstakerne ved kurs og liknende. Etter en utskilling vil slike inntekter løpe som før.

Den norske kirke har ingen medlemsavgift. Gebyrer, avgifter eller brukerbetalinger benyttes i sjeldne tilfeller, med unntak for gravplassforvaltningen. Høringsnotatet foreslo ikke endringer på området, for eksempel ved økt bruk av avgifter eller brukerbetalinger.

Departementet framholdt i høringsnotatet at det ikke synes grunn til å legge restriksjoner på det nye rettssubjektets adgang til å motta inntekter utover det regulære statstilskuddet, enten slike bidrag blir gitt av offentlige instanser eller private. Også inntektsgivende virksomhet av kommersiell karakter burde det være adgang til, så fremt annen lovgivning ikke er til hinder.

15.2.3 MERVERDIAVGIFT

I høringsnotatet gjorde departementet rede for ordningen i kommunesektoren med kompensasjon for merverdiavgift. Formålet med ordningen er å unngå konkurransevridning mellom kjøp av tjenester og egenproduksjon av de samme tjenestene. De kirkelige fellesrådene og menighetsrådene er omfattet av ordningen.

Departementet gjennomgikk også kompensasjonsordningen i frivillighetssektoren. Ordningen har til formål å stimulere frivillig arbeid og innebærer at organisasjoner som er registrert i frivillighetsregisteret og oppfyller enkelte tilleggsvilkår, kan søke om refusjon for betalt merverdiavgift.

Kompensasjonsordningen i kommunal sektor innebærer at merverdiavgiften kompenseres fullt ut. Kompensasjonsordningen for frivillighetssektoren er budsjettstyrt, dvs. at merverdiavgiften blir refundert etter søknad så langt bevilgningen til formålet rekker. I 2014 ble det tildelt en samlet kompensasjon på nær 1,2 mrd. kroner, noe som representerer en avkorting på 17 pst. i forhold til godkjent søknadsbeløp.

I høringsnotatet så ikke departementet det som hensiktsmessig at kompensasjonsordningen i kommunesektoren ble gjort tilsvarende gjeldende for de kirkelige virksomhetene etter at disse var utskilt fra staten. I høringsnotatet heter det om dette:

”At soknene er omfattet av ordningen [kompensasjonsordningen i kommunesektoren], er en konsekvens av at soknenes virksomhet er finansiert av kommunene. Denne tilknytningen til kommunesektoren vil ikke det nye rettssubjektet for kirken ha. Behovet for å samordne kompensasjonsordningene for merverdiavgift innad i kirken som sådan, bør etter departementets syn ikke ta utgangspunkt i ordninger som gjelder for kommunesektoren. Når endringer i kirkens ordninger gjennomføres, bør det være et mål at nye ordninger ikke er en funksjon av ordninger som gjelder for kommunene.

Med bakgrunn i prinsippet om økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunn ville kompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner vært et alternativ. Et slikt forslag reiser imidlertid andre og mer omfattende spørsmål om kirkens forhold til frivillighetssektoren.

I dag blir ikke statlige virksomheter kompensert for merverdiavgift, noe det er tatt hensyn til i bevilgningene til virksomhetene. Departementet har ikke registrert at den manglende avgiftsnøytraliteten har hatt noen direkte eller betydelig innvirkning på om de kirkelige virksomhetene kjøper tjenester eller forestår tjenestene ved egne tilsatte. Selv om dette vil kunne endre seg noe over tid om kirken skilles ut fra fra

staten, antar departementet at omfanget av slike tjenestekjøp (i første rekke tekniske og merkantile tjenester) fortsatt vil være relativt beskjedne.”

På denne bakgrunnen fant departementet ikke grunn til å foreslå noen ordning for kompensasjon for merverdiavgift for det nye rettssubjektet for kirken.

15.2.4 EGENKAPITALSPØRSMÅLET

Høringsnotatet hadde en relativt utførlig omtale av egenkapitalspørsmålet, med vekt på forhold som kunne belyse kirkens behov for tilførsel av egenkapital ved en utskilling. Hensyn som i denne sammenhengen ble drøftet, var virksomhetens kostnadsstruktur og egenart, investeringsbehov, samt hensynet til risiko (reduksjon i statens tilskudd, manglende likviditet, budsjettunderskudd, erstatningskrav, økte pensjonsutgifter). Departementet uttalte:

”Som del av staten har de aktuelle virksomhetene som foreslås skilt ut, ingen gjeld eller egne eiendeler. Det er staten som eier de eiendelene virksomhetene disponerer, for eksempel kontorutstyr, aksjeposter og lisenser, og har ansvaret for virksomhetenes forpliktelser, for eksempel påløpte feriepenger, skattetrekk, leverandørgjeld mv. Av slike verdier er det kun aksjeposter som inngår i statens kapitalregnskap, men ved en utskilling må det formelt avklares at eiendelene skal medfølge. I tillegg må det avklares om den nye virksomheten (det nye rettssubjektet) skal tilføres ytterligere egenkapital.

Til egenkapitalspørsmålet hører også spørsmålet om hvilke pensjonsforpliktelser kirken (det nye rettssubjektet) vil ha ved utskillingen. Pensjonsdelen av egenkapitalspørsmålet og regnskapsføringen av pensjonsforpliktelsene er omtalt under pkt. 15.5. Som det framgår, er dette spørsmål departementet vil komme tilbake til.

Staten vil måtte ta stilling til kirkens egenkapitalbehov ved en fristilling fra staten. Dette er en budsjettsak som departementet i tilfelle vil komme tilbake til i statsbudsjettet for det aktuelle året, men antar det mest hensiktsmessige er at egenkapitaltilførselen bestemmes som en prosentdel av årlig driftsutgift. Ved egenkapital i form av innskudd fra staten med ordinær plassering i bank, vil kirken få renteinntekter av innskuddet.

Utgangspunktet for departementets vurderinger vil være at egenkapitalen skal være forsvarlig og tilstrekkelig, tilpasset kirkens behov og virksomhet. Hva som i kirkens tilfelle skal regnes som tilstrekkelig egenkapital, beror på en vurdering av mange forhold, til dels av skjønnsmessig karakter.”

15.2.5 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Administrative og økonomiske konsekvenser

I høringsnotatet uttalte departementet:

”Departementets utgangspunkt ved en omlegging til statstilskudd er at statens bevilgninger til formålene skal opprettholdes på samme nivå som i dag. Bevilgningene det enkelte året vil ellers alltid være et budsjettspørsmål som er underlagt vanlige vurderinger av den generelle budsjettsituasjonen fra år til år. De nærmere budsjettmessige konsekvensene av reformforslaget vil departementet i tilfelle komme tilbake til i en budsjettmessig sammenheng senere.”

I høringsnotatets nærmere redegjørelse for de administrative og økonomiske konsekvensene uttalte departementet bl.a.:

”Generelt

De foreslåtte endringene i kirkeloven skal etablere et tydelig skille mellom staten og kirken. Overføringen av arbeidsgivermyndigheten for prester og andre kirkelig tilsatte fra staten til en selvstendig kirke er en viktig del i dette.

Selv om lovendringene markerer en viktig endring i relasjonen mellom staten og kirken, ikke minst for kirkens prestetjeneste som siden reformasjonen har vært Kongens ansvar, vil prestens tjeneste være den samme før og etter virksomhetsoverdragelsen.

Også sekretariatsoppgavene ved Kirkerådet og bispedømmerådene vil stort sett være som i dag etter en utskilling, selv om en virksomhetsoverdragelse vil utløse en del nye oppgaver.

Kirkerådet og bispedømmerådene har over tid fått delegert stadig flere oppgaver, særlig på det økonomisk-administrative området. Rådene er etter departementets syn godt rustet til de endringene som kommer når kirken ved en fristilling selv må ta hånd om oppgaver som staten i dag bistår med. Ved de foreslåtte endringene vil imidlertid regnskapsreglene og økonomiregelverket for disse virksomhetene i noen grad bli endret.

Departementet har tillit til at kirken legger til rette for gode informasjons- og involveringsprosesser blant de som berøres av en virksomhetsoverdragelse. Fra statens side vil departementet påse at de tilsattes lov- og avtalefestede medbestemmelsesrett blir godt ivaretatt.

Økonomi- og personalforvaltningen

(...)

De aktuelle virksomhetene har i dag neppe tilstrekkelig kapasitet til å kunne ta et selvstendig ansvar for økonomien etter en utskilling. Heller ikke kirkens kapasitet innen personalforvaltningen er antakelig tilstrekkelig i dag til å dekke det selvstendige ansvaret kirken vil kunne få på området. Den bistanden som statsforvaltningen gir nå, både med hensyn til kompetanse og kapasitet, må kirken dels bygge opp selv, dels kjøpe i markedet og dels få gjennom et eventuelt medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon.

Utover det behovet kirken har for å styrke sin kompetanse og kapasitet innen økonomi- og personalforvaltningen, kommer behovet for kjøp av ikt-baserte systemer og -programmer, siden statsforvaltningens fellessystemer og rammeavtaler ikke lenger vil kunne benyttes.

En utskilling av de kirkelige virksomhetene vil innebære besparelser for staten for så vidt gjelder de av statens fellestjenester som virksomhetene benytter seg av. Direktoratet for økonomistyring i staten har nylig beregnet at DFØs tjenester overfor de kirkelige virksomhetene er på rundt 4,5 mill. kroner i året.

Det er ikke nå mulig å beregne de administrative og budsjettmessige virkningene for kirken av å få overført det fulle ansvaret for økonomi- og personalforvaltningen. Virkningene avhenger bl.a. av hvordan økonomi- og personalforvaltningen blir organisert. Aktuelle spørsmål i denne sammenhengen er om forvaltningen i hovedsaken bør være desentralisert – slik som nå – eller sentralisert, om det er mest kostnadseffektivt at en del av oppgavene løses ved kjøp av tjenester eller av egne ansatte og hvilke investerings- og driftsutgifter innen ikt som vil påløpe ved kjøp av nye systemløsninger og programmer.

Etter departementets syn vil det ved en utskilling og organisering av de kirkelige virksomhetene i én selvstendig økonomisk enhet foreligge et potensial for besparelser og effektivisering. I større grad enn i dag bør det ligge til rette for at samme type oppgaver og funksjoner kan samles på færre steder. Dette synes særlig å gjelde for økonomiforvaltningen, antakelig i mindre grad for personalforvaltningen som trolig fortsatt bør ligge i hver organisasjonsenhet. Denne muligheten for kostnadseffektivisering gjennom endret funksjonsfordeling vil inngå i departementets vurdering av budsjettvirkningene.

Andre administrative og budsjettmessige konsekvenser

Som nevnt i kapittel 14, vil kirken ved en utskilling ikke på samme måte som før kunne trekke veksler på statsforvaltningen innen bl.a. økonomi- og personalforvaltningen, ikt-systemer, kurs og rådgivning (ikt, utviklingsutvikling m.m.), juridisk bistand innen arbeids- og forvaltningsrett (arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, offentleglova, arkivlova, anskaffelsesregelverket m.m.). Mange av disse oppgavene blir utført vederlagsfritt for virksomhetene i dag, bl.a. gjennom Direktoratet for økonomistyring i staten, Direktoratet for ikt og fornying, Regjeringsadvokaten, Norges Bank (statens konsernkontoordning), Riksarkivet, Riksrevisjonen og Kulturdepartementet. Også på disse områdene må en fristilt kirke vurdere om oppgavene bør løses av egne ansatte eller ved kjøp av tjenester.

Departementet ser ikke grunn til å ha synspunkter på om kirken på de ulike områdene bør kjøpe tjenestene framfor å benytte egne ansatte. Dette må kirken selv ta stilling til. Spørsmålet om innarbeiding av kompensasjon for de oppgavene som kirken må ta hånd om etter en utskilling, vil i tilfelle bli vurdert i en budsjettmessig sammenheng senere.”

Tariffspørsmål

I høringsnotatet understreket departementet at en selvstendiggjort kirke skal ha avtalefrihet på det arbeidsrettslige området, se foran under kap. 15. Det ble også opplyst at departementet var i ferd med å utarbeide en systematisk oversikt over alle tariffavtaler og andre bestemmelser av tariffrettslig karakter som de kirkelig tilsatte i staten er omfattet av i dag. Også oversikter over de administrativt fastsatte bestemmelsene for kirkens tilsatte på det arbeidsrettslige området, var samtidig under utarbeidelse. For så vidt gjelder slike administrative bestemmelser, antok departementet at disse burde gjelde etter en virksomhetsoverdragelse inntil nye ble fastsatt.

Revisjon

Med bakgrunn i lovforslaget om at regnskapsloven skal gjelde for det nye rettssubjektet for kirken, mente departementet at det ikke var aktuelt å ha særlige lovbestemmelser om revisjon og revisjonsplikt. Dette området ville da være regulert i regnskapsloven.

15.2.6 RAMMELOVGIVING FOR DEN NORSKE KIRKE – NESTE REFORMFASE

I høringsnotatets omtale av departementets mål for neste fase i utviklingen av kirkeordningen het det bl.a.:

”De lovendringene som nå foreslås, innebærer dels nye bestemmelser, dels oppheving av noen av dagens bestemmelser. Fortsatt vil kirkeloven inneholde en rekke bestemmelser som regulerer kirkens virksomhet. Mange av bestemmelsene som foreslås ført videre, henger

sammen med soknenes selvstendighet og videreføringen av den offentlige finansieringen av kirken.

I tråd med Kirkemøtets vedtak i 2013 arbeider Kirkerådet ut fra et mål om at dannelsen av et nytt rettssubjekt for kirken skal følges opp av en reformfase to. I denne fasen skal kirkens forvaltningsnivåer og -oppgaver, kirkens organer og deres innbyrdes myndighets- og ansvarsfordeling gjennomgås og fastlegges i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En rekke bestemmelser i kirkeloven skal da kunne oppheves og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammeloavgivning for kirken. Tidsperspektivet for denne reformfasen er iverksettelse i 2020.

Gjennom arbeidet med en ny, helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn tar departementet sikte på å foreslå nye lovbestemmelser om Den norske kirke. De endringene i kirkeloven som nå foreslås, er ikke til hinder for dette, men vil være et viktig skritt mot en senere lovgivning for kirken som kan innlemmes i en ny lov om tros- og livssynssamfunn. I en ny helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn bør lovgivningen for Den norske kirke være av rammekarakter og avstemt med lovgivningen for andre tros- og livssynssamfunn.

Departementet går ut fra at kirkens pågående arbeid med reformfase to vil omfatte kirkens organisering og soknenes plass i kirkeordningen. En rammeloavgivning for Den norske kirke vil også reise spørsmålet om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, slik at kirken på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Departementet antar at en omlegging for eksempel i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form, da vil være naturlig å vurdere.”

15.3 HØRINGSINSTANSENE SYN

15.3.1 OPPLYSNINGSVESENETS FOND OG DEN NORSKE KIRKES LANDSFOND

En betydelig del av menighetsrådene (godt og vel 50) og rundt 10 av de kirkelige fellesrådene uttalte seg om eierrettighetene til Opplysningsvesenets fond. Uttalelsene var samstemte i at fondet tilhører kirken og at eierrettighetene snarest burde overføres til Den norske kirke. Uttalelsen fra *Holmestrand kirkelige fellesråd* er representativ for mange:

”Kirkelig fellesråd støtter ikke forslaget om at Opplysningsvesenets fond skal fredes i samband med skillet stat og kirke. Etter vårt syn tilhører fondet folkekirken og ikke staten. Det foreslås derfor en samlet gjennomgang av alle spørsmål som vedkommer fondet.”

Human-Etisk forbund uttalte:

”Verdiene i Opplysningsvesenets fond har sin opprinnelse i en tid da det ikke var religionsfrihet i landet. Human-Etisk Forbund mener derfor at fondet tilhører det norske folk. Fondet og bruken av det ble etablert i en tid da Den norske kirke nærmest var enerådende. Det er ikke lenger tilfellet, og en av de store ulikhetene på livssynsfeltet er nå forskjellen i tilgang på lokaler til markering av livsfaseriter som gravferd.

Ved et skille mellom stat og kirke må det foretas et samlet booppgjør og makeskifte i tråd med det mindretallet i Gjønnnes-utvalget (NOU 2006: 2) skisserer. Inntil et slikt endelig oppgjør finner sted vil Human-Etisk Forbund arbeide for at den årlige avkastningen fra Ovf ikke bare benyttes til å ivareta Den norske kirkes behov, men alle borgeres og samfunnets behov for livssyns åpne seremonilokaler og -rom.

Dette vil være en god måte å følge opp siste punkt i kirkeforliket av 2008, om felles seremonirom. Human-Etisk Forbund vet at kommunene har mange lovpålagte

oppgaver å ivareta og at man ikke vil komme i mål med flere seremonirom dersom det ikke stilles nye midler til rådighet.

Departementet opplyser at de for tiden foretar en vurdering av hvordan Ovf skal være tilknyttet staten. Vi beklager at KUD likevel ikke i denne sammenheng vil vurdere hvem, staten eller Den norske kirke, som har eiendomsretten til Ovf.”

Verken *Kirkerådet* eller *KA* uttalte seg i spørsmålet.

Få uttalte seg om forslaget om å avvikle Den norske kirkes landsfond og overføre Landsfondets kapital til en selvstendiggjort kirke. *Møre bispedømmeråd* og *Sør-Hålogaland bispedømmeråd* støttet forslaget, mens enkelte kirkelige fellesråd og menighetsråd ga uttrykk for liknende synspunkter som i høringsuttalelsen fra *KA*:

”Forholdet mellom fondets begrensede størrelse og de utgifter som medgår til forvaltning og administrasjon av fondet taler for at fondet avvikles som et særskilt regulert fond. *KA* vil imidlertid peke på den spesielle historien som knytter seg til dette fondet. En videreføring av fondet kan bidra til å øke kunnskapen og bevisstheten om prestenes tydelige markering og motstandskamp under 2. verdenskrig. Avkastningen bør gis til formål som har en klarere forbindelse til den historien som er opprinnelsen til fondet. Aktuelle formål kan være stipendier/etterutdanning knyttet til kirkens arbeid med menneskerettigheter, trosfrihet, relasjon mellom kirke og myndigheter o.l. Det kan også vurderes om fondet kan yte tilskudd til kirker i verden som er utsatt for politisk undertrykking, forfølgelse eller manglende trosfrihet.

15.3.2 SKATT, ARBEIDSGIVERAVGIFT, FORSIKRINGER OG EGENINNTEKTER

Det var ingen høringsinstanser som hadde innvendinger til departementets omtale av skattespørsmålene og arbeidsgiveravgiften, forsikringsordninger og egeninntekter. Bl.a. *Møre bispedømmeråd* og *Oslo bispedømmeråd* ba om at det ble avklart om gaver til det nye rettssubjektet for Den norske kirke kunne være omfattet av reglene for skattefradrag ved gaver.

15.3.3 MERVERDIAVGIFT

Det var få fellesråd eller menighetsråd som uttalte seg om merverdiavgiftsspørsmålet. *KA* uttalte:

”Høringsnotatet reiser spørsmål om det bør være en ordning med kompensasjon av merverdiavgift. Kompensasjonsordningene som gjelder for henholdsvis kommunesektoren og frivillige organisasjoner, men det konkluderes med at det ikke foreslås noen ordning med kompensasjon for en fristilt kirke. Det er begrunnet med en relativ beskjedne økonomisk konsekvens. *KA* mener likevel at den fristilte kirke av prinsipielle grunner ikke bør være utenfor en ordning med merverdiavgiftskompensasjon, når både frivillige organisasjoner og store deler av offentlig virksomhet er omfattet. *KA* mener at ordningen som gjelder for kommunesektoren passer godt for en fristilt kirke, ut fra det offentlige preg en fristilt kirke har.”

Også enkelte bispedømmeråd omtalte spørsmålet. *Borg bispedømmeråd* mente det var ”rimelig at kirken i kraft av sin egenart tilgodeses med de samme kompensasjonsordningene for

merverdiavgift som kommunale virksomheter, kirkelige fellestråd og sokn i dag har". *Hamar bispedømmeråd* uttalte:

"Hamar bispedømmeråd mener at en fristilt kirke bør kunne bli unntatt merverdiavgift. Frivillige organisasjoner og store deler av offentlige virksomheter, herunder kommuner som står for 2/3 av kirkens finansiering, er unntatt merverdiavgift. Denne ordningen har større økonomisk betydning enn hva man kan få inntrykk av i høringsnotatet."

Oslo bispedømmeråd uttalte:

"Oslo bispedømmeråd deler departementets vurderinger og konklusjon knyttet til merverdiavgift på det nåværende tidspunkt, men mener at spørsmålet må utredes nærmere, særlig i lys av prinsippet om likebehandling av tros- og livssynssamfunn."

Human-etisk forbund uttrykte et ønske "om at Den norske kirke skal nyte godt av samme mva-kompensasjon som øvrige tros- og livssynssamfunn og frivillige organisasjoner."

Kirkerådet uttalte seg ikke i spørsmålet.

15.3.4 EGENKAPITALSPØRSMÅLET

Flere fellestråd og menighetsråd kommenterte egenkapitalsspørsmålet i sammenheng med sin uttalelse om at Opplysningsvesenets fond tilhører kirken, og mente fondet kunne inngå som egenkapital for kirken. Andre understreket nødvendigheten av at egenkapitalen ble tilstrekkelig stor. *Dalsbygda menighetsråd* uttalte:

"Spørsmålet om egenkapital ved fullt skille mellom Den norske kirke og staten må vurderes nøye. Egenkapitalbehovet må særlig ses i sammenheng med hensynet til risiko (bl.a. økte pensjonsforpliktelser) og omstillingsprosesser som blir nødvendige (for eksempel nye datasystem). I tillegg må egenkapitalen være stor nok for å møte eventuelle svingninger i statens årlige bevilgninger."

Verken *Kirkerådet* eller *KA* omtalte spørsmålet.

15.3.5 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Administrative og økonomiske konsekvenser

De kirkelige høringsinstansene understreket behovet for tilførsel av ekstra midler i 2015 og 2016 for å gjøre de forberedelsene som er nødvendige ved en selvstendigjøring av kirken i 2017. *Nidaros bispedømmeråd* uttalte:

"I høringsnotatet nevnes flere av de statlige forvaltningsordningene og tjenesteytingene som kirken i dag drar fordel av, og det understrekes at dette er oppgaver som kirken selv må finne løsninger for samt finansiere av det årlige tilskuddet over statsbudsjettet. Bispedømmerådet påregner at departementet sammen med kirkelige organer foretar en fullstendig gjennomgang av slike ordninger, og at det i fellesskap skjer en vurdering av kirkens forventede økte utgifter. Bispedømmerådet legger til grunn at de økte utgiftene kompenseres i den årlige tildelingen til Kirkemøtet. Departementet antar videre «at interne organisasjonsendringer kan gi en mer rasjonell oppgave- og arbeidsfordeling». Bispedømmerådet forutsetter at staten med dette ikke har til hensikt å legge føringer for de organisasjonsendringene som

Kirkemøtet skal vedta. Dernest vil vi peke på at i den grad kirken velger mer rasjonelle måter å løse oppgaver på enn det staten har gjort, vil det være urimelig om det skal få betydning for størrelsen på statens tilskudd.

(...)

I omtalen av de statlige rammetilskuddene skriver departementet: «Fordi Kirkemøtet møtes kun en gang i året, og bare med en ukes varighet, ... ». Dette skrives knyttet til delegasjon av budsjettsaker til Kirkerådet. Uavhengig av delegasjonsspørsmålene vil bispedømmerrådet peke på: Kirkemøtets oppgaver og ansvar vil øke, noe som fordrer mer tid til en forsvarlig behandling av et økende antall saker – viktige avgjørelser flyttes fra departementet og Stortinget til Kirkemøtet.

(...)

Departementets beskrivelse av Kirkemøtets framtidige møtepunkter representerer etter vårt skjønn en for passiv tilnærming. Vi etterlyser at departementet, i lys av Kirkemøtets framtidige rolle og oppgaver, tar høyde for at Kirkemøtet kan ha behov for flere møtepunkter, og vurderer kirkens behov for framtidig økonomi også i lys av dette.”

Uttalelsen fra *Kirkerådet* var representativ for manges syn:

”Det er et stort og kostnadskrevende forberedelses- og oppbyggingsprosjekt som må gjennomføres dersom lovendringene skal kunne tre i kraft 1. januar 2017 og virksomhetsoverdragelse gjennomføres. Kirkerådet vil understreke at dette krever betydelige ressurser og viser til sitt eget budsjettforslag for 2015, som er oversendt departementet. Uten tilførsel av ressurser allerede i 2015 mener Kirkerådet det ikke er mulig å gjennomføre de forberedelser som er påkrevet for å iverksette den foreslåtte lovreformen og virksomhetsoverdragelsen i 2017.”

Tariffspørsmål

Ingen høringsinstanser hadde merknader til høringsnotatets forutsetning om avtalefrihet på det arbeidsrettslige området, heller ikke til departementets synspunkter om videreføring av de administrativt fastsatte bestemmelsene på området.

Revisjon

Det vises til forslaget under pkt. 12.4.3 om at regnskapsloven skal gjelde for det nye rettssubjektet for kirken. Også regnskapslovens bestemmelser om revisjon vil da gjelde.

15.3.6 RAMMELOVGIVNING FOR DEN NORSKE KIRKE – NESTE REFORMFASE

Flere høringsinstanser kommenterte høringsnotatets synspunkter om neste reform av kirkeordningen, hvor en rammelovgivning for kirken ville inngå i arbeidet med en helhetlig lov om tros- og livssynsamfunn. *Stavanger bispedømmeråd* uttalte:

”Stavanger bispedømmeråd mener det er hensiktsmessig at det nå gjennomføres en forvaltningsreform, og at det deretter kommer en reformfase to hvor kirkens forvaltningsnivåer og -oppgaver, kirkens organer og deres innbyrdes myndighets- og ansvarsfordeling gjennomgås og fastlegges i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. Det er viktig at det i rammen av forvaltningsreformen i minst mulig grad legges føringer for reformfase to. I høringsnotatet side 20 antydes for eksempel

medlemsfinansiering som noe som vil være naturlig å vurdere i reformfase 2. Dette vil kreve en svært grundig vurdering, og det bør vises stor tilbakeholdenhet i denne fasen av reformarbeidet å beskrive dette som en ordning for reformfase to.

Regjeringen har i sin plattform møtt Den norske kirke på en god måte, samtidig som det der gis en retning for utøvelse av en god politikk i forhold til alle tros- og livssynssamfunn.

Vi ønsker en stat som fortsatt er støttende overfor Den norske kirke, og som ser verdien og nødvendigheten av en velfungerende folkekirke. Stavanger bispedømmeråd ser det som avgjørende at grunnlovsbestemmelsene for Den norske kirke skal ligge fast, og at det skjer en videreføring av kommunenes ansvar for den lokale kirkes økonomi, soknens rettslige selvstendighet og statens finansierungsansvar overfor kirken. Det er også nødvendig for selvstendigjøringen av Den norske kirke at det etableres et eget rettssubjekt for Den norske kirke. Hvis forslagene blir iverksatt vil de gjøre Den norske kirke tilstrekkelig selvstendig.”

Hamar bispedømmeråd uttalte:

”Grunnlovens § 16 sidestiller to saker:

1. Alle har religionsfrihet og rett til å danne trossamfunn
2. Den norske kirke skal være landets folkekirke.

Av dette følger at Den norske kirke ikke kan sidestilles med de andre trossamfunnene. Den norske kirke er juridisk et trossamfunn som beskyttes av den samme trosfrihet som de andre, men samtidig er Den norske kirke pålagt særlige oppgaver og et særlig ansvar: å være landets folkekirke. Det videre lovgivningsarbeid må rette seg etter grunnloven. Det må vedtas en egen kirkelov i tillegg til ny lov om trossamfunn. De forhold som gjelder Den norske kirke som folkekirke, kan ikke reguleres i en generell lov om trossamfunn. Det er ingen tjent med, hverken Den norske kirke, de andre trossamfunnene eller samfunnet som helhet.

Hamar bispedømmeråd vil ha en egen kirkelov i stedet for en rammelov. Når Den norske kirke av staten blir tildelt oppgaven med å være folkekirke for landet, betinges dette av at Den norske kirke oppfyller visse krav som må fastsettes i lov. Det kan ikke overlates til et Kirkemøte.”

Nord-Hålogaland bispedømmeråd uttalte:

”Departementet berører spørsmålet vedrørende finansiering av Dnk i framtiden. Det antydes at det vil bli naturlig å vurdere en eller annen form for medlemsfinansiering slik at kirken blir mer fristilt og selvstendig.

Vi mener at det, i tråd med Gr. I. §2 og § 16 om en aktivt støttende religionspolitikk, vil være i både statens og alle tros- og livssynssamfunns interesse, at det er stabilitet omkring oppslutningen om de forskjellige tros- og livssynssamfunn. Endringer i stabilitet som baserer seg på religiøse overbevisninger er akseptabelt. Økonomiske vurderinger m.h. t. medlemsavgift må ikke føre til at medlemskap kan bli betinget av medlemmens personlige økonomi. fører til utmeldinger en masse så er medlemsavgiften forfeilet.

Vi vil peke på at det kan være fruktbart å se på Gjønnnes-utvalgets redegjørelse og prinsipper for å legge til rette for en livssynsavgift, på nytt.”

15.4 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

15.4.1 OPPLYSNINGSVESENETS FOND OG DEN NORSKE KIRKES LANDSFOND

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at Opplysningsvesenets fond tilhører Den norske kirke og at eierrettighetene til fondet snarest bør overføres til kirken. I høringsnotatet uttalte departementet:

”Etter departementets syn er det ikke nødvendig å ta stilling til spørsmålet i forbindelse med de foreslåtte lovendringene. Forslagene utløser ikke i seg selv et behov for avklaring, og dersom utøvelsen av eierrettighetene til fondet legges til en fristilt kirke, vil noe av grunnlaget for den offentlige finansieringen av kirken bli et annet. Trolig må statens finansieringsansvar overfor kirken revurderes. Antakelig gjelder dette også kommunenes ansvar etter kirkeloven § 15. Departementet viser dessuten til at det er bred oppslutning om fondets formål og om at fondet skal forvaltes forsvarlig, at verdiene skal bevares og at utøvelsen av eierrettighetene skal sikte mot verdiskaping og økt avkastning. Departementet går ut fra at disse grunnleggende målene for fondets forvaltning vil gjelde enten det er staten eller kirken som utøver eierrettighetene.

Departementet ser etter dette ikke grunn til å ta stilling til den underliggende eiendomsretten i forbindelse med at kirken blir skilt ut fra staten slik som foreslått.”

Departementet viser til dette og kan ikke se at høringen har brakt fram forhold som gir grunn til nå å ta opp spørsmålet om eierrettighetene til Opplysningsvesenets fond.

Ved en selvstendigjøring av kirken ser departementet det som uaktuelt at Landsfondet beholdes som et statlig styrt fond. Departementet tar derfor sikte på å foreslå at stortingsvedtaket fra 1956 om Landsfondet blir opphevet og kapitalen overført til kirken. Om Kirkemøtet etter at Landsfondet er avviklet som et statlig styrt fond, velger å beholde Landsfondet som et særskilt fond, regulert av bestemmelser gitt av Kirkemøtet, ønsker ikke departementet å ha noen mening om.

15.4.2 SKATT, ARBEIDSGIVERAVGIFT, FORSIKRINGER OG EGENINNTEKTER

Under høringen framkom det ikke særskilte kommentarer eller innvendinger til departementets redegjørelse for disse spørsmålene i høringsnotatet. Når det gjelder spørsmålet om det nye rettssubjektet for kirken kan komme inn under ordningen med skattefradrag for gaver, antar departementet det er mest hensiktsmessig at Kirkerådet i tilfelle tar spørsmålet opp med skattemyndighetene.

15.4.3 MERVERDIAVGIFT

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at en selvstendigjørt kirke bør omfattes av en kompensasjonsordning for merverdiavgift. Det synes å være ulike oppfatninger om det er ordningen for kompensasjon for merverdiavgift i kommunesektoren eller kompensasjonsordningen for frivillighetssektoren som kirken bør omfattes av.

Departementet gjør oppmerksom på at kompensasjonsordningen i kommunesektoren – og den nettoføringsordningen for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift som er innført i statsforvaltningen fra 2015 (kirkens virksomheter ble unntatt) – ikke har til formål å styrke sektoren eller virksomhetene økonomisk, men å sikre lik konkurranse mellom egenproduksjon av tjenester og kjøp av slike tjenester. Om det skulle innføres en tilsvarende kompensasjonsordning for kirken, vil en av forutsetningene i tilfelle være at det beløpet som de statskirkelige virksomhetene i dag betaler som merverdiavgift (inngår i dag i statens bevilgninger til kirken med rundt 15 mill. kroner), vil bli trukket ut av statens framtidige bevilgninger til kirken, for slik å unngå dobbel kompensasjon for merverdiavgift.

Dersom kirken etter en utskilling fra staten skulle være berettiget til å komme inn under kompensasjonsordningen på frivillighetssektoren, vil på samme måte den beregnede delen av kirkens utgifter til merverdiavgift bli trukket ut i grunnlaget for rammetilskuddet fra staten.

Departementet viser til dette og mener det ikke er hensiktsmessig å ta opp forslag om en kompensasjonsordning for merverdiavgift for det nye rettssubjektet for kirken. Som begrunnelse vises det til høringsnotatets omtale, gjengitt foran under pkt. 15.2.3.

15.4.4 EGENKAPITALSPØRSMÅLET

Etter departementets syn ble det under høringen ikke avdekket synspunkter eller forhold som gir grunn til å revurdere den framstillingen og vurderingen av egenkapitalsspørsmålet som framkom i departementets høringsnotat. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet i en budsjettmessig sammenheng senere. I den videre forberedelsen av saken vil departementet holde nær kontakt med Kirkerådet.

15.4.5 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED EN UTSKILLING

Departementet har merket seg at mange av høringsinstansene understreket at de praktiske og økonomisk-administrative endringene som følger av en selvstendigjøring av kirken, langt på vei må forberedes og finansieres i 2015 og 2016, dersom selvstendigjøringen skal kunne gjennomføres i 2017. Særlig ble pekt på behovet for å styrke kompetansen og kapasiteten i Kirkerådets sekretariat og finansieringen av nye ikt-systemer. Departementet er ikke uenig i dette, og viser til at driftsbevilgningen over statsbudsjettet kap. 340 *Den norske kirke* er styrket med 16 mill. kroner i 2015 til formålet. Spørsmålet om bevilgninger til samme formål i 2016 vil departementet komme tilbake i budsjettsammenheng.

Også andre budsjettmessige spørsmål som saken reiser, vil departementet komme tilbake til i en budsjettmessig sammenheng. Departementet vil som nevnt ha løpende kontakt med Kirkerådet i dette arbeidet.

Departementet viser ellers til tildelingsbrevet 5. februar 2015 til Kirkerådet, der det heter:

”Som nevnt ble det ved Stortingets behandling av budsjettet for 2015 også innarbeidet 16,0 mill. kroner i omstillingsmidler knyttet til eventuell utskilling av kirken fra staten i 2017 med tilhørende virksomhetsoverdragelse. Midlene er nå innarbeidet i tildelingen til Kirkerådet under posten. Midlene skal nyttes til å forberede en eventuell

virksomhetsoverdragelse, bl.a. til nødvendige stillinger og til IKT-systemer, jf. departementets høringsnotat 2. september 2014 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*.

Vi vil for ordens skyld minne om at den foreslåtte utskillingen av kirken fra staten neppe vil bli behandlet av Stortinget før i 2016, og at gjennomføringen av utskillingen er planlagt tidligst i 2017. De forberedelsene av utskillingen som Kirkerådet ved departementets budsjettildeling for 2015 nå får i oppdrag å gjennomføre, må ha dette for øye. For eksempel kan ikke inngåelse av avtaler foregripe Stortingets behandling av saken.

Vi ber Kirkerådet i samarbeid med bispedømmerådene, tjenestemannsorganisasjonene og departementet legge nærmere planer for arbeidet med å forberede en eventuell virksomhetsoverdragelse. Et viktig hensyn er at planene sikrer tilstrekkelig involvering av tilsatte som vil kunne berøres av arbeidet.

Forberedelser som binder opp staten til ytterligere bevilgningsøknninger i 2016, har Kirkerådet ikke fullmakt til. Av hensyn til de budsjettmessige konsekvensene utover i 2016 og årene senere, ber departementet om å bli holdt orientert om forberedelsene og eventuelle forslag om organisasjonsendringer etter utskillingen. Det samme gjelder valg av nye ikt-løsninger innen økonomi- og personalforvaltningen.”

15.4.6 RAMMELOVGIVNING FOR DEN NORSKE KIRKE – NESTE REFORMFASE

Departementet har merket seg de uttalelsene som er gitt om dette spørsmålet, og vil ha disse for øye i det videre arbeidet.

Endringsforslagene er markert med kursiv. Det som foreslås opphevet, er gjennomstreknet.

§ 1. Lovens formål.

Formålet med loven er å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.

§ 2. Rettslig handleevne og kirkelig inndeling.

Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne. ~~Soknet har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.~~

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

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

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

Endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme fastsettes av Kongen. Departementet treffer de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer og foretar nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov. *Avgjørelsesmyndighet etter dette ledd kan overlates til bispedømmerådet.*

Særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter fastsettes av *Kirkemøtet.*

§ 3. Tilhørighet og medlemskap.

1. Bare person som er bosatt i riket og norsk statsborger bosatt i utlandet kan være medlem av Den norske kirke.

2. Barn anses å høre inn under Den norske kirke fra fødselen såfremt en av foreldrene er medlem. Hvis en av foreldrene ikke er medlem av Den norske kirke, kan de melde fra til kirkebokføreren at barnet ikke skal anses å høre inn under denne.

Bli foreldre som har foreldreansvaret sammen, begge medlemmer av Den norske kirke, skal også deres barn under 15 år anses å høre inn under denne. Tilsvarende gjelder dersom en far eller mor som har foreldreansvaret alene, blir medlem av Den norske kirke.

3. Barn av foreldre som ikke er medlemmer av Den norske kirke, anses å høre inn under denne såfremt foreldrene melder fra om det til kirkebokføreren.

4. Melding etter nr 2 og 3 gis av foreldrene i fellesskap etter at barnet er født. Har en av foreldrene foreldreansvaret alene, gis meldingen av denne. Har ingen foreldreansvaret, kan melding gis av vergen.

Retten for foreldre eller verge til å gi melding etter nr 2 og 3 vedvarer til barnet fyller 15 år.

5. Barn som etter bestemmelsene i nr 2 og 3 anses å høre inn under Den norske kirke, blir medlem av denne når det er døpt. Når barnet har fylt 18 år uten å være døpt, anses det ikke lenger å høre inn under Den norske kirke.

6. Den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av Den norske kirke.

7. Ingen kan bli medlem av Den norske kirke så lenge vedkommende er medlem av et annet trossamfunn i Norge. Den som ikke tidligere er døpt, må la seg døpe etter Den norske kirkes ritual for å kunne bli medlem av kirken.

8. Innmelding i, og utmelding av Den norske kirke skjer ved personlig henvendelse til kirkebokføreren på bostedet. Utmelding kan også skje skriftlig. Er vedkommende bosatt i utlandet, rettes henvendelsen til kirkebokføreren på siste bosted her, eller såfremt vedkommende ikke har hatt bosted her, til den kirkebokfører *Kirkerådet* bestemmer.

Melding etter nr 2-4 skjer ved personlig eller skriftlig henvendelse til kirkebokføreren på barnets bosted. Er barnet bosatt i utlandet, gjelder regelen i første ledd tredje punktum tilsvarende.

Den som mottar henvendelse etter reglene foran, skal påse at lovens vilkår er til stede, foreta registrering i kirkeboken og gi attest om det som blir registrert.

Kirkemøtet gir nærmere regler om fremgangsmåten ved innmelding og utmelding og melding etter dette nummer, herunder om hvilke opplysninger som kan kreves.

9. Departementet avgjør i tvilstilfelle om en person skal anses som medlem av Den norske kirke.

10. Personer som anses å høre inn under eller er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister for Den norske kirke. *Regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.*

§ 4. Stemmerett og valg.

Hvert medlem av Den norske kirke som bor i soknet og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 15 år, har kirkelig stemmerett.

I særlige tilfelle kan biskopen etter søknad fra vedkommende menighetsråd samtykke i at en person for et begrenset tidsrom gis stemmerett i et annet sokn enn det vedkommende er bosatt i.

Ingen kan ha stemmerett i mer enn ett sokn.

Kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre.

Kirkemøtet gir regler om kirkelig manntall og om innføring i dette.

Kapittel 2. Soknets organer og økonomi.

§ 5. Soknets organer.

I hvert sokn skal det være et menighetsråd. I kommuner med flere sokn skal det i tillegg være et kirkelig fellesråd.

Menighetsrådet treffer avgjørelser og opptrer på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller annet organ. I kommuner med bare ett sokn utøver menighetsrådet de funksjoner som ellers ligger til kirkelig fellesråd. Departementet avgjør i tvilstilfelle hvilket organ som treffer avgjørelse og opptrer på vegne av soknet.

I prosti hvor ikke alle sokn hører til samme kommune, og i kommuner med særlig mange sokn, kan departementet foreta tilpasninger av bestemmelsene om kirkelig fellesråd.

For å fremme hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling i og mellom soknene, kan departementet godkjenne forsøk som avviker fra denne lovs bestemmelser om organiseringen av soknets organer, oppgavefordelingen mellom disse og deres sammensetning. Departementet kan gi nærmere retningslinjer for forsøk etter denne bestemmelse.

§ 6. Menighetsrådets sammensetning.

Menighetsrådet består av soknepresten og – etter menighetsmøtets bestemmelse – 4, 6, 8 eller 10 andre medlemmer som velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg for 4 år etter regler fastsatt av Kirkemøtet. For de valgte medlemmer velges samtidig minst 5 varamedlemmer. Endring av tallet på de medlemmer som skal velges, må være vedtatt i menighetsmøte før valget kunngjøres.

I kommuner med bare ett sokn, velger kommunen et medlem og varamedlem til menighetsrådet som tiltrer rådet når dette behandler saker som i kommuner med flere sokn tilligger kirkelig fellesråd. Dette medlem kommer i tillegg til de som velges etter første ledd.

Valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg, er den som har rett til å stemme ved valget og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år.

Retten til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år og den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner.

Biskopen kan bestemme at en annen prest enn soknepresten skal være medlem av menighetsrådet. Biskopen bestemmer også hvordan prestene skal være varamedlemmer for hverandre.

Biskopen og prosten har rett til å ta del i menighetsrådsmøte, men uten stemmerett. Det samme gjelder soknepresten dersom vedkommende ikke er medlem av rådet. Menighetsrådet kan innkalle andre til å ta del i forhandlingene, men uten stemmerett.

§ 7. Uttreden av menighetsrådet i valgperioden.

Den som taper valgbarheten til menighetsrådet i valgperioden, trer endelig ut av rådet. Hvis tap av valgbarhet skyldes registrert utflytting fra soknet for to år eller mindre, trer vedkommende ut av vervet for den tid utflyttingen varer.

Menighetsrådet kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessige vanskeligheter eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot et menighetsrådsmedlem for et straffbart forhold, som nevnt i straffeloven kapittel 11 eller 33 og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for menighetsråd eller kirkelig fellesråd, kan menighetsrådet vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Dersom et menighetsrådsmedlem dømmes for et straffbart forhold, kan menighetsrådet vedta at vedkommende skal tre endelig ut av rådet.

Hvis medlemmer av menighetsrådet trer endelig ut eller får varig forfall, trer varamedlemmer inn i deres sted i den nummerorden de er valgt. Er menighetsrådet valgt ved forholdstallsvalg, trer varamedlemmene inn fra vedkommende gruppe.

§ 8. Formene for menighetsrådets virksomhet.

Menighetsrådet kan gi lederen eller denne og minst to av rådets medlemmer (arbeidsutvalg) fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.

Menighetsrådet kan bestemme at en av soknets tilsatte skal være daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for menighetsrådets virksomhet gis av Kirkemøtet.

§ 9. Menighetsrådets oppgaver.

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis dåpsopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet.

Menighetsrådet avgjør om det skal tas opp offer eller foretas innsamling i kirken og forvalter de midler som blir samlet inn, bevilget eller gitt som gave til kristelig virksomhet i

soknet, med mindre annet er fastsatt. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av departementet. Avgjørelse om opprettelse av stillinger skal godkjennes av kirkelig fellesråd.

Menighetsrådet medvirker ved ~~utnevning og~~ tilsetting i kirkelige ~~embeter og~~ stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid.

Menighetsrådet innbyr minst en gang i året de tilsatte i soknet til å ta del i rådets drøftinger om menighetsforholdene og de oppgaver som foreligger.

Menighetsrådet forbereder og gir innstilling til avgjørelse i alle saker som legges fram for menighetsmøtet, jfr § 10, eller som menighetsmøtet selv tar opp.

Menighetsrådet gir hvert år menighetsmøtet en orientering om det kristelige arbeidet i soknet.

Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som ~~departementet eller annen~~ kirkelig myndighet ber om, ~~og utfører for øvrig de oppgaver som til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.~~

§ 10. Menighetsmøtet.

Menighetsmøtet består av de stemmeberettigede i soknet. Bare de som møter fram personlig, kan stemme. Også biskopen, prosten og soknepresten kan ta del i møtet, men bare stemme om de ellers er stemmeberettiget i soknet.

Menighetsmøtet kalles sammen av menighetsrådet så ofte det er påkrevd eller finnes ønskelig eller når minst 20 av soknets stemmeberettigede krever det.

Nærmere regler om formene for menighetsmøtets virksomhet gis av Kirkemøtet.

§ 11. Menighetsmøtets oppgaver.

Menighetsmøtet avgjør saker om innføring av *gudstjenstlige bøker i kirken* og andre saker som etter bestemmelse av *Kirkemøtet* overlates til menighetsmøtets avgjørelse.

Før vedkommende myndighet treffer avgjørelse, skal menighetsmøtet gis anledning til å uttale seg om oppføring eller nedlegging av kirke, og om deling, sammenslåing eller andre endringer i grensene for sokn.

For øvrig gir menighetsmøtet uttalelse når ~~departementet eller annen~~ kirkelig myndighet ber om det eller når menighetsmøtet av eget tiltak ønsker å uttale seg.

§ 12. Sammensetningen av kirkelig fellesråd.

Kirkelig fellesråd består av:

- a) to menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen, valgt av det enkelte menighetsråd,

- b) en representant valgt av kommunen, og
- c) en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen. Biskopen kan unnlate oppnevning dersom det er valgt inn en prest etter bokstav a.

Er det fem eller flere sokn i kommunen, velges bare ett menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd.

Representantene velges sammen med et tilsvarende antall vararepresentanter for 4 år.

Nærmere regler om valg av kirkelig fellesråd gis av Kirkemøtet.

Biskopen har rett til å ta del i fellesrådsmøte, men uten stemmerett. Fellesrådet kan innkalle andre til å ta del i forhandlingene, men uten stemmerett.

§ 13. Formene for kirkelig fellesråds virksomhet.

Kirkelig fellesråd kan gi lederen eller denne og minst to av rådets medlemmer (arbeidsutvalg) fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.

Kirkelig fellesråd skal ha en daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for kirkelig fellesråds virksomhet gis av Kirkemøtet.

§ 14. Kirkelig fellesråds oppgaver.

Kirkelig fellesråd skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen.

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for:

- a) bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) anlegg, drift og forvaltning av gravplasser,
- c) opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett,
- d) anskaffelse og drift av menighets- og prestekontor,
- e) administrativ hjelp for prosten når staten yter tilskudd til det,
- f) - - -
- g) anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetting av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetting og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til

å utøve tilsettingsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellestrådet. Kirkelig fellestråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 35 første ledd myndighet til å foreta tilsetning og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellestråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, midler som utredes av kommunen eller staten og midler menighetsråd stiller til fellestrådet disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av departementet.

Kirkelig fellestråd utfører for øvrig de oppgaver som til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet, eller som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

§ 15. Kommunens økonomiske ansvar.

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellestråd:

- a) utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) utgifter til anlegg og drift av gravplasser,
- c) utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellestråd,
- d) driftsutgifter for fellestråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,
- e) utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,
- f) utgifter til kontorhold for prester.

Fellestrådet budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelig tilsatte er tilfredsstillende og at menighetsråd og fellestråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Etter avtale med kirkelig fellestråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes forpliktelser etter denne paragraf.

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a) og b). De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av kommunelovens § 50.

Representant for kirkelig fellestråd kan gis møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som direkte berører fellestrådet virksomhet.

§ 16. Opptak av lån på soknets vegne m.v.

På soknets vegne kan det bare opptas lån når dette er godkjent av bispedømmerådet.

På soknets vegne er det ikke tillatt å garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld.

Et sokn kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven.

Når et sokn på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kirkelig fellesråd å treffe vedtak om betalingsinnstilling. Melding om slikt vedtak skal straks sendes bispedømmerådet som iverksetter de tiltak som anses nødvendig.

Kapittel 3. Kirker.

§ 17. Definisjon av og eiendomsrett til kirke.

Med kirke menes i dette kapittel soknekirke eller kapell som er godkjent av Kongen eller departementet, eller som er kirke fra gammelt av.

Det skal være kirke i hvert sokn.

Kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie kirker.

§ 18. Forvaltning av kirkene og begrensning i rådighet.

Forvaltningen av kirkene hører under kirkelig fellesråd, med mindre annet er bestemt av departementet.

Kirker kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. Departementet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det.

Formuesrettigheter som er knyttet til en kirke, kan ikke skilles fra den. Fast eiendom som ikke er nødvendig for kirken, kan likevel avhendes med samtykke av bispedømmerådet.

Menighetsrådet fører fortegnelse over inventar og utstyr i soknets kirker. Anskaffelse og avhendelse av kirkens inventar og utstyr skal godkjennes av biskopen.

§ 19. Kirkefond.

Kapital som er knyttet til en kirke, samles i et kirkefond. Fondet forvaltes av kirkelig fellesråd etter regler gitt av departementet. Avkastningen skal benyttes til kirkens drift og vedlikehold. Med bispedømmerådets samtykke kan avkastningen benyttes til andre kirkelige formål i soknet eller i andre sokn i kommunen.

Fondets kapital kan med bispedømmerådets samtykke benyttes til kirkelige formål i soknet eller i andre sokn innen kommunen.

Reglene i første og annet ledd gjelder ikke dersom noe annet følger av testamentariske eller andre særlige bestemmelser.

§ 20. Betaling for bruk av kirken m.v.

For benyttelse av kirken til gudstjeneste eller annen oppbyggelse tas det ikke betaling. Det samme gjelder kirkelige handlinger som utføres i forbindelse med en gudstjeneste.

For benyttelse til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste kan kirkelig fellesråd kreve betaling etter nærmere regler godkjent av bispedømmerådet.

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om bruk av kirkene.

§ 21. Oppføring av ny kirke m.v.

Ny kirke skal bygges når en kirke er tilintetgjort eller på grunn av vesentlige mangler er ubrukt og ikke kan utbedres, når den under vanlige gudstjenester ikke gir tilstrekkelig plass for de kirkesøkende og ikke hensiktsmessig kan utvides, eller når det dannes et nytt sokn der det fra før ikke er kirke.

Ny kirke skal i kirkerommet ha sitteplass til en tidel av Den norske kirkes medlemmer i soknet. Det kreves likevel minst 200 og ikke mer enn 500 sitteplasser.

Når særlige grunner tilsier det, kan departementet gjøre unntak fra reglene i første og annet ledd.

Oppføring, ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirke skal godkjennes av departementet. Det samme gjelder tomt til oppføring av kirke, tegninger, kostnadsoverslag og finansieringsplan.

I spredtbygd område er bebyggelse ikke tillatt nærmere kirke enn 60 meter uten tillatelse av departementet.

Departementet kan på avgrensede områder overlate til biskopen å treffe beslutninger etter denne paragraf.

Kapittel 4. Regionale og sentrale kirkelige organer.

~~§ 22. Prostiråd.~~

~~Etter bestemmelse i et flertall av menighetsrådene i prostiet kan det dannes et prostiråd til behandling av saker felles for prostiet. Prostirådet sammensettes, velges og virker etter regler fastsatt av Kirkemøtet. Prostirådet kan avholde kirkelige møter for prostiet (prostimøter). Prostiråd og prostimøte kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer.~~

§ 22. Statens økonomiske ansvar.

Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål.

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.

§ 23. Bispedømmeråd.

Bispedømmerådet består av:

- a) biskopen,
- b) en prest valgt av prestene i bispedømmet,
- c) en lek kirkelig tilsatt valgt av de leke kirkelige tilsatte i bispedømmet og
- d) sju andre leke valgt ved flertalls- eller forholdstallsvalg, hvorav minst fire velges direkte av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer,
- e) en nord-samisk representant i Nord-Hålogaland bispedømmeråd, en lule-samisk representant i Sør-Hålogaland bispedømmeråd, og en sør-samisk representant i Nidaros bispedømmeråd.
- f) en representant fra døvemenighetene i Oslo bispedømmeråd.

Presten og de leke medlemmene velges sammen med et tilsvarende antall varamedlemmer for fire år. Kirkemøtet gir nærmere regler om valget, herunder regler som presiserer hvem som er stemmeberettiget og valgbar etter første ledd bokstavene b, c, d, e og f.

Bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet.

~~Bispedømmerådet kan avholde kirkelige møter for bispedømmet (bispedømmemøter). Bispedømmemøtet kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for bispedømmerådet eller andre organer.~~

~~Bispedømmerådet fordeler statlig tilskudd til særskilte stillinger innen kirkelig undervisning og diakoni etter nærmere regler gitt av departementet.~~

~~Bispedømmerådet tilsetter proster og menighetsprester. Når det er bestemt av Kongen, tilsetter bispedømmerådet også andre tjenestemenn~~

~~Bispedømmerådet utfører for øvrig de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kirkemøtet eller Kirkerådet. Bispedømmerådet kan også utføre oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.~~

For bispedømmerådet gjelder reglene i § 7 og § 8 første ledd tilsvarende.

Bispedømmerådet skal ha en daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for bispedømmerådets virksomhet gis av Kirkemøtet.

§ 24. Kirkemøtet.

Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og ett medlem valgt etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet. Kirkemøtet samles ordinært til møte en gang i året. Har et medlem forfall, skal varamedlem kalles inn.

Kirkemøtet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter og ellers på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet innen Den norske kirke. Som øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet alle gudstjenstlige bøker i kirken. Kirkemøtet skal verne og fremme samisk kirkeliv og ivareta Den norske kirkes internasjonale og økumeniske oppgaver.

Kirkemøtet

- a) gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område,
- b) fastsetter retningsgivende planer og programmer for den kirkelige undervisning, diakoni, kirkemusikk og for økumenisk virksomhet,
- c) fastsetter kvalifikasjonskrav og tjenesteordning for særskilte stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk. ~~For stillingstyper som også omfatter statlige stillinger, trengs godkjenning av departementet,~~
- d) gir regler om kirkens inventar og utstyr,
- e) foreslår retningslinjer for kirkelig inndeling,

~~Kirkemøtet utfører for øvrig de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.~~

~~Kirkemøtet kan oppnevne råd og utvalg til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet.~~

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.

Kirkemøtet kan gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på Den norske kirkes vegne.

Kirkemøtet kan godkjenne forsøk med valgmenigheter som selv finansierer sin virksomhet. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

Kirkemøtet kan uten hinder av bestemmelsene i loven her godkjenne forsøk med valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fellestråd og bispedømmeråd. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

Kirkemøtet kan delegere sin myndighet til Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene og prostene.

§ 25. Kirkerådet.

~~Kirkemøtet velger på sitt første møte i bispedømmerådenes valgperiode for perioden fram til Kirkemøtets første møte i den påfølgende valgperiode et Kirkeråd bestående av 10 leke medlemmer, hvorav en er kirkelig tilsatt, og 4 prester, alle med personlige varamedlemmer. Alle bispedømmeråd skal være representert i rådet. Ved siden av de foran nevnte medlemmer skal rådet ha som medlem en biskop med varamedlem, valgt av Bispemøtet.~~

Kirkerådet består av et antall medlemmer med personlige varamedlemmer valgt av Kirkemøtet og en biskop med varamedlem valgt av Bispemøtet.

Kirkerådet forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet og iverksetter Kirkemøtets beslutninger.

Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå.

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter regnskapet. For regnskapet gjelder regnskapsloven og bokføringsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

~~Kirkerådet skal ha en daglig leder av virksomheten. Daglig leder og øvrig personale tilsettes av rådet. Tilsettingsmyndighet kan delegeres til et tilsettingsråd.~~

Kirkerådet tilsetter biskoper etter forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet.

Nærmere regler for valg av Kirkeråd og for Kirkerådets virksomhet fastsettes av Kirkemøtet.

§ 26. Bispemøtet.

Bispemøtet består av samtlige tjenestegjørende biskoper.

Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene og utfører for øvrig de gjøremål som til enhver tid er pålagt ved bestemmelse av *Kirkemøtet*. Det avgir uttalelse i saker som det blir forelagt av ~~departementet~~ *Kirkemøtet*.

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser for møtene.

§ 27. Den norske kirkes lærenemnd.

~~Den norske kirkes lærenemnd består av:~~

a) biskopene,

b) tre teologisk sakkyndige, hvorav de tre teologiske fakulteter oppnevner en hver,

e) to teologisk sakkyndige, valgt av Kirkemøtet,

d) fire leke medlemmer, valgt av Kirkemøtet.

Nemndas medlemmer er forpliktet på den evangelisk-lutherske lære. De medlemmer som er nevnt i bokstavene b-d og deres personlige varamedlemmer velges for 4 år. Lærenemnda skal ha medlemmer av begge kjønn.

Nemnda gir etter anmodning uttalelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. I tjenestesaker og tilsettingssaker vedrørende prester, kateketer og soknediakoner, og etter bestemmelse av Kongen også i tilsvarende saker som gjelder andre tjenestemannsgrupper, avgis uttalelse etter anmodning av Kongen, Kirkerådet, eller en biskop. Læresak vedrørende biskop kan bare reises av Kongen eller Kirkerådet. Ved behandling av personalsaker tiltres nemnda av en person som påklagede peker ut.

Nemnda fastsetter de nærmere regler for formene for sin virksomhet.

Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av regler i denne paragraf, herunder om behandling av personalsaker.

Kapittel 5. Forskjellige bestemmelser.

§ 28. Retningslinjer for arbeid i møter og råd.

De kirkelige møter og råd etter denne lov skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære.

§ 29. Krav om medlemskap. Politiattest .

Kirkelig tilsatte og ombud skal være medlem av Den norske kirke. *Det kan dispenseres fra kravet når særlige grunner tilsier det etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet.*

Lovbestemte organer i Den norske kirke kan kreve fremleggelse av barneomsorgsattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

§ 30. Møte- og stemmeplikt.

Den som er valgt som medlem av et lovbestemt kirkelig organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall. Arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt i lovbestemt kirkelig organ eller utvalg oppnevnt av slikt organ.

Medlem som er til stede i et lovbestemt kirkelig organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. Ved valg og ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

§ 31. Prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste

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

All prestedtjeneste 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 prestedtjeneste etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet.

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

~~§ 31. Krav til praktisk teologisk utdanning.~~

~~Ingen kan tilsettes som prest eller ordineres til prestedtjeneste i Den norske kirke uten å ha gjennomført praktisk teologisk utdanning ved institusjon og etter regler om innhold m.v. godkjent av departementet.~~

~~Departementet kan fravike kravet etter første ledd for personer som på annet grunnlag anses kvalifisert for prestedtjeneste.~~

§ 32. Rett til avtalefestet pensjon i Statens pensjonskasse

Prester og andre kirkelig tilsatte som overdras fra staten til Den norske kirke, gis rett til uttak av avtalefestet pensjon tilsvarende ordningen i Hovedtariffavtalen i staten, på de vilkår som er fastsatt i lov av 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Retten til uttak forutsetter medlemskap i Statens pensjonskasse. Uttak kan skje i inntil tre år etter overdragelsen, eller til det inngås nye tariffavtaler som regulerer avtalefestet pensjon.

~~§ 32. Tap av presterettigheter.~~

~~Geistlig embetsmann som avskjediges fra sitt embete ved dom eller gis avskjed uten nåde mister retten til å utføre prestedtjeneste i Den norske kirke for alltid eller for den tid departementet bestemmer. Det samme gjelder geistlig tjenestemann som fradømmes stillingen som straff eller gis avskjed.~~

~~Departementet Biskopen kan vedta å frata en prest som ikke er ansatt i statlig prekestilling retten til å utføre prestedtjeneste i Den norske kirke for alltid eller for en begrenset tid når vedkommende ved utilbørlig adferd viser seg uverdigg til å være prest eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for utførelse av prestedtjenesten.~~

~~Biskopens vedtak etter denne paragraf kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.~~

§ 33. Tjenestebolig.

Departementet kan pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for prest. Staten dekker i tilfelle kommunens utgifter etter regler fastsatt av Kongen.

Departementet kan på avgrensede områder overlate til bispedømmerådet å treffe vedtak etter denne paragraf.

§ 34. Tjenesteordninger.

~~Kirkemøtet fastsetter tjenesteordning og gir nærmere regler om vilkår m.v. for prester, proster og biskoper. Regler gitt i medhold av denne bestemmelse går foran regler gitt av kirkelig organ og annet grunnlag.~~

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

§ 35. Medbestemmelse og tariffavtaler.

I tilknytning til kirkelig fellesråd og menighetsråd som utøver arbeidsgiveransvar skal det opprettes et partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte, med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på annen måte. Utvalget sammensettes av representanter for rådet og representanter valgt av og blant de tilsatte. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for rådet. Rådet velger utvalgets leder og nestleder blant disse.

Menighetsrådet og kirkelig fellesråd kan selv gi en sammenslutning av menighetsråd og fellesråd fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på soknets vegne.

Representanter for de tilsatte har møte- og talerett i underutvalg oppnevnt av kirkelig fellesråd og menighetsråd når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom fellesråd/menighetsråd som arbeidsgiver og de tilsatte.

Representanter for de tilsatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse av forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikt, rettstvister med arbeidstakere eller oppsigelse av tariffavtaler.

Kirkelig fellesråd fastsetter nærmere retningslinjer for møterett etter tredje ledd.

§ 36. Konfirmasjonsopplæring.

Konfirmasjonsopplæring skal ikke legges til skolens tid, med mindre særlige grunner tilsier det og kommunen har gitt sitt samtykke. Med særlige grunner menes tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede, avstander som krever skoleskyss eller liknende forhold som gjør det svært vanskelig å gi et tilfredsstillende opplæringstilbud utenom skolens tid.

§ 37. Kirkebokføring.

Det skal føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet ved prest i Den norske kirke samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Nærmere regler om registerføringen gis av *Kirkemøtet*.

Opplysninger som nevnt i første ledd, kan etter nærmere bestemmelser av *Kirkemøtet* inntas i medlemsregister for Den norske kirke, jf. § 3 nr. 10.

§ 38. Saksbehandlingsregler.

Forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer.

Vedtak i et lovbestemt kirkelig organ kan ikke påklages med mindre annet er særskilt bestemt. Vedtak etter *offentleglova* som er truffet av menighetsrådet eller kirkelig fellesråd, kan påklages til bispedømmerrådet. Vedtak etter *offentleglova* som er truffet av bispedømmerrådet, kan påklages til Kirkerådet.

Om ugildhet gjelder reglene i forvaltningsloven kap. II, med følgende særregler:

- a) Ugildhet inntreer ikke ved valg til tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.
- b) Kirkelig tilsatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som ugild når saken behandles i et lovbestemt kirkelig organ. Biskopen regnes ikke som kirkelig tilsatt i forhold til denne bestemmelse. Det samme gjelder prost og annen prest som enten i kraft av sin stilling eller etter oppnevning av biskopen er medlem av et organ for soknet.

~~Før Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære, skal det læremessige grunnlaget for avgjørelsen søkes klarlagt ved at uttalelse innhentes fra vedkommende biskop og det ansvarlige kirkelige organet, eventuelt fra Den norske kirkes lærenemnd.~~

§ 39. Avgrensning av lovens virkeområde.

Loven gjelder ikke for Svalbard. ~~Kongen kan gi bestemmelser om gudstjeneste og kirkelige handlinger og øvrig geistlig tjeneste.~~

§ 40. Ikrafttredelse og opphevelse av andre lover m.v.

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte deler av loven kan settes i kraft til ulik tid.

Stiftelser som ivaretar kirkelige formål innen soknet, kan omdannes og midler overføres til soknet, når menighetsrådet eller fellesrådet og stiftelsens styre finner at formålet kan ivaretas av soknet direkte. Begjæring om omdanning kan settes fram av menighetsrådet eller fellesrådet og stiftelsens styre i fellesskap etter ikrafttredelsen av denne lov. For øvrig gjelder reglene i stiftelsesloven.

Fra den tid loven trer i kraft, oppheves følgende lover: — — —

Kongen kan gi nødvendige overgangsbestemmelser og kan for øvrig ved forskrift gi nærmere regler til gjennomføring av loven.