



DET KONGELIGE  
KULTURDEPARTEMENT

# Prop. 55 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i kirkeloven  
(omdanning av Den norske kirke  
til eget rettssubjekt m.m.)



## Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5			
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslagene</b> .....	7			
2.1	Den rettshistoriske utviklingen av kirken i Norge .....	7			
2.1.1	Rikssamling og kristning .....	7			
2.1.2	Reformasjonen, eneveldet og Kongen som kirkestyre .....	7			
2.1.3	Reformer i kommune og kirke .....	7			
2.1.4	Forholdet mellom stat og kirke .....	7			
2.1.5	Den norske kirke som tros- samfunn .....	8			
2.1.6	Den norske kirke – Norges folkekirke .....	9			
2.2	Grunnlovsendringene i 2012 .....	9			
2.3	Kirkemøtets vedtak i 2013 .....	10			
2.4	Forslag om en kirkelig forvaltningsreform .....	10			
2.5	Høring september 2014 .....	11			
2.5.1	Høringsnotat og -instanser .....	11			
2.5.2	Høringssvar .....	12			
2.5.3	Kirkemøtet 2015 .....	13			
2.6	Videre lovutvikling på tros- og livssynsområdet .....	14			
<b>3</b>	<b>Endringer i kirkeloven</b> .....	15			
3.1	Den norske kirkes rettslige handleevne .....	15			
3.1.1	Gjeldende rett .....	15			
3.1.2	Bakgrunn for endrings- forslagene .....	15			
3.1.3	Forslagene i høringsnotatet .....	15			
3.1.4	Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn .....	16			
3.1.5	Departementets vurderinger .....	16			
3.2	Kirkemøtet, Kirkerådet og bispedømmerådene .....	16			
3.2.1	Gjeldende rett .....	16			
3.2.2	Bakgrunn for endrings- forslagene .....	17			
3.2.3	Forslagene i høringsnotatet .....	17			
3.2.4	Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn .....	19			
3.2.5	Departementets vurderinger .....	20			
3.3	Biskopene og prestene .....	21			
3.3.1	Gjeldende rett .....	21			
3.3.2	Bakgrunn for endrings- forslagene .....	21			
3.3.3	Forslagene i høringsnotatet .....	21			
			3.3.4	Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn .....	22
			3.3.5	Departementets vurderinger .....	22
			3.4	Prestene .....	22
			3.4.1	Gjeldende rett .....	22
			3.4.2	Bakgrunn for endrings- forslagene .....	23
			3.4.3	Forslagene i høringsnotatet .....	23
			3.4.4	Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn .....	24
			3.4.5	Departementets vurderinger .....	24
			3.4.6	Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdannings- senter i nord .....	25
			3.5	Regler om klage .....	25
			3.5.1	Gjeldende rett .....	25
			3.5.2	Bakgrunn for endrings- forslagene .....	25
			3.5.3	Forslagene i høringsnotatet .....	26
			3.5.4	Høringsinstansenes syn .....	26
			3.5.5	Kirkemøtets syn og departementets vurderinger .....	27
			3.6	Den norske kirke som arbeidsgiver .....	28
			3.6.1	Gjeldende rett .....	28
			3.6.2	Bakgrunn for endrings- forslagene .....	28
			3.6.3	Forslagene i høringsnotatet .....	28
			3.6.4	Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn .....	29
			3.6.5	Departementets vurderinger .....	30
			3.7	Lovregulering av økonomiske forhold .....	31
			3.7.1	Gjeldende ordning .....	31
			3.7.2	Forslagene i høringsnotatet .....	31
			3.7.3	Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn .....	32
			3.7.4	Departementets vurderinger .....	37
			3.8	Andre forslag til endringer i kirkeloven .....	39
			3.8.1	Utgangspunkter .....	39
			3.8.2	Forslagene i høringsnotatet .....	40
			3.8.3	Høringsinstansenes syn .....	42
			3.8.4	Kirkemøtets syn og departementets vurderinger .....	43
			3.9	Omdanning av Den norske kirke .....	44
			3.9.1	Omdanningsregler .....	44
			3.9.2	Overgangsbestemmelse om avtalefestet pensjon .....	45
			3.9.3	Virksomhetsoverdragelse .....	45

<b>4</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	<b>48</b>
4.1	Oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser .....	48
4.1.1	Generelt .....	48
4.1.2	Budsjettkonsekvenser 2016 .....	49
4.1.3	Andre budsjettkonsekvenser .....	49
4.2	Særskilte spørsmål .....	50
4.2.1	Opplysningsvesenets fond .....	50
4.2.2	Den norske kirkes landsfond .....	50
4.2.3	Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningssenter i nord .....	51
4.2.4	Konsekvenser mot annen lovgivning .....	51

<b>5</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene</b> .....	<b>52</b>
	<b>Forslag til lov om endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.)</b> .....	<b>61</b>



DET KONGELIGE  
KULTURDEPARTEMENT

# Prop. 55 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.)

*Tilråding fra Kulturdepartementet 5. februar 2016,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet legger med dette fram forslag til lov om endringer i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven) med sikte på omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt.

Det sentrale formålet med endringsforslagene er å gi Den norske kirke 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, de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner, andre som er tilsatt og lønnet av bispedømmerådene eller Kirkerådet, samt tilsatte ved Kirkelig utdanningssenter i nord og ved Svalbard kirke, foreslås på dette grunnlaget overført fra staten til kirken.

Et hovedsynspunkt i reformen er at soknenes selvstendighet skal føres videre. Hvert av de 1 280 soknene vil dermed fortsatt være den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ha en selv-

stendig 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 vil bare 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 overføres, foreslås

oppretholdt gjennom rammetilskudd. 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 2016 på rundt 1,4 mrd. kroner og omfatter rundt 1 600 årsverk.

I proposisjonen gjøres det i kapittel 2 nærmere rede for bakgrunnen for lovforslagene, herunder den rettshistoriske utviklingen av kirken i Norge.

I kapittel 3 omtales forslagene til endringer i kirkeloven. Hovedinnholdet i forslagene til lovendringer er:

- Den norske kirke gis rettslig selvstendig handleevne som et eget rettssubjekt.
- Kirkemøtet bekreftes som Den norske kirkes øverste organ og gis en alminnelig adgang til å delegerer myndighet til Den norske kirkes regionale og sentrale organer.
- Kirkerådet får en tydelig rolle som utøvende organ for Kirkemøtet, og dermed for rettssubjektet. Kirkerådets ansvar for økonomien i rettssubjektet fastsettes i en egen lovbestemmelse.
- Lovreguleringen av bispedømmerådenes oppgaver og ansvar reduseres. Kirkemøtet vil etter dette i større grad kunne bestemme hvilke oppgaver bispedømmerådene skal ivareta. Også Kirkerådet gis adgang til å delegerer myndighet til bispedømmerådene.
- Det lovreguleres at det fortsatt skal være prestatjeneste i hvert sogn, prost i hvert prosti og biskop i hvert bispedømme. Prestetjenestens uavhengige stilling bekreftes ved en egen bestemmelse i loven, og det gis et rettslig

grunnlag for at biskopene fortsatt kan utøve sin rolle som et særskilt organ i kirken.

- Kirkemøtet gis lovhjemmel til å opprette en egen nemnd for behandling av klager og eventuelle andre særlige saker.
- Statens finansieringsansvar overfor kirken lovfestes. Statens finansiering skal skje gjennom ett, samlet rammetilskudd som stilles til Kirkemøtets disposisjon. Lovreguleringen av kommunenes økonomiske ansvar overfor Den norske kirke vil være som før.
- Lovendringene legger til rette for at arbeidsgiveransvaret for prestene, prostene, biskopene, de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner og ved Kirkelig utdanningssenter i nord og Svalbard kirke, samt enkelte andre som er tilsatt og lønnet av bispedømmerådene eller Kirkerådet, kan overføres fra staten til kirken.
- Det foreslås i tillegg enkelte andre endringer i kirkeloven. I hovedsak dreier det seg om å overføre myndighet som i dag ligger til Kongen og departementet, til kirkelige organer.
- Det foreslås at det i overgangsbestemmelser til kirkeloven reguleres visse overgangsspørsmål og gis en midlertidig bestemmelse som sikrer at AFP-ordningen (avtalefestet pensjon) gjennom Statens pensjonskasse (SPK) kan videreføres for de tidligere statlig tilsatte.

Kapittel 4 gir en omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslagene.

De særskilte merknadene til de enkelte paragrafene i kirkeloven som foreslås endret, finnes i kapittel 5.

## 2 Bakgrunnen for lovforslagene

### 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 kristnings-tiden 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 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 Reformen 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 beskatningsretten som fra gammelt av hadde vært kirkelig, avløst av en alminnelig kommuneskatt.

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 (kirkeloven av 1897), som blant annet 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 Forholdet mellom 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.

Kirkekommissjonen 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, som nevnt, innført ved lov i 1920 og 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 i de første etterkrigsårene. I programmet het det blant annet 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. Forslaget om et skille ble 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 sok-

nets rettsstilling, blant annet overfor kommunene. Uklarheten hadde til da medført at regler for utøvelse av arbeidsgivermyndighet overfor de kirkelige stillingene i menighetene (blant annet klokker, organist, kirketjener og kirkegårdsarbeider) var kompliserte og lite konsistente. Den nye 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».

### 2.1.5 Den norske kirke som trossamfunn

Etter 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 trossamfunn og ymist anna* gjelder også for Den norske kirke, og overskriften til kapittel II *Trossamfunn utanom Den norske kyrkja* indikerer at trossamfunnskarakteristikken også omfatter Den norske kirke. Begrepet er ellers ikke mye brukt om Den norske kirke i lovgivningen.

Trossamfunn er ikke en klart definert rettslig størrelse i Norge. I Sverige medførte de nye relasjonene mellom staten og Svenska kyrkan fra 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 religionsfrihet (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 overlevering av felles verdier og normer. Med grunnlag i medlemmenes individuelle trosfrihet må trossamfunn – også Den norske kirke – på selvstendig grunnlag kunne fastsette bl.a. rammene for trosfellesskapets rituelle liv og trosopplæring.

### 2.1.6 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 loven om Opplysningsvesenets fond, men også i andre lover. 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 «Den norske kirke» nedfelt i Grunnloven. Grunnloven § 16 bruker betegnelsen Den norske kirke, beskriver den som en evangelisk-luthersk kirke og fastslår at den «forblir» Norges folkekirke.

## 2.2 Grunnlovsendringene i 2012

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 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 grunnlovsparagrafene 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 kirkeforliket 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 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 gravferd (Prop. 81 L (2010–2011) og Innst. 393 L (2010–2011)). Videre ble det i 2012 foretatt slike endringer i kirkeloven som grunnlovsendringene i 2012 umiddelbart krevde (Prop. 71 L (2011–2012) og Innst. 292 L (2011–2012)). Etter at det med hjemmel i endringer i 2009 i kirkeloven (Ot.prp. nr. 34 (2008–2009) og Innst. O nr. 57 (2008–2009) var prøvd ut nye ordninger for de kirkelige valgene i 2009 og 2011 for å styrke kirkens demokratiske grunnlag, ble hovedelementene i demokratireformen lovfestet i 2012 (Prop. 78 L (2012–2013) og Innst. 363 L (2012–2013)).

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 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 i dag rettslig beskrives som en særlovregulert størrelse.

Grunnlovsendringene føyer seg inn i en prosess der det over lang tid 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 grunnlovsendringene i 2012 ble det dessuten åpnet for en videre selvstendigjøring av Den norske kirke.

### 2.3 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. Kirkemøtet ber regjering og Storting om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten 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 prestatjenesten til et nasjonalt rettssubjekt ikke endelig fastlegger hvor arbeidsgiveransvaret i en framtidig kirkeordning skal plasseres. Kirkemøtet fastholder målsettingen i tidligere kirkemøtevedtak om felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning.

4. Kirkemøtet forutsetter at det som et neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke. Kirkemøtet ber Kirkerådet fortsette arbeidet med en framtidig 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 grunnenhet blir ivaretatt i arbeidet med en framtidig kirkeordning.»

Vedtaket innebar at Kirkemøtet gikk inn for en skrittvis videreutvikling av kirkeordningen. Det tydeliggjorde også hva Kirkemøtet så for seg som første skritt: opprettelsen av et eget rettssubjekt for Den norske kirke og overføring av de statskirkelig tilsatte til dette rettssubjektet.

### 2.4 Forslag 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 framgikk der at departementet ville utrede konsekvensene av de endringene Kirkemøtet gikk inn for i sitt vedtak. I departementets budsjettproposisjon het 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 statstjenestemenn, 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.»

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

«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.»

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»

I tråd med Sundvolden-erklæringen og Kirkemøtets vedtak i 2013 utarbeidet departementet et forslag om en kirkelig forvaltningsreform. For å sikre gode involveringsprosesser, brede flertall, kontinuitet og fortsatt skrittvis utvikling ble det lagt følgende forutsetninger til grunn for reformforslaget:

- 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).

## 2.5 Høring september 2014

### 2.5.1 Høringsnotat og -instanser

Kulturdepartementet sendte 2. september 2014 et høringsnotat med forslag til en 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.

Forslaget til lovendringer 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. Virksomhetene og de kirkelig tilsatte som i dag er statstjenestemenn, ble foreslått overført til den selvstendiggjorte kirken ved 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, blant annet overfor prestedtjenesten og de nasjonale og regionale kirkelige organene, skulle fortsette som før, men i form av rammetil-

skudd, dvs. at bevilgningene ikke spesifiseres eller fordeles på enkeltformål, men gis som ramme- eller blokktilskudd til kirken. Departementet mente at rammetilskudd til Den norske kirke burde disponeres av Kirkemøtet.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene  
Riksantikvaren  
Riksarkivaren  
Riksrevisjonen

Bispedømmerådene  
Biskopene  
De kirkelige fellesrådene  
Kirkerådet  
Menighetsrådene  
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider  
Opplysningsvesenets fond  
Sjømannskirken  
Svalbard kirke

Det praktisk-teologiske seminar  
Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo  
Det teologiske Menighetsfakultet  
Misjonshøgskolen  
Kirkelig utdanningscenter i nord (KUN)  
Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO)

Akademikerforbundet  
Delta  
Den norske kirkes presteforening  
Det Norske Diakonforbund  
Econa  
Fagforbundet – Kirke- og gravferdsansatte  
Fagforbundet, Seksjon kirke, kultur og oppvekst  
Fagforbundet teOLOgene c/o Fagforbundet Oslo  
Forskerforbundet  
Kateketforeningen, Kirkelig undervisningsforbund  
KA – Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon  
Kirkeansatte  
KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon  
MFO – Musikernes fellesorganisasjon  
Norges Juristforbund  
Norsk kvinnelig teologforening  
Norsk Lektorlag  
NTL – Norsk Tjenestemannslag  
Parat  
Samfunnsviternes fagforening  
STAFO  
Utdanningsforbundet

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

Høringsfristen ble satt til 1. november 2014.

### 2.5.2 Høringssvar

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

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

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:

«Møre 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 gå 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 beslutningsorganer 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 stats-kirkerelasjonen som følge av grunnlovsendringene 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 løsningene som ble foreslått, ville «bidra til pulverisering» av arbeidsgiveransvaret.

KA sa dessuten at lovendringene

«i sterkere grad (bør) tydeliggjøre statens (økonomiske) forpliktelser overfor Den norske kirke som folkekirke og at det i forarbeidene må bli presisert hvilke lovendringer som er av midlertidig karakter.»

KA mente «det er uheldig å betegne det nasjonale rettssubjektet «Den norske kirke» og uttalte at «et aktuelt navn kan for eksempel være «Kirkemøtet»».

Uttalelsene fra menighetsrådene og de kirkelige fellesrådene kan grupperes i tre forholdsvis like store kategorier. Den første gruppen ga ganske summarisk sin tilslutning til høringsnotatet. Den andre gruppen begrenset seg i hovedsak til å gi tilslutning til KAs (foreløpige) høringsuttalelse. Og den tredje gruppen ga 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 soknenes 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 finansierings spørsmål, 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 også 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.»

### 2.5.3 Kirkemøtet 2015

På grunnlag av høringen utarbeidet departementet et dokument for Kirkemøtet der det ble gjort rede for synspunkter som hadde framkommet i høringen. De aktuelle spørsmålene ble kommentert, og departementet la på enkelte punkter fram nye forslag sammenlignet med det som hadde vært på høring. Saken ble på dette grunnlaget lagt fram for Kirkemøtet.

Kirkemøtet 2015 uttalte:

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

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

Kirkemøtet anser de foreslåtte endringene som en naturlig konsekvens av grunnlovsendringene i 2012. Kirkemøtet er enig i at hensynet til kontinuitet tilsier en skrittvis utvikling av kirkeordningen, og støtter hovedinnholdet

og retningen i forslaget. De foreslåtte endringene bidrar i hovedsak til den utviklingen av Den norske kirke som Kirkemøtet ønsker og har trukket opp linjene for på kirkens side. Kirkemøtet understreker betydningen av at løsningene fremsatt i forslaget har en midlertidig karakter. Både staten og kirken har i sine planer en fase to som mer endelig skal fastlegge en rekke forhold.»

## 2.6 Videre lovutvikling på tros- og livssynsområdet

Departementet har merket seg at Kirkemøtet arbeider ut fra et mål om at dannelsen av et nytt rettssubjekt for kirken skal følges opp av en reformfase to. Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtet ser på de foreslåtte endringene som et viktig skritt videre i relasjonen mellom stat og kirke. Samtidig vil Kirkemøtet uttrykke tilfredshet med at departementet har lagt vekt på at de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammelovgivning for Den norske kirke. I et neste skritt vil færre bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken.»

Kirkerådets tidsperspektiv for denne neste reformfasen er iverksettelse i 2020. Departementet antar at kirken under denne reformfasen bl.a. vil gjennomgå kirkens organisering og soknens plass i kirkeordningen, kirkens forvaltningsnivåer og de kirkelige organenes innbyrdes myndighetsfordeling, med sikte på at slike spørsmål blir regulert i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En rekke bestemmelser i kirkeloven vil da kunne oppheves og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammelovgivning for kirken. En slik rammelovgivning for Den norske kirke vil reise spørsmål om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, slik at kirken også på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Det er særlig spørsmålet om endringer i dagens bestemmelser i kirkeloven

§ 15 om kommunenes økonomiske oppgaver overfor Den norske kirke som da er aktuelle å ta opp. I dag innebærer kirkeloven § 15 begrensninger i kirkens myndighet til blant annet å treffe vedtak om kirkens organisering, den kirkelige inndelingen og om kirkebyggene. Dette er bestemmelser som ikke foreslås endret ved de lovforslagene som nå legges fram. Ved en framtidig vurdering av kirkens finansieringsordninger antar departementet at en omlegging for eksempel i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form vil være naturlig å vurdere.

Slike ytterligere reformer på kirkens område bør etter departementets syn innpasses i en helhetlig gjennomgang av tros- og livssynsfeltet, der bl.a. finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn vurderes i sammenheng. Utover en gjennomgang av finansieringsordningene for alle tros- og livssynssamfunn, mener departementet at også de andre delene av lovgivningen for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn bør gjennomgås samlet. Etter at den foreslåtte forvaltningsreformen er gjennomført, vil departementet komme tilbake til dette som egen sak. Målet er én helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn.

Ved behandlingen av Innst. 111 L (2015–2016), jf. Prop. 12 L (2015–2016), gjorde Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til nytt finansieringsystem for tros- og livssynssamfunn, sett i lys av endringer i Den norske kirke og prinsippet om likebehandling.»

Departementet vil følge opp denne anmodningen i arbeidet med en helhetlig lov.

De endringene i kirkeloven som nå foreslås, er ikke til hinder for utviklingen av en helhetlig lovgivning på tros- og livssynsfeltet, men vil være et viktig skritt mot en senere lovgivning for kirken som kan innlemmes i en ny lov for alle tros- og livssynssamfunn. I en slik ny helhetlig lov vil bestemmelsene om Den norske kirke kunne være av rammekarakter og avstemt med bestemmelsene for andre tros- og livssynssamfunn.

## 3 Endringer i kirkeloven

### 3.1 Den norske kirkes rettslige handleevne

---

#### 3.1.1 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 ledelse 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 dermed ikke foreta disposisjoner som unndrar soknet fra 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 merknader til § 2 i kapittel 5 nedenfor.

#### 3.1.2 Bakgrunn for endringsforslagene

Endringene i Grunnloven som ble vedtatt 21. mai 2012, la et nytt grunnlag for den videre utviklin-

gen av Den norske kirkes ordning og av forholdet mellom staten og kirken. I tråd med Sundvolden-erklæringen tar lovforslagene i denne proposisjonen 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 med andre 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 prestedtjenesten overdras til dette rettssubjektet. De nasjonale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer».

#### 3.1.3 Forslagene i høringsnotatet

I samsvar med Kirkemøtets vedtak fra 2013 foreslo departementet at det skulle opprettes ett nytt, kirkelig rettssubjekt, og at kirkens nasjonale og regionale organer etter nærmere bestemmelser skulle opptre på dette rettssubjektets vegne.

Departementet la til grunn at Kirkemøtet, Kirkerådet og bispedømmerådene fortsatt skulle utøve myndighet i medhold av konkrete bestemmelser i kirkeloven. Kirkerådet og bispedømmerådene ville imidlertid etter forslaget i større grad enn tidligere også ivareta oppgaver etter nærmere bestemmelser gitt av Kirkemøtet.

Departementets forslag i høringsnotatet siktet mot å gi Den norske kirke rettigheter og forpliktelser av slikt omfang og karakter at den kunne betegnes som et selvstendig rettssubjekt. Departementet antok samtidig at det nye subjektets rettslige handleevne 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 ordningen for 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.

Det ble videre foreslått at også Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene, prostene og en nyopprettet klagemnd på avgrensede områder skulle gis myndighet til å opptre på vegne av det nye rettssubjektet for Den norske kirke.

Departementet foreslo på denne bakgrunnen at det i kirkeloven § 2 ble inntatt en ny bestemmelse om at Den norske kirke så vel som det enkelte sokn selv har rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.

### 3.1.4 Høringsinstansenes og Kirkemøtets 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 tilslutning til at soknets rettslige selvstendighet samtidig videreføres.

Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Departementets forslag om å etablere et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke er i samsvar med Kirkemøtets anmodning fra 2013. Slik kan det rettslige grunnlaget dannes for å gjennomføre reformforslagets hovedformål om å overdra de i dag statlige virksomheter og ansatte til kirken. Kirkemøtet gir sin tilslutning til departementets forslag.

Kirkemøtet er enig i at det nye nasjonale rettssubjektet skal gis navnet Den norske kirke og at det – på samme måte som for soknet – skal være nærmere bestemte organer som opptrer på rettssubjektets vegne. Disse organene blir sentrale og regionale organer – altså avgrenset mot organene for soknet. (...)

Kirkemøtet gir sin tilslutning til viktigheten av at soknets rettslige selvstendighet ikke skal bli svekket i og med etableringen av et nytt nasjonalt rettssubjekt. I dette ligger blant annet at det nye rettssubjektet ved dets organer ikke

skal ha noen alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknets organer, slik heller ikke staten har det i dag.

Når det gjelder forholdet mellom soknet og det foreslåtte nye rettssubjektet, innebærer departementets forslag at soknene inngår i Den norske kirke som trossamfunn, men ikke i Den norske kirke som rettssubjekt. Dette innebærer at navnet Den norske kirke får en dobbel betydning. I høringen ble løsningen kritisert blant annet av Kirkerådet, som i stedet tok til orde for en ordning der soknene inngår som deler av eller enheter innenfor det nasjonale rettssubjektet. Kirkemøtet legger til grunn at spørsmålet om hvordan forholdet mellom rettssubjektene skal reguleres, er noe man må komme tilbake til med henblikk på neste fase i reformprosessen.»

### 3.1.5 Departementets vurderinger

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 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 begrensningen og de forutsetningene som ligger i at et sokn ikke kan løses fra Den norske kirke, jf. kirkeloven § 2.

Departementet opprettholder på denne bakgrunnen forslaget i høringsnotatet om regulering av Den norske kirkes rettslige handleevne, men likevel slik at det uttrykkelig fastsettes at Den norske kirke, så vel som det enkelte sokn er egne rettssubjekter, jf. forslag til endringer i kirkeloven § 2.

## 3.2 Kirkemøtet, Kirkerådet og bispedømmerådene

### 3.2.1 Gjeldende rett

#### 3.2.1.1 Kirkemøtet

Kirkemøtet består etter kirkeloven § 24 av medlemmene av bispedømmerådene og ett medlem valgt utenom bispedømmerådene.



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 rammene eller vilkårene 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 tidligere anordningsmyndighet (regelmyndighet) etter den gamle 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.

Departementet har ikke gitt Kirkemøtet budsjettmyndighet.

### 3.2.1.2 Kirkerådet

Kirkerådet er underlagt Kirkemøtet og forbereder saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger, jf. kirkeloven § 25.

Kirkerådet velges av Kirkemøtet for en valgperiode som er nærmere angitt i loven. Det består av ti leke medlemmer, fire prester og en biskop. Det er i lovbestemmelsen fastsatt at alle bispedømmerådene skal være representert.

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

Kirkerådet er gitt myndighet til å disponere statens bevilgninger til driften av Kirkemøtet og Kirkerådets egen virksomhet. Kirkerådet er dessuten forvalter av statstilskudd til trosopplæringen i Den norske kirke og til andre kirkelige formål.

### 3.2.1.3 Bispedømmerådet

Bispedømmerådet består etter kirkeloven § 23 av biskopen og et antall representanter som velges innenfor ulike grupper og etter regler fastsatt av Kirkemøtet. Minst fire av bispedømmerådets ordinære sju leke medlemmer skal velges direkte av

bispedømmets stemmeberettigede kirkemedlemmer. Organet ivaretar ulike oppgaver og utøver i dag statlig forvaltningsmyndighet, blant annet innen tilskuddsforvaltning, kirkelig inndeling og gravplassforvaltningen. Sentrale oppgaver er knyttet til det delegerte arbeidsgiveransvaret for prestene. Bispedømmerådet ivaretar her blant annet tilsetningsmyndighet og disiplinærmyndighet og er gitt myndighet til å disponere blant annet statens bevilgninger til prestatjenesten.

## 3.2.2 Bakgrunn for endringsforslagene

Når Den norske kirke etter forslaget til endring i kirkeloven § 2 blir 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.

Endringene 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 i det nye rettssubjektet, 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.

Bispedømmerådene vil etter 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 oppgaver som det er tillagt direkte i lov. Godkjenningsmyndighet etter gravferdsloven er eksempel på dette siste.

## 3.2.3 Forslagene i høringsnotatet

### 3.2.3.1 Forslag vedrørende Kirkemøtet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det ble tatt inn i kirkeloven § 24 en ny bestemmelse om 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 delegerer 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. pkt. 3.3 nedenfor.

Det ble ikke foreslått en tilsvarende hjemmel for delegasjon til Kirkerådet. Dette var begrunnet i at Kirkerådets lovfestede mandat som utøvende organ for Kirkemøtet, vil innebære at det vil kunne handle på vegne av rettssubjektet for Den norske kirke uten særskilt delegasjon fra Kirkemøtet i den enkelte tilfellet. Kirkemøtet vil på sin side kunne bemyndige og pålegge Kirkerådet oppgaver uten særskilt lovhjemmel.

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 § 24 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. Forslaget tok sikte på å videreføre soknets selvstendighet som i dag.

Departementet foreslo videre at Kirkemøtet ble gitt myndighet til å disponere statens bevilgninger til Den norske kirke, som departementet mente burde gis som rammetilskudd. Det ville dermed være Kirkemøtet som bestemte budsjett-

fordelingen mellom formål og oppgaver. Bestemmelser om Kirkemøtets budsjettbehandling burde Kirkemøtet gi i et budsjettreglement.

### 3.2.3.2 Forslag vedrørende Kirkerådet

Dersom det skal etableres et rettssubjekt for Den norske kirke som Kirkemøtet opptre 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.

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 økonomiopp-gaver ellers. Departementet mente derfor at Kirkerådet må bestemmes som det organet som har ansvaret for økonomien i det nye rettssubjektet, og som også forpliktes til, på vegne av Kirkemøtet, 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 ligge til Kirkerådet. Formålet med forslaget var blant annet å tydeliggjøre at ett organ, dvs. Kirkerådet, måtte ha det regnskapsmessige ansvaret og kunne stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende, og at ett organ burde ha ansvaret for å rapportere om anvendelsen av midlene, ikke bare overfor Kirkemøtet, men også overfor staten.

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.

Departementet påpekte at det ansvaret for økonomien og økonomistyringen som ble foreslått lagt til Kirkerådet, ville innebære at Kirkerådet må påse at regnskapene føres korrekt i alle organisasjonsenhetene. Kirkerådet ville også måtte føre kontroll med at alle organisasjonsenhetene i det nye rettssubjektet har tilfredsstillende økonomi- og risikostyring og rutiner for internkontroll, avstemming og regnskapsrapportering. Det fulgte av det samme lovforslaget at Kirkerådet også måtte ha ansvaret for å fastsette interne økonomiinstruksjoner. Økonomiinstruksjoner

som Kirkerådet måtte fastsette, må harmonere med Kirkemøtets budsjettreglement. I denne sammenhengen vil Kirkemøtets rolle som budsjettmyndighet måtte avstemmes med Kirkerådets ansvar for økonomi og økonomistyring, 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, måtte ligge hos Kirkerådet.

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 står til ansvar overfor Kirkemøtet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden.

### 3.2.3.3 Forslag vedrørende bispedømmerådene

Blant annet fordi Kirkemøtet er sammensatt av de valgte bispedømmerådene, foreslo departementet i høringsnotatet at bispedømmerådet fortsatt skulle være et lovfestet organ.

Når bispedømmerådene etter departementets forslag skulle kunne opptre på vegne av det nye rettssubjektet for Den norske kirke, antok departementet at rådenes myndighet til dette bør gis av Kirkemøtet. Dette innebærer at omfanget av bispedømmerådenes lovregulerte oppgaver reduseres og at det i større grad overlates til Kirkemøtet å bestemme hvilke oppgaver bispedømmerådene skal ivareta.

I forlengelsen av dette reiste departementet spørsmål om også Kirkerådet burde ha generell adgang til å delegere myndighet og legge oppgaver til bispedømmerådene, noe som i så fall ville bety at bispedømmerådene blir underordnet Kirkerådet. Departementet kom til at det framsto som mest hensiktsmessig at ikke bare Kirkemøtet, men også Kirkerådet har generell adgang til å legge oppgaver og delegere myndighet til bispedømmerådene.

### 3.2.4 Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn

Det var bred oppslutning blant høringsinstansene om den foreslåtte reguleringen av Kirkemøtet og

Kirkerådet, men det var også dem som mente at man burde ha gått lenger. 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.»

Kirkerådet, med tilslutning fra KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon og de fleste biskopene og bispedømmerådene som uttalte seg om saken, sluttet seg til departementets forslag om endrede bestemmelser vedrørende Kirkerådets rolle, ansvar og sammensetning.

KA mente begrunnelsen for å lovregulere Kirkerådets særskilte ansvar for økonomien i det nye rettssubjektet vil gjelde tilsvarende for arbeidsgiveransvar. Derfor burde også Kirkerådets arbeidsgiveransvar lovreguleres særskilt.

Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtets rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ vil med departementets forslag bli videreført. Samtidig foreslår departementet at det er Kirkemøtet som opptre på det nye rettssubjektets vegne når ikke annet fremgår uttrykkelig i lov, jf. også ovenfor om utkastet til ny § 24 fjerde ledd. Kirkemøtet gir sin tilslutning til denne løsningen.

Kirkemøtet gir også sin tilslutning til forslaget om at Kirkemøtet får en alminnelig adgang til å delegere myndighet til Den norske kirkes regionale og nasjonale organer – altså til de lovbestemte organer som er omtalt i § 24 siste ledd: Bispemøtet, bispedømmerådene, bisko-

pene og prostene. Kirkemøtet er samtidig enig i at Kirkemøtet fortsatt skal ha en ulovfestet adgang til å delegere til Kirkerådet.

Kirkemøtet deler departementets syn om at det ikke skal kunne utledes noen delegasjonsadgang overfor soknet fra bestemmelsen i § 2 første ledd om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke. Kirkemøtet er samtidig enig i at det ikke skal lovfestes en delegasjonsadgang fra Kirkemøtet til soknets organer – tilsvarende den delegasjonsmyndighet Kongen og departementet i dag har i §§ 9 siste ledd og 14 siste ledd. Kirkemøtet støtter forslaget om å oppheve Kongens og departementets myndighet etter disse bestemmelsene.

Kirkemøtet legger til grunn at det vil være mulig for det nasjonale rettssubjektet og soknene å inngå avtale med hverandre uavhengig av hjemmel i lov.

Kirkemøtet støtter at Kirkerådet tydeliggjøres som Kirkemøtets og derved rettssubjektets utøvende organ og at det lovfestes at Kirkerådet har ansvaret for økonomiforvaltningen og økonomistyringen i det nye rettssubjektet. Kirkemøtet gir sin tilslutning til at lovbestemmelsene om Kirkerådets sammensetning og valg forenkles, slik at Kirkemøtet står fritt til selv å kunne beslutte hvor mange medlemmer som skal velges. Kirkemøtet støtter også at det åpnes opp for at Kirkemøtet kan fastsette regler som innebærer at Kirkerådet kan ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden.»

De fleste høringsinstansene som uttalte seg om dette, uttrykte tilslutning til departementets forslag om endringer vedrørende bispedømmerådene i kirkeloven § 23. Bjørgvin 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».

Om forslagene vedrørende bispedømmerådene uttalte Kirkemøtet 2015:

«Kirkemøtet støtter at bispedømmerådet videreføres som et ulovfestet organ som i hovedsak vil utøve myndighet på vegne av rettssubjektet Den norske kirke etter delegasjon fra Kirkemøtet eller Kirkerådet. Kirkemøtet støtter forslaget om at bispedømmerådet også kan utføre oppgaver som etter avtale blir overlatt det av

det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.

Kirkemøtet ber samtidig om at bestemmelsen i § 23 om varamedlemmer til bispedømmerådet blir endret, slik at det blir minst to varamedlemmer per kategori.»

### 3.2.5 Departementets vurderinger

I punkt 2.6 ovenfor har departementet pekt på at lovgivningen om Den norske kirke i en senere fase kan bygges ned. Det vil da være Kirkemøtet som kan gi nærmere bestemmelser om kirkens organer, deres oppgaver og forholdet mellom kirkens ulike organer. Et sentralt spørsmål for Kirkemøtet vil da være hva som er en hensiktsmessig balanse mellom sentralkirkelig styring og lokalkirkelig selvstendighet. En slik balanse vil derfor 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 legger departementet til grunn at det ikke bør innføres nye ordninger som kan innebære forsterket sentralkirkelig styring, utover det som med nødvendighet følger av Kirkemøtets nye rolle som overordnet myndighet for rettssubjektet Den norske kirke, som arbeidsgiver for de tilsatte i rettssubjektet og som forvalter av økonomiske midler.

Når det gjelder bispedømmerådene rolle og oppgaver i det nye rettssubjektet, viser departementet til at Kirkerådets ansvar blant annet for økonomiforvaltningen og som arbeidsgiverinstans på vegne av Kirkemøtet, tilsier at Kirkerådet må kunne overlata oppgaver til bispedømmerådene uten i alle enkeltheter å måtte 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 uttrykker skepsis til at Kirkerådet skal kunne delegere til bispedømmerådene, og departementet mener dette tilsier at delegasjonsadgangen klargjøres i en lovbestemmelse, slik det er foreslått.

Departementet har fulgt opp Kirkemøtets anmodning om endring i bestemmelsene om varamedlemmer til bispedømmerådet. Forslaget innebærer at Kirkemøtet i § 23 annet ledd får myndighet til å fastsette nærmere regler om varamedlemmer.

### 3.3 Biskopene og prostene

#### 3.3.1 Gjeldende rett

##### 3.3.1.1 *Biskopen*

Biskopen er i dag øverste leder av prestedtjenesten i sitt bispedømme. Biskopens tjeneste er nærmere regulert i tjenesteordningen for biskoper. Tjenesteordningen legger avgjørelsesmyndighet til biskopen på ulike saksfelt. 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.

##### 3.3.1.2 *Prosten*

Prosten leder prestedtjenesten 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.

##### 3.3.1.3 *Bispemøtet*

Bispemøtet virker for samordning av gjøremålene som ligger til biskopene. Organet kan ikke binde den enkelte biskopen i utøvelsen av hennes eller hans embetsfunksjoner. Et overordnet reglement for Bispemøtet er fastsatt av Kongen, mens Bispemøtet selv har fastsatt en nærmere forretningsorden for sin virksomhet.

#### 3.3.2 Bakgrunn for endringsforslagene

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. Dersom en ønsker å sikre disse instansene en fortsatt rolle som kirkelige organer med en viss selvstendighet, er det nødvendig å etablere et nytt grunnlag for dette.

#### 3.3.3 Forslagene i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det ble lovfestet at hvert bispedømme skal være betjent med biskop, siden det ikke lenger ville ligge 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.

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 menighetsrådene i prostiet eller andre organer. Departementet mente derfor at det ikke lenger var behov for bestemmelsen om prostiråd.

Uansett hvordan prestedtjenesten organiseres i framtiden, antok departementet at det var grunn til å sikre en fortsatt uavhengig bispetjeneste og unngå at det blir fastsatt ordninger som innebærer at Kirkerådet kommer i et generelt overordningsforhold til biskopene. Departementet foreslo på denne bakgrunnen 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.

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 punkt. 3.4.3.3.

Departementet reiste i høringsnotat i tillegg spørsmålet om også biskopens uavhengige tjenesteutøvelse ved ordinasjon og vigsling, eventuelt også biskopens visitasmyndighet, burde ha et

lovvern. Departementet uttrykte 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 punkt 3.5.

### 3.3.4 Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn

Få av høringsinstansene uttalte seg eksplisitt om spørsmål vedrørende regulering av biskopene og prostene som «organer» Kirkemøtet kan delegere myndighet til.

Svært få av høringsinstansene uttalte seg om forslaget vedrørende frivillige prostiråd. KA og enkelte andre var imidlertid opptatt av at forslaget om å oppheve lovbestemmelsene om frivillig prostiråd ikke måtte lede til at det blir vanskelig å etablere fellesråd på prostinivå i framtida, og disse instansene ønsket den gjeldende bestemmelsen i § 22 videreført.

Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtet gir sin tilslutning til at biskopene, Bispemøtet og prostene blir lovfestede organer for rettssubjektet Den norske kirke. Kirkemøtet støtter forslaget om å oppheve lovbestemmelsene om frivillige prostiråd og prostimøter og viser til at Kirkemøtet kan videreføre disse selv. Videre gir Kirkemøtet sin tilslutning til at myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser for Bispemøtet etter kirkeloven § 26 overføres fra Kongen til Kirkemøtet.»

### 3.3.5 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om lovregulering av bispe- og prostestillingene.

Departementet vil framholde at dersom det skulle være ønskelig å etablere fellesråd på prostinivå, vil det uansett ikke kunne skje innenfor rammen av gjeldende bestemmelsen 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 på prostinivå. Departementet kan ikke se at forslagene legger uheldige begrensninger på utviklingen av kirkeordningen og opprettholder også på dette punktet forslaget i høringsnotatet.

## 3.4 Prestene

### 3.4.1 Gjeldende rett

Prestestillingene er som andre statlige stillinger og embeter regulert gjennom tjenestemannslovens bestemmelser. I tillegg er det i dag gitt særskilte bestemmelser som dels utfyller tjenestemannslovens regler og dels bestemmelser som tillater avvik fra tjenestemannsloven. Slikt regelverk er gitt av Kongen etter Grunnloven § 3 (eller den tidligere § 16 i Grunnloven), 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 i den gjeldende § 34 har kirkeloven enkelte bestemmelser som retter seg særskilt mot prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste.

Kirkeloven § 31 stiller 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.

Prester som avskjediges ved dom eller gis avskjed uten nåde, mister etter kirkeloven § 32 første ledd retten til å utføre prestatjeneste i Den norske kirke. Rettighetstapet kan tidsbegrenses. Departementet kan dessuten etter paragrafens annet ledd vedta å frata en prest som ikke er i statlig prestestilling, retten til å utøve prestatjeneste 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.

### 3.4.2 Bakgrunn for endringsforslagene

Prester som er tilsatt med tjeneste i Den norske kirke etter virksomhetsoverdragelsen, vil ikke lenger ha status som embetsmenn eller statlige tjenestemenn. Dermed vil de heller ikke 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 preste-tjenesten i en selvstendigkjort kirke.

### 3.4.3 Forslagene i høringsnotatet

#### 3.4.3.1 *Kirkemøtet er overordnet arbeidsgivermyndighet – og fastsetter tjenesteordninger*

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.

#### 3.4.3.2 *Prestetjeneste i hvert sokn*

Flere bestemmelser i kirkeloven bygger på en underliggende forutsetning om at det skal være preste-tjeneste 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 preste-tjeneste, dvs. at det holdes gudstjenester i soknet, og at kirkemedlemmene i soknet har tilgang til kirkelige handlinger, sjelesorg og trosopplæring. Det ble foreslått tilsvarende bestemmelser for biskop- og prostestillingene, jf. ovenfor i punkt 3.3.3.

#### 3.4.3.3 *Prestetjenestens uavhengighet*

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

Departementet viste i denne sammenhengen 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 også 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 preste-tjeneste, også der hvor andre enn Den norske kirke er arbeidsgiver, for eksempel i Forsvaret og i helseforetakene.

Departementet pekte på at det finnes tilsvarende hensyn knyttet til andre profesjoner som det er naturlig å sammenlikne prestenes stilling med, blant andre leger og annet helsepersonell, forskere og forelesere ved universiteter og høyskoler, samt dommere innenfor domstolsadministrasjonene.

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 uttalelser i spørsmålet.

#### 3.4.3.4 *Kvalifikasjonskrav ved ordinasjon og tilsetting som prest*

Den foreslåtte lovreformen aktualiserer også 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.

Det er ikke lenger naturlig at departementet fastsetter kvalifikasjonskrav for tilsetting og ordinasjon av prester. Denne myndigheten mente departementet burde overlates til Kirkemøtet, som da også ville 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, ville kirken etter dette kunne beslutte om hvilke kvalifikasjoner som skal kreves for å bli tilsatt. Departementet mente etter dette at det ikke lenger var behov eller grunnlag for en særskilt lovbestemmelse om kirkelig godkjenning av praktisk-teologisk institusjon og utdanning.

Spørsmålet om den framtidige organiseringen av Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningscenter i nord er det redegjort særskilt for i punkt 3.4.6 nedenfor.

#### 3.4.3.5 Tap av presterettigheter

Departementet foreslo i høringsnotatet at bestemmelsen i kirkeloven § 32 ble endret slik at myndigheten til å treffe vedtak om tap av presterettigheter skulle 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 skulle kunne påklages til en ny klagenemnd for Den norske kirke, se punkt 3.5.

#### 3.4.4 Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn

Ca. en tredel av høringsinstansene tok eksplisitt stilling til spørsmålet om lovregulering av preste-tjenestens uavhengighet. Av disse ga 176 (95 %) i hovedsak sin tilslutning til forslaget. Det var nesten enstemmig støtte til både å lovregulere at hvert sokn skal være betjent av prest og til den foreslåtte lovreguleringen av prestenes relative uavhengighet.

Forsvarsdepartementet presiserte at felt-prester tilsatt i Forsvaret, fortsatt vil være statstjenestemenn etter reformen, og departementet sluttet seg til at den foreslåtte lovfesting av presters faglige uavhengighet også burde omfatte preste-tjenesten i Forsvaret.

Enkelte instanser, det gjaldt særlig noen kirkelige fellesråd, problematiserte forslaget om lovregulering av prestenes uavhengighet. Noen hevdet at en slik regulering i tilfellet også burde omfatte andre grupper vigslede medarbeidere i kirken, som diakoner, kateketer og kantorer. Andre påpekte at lovregulering av prestenes uavhengighet 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 fant «grunn

til å spørre om ikke denne formuleringen kan leses som en innsnevring av grunnlaget for å frata rettigheten til å virke som prest». Fakultetet viste til tjenestemannsloven § 15 og mente «at § 32 som grunnlag for å frata en prest retten til å utføre preste-tjeneste, 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.

Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtet støtter forslaget til nytt tredje ledd i § 2 om at hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop. For å kunne være en folkekirke, må Den norske kirke være landsdekkende. Kirkemøtet vil understreke den nære forbindelsen mellom dette forslaget og utkastet til ny § 22 om at staten gir tilskudd til preste-tjenesten.

Kirkemøtet slutter seg til at Kirkemøtet får myndighet til å fastsette kvalifikasjonskrav for de som skal tilsettes eller ordineres til preste-tjeneste i Den norske kirke, jf. forslag til ny § 31 første ledd.

Kirkemøtet støtter departementets forslag om å lovfeste at preste-tjenesten skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, jf. forslag til ny § 31 annet ledd.

Kirkemøtet gir også tilslutning til at prest som gjør seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig brudd på ordinasjonsforpliktelsene kan fratras retten til å utføre preste-tjeneste etter nærmere regler om saksbehandling og klageadgang fastsatt av Kirkemøtet, jf. forslag til ny § 31 tredje ledd.

Kirkemøtet er også enig i at Kirkemøtet blir gitt myndighet til å fastsette tjenesteordning og gi nærmere regler om vilkår mv. for prester, proster og biskoper, jf. forslag til ny § 31 fjerde ledd. Kirkemøtet mener det er viktig at den foreslåtte hjemmel i § 31 fjerde ledd for Kirkemøtet til å fastsette tjenesteordning for prester, ikke bare vil omfatte prester ansatt i Den norske kirke, men som i dag også andre ordinerte prester så langt det passer.»

#### 3.4.5 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at det var bred oppslutning blant høringsinstansene om forslaget vedrørende lovregulering av stillingene som prest, prost og biskop. På denne bakgrunnen opp-



rettholdes 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 i høringen, og forslaget opprettholdes.

Departementet fastholder forslagene om at den særskilte myndigheten til å fastsette tjenestordninger for biskoper, proster og prester, og til å fastsette kvalifikasjonskrav for ordinasjon og tilsetting, legges til Kirkemøtet.

Departementet foreslår videre at formuleringene om tap av presterettigheter i den nåværende kirkeloven § 32 harmoniseres med arbeidsmiljølovens bestemmelser om avskjed, jf. arbeidsmiljøloven § 15-14. Dette vil klargjøre at de materielle vilkårene for vedtak om tap av presterettigheter er de samme som vilkårene for avskjed fra stilling. Dessuten foreslår departementet at det overlates til Kirkemøtet å fastsette regler om hvem som skal kunne treffe vedtak om tap av presterettigheter og hvordan myndigheten skal utøves. Når det gjelder regulering av klageadgang i slike tilfeller, vises det til punkt 3.5 nedenfor.

#### **3.4.6 Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningscenter i nord**

Det praktisk-teologiske seminar er en virksomhet direkte under departementet med ansvar for kirkesaker (Kulturdepartementet). Seminaret er samlokalisert med Teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo, og utdanningen ved seminaret inngår som et element i teologistudiet ved fakultetet.

Kirkelig utdanningscenter i nord/Girkola oahpahuosoguoovdá davvin i Tromsø er formelt og organisatorisk underlagt Det praktisk-teologiske seminar, men har et eget styre, som er sammensatt av representanter for nordnorsk kirkeliv og utdanningssektoren. Kirkelig utdanningscenter i nord tilbyr i dag praktisk-kirkelig utdanning for prester, diakoner, kantorer/organister, kateketer og trosopplærere.

Departementet legger til grunn at det etter den selvstendigjøringen av kirken som foreslås gjennomført, ikke lenger er naturlig at staten er ansvarlig for en særskilt institusjon som Det praktisk-teologiske seminar. Det bør derfor etableres et nytt grunnlag og en ny tilknytningsform for fortsatt virksomhet ved seminaret. 20. april 2015 sendte departementet på egen høring et notat med forslag om endringer i organiseringen av Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningscenter i nord.

Departementet har på bakgrunn av høringen kommet til at virksomheten ved Kirkelig utdanningscenter i nord bør overdras sammen med de øvrige kirkelige virksomhetene til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Departementet legger opp til at dette skal skje samtidig og som en del av den kirkelige forvaltningsreformen. Virksomheten ved Det praktisk-teologiske seminar i Oslo bør samtidig omorganiseres slik at den blir en del av Teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo, se ellers punkt 4.2.3.

### **3.5 Regler om klage**

---

#### **3.5.1 Gjeldende rett**

Forvaltningsloven og offentleglova gjelder etter kirkeloven § 38 første ledd for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer. Hovedsystemet for klageadgang er etter forvaltningsloven at enkeltvedtak kan påklages av den som har rettslig klageinteresse, til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det organet som har truffet vedtaket. Dette gjelder likevel etter kirkeloven § 38 annet ledd ikke for kirkelige organer. Vedtak i et lovbestemt kirkelig organ 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.

På noen områder er det fastsatt særskilt klageadgang, for eksempel ved vedtak etter offentleglova som er truffet av menighetsråd eller kirkelig fellesråd og i saker om utlån av kirker. Hjemmelsgrunnlaget for slike klageordninger er dels gitt i lov, dels ved at Kongen eller departementet har delegert myndighet og samtidig etablert en klageadgang.

#### **3.5.2 Bakgrunn for endringsforslagene**

Endringer i de kirkelige organenes rettslige grunnlag i forbindelse med forslaget om å etablere et nytt kirkelig rettssubjekt har ulike konsekvenser for de ulike klageordningene som er etablert i dag. Noen av disse ordningene vil kunne videreføres uten at det er behov for lovendringer. Det gjelder klage på vedtak etter offentleglova som er truffet av menighetsråd, kirkelig fellesråd eller bispedømmeråd, klager i forbindelse med gjennomføring av kirkelige valg, klage på vedtak om utlån og bruk av kirken og klage på vedtak om evaluering av kompetanse ved prestetilsetting.

Andre klageordninger er slik regulert i gjeldende rett at den foreslåtte lovreformen medfører behov for lovendringer. Det gjelder klage på vedtak om dispensasjon fra krav om medlemskap i Den norske kirke, klage på ulike former for disiplinærvedtak, klage på vedtak om tap av presterettigheter og klage på biskopene.

### 3.5.3 Forslagene i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at kravet om kirkemedlemskap for å kunne tilsettes i Den norske kirke, jf. kirkeloven § 29 første ledd, skulle 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 som ble foreslått opprettet.

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

Kirkemøtet ville etter det som ble foreslått, kunne fastsette særskilte bestemmelser for biskopene. Departementet reiste i høringsnotatet spørsmål 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. Et alternativ kunne da være at behandlingen av klager på biskopene og eventuell utøvelse av disiplinærmyndighet overfor biskopene ble lagt til en særskilt klagenemnd.

Departementet foreslo på denne bakgrunnen at det ved lov 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.

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

### 3.5.4 Høringsinstansenes syn

Det var ulike synspunkter i høringen på om det er behov for et lovfestet klageorgan. 234 høringsinstanser (44 % av høringsuttalelsene) ytret seg eksplisitt om dette spørsmålet. 107 instanser ga i hovedsak sin tilslutning til forslaget i høringsnotatet, 113 instanser var uenige i forslaget og 14 instanser hadde andre varierende kommentarer. Mange mente det burde overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere regler om behandling av klager. 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.»

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».

### 3.5.5 Kirkemøtets syn og departementets vurderinger

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

Ett alternativ vil være å videreføre forslaget om klagenemnd, men i større grad overlate til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om organets oppgaver og sammensetning. En forutsetning for et slikt alternativ er at det ved lov reguleres en klageadgang som innebærer at endelig vedtak i nærmere bestemte saker kan treffes av klageorganet.

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

Det andre alternativet er å ikke opprette noen klagenemnd ved lov, men heller overlate til Kirkemøtet å etablere ordninger for klage i saker der Kirkemøtet selv har lagt avgjørelsesmyndigheten til et annet organ. Dersom et slikt klageorgan skal

kunne omgjøre vedtak som er truffet, vil Kirkemøtet måtte utpeke som klageinstans ett av organene som Kirkemøtet kan overlate myndighet til.

Departementet ba på denne bakgrunnen Kirkemøtet ta stilling til de alternative forslagene vedrørende lovregulering av en særskilt nemnd. I henvendelsen til Kirkemøtet foreslo departementet videre å endre kirkeloven § 29 første ledd slik at Kirkemøtet ble gitt myndighet til å fastsette nærmere regler for dispensasjon fra medlemskravet. Kirkemøtet ville i medhold av en slik bestemmelse kunne fastsette vilkår for dispensasjon, utpeke vedtaksorgan og også fastsette en klageordning.

På tilsvarende måte foreslo departementet for Kirkemøtet at kirkeloven § 32 ble erstattet med en bestemmelse som ga Kirkemøtet myndighet til å fastsette nærmere regler om tap av presterettigheter. Vilkår for slikt rettighetstap ble foreslått fastsatt i lov, men Kirkemøtet ville i medhold av den foreslåtte bestemmelsen kunne utpeke vedtaksorganet og fastsette nærmere saksbehandlingsregler. Kirkemøtet ville videre etter forslaget måtte fastsette en klageordning.

Kirkemøtet 2015 uttalte til dette:

«Kirkemøtet er tilfreds med at departementet har trukket forslaget om klagenemnd i den form det opprinnelig hadde. Kirkemøtet ser at det vil være hensiktsmessig med et klageorgan som kan gis myndighet til å behandle klager på avgjørelser i visse saker som er fattet i lovbestemte kirkelige organer, og ber derfor departementet gi Kirkemøtet lovhjemmel for at Kirkemøtet kan opprette et særskilt klageorgan som Kirkemøtet får myndighet til å regulere nærmere.»

På bakgrunn av Kirkemøtets uttalelse fastholder departementet de omtalte forslagene vedrørende regler for dispensasjon fra medlemskravet og regler om tap av presterettigheter.

Når det gjelder opprettelse av særskilt nemnd, har departementet lagt avgjørende vekt på anmodningen fra Kirkemøtet om lovhjemmel for å kunne opprette et slikt organ. I samsvar med Kirkemøtets ønske foreslår departementet i § 27 en kortfattet lovbestemmelse som fastsetter at Kirkemøtet kan oppnevne en særskilt nemnd for å avgjøre saker. Det overlates dermed til Kirkemøtet å fastsette både nærmere regler om hvilke saker nemnda skal kunne avgjøre og nærmere regler for nemndas arbeid. Nemnda foreslås opprettet som ett av de organene som Kirkemøtet kan delegere myndighet til.

## 3.6 Den norske kirke som arbeidsgiver

### 3.6.1 Gjeldende rett

Prester, proster, biskoper og tilsatte ved bispedømmekontorene og Kirkerådets administrasjon er i dag tilsatt i staten, som tjenestemenn eller embetsmenn. Det samme gjelder andre kirkelige arbeidstakere som er tilsatt og lønnet av bispedømmene eller Kirkerådet, og det gjelder tilsatte ved Det praktisk-teologiske seminar, Kirkelig utdanningssenter i nord og Svalbard kirke. Tilsettingsforholdet for disse er dels regulert gjennom tjenestemannsloven, dels ved bestemmelser gitt av Kongen i medhold av Grunnloven § 3. I tjenestemannsloven er det blant annet gitt bestemmelser om tilsetning, avskjed, suspensjon og ordensstraff.

Kongen har i forskrift om tilsetning av menighetsprester fastsatt blant annet kvalifikasjonskrav for tilsetning 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 bispedømmet. For andre kirkelige tjenestemenn i staten er denne myndigheten fastsatt etter bestemmelse av Kongen. Etter kirkeloven § 25 tilsetter Kirkerådet daglig leder og øvrig personale i virksomheten, men kan delegerer denne myndigheten til et tilsettingsråd. Kirkerådet tilsetter etter samme paragraf også biskoper, i samsvar med forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet.

Personalreglement for prester i Den norske kirke, fastsatt i medhold av tjenestemannsloven, regulerer blant annet behandlingen av tilsettings- og disiplinærsaker. Reglementet har også bestemmelser om klage i slike saker. Det gjelder for alle menighetsprester, proster og biskoper, og så langt det passer også for prester med særskilt tjeneste (studentprester, døveprester, fengselsprester) som tilsettes av bispedømmet og omfattes av tjenestemannsloven. Også for tilsatte ved bispedømmekontorene og i Kirkerådets administrasjon er det fastsatt personalreglementer.

Statens arbeidsgiveransvar for prestene ivaretas under departementets myndighet i et samarbeid mellom bispedømmet og biskopen. Bispedømmet 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 tilsatte i sekretariatet. Tilsvarende gjelder for kirkerådsdirektøren og tilsatte i det sentralkirkelige sekretariatet, som ivaretar oppgaver på vegne av Kirkemøtet, Kirkerådet, herunder Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd, Den norske kirkes lærenemnd og Bispemøtet.

### 3.6.2 Bakgrunn for endringsforslagene

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

### 3.6.3 Forslagene 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 mfl.), 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 prestetjenesten, treffe bestemmelser 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 arbeidsoppgivelse 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.

Det kan reises spørsmål om det er nødvendig å ha en lignende lovhjemmel for at Kirkemøtet på vegne av det nye rettssubjektet skal kunne avgi myndighet til en arbeidsgiverorganisasjon. I høringen foreslo departementet likevel en bestemmelse om dette, og myndigheten ble foreslått lagt til Kirkemøtet. Forslaget ville dermed innebære en begrensning i Kirkerådets alminnelige utøvende arbeidsgivermyndighet. Den aktuelle bestemmelsen ble foreslått tatt inn i kirkeloven § 24.

Departementet foreslo i tillegg at Kirkemøtet skulle gis en særskilt, lovregulert myndighet til å fastsette tjenesteordninger for biskoper, proster og prester, jf. 3.4.3.1 og merknaden til § 31.

### 3.6.4 Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn

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.

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 uttale rett ved presteutsettinger.

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

Askvoll sokneråd uttalte det mange mente om framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i kirken:

«Askvoll sokneråd sluttar seg til modellen som vert skissert for overføring av arbeidsgiveransvaret 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.»

Oslo biskop og Oslo bispedømmeråd foreslo at bestemmelsen om tilsetting av biskop i § 24 burde 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 tilsatte 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 tilsettingsmyndigheten 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.

Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtet deler departementets tilnærming om at Den norske kirke som arbeidsgiver i hovedsak bør føres inn under den alminnelige arbeidsrettslige lovgivning og at lovgivningen på dette området i begrenset grad bør inneholde særskilte regler for Den norske kirke.

Kirkemøtet støtter forslaget om at Kirkerådet i kraft av å bli det øverste organet for rettssubjektet Den norske kirke, får myndighet til å organisere preste- og prestetjenesten og treffe bestemmelse om hvordan arbeidsgivermyndigheten overfor prestene skal ivaretas – herunder hvilke organer for det nye rettssubjektet som skal tildeles de ulike arbeidsgiverfunksjonene.

Kirkemøtet gir sin tilslutning til at Kirkerådet i kraft av rådets alminnelige rolle etter kirkeloven § 25 – uten særskilt delegasjon fra Kirkemøtet – vil være det organ som ivaretar utøvelsen av det sentrale arbeidsgiveransvaret på Kirkemøtets og dermed rettssubjektets vegne.

Kirkemøtet er enig i forslaget om en lovhjemmel for at Kirkemøtet skal kunne gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kol-

lektiv arbeidsoppsigelse på rettssubjektet Den norske kirkes vegne. Kirkemøtet har merket seg at dette vil innebære en begrensning av Kirkerådets alminnelige utøvende arbeidsgivermyndighet, men mener at beslutning om å melde seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon i denne fasen bør vedtas av Kirkemøtet.

Kirkemøtet mener bestemmelsen i kirke-loven § 25 om at «Kirkerådet tilsetter biskoper etter forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet», bør oppheves. Kirkemøtet viser til Kirkemøtets behandling av ordning for nominasjon og tilsetting av biskoper i 2007 og 2012. Kirkemøtet gikk i 2007 inn for en ordning for valg av biskoper (sak KM 09/07). I 2012 tok kirkemøtekomiteen til etterretning at en ordning for valg av biskoper ikke kunne realiseres uten særlov «så lenge biskopene fortsatt skal være statstjenestemenn». I forbindelse med at Stortinget vedtok at tilsettingsmyndigheten skulle legges til Kirkerådet, understreket Kirkemøtet at det bør «skje en fullstendig gjennomgang av regelverket for nominasjon og tilsetting av biskoper, der også alternativer for utpeking av biskoper vurderes» (sak KM 10/12). Kirkemøtet mener at bestemmelsen om at Kirkerådet tilsetter biskoper innebærer at Stortinget innsevner Kirkemøtets generelle arbeidsgivermyndighet etter § 24 på et så viktig punkt som tilsetting av Den norske kirkes biskoper.»

### 3.6.5 Departementets vurderinger

Det overordnede arbeidsgiveransvaret i det nye rettssubjektet vil etter departementets forslag ligge til Kirkemøtet. Kirkemøtet vil i hovedsak ivareta dette ved å fastsette regler og budsjettmessige føringer (jf. pkt. 3.7 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 i sitt høringssvar uttalte:

«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 departementet 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 noen realitetsendringer i forhold til høringsforslaget. En slik mer detaljert lovregulering ville kunne begrense mulighetene for endring og utvikling. En mer detaljert lovregulering av de sentrale og regionale organenes arbeidsgivermyndighet ville også utløse behov for mer omfattende regulering av delegasjonsadgangen på dette området.

Slik departementet ser det, framstår det som unødvendig å lovregulere lokalkirkelige organers uttalerett ved tilsetting. Dette er spørsmål Kirkerådet vil kunne regulere i saksbehandlingsregler for tilsetting.

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

Bakgrunnen for dette forslaget er at arbeidstvistloven (som gjelder på privat sektor) ikke har en regel som gir organisasjoner eller andre en formell rett overfor motparten i arbeidslivet til å kreve forhandlinger om ny eller revidert tariffavtale. 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 trusselen om bruk av arbeidsrettslige kampmidler som kan settes bak et krav om forhandlinger.

Tjenestetvistloven (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 generelt ikke er ønskelig å regulere Den norske kirke som arbeidsgiver mer omfattende enn det som følger av den alminnelige lovgivningen på det arbeidsrettslige området. Forslaget om en lovbestemmelse om forhandlingsplikt 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.

Departementet har fulgt opp Kirkemøtets forslag vedrørende tilsetting av biskoper. Den nåværende bestemmelsen om at biskoper tilsettes av Kirkerådet, foreslås derfor opphevet. Det vil etter dette være opp til Kirkemøtet å fastsette regler om hvordan biskoper skal utpekes. For øvrig opprettholder departementet forslagene fra høringsnotatet vedrørende lovregulering av Den norske kirke som arbeidsgiver.

### 3.7 Lovregulering av økonomiske forhold

#### 3.7.1 Gjeldende ordning

Den norske kirke finansieres i det vesentlige over kommunebudsjettene og statsbudsjettet. Kommunenes lovpålagte utgiftsansvar er regulert i kirkeloven § 15 og er særlig rettet mot kirkebyggene og gravplassene.

I 2014 ble de kommunale overføringene til kirken beregnet til rundt 2,7 mrd. kroner, hvorav 670 mill. kroner gjaldt investeringer. Over Kulturdepartementets budsjett samme år ble det bevilget netto rundt 1,6 mrd. kroner til Den norske kirke.

Den norske kirke har ingen medlemsavgift. Gebyrer, avgifter eller brukerbetalinger benyttes i sjeldne tilfeller, med unntak for gravplassforvaltningen. Avgifter og gebyrer for gravfeste m.m. utgjør i dag en ikke ubetydelig del av finansieringen av gravplassforvaltningen mange steder.

Statens bevilgninger til Den norske kirke gjelder i første rekke utgiftene til prestetjenesten, foruten utgiftene ved kirkens oppgaver på regionalt og nasjonalt nivå, oppgaver som ivaretas av bispedømmerådene og biskopene, Kirkemøtet, Bispemøtet og Kirkerådet. Dette er i dag virksomheter som regnes som en del av statens egen virksomhet, hvor utgiftene føres som en del av statens egne driftsutgifter.

Netto bevilgninger over statsbudsjettet til disse statskirkelige virksomhetene, medregnet prestetjenesten, er i 2016 på 1 250 mill. kroner og omfatter i første rekke lønnsutgifter til rundt

1 600 årsverk, hvorav de fleste er årsverk for prester. I tillegg kommer pensjonspremien til Statens pensjonskasse, se punkt 4.1.3, og statens tilskuddsordninger til kirkelige formål, bl.a. til kirkens trosopplæring, kirkens diakonale arbeid og Sjømannskirken. Statstilskudd til kirkelige formål utenom Sjømannskirken er på nær 500 mill. kroner i 2016.

Statens økonomiske ansvar overfor kirken er ikke lovregulert, men prestetjenesten har siden reformasjonen på 1500-tallet vært Kongens ansvar. Staten har i alle år hatt finansieringsansvaret for kirkens regionale og nasjonale organer.

#### 3.7.2 Forslagene i høringsnotatet

##### 3.7.2.1 Rammetilskudd til Kirkemøtet

I høringsnotatet la departementet til grunn en videreføring av den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område, men mente at statens bevilgninger til Den norske kirke burde gis som ett, samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon. Kirkemøtet skulle ha stor frihet i disponeringen av tilskuddet, men tilskuddet skulle ikke kunne benyttes 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. Statstilskuddet til Sjømannskirken og statens særlige tilskudd innen kirkebyggfeltet ble også foreslått unntatt fra rammetilskuddet til Kirkemøtet. Tilskudd innen kirkebygg omfatter dels rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirkebygg, dels et særskilt tilskudd som KA i dag er mottaker av og som skal benyttes til fellestiltak for å styrke forvaltningen av kirkebyggene.

##### 3.7.2.2 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 i høringsnotatet foreslått tatt inn i kirkeloven § 22 (nå i § 2 a).

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 regnska-

pet for midlene. Lovforslaget om dette er behandlet foran i punkt 3.2.

Departementet framholdt ellers at særskilte lovbestemmelser om konkursvern eller om framgangsmåte ved betalingsvansker eller liknende, syntes unødvendige og uhensiktsmessige. 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.

### 3.7.2.3 Bestemmelser om regnskap og økonomiforvaltning

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

I medhold av kirkeloven §§ 9 tredje ledd og 14 fjerde ledd har departementet i forskrift 25. september 2003 fastsatt regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon for menighetsrådene og de kirkelige fellesrådene, dvs. for soknene. Denne sammenfaller langt på vei med liknende forskrift for kommunesektoren. Høringsnotatet drøftet om hensynet til kirkelig selvstyre tilsa at departementets forskriftsmyndighet på dette området (overfor soknene) 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 siden mange kommuner fører regnskapene for de kirkelige fellesrådene/menighetsrådene. Det ble dessuten vist til at soknens 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 budsjett- og regnskapsreglene for soknene. Av samme grunn ble det i høringsnotatet framholdt at departementet fortsatt burde ha ansvaret for innhenting, kvalitetssikring og sammenstilling av regnskapsdata fra soknene.

### 3.7.2.4 Låneadgang

Departementet foreslo 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 blant annet vist til at staten kunne bli regnet som en sikkerhet mot betalingsproblemer ved låneopptak, og at tilskuddet fra staten ikke kunne dimensjoneres for låneutgifter. Departementet kunne ikke se det var hensiktsmessig eventuelt å avhjelpe dette ved at staten regulerer kirkens låneopptak, for eksempel ved godkjenning av lånerammer. Departementet mente at kirkens behov for blant annet 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 i høringsnotatet foreslått regulert i kirkeloven § 25 (nå i § 2 annet ledd).

## 3.7.3 Høringsinstansenes og Kirkemøtets syn

### 3.7.3.1 Rammetilskudd til Kirkemøtet

Det var få høringsinstanser som var kritisk til forslaget om å videreføre dagens økonomiske ansvarsdeling mellom staten og kommunene på kirkens område.

Gaular menighetsråd uttalte:

«Når det gjeld framtidig finansiering av kyrkja ynskjer ein å halde fram med ein todelt 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 realt 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 også 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 prestatetjenesten 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 fellesrådene som kommenterte spørsmålet, var det ca. 2/3 som anbefalte separate tilskudd. Hovedsynspunktet var at tilskudd fordelt på spesifikke formål (foruten prestatetjenesten, ble blant annet kirkens trosopplæring, døvemeninghetene, samisk kirkelig og diakoni nevnt), eller fordelt på spesifikke grupper av mottakere (blant annet meninghetene), 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 stats-tilskudd 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.»

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.

Om statens særlige tilskudd og ansvar 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.»

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 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.

Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget om at det bevilges ett samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon, at statens bevilgninger til Svalbard kirke blir opprettholdt som en særskilt bevilgning over Svalbardbudsjettet med Kirkemøtet som mottaker og at Sjømannskirken er unntatt fra rammetilskuddet til Den norske kirke. Kirkemøtet mener også at tilskuddet til Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider bør holdes utenfor rammetilskuddet til Den norske kirke.

Kirkemøtet støtter at rentekompensasjonsordningen for kirkebygg fortsatt blir forvaltet av staten, men mener at Kirkemøtet bør forvalte tilskuddet til nasjonale tiltak for kirkebygg. Formålet med tilskuddet 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). Kirkemøtet mener dette tilsier at det er Kirkemøtet som bør forvalte dette tilskuddet.»

### 3.7.3.2 Lovregulering av statens økonomiske ansvar

En betydelig andel høringsinstanser mente at departementets foreslåtte lovbestemmelse om statens økonomiske ansvar 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 skje-

matisk. 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 dømte 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.

Flere høringsinstanser hadde også andre typer innvendinger til departementets forslag til lovbestemmelse om statens økonomiske ansvar. Mange menighetsråd og fellesråd 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 preste-tjeneste, 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.»

Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtet støtter forslaget om ny lovbestemmelse som beskriver oppgavefordelingen mellom staten og kommunene i loven og at det nye nasjonale rettssubjektet blir underlagt bestemmelsene i regnskapsloven.»

### 3.7.3.3 Bestemmelser om regnskap og økonomiforvaltning

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 allmenntilgjengelige 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 regnskapssystemer som har fokus på til-

gang 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.»

Blant andre Hemsedal kirkelige fellesråd hadde et annet syn:

«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. Kirkemøtet 2015 uttalte seg ikke i spørsmålet.

### 3.7.3.4 Låneadgang

De fleste som uttalte seg i dette spørsmålet, blant andre flere av bispedømmerådene, var kritiske til at kirken ikke skulle få alminnelig adgang til å ta opp lån. Det ble framholdt at en slik begrensning i vesentlig grad svekker kirkens økonomiske handlingsfrihet og selvstendighet. Kirkerådets uttalelse i spørsmålet representerer et utbredt syn fra høringsgen:

«Departementet foreslår at det nye rettssubjektet ikke skal ha adgang til låneopptak. Kirke-

rådet 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 tilstrekke-

lige 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.»

Kirkemøtet 2015 uttalte:

«Kirkemøtet er uenig i at Den norske kirke ikke gis adgang til å ta opp lån, men understreker at spørsmålet om låneopptak må ses i sammenheng med spørsmålet om egenkapital samt at det ikke foreslås noe konkursvern for det nye rettssubjektet. Kirkemøtet mener at dersom Den norske kirke blir utstyrt med en større ubundet egenkapital ved utskillelsen fra staten, vil det redusere de likviditetsmessige utfordringene og behovet for å ta opp lån.»

### 3.7.4 Departementets vurderinger

#### 3.7.4.1 Rammetilskudd til Kirkemøtet

På bakgrunn av høringen og Kirkemøtets behandling 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 selvstendig 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 fremtiden bør være statens oppgave å prioritere og fordele bevilgninger mellom formål som ligger under Kirkemøtets ansvarsområde. Departementet går derfor inn for at statens tilskudd til en selvstendig kirke som hovedregel gis som ett, samlet rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon.

I høringsnotatet mente departementet at stats-tilskuddet til Sjømannskirken burde holdes utenom rammetilskuddet og bevilges særskilt til organisasjonen. Sjømannskirken sluttet seg til dette, likeså Kirkemøtet 2015, og departementet vil legge dette til grunn.

I høringen gikk departementet inn for at bevilgningen til Svalbard kirke fortsatt burde gis over Svalbardbudsjettet, men overføres til Kirkemøtet for videre tildeling. Høringen og Kirkemøtet 2015 ga tilslutning til dette. I forbindelse med utarbeidelsen av proposisjonen er det reist spørsmål om det ikke er mest hensiktsmessig at statens tilskudd til den kirkelige virksomheten på Svalbard inngår på vanlig måte i rammetilskuddet til Den norske kirke, dvs. at dagens bevilgninger til Svalbard kirke tas ut av Svalbardbudsjettet og

legges til rammetilskuddet til Den norske kirke over Kulturdepartementets budsjett. En slik endring har ingen lovmessige konsekvenser, men departementet ser behov for en egen prosess før dette i tilfelle besluttes. Departementet tar sikte på å gjennomføre en egen høring av spørsmålet med det første.

Når staten gir særskilte tilskudd innen kirkebyggfeltet (rentekompensasjonsordningen for kirkebygg og tilskudd til fellestiltak for å styrke forvaltningen av kirkebyggene), er det først og fremst av hensyn til de kulturhistoriske verdiene som kirkebyggene representerer for det norske samfunnet. Departementet ser det derfor ikke som aktuelt at statstilskudd på dette området innlemmes i rammetilskuddet til Den norske kirke.

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

#### 3.7.4.2 *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 vil departementet peke på 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.

Formålet med en bestemmelse i kirkeloven om statens økonomiske ansvar må etter departementets syn være å beskrive overordnede rammer for ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene, ikke å etablere økonomiske rettigheter for kirken. Omfanget av statens bevilgninger til kirken bør etter departementets syn reguleres gjennom de årlige statsbudsjettene, slik som i dag, uten detaljerte eller konkrete anvisninger i lov. Departementet mener dessuten at en ytterligere oppstilling 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 døvemeninghetene, samisk kirkeliv og kirkens diakoni burde nevnes særskilt i bestemmelsen.

Departementet kan ellers 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. Forslag om dette er nå tatt inn i ny § 2 a.

#### 3.7.4.3 *Bestemmelser om regnskap og økonomiforvaltning*

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, bispedømmene 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 blant annet 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 sær-

skilt tilpasset soknene og deres tilknytning til kommunene.

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 bør gjelde for det nye rettssubjektet for kirken. Departementet har imidlertid funnet det hensiktsmessig å foreslå en bestemmelse i loven som gir departementet adgang til i forskrift å bestemme avvik fra regnskapsloven.

#### 3.7.4.4 Låneadgang

Departementet har merket seg at mange høringsinstanser mener at forslaget om ikke å tillate kirken en alminnelig låneadgang, fratår kirken et økonomisk handlingsrom. Innvendingene mot departementets forslag er 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 oppnås driftsmessige fordeler og besparelser og kirken kan foreta en reell avveining om det i det enkelte tilfellet 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. Om kirken ikke kan innfri sine låneforpliktelse, må kirken dermed foreta nedbemanning og innskrenkninger og statstilskuddet i praksis benyttes til å betale låneutgifter. Ved opptak av lån kan dessuten staten, både fra kirkens og långivers side, kunne bli regnet som en sikkerhet mot betalingsproblemer ved låneopptak, noe som vil være uheldig.

I høringsnotatet ble det foreslått at kirken ble gitt adgang til å ta opp lån for å dekke kortsiktige og forbigående behov. En slik begrenset låneadgang skulle gi trygghet mot manglende likviditet i perioder. Departementet er kommet til at likviditetsutfordringene mer hensiktsmessig bør søkes imøtekommet gjennom rutiner og terminer for utbetalingen av rammetilskuddet fra staten. Kirkens likviditetsbehov er dessuten et hensyn som vil inngå i vurderingen av egenkapitalbehovet. Departementet ser etter dette ikke grunn til å åpne for kortsiktige låneopptak.

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 unntaket for hovedregelen om låneforbud. Departementet kan 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.

Når det gjelder kirkens behov for investeringsmidler, mente departementet i høringsnotatet at dette behovet mest hensiktsmessig bør vurderes i sammenheng med egenkapitalspørsmålet og det foreslåtte rammetilskuddet.

Departementet viser til dette og fastholder høringsnotatets forslag til bestemmelse i kirkeloven med den korreksjonen om kortsiktige lån som er nevnt over. Lovforslaget er nå tatt inn i § 2 annet ledd nytt annet og tredje punktum.

## 3.8 Andre forslag til endringer i kirkeloven

---

### 3.8.1 Utgangspunkter

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 nå bør gjøres endringer.

Kongens eller departementets myndighet etter kirkeloven er i dag i stor grad delegert til kirkelige organer, slik at det i praksis allerede 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 skulle overføres til kirke-

lige organer. Noen bestemmelser ble også fore slått opphevet.

I høringsnotatet ble det varslet at departementet ville komme tilbake til en mer gjennomgripende gjennomgang av kirkelovens bestemmelser 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 endringer som er nødvendige for å kunne gi kirken en rettslig selvstendig stilling.

### 3.8.2 Forslagene i høringsnotatet

#### 3.8.2.1 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 25. februar 2000 nr. 298 om Den norske kirkes medlemsregister. Forskriften fastsetter at Kirkemøtet har 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 ville innebære at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette regler om innmelding og utmelding og om føringen av Den norske kirkes medlemsregister.

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

#### 3.8.2.2 Kirkelig manntall

Etter gjeldende bestemmelse i 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.

#### 3.8.2.3 Menighetsmøtets oppgaver

Det følger av kirkeloven § 11 første ledd at menighetsmøtet avgjør «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 tidligere overført fra Kongen 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 blir lagt 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 ettersom departementet ikke lenger trenger en lovhjemlet adgang til å innhente uttalelse fra menighetsmøtet.



### 3.8.2.4 *Ordning for døvemenigheter og andre katedralmenigheter*

Etter kirkeloven § 2 tredje ledd er det Kongen som fastsetter «særskilt ordning for døvemenigheter og andre katedralmenigheter». 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 katedralmenigheter, 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 katedralmenigheter. Delegasjonen åpner imidlertid ikke for at Kirkemøtet kan gi bestemmelser som påfører staten eller kommunene nye økonomiske forpliktelser. Med samme forutsetning foreslo departementet i høringsnotatet at Kongens myndighet etter kirkeloven § 2 siste ledd legges til Kirkemøtet.

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

Kirkeoven 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

for den lokale 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 viste i høringsnotatet til 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 mente derfor at gjeldende delegasjon av myndighet på disse områdene burde 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, se foran under punkt 3.7.4.3.

### 3.8.2.6 *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 tjenestesaker og tilsettingsaker som har læremessige implikasjoner, og der Kongen og departementet utøver arbeidsgivermyndigheten.

Når arbeidsgiveransvar 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, og også den særskilte regelen for behandling av læresaker i kirkeloven § 38 daværende fjerde ledd, ble i høringsnotatet derfor foreslått opphevet.

### 3.8.2.7 *Andre endringer*

Departementet framholdt i høringsnotatet at det ikke lenger ville være naturlig at Kongen eller

departementet skulle kunne pålegge lokalkirkelege organer oppgaver, og foreslo derfor at hjemmelen for dette i kirkeloven §§ 9 og 14 ble opphevet. 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.

Når det gjelder Den norske kirkes arkiv, la departementet til grunn at arkivloven ikke lenger ville gjelde, men at lovens § 19 om privatarkiv med offentlig tilknytning ville komme til anvendelse ved en selvstendigjøring. Departementet mente det da ville ligge til Riksarkivaren å bestemme om kirkens arkiv helt eller delvis skulle følge reglene for offentlige arkiv, og om det burde treffes bestemmelse om eventuell arkivavlevering i forbindelse med en utskilling.

### 3.8.3 Høringsinstansenes syn

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

#### 3.8.3.1 Kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg

Når det gjelder forslaget om at myndighet til å fastsette endringer i den kirkelige inndelingen, godkjenne kirkebygg etc. skulle 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. Sju av de ni biskopene/bispedømmerådene som uttalte seg til dette, ga imidlertid sin tilslutning til forslaget i høringsnotatet. Bare 40 av menighetsrådene og seks av de kirkelige fellesrådene kommenterte dette forslaget, de fleste med tilslutning.

Norges Kristne Råd fant

«grunn til å stille spørsmålsteget 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. Der som 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.»

#### 3.8.3.2 Lærenemnda

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.

#### 3.8.3.3 Arkivlova

Riksarkivet uttrykte i sin uttalelse tilslutning til den forståelsen

«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 arkivlova § 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.»

### 3.8.4 Kirkemøtets syn og departementets vurderinger

#### 3.8.4.1 *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 myndighetsutøvelse 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 ordningen som i dag er etablert ved delegasjon. Dette alternativet utløser imidlertid behov for mer detaljert regulering enn dagens lovgivning. Når dette alternativet ikke medfører betydelige materielle endringer, har departementet kommet til at det 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 myndighe-

ten. 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 tett sammen med lovreguleringen av det kommunale finansieringsansvaret, og det bør derfor vurderes i sammenheng med utformingen av rammelovgivning for Den norske kirke. Som departementet har pekt på i punkt 2.6, 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.

Kirkemøtet 2015 uttalte til dette:

«Kirkemøtet viser til departementets begrunnelse for ikke å gjøre endringer i kompetanseforholdene knyttet til kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg. Departementet viser her til at vedtak om opprettelse og nedleggelse av sokn, godkjenning av ny kirke og nedleggelse av kirke har direkte følger for det kommunale finansieringsansvaret etter lovens § 15 og påpeker at dette finansieringsansvaret kan svekkes ved en kompetanseoverføring til det nye rettssubjektet. Kirkemøtet er enig i at hensynet til finansieringen av den lokale kirke bør veie tyngre enn mer prinsipielle hensyn om kirkens indre selvstyre. Samtidig vil spørsmål om hvordan det juridiske grunnlaget for finansieringsordningen skal sikres, være blant de spørsmål man må komme tilbake til i neste fase av reformprosessen.»

#### 3.8.4.2 *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 bispedømerådene, Kirkerådet og prestedjenesten (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 menighets-

rådenes og de kirkelig fellesrådenes 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.

Kirkemøtet 2015 uttalte om dette at en

«finner det naturlig at forvaltningsloven og offentleglova videreføres i denne fasen, og gir sin tilslutning til at arkivlovens regler om offentlige organer skal gjelde for det nye rettssubjektet.»

### 3.8.4.3 Andre endringer

Departementet opprettholder de forslagene som ble framsatt i høringsnotatet 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.

Kirkemøtet 2015 uttalte til dette:

«Kirkemøtet gir sin tilslutning til at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette regler om innmelding og utmelding, om føringen av Den norske kirkes medlemsregister, om kirkelig manntall og om kirkebokføring, jf. § 3 nr. 8 og 10, § 4 fjerde ledd og § 37, og at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette særskilte ordninger for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter. Tilsvarende støtter Kirkemøtet de foreslåtte endringer i kirkeloven § 11 knyttet til bestemmelser om menighetsmøtet.

Kirkemøtet støtter forslaget om å oppheve lovbestemmelsen om Den norske kirkes lærenemnd, med henvisning til at Kirkemøtet vil stå fritt til å gi bestemmelser om en kirkelig

lærenemnd uten hjemmel i lov – dersom Kirkemøtet finner at det er ønskelig.

Kirkemøtet støtter også forslaget om å oppheve bestemmelsen i kirkeloven § 38 siste ledd om særskilte regler for statens behandling av saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære, da det ikke lenger vil være behov for at Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære.

Kirkemøtet viser til at Kirkemøtet tidligere har tatt til orde for at ordningen i kirkeloven § 3 nr. 2 med barns tilhørighet til Den norske kirke i de tilfeller en av foreldrene er medlem, bør endres, jf. sak KM 10/11. Kirkemøtet fastholder at dette bør endres slik at tros- og livssynssamfunn blir behandlet likt og mener at dette bør gjøres allerede i denne fasen.»

Departementet er ellers enig i at det er behov for endring av bestemmelsene i henholdsvis kirkeloven og trossamfunnsloven om barns tilhørighet. Departementet tar sikte på å komme tilbake til dette spørsmålet i en annen sammenheng.

I brev av 2. november 2015 har Kirkerådet anmodet om at det foretas endringer i kirkeloven som gir adgang til mer omfattende bruk av elektroniske løsninger ved inn- og utmelding av kirken. Dette er imøtekommet ved en mindre justering i § 3 nummer 8.

## 3.9 Omdanning av Den norske kirke

### 3.9.1 Omdanningsregler

Ved de omtalte forslagene om endringer i kirkeloven dannes det et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. Et sentralt formål med endringene er å legge til rette for at arbeidsgiveransvaret for de statskirkelig tilsatte kan overføres fra staten til kirken. Særlige regler som knytter seg til selve omdanningen, foreslås gitt som overgangsregler til endringene i kirkeloven (kirkeloven ny § 40).

Formålet med disse bestemmelsene er dels å regulere visse overgangsspørsmål i forbindelse med overføringen av rettsforhold fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Dels er formålet å gi en overgangsbestemmelse om at statskirkelig tilsatte i en overgangsperiode kan beholde retten til avtalefestet pensjon i Statens pensjonskasse, slik som i dag. Omdanningsbestemmelsene er i hovedsak utformet etter mønster av tilsvarende lover ved tidligere omdanninger av statlige virksomheter til egne selskap.

Et sentralt sikte med omdanningsbestemmelsene er å fastsette at forpliktelser som de aktuelle kirkelige virksomhetene har som statlige virksomheter ved omdanningstidspunktet, overføres til det nye rettssubjektet for Den norske kirke, med frigjørende virkning for staten. Også offentlige rettigheter, tillatelser mv. som disse virksomhetene har som statlige virksomheter, overføres samtidig.

### 3.9.2 Overgangsbestemmelse om avtalefestet pensjon

Etter virksomhetsoverdragelsen vil de tilsatte som berøres, ikke lenger være omfattet av tjenestemannslovens bestemmelser. Arbeidsmiljølovens regler om blant annet ansettelse, oppsigelse og avskjed vil avløse denne. Arbeidstvistloven vil avløse tjenestetvistloven.

Siden det ikke lenger ville være noen lovregulert plikt til medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK) for de tilsatte etter virksomhetsoverdragelsen, var spørsmålet om hvilken pensjonsordning for de tilsatte som da ville gjelde, et sentralt tema under høringen. I høringsnotatet fra september 2014 og i høringsdokumentet til Kirkemøtet framholdt departementet at det ikke synes aktuelt at staten bestemte kirkens framtidige pensjonsordning. Departementet mente at dette spørsmålet burde kirken – ikke staten – ta stilling til. For at kirken skulle få tid til å forberede valg av pensjonsordning foreslo departementet at fortsatt medlemskap i SPK ble tilbudt i en overgangsperiode, dvs. inntil kirken gjorde vedtak om pensjonsordning, men ikke ut over tre år. Samtidig åpnet departementet for å foreslå en lovbestemmelse om at ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) gjennom SPK ble videreført i samme periode. Så lenge kirken er tilsluttet SPK, vil en slik bestemmelse sikre at prester og andre kirkelig tilsatte som omfattes av overdragelsen, beholder retten til avtalefestet pensjon gjennom SPK.

I høringsnotatet uttalte departementet at de arbeidstakerne som hadde medlemskap i SPK på det tidspunktet kirken eventuelt valgte en annen pensjonsordning enn SPK, ville kunne tilbys fortsatt SPK-medlemskap, i en såkalt lukket ordning, dvs. at den var forbeholdt disse.

Under høringen var det flere høringsinstanser, særlig blant tjenestemannsorganisasjonene, som mente at medlemskap i SPK for Den norske kirke burde lovfestes. I sitt høringsdokument til Kirkemøtet holdt departementet fast på sitt forslag om løsning av pensjonsspørsmålet.

Om departementets forslag vedrørende pensjon uttalte Kirkemøtet 2015:

«Kirkemøtet understreker betydningen av at pensjonsrettighetene til de ansatte som er berørt av virksomhetsoverdragelsen, blir ivare tatt på en god måte.

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

Kirkemøtet vil ta pensjonsspørsmålet opp til behandling i 2019, etter forutgående prosess med alle berørte parter. Dersom det velges en annen løsning enn Statens pensjonskasse, vil man på det tidspunkt ta stilling til statens tilbud om en lukket ordning for medlemskap i Statens pensjonskasse for de som allerede er medlemmer.

Kirkemøtet understreker betydningen av at fremtidige rammetilskudd fra staten dekker pensjonskostnadene.»

Departementet har ikke innvendinger til at medlemskapet i SPK består fram til tariffrevisjonen i 2020. I praksis betyr dette at medlemskapet vil bestå fram til 1. januar 2021, da eventuell utmelding har en varslingsfrist på sju måneder og normalt skal skje ved et årsskifte. Det er ellers Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) som treffer vedtak om dette. På bakgrunn av uttalelsen fra Kirkemøtet 2015, jf. ovenfor, har ASD truffet et slikt vedtak 19. januar 2016 med forbehold om Stortingets behandling av den foreliggende lovproposisjonen. Departementet foreslår på dette grunnlaget at retten til AFP gjennom SPK lovreguleres som foreslått i overgangsbestemmelse til kirkeloven.

### 3.9.3 Virksomhetsoverdragelse

De virksomhetene som omdannes, omfatter biskopenes, prostenes og prestenes tjeneste, Kirkerådets og tilsluttede sentralkirkelige organers administrasjoner og deres virksomhet, bispedømmerådenes virksomhet og virksomheten ved Kirkelig utdanningssenter i nord og ved Svalbard kirke. Disse virksomhetene, med rundt 1 600 arbeidstakere, skal samtidig med omdanningen overføres til det nye rettssubjektet i form av en virksomhetsoverdragelse.

Bestemmelser om virksomhetsoverdragelse, dvs. at en virksomhet overdras fra en arbeidsgiver til en annen, er gitt i arbeidsmiljøloven kap. 16. Departementet har lagt til grunn at overføring av virksomheten til et rettssubjekt utenfor staten (Den norske kirke) er en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand. I tråd med dette er kravene i arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen i staten om medbestemmelse ved virksomhetsoverdragelser blitt fulgt under forberedelsen av saken, noe departementet vil sørge for også i tiden fram mot gjennomføringen av virksomhetsoverdragelsen.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse gjelder for alle berørte embets- og tjenestemenn. Dette medfører bl.a. at arbeidstakerens rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet, overføres uendret til ny arbeidsgiver. Når det spesielt gjelder framtidig medlemskap i Statens pensjonskasse, herunder avtalefestet pensjon gjennom SPK som ikke følger med som en individuell rettighet til en arbeidsgiver utenfor staten, vises til pkt. 3.9.2 over.

Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven innebærer en rett for de tilsatte til å følge med over i den nye virksomheten ved en virksomhetsoverdragelse. Det følger samtidig av loven at arbeidstakerne har rett til å motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. Dersom denne reservasjonsretten benyttes, er det i staten lagt til grunn at tjenestemannen formelt må sies opp av den statlige virksomheten med virkning fra det tidspunktet virksomheten blir skilt ut. Ved utøvelsen av reservasjonsretten vil arbeidstakeren på visse vilkår ha fortrinnsrett til ledig stilling i staten i ett år, fra det tidspunktet virksomheten skilles ut fra staten.

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.

Overføringen av ansvaret for prestedtjenesten til et kirkelig rettssubjekt innebærer at tjenesten (prestenes arbeidsoppgaver) bortfaller som del av statens egen virksomhet. Det samme gjelder tjenestene eller oppgavene ved Kirkerådets og bispedømmerådene administrasjoner, samt oppgavene

ved Kirkelig utdanningscenter i nord og ved Svalbard kirke. Disse oppgavene vil ikke lenger være en del av statens oppgaver. Bortfall av arbeid er saklig grunn til oppsigelse, men bestemmelsene om oppsigelse på grunn av bortfall av arbeid, vil likevel ikke gjelde for embetsmenn. For disse kan ikke bortfall av stillingen være avskjedsgrunn. Kirkelige embetsinnehavere som reserverer seg mot å følge med ved den foreslåtte virksomhetsoverdragelsen, vil derfor fortsatt ha et arbeidsforhold til staten.

I tråd med dette vil kirkelige embetsmenn som motsetter seg overføring av sitt tilsettingsforhold til Den norske kirke, som utgangspunkt opprettholde sin lønn i staten og visse andre rettigheter. Departementet mener likevel 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. Det er usikkert om det aktuelle spørsmålet vil komme opp som en konkret problemstilling i forbindelse med den foreslåtte virksomhetsoverdragelsen. Departementet går ut fra at kirkelig tilsatte, både prestene, kirkelige embetsmenn og andre, i alminnelighet ikke vil se grunn til å gjøre bruk av reservasjonsretten. Det er knyttet usikkerhet til rettsstillingen til embetsmenn som eventuelt motsetter seg overføring av sitt tilsettingsforhold fra staten til Den norske kirke. Dersom noen embetsmenn ønsker å reservere seg mot overføring, vil hver sak bli vurdert individuelt.

Departementet vil etter framleggelsen av proposisjonen informere om den planlagte virksomhetsoverdragelsen og orientere hver arbeidstaker som berøres. Departementet vil samtidig sette en frist for utøvelse av reservasjonsretten.

Under høringen om saken tok *Fagforbundet* og *Norsk tjenestemannslag* opp forslag om å lovfeste fortrinnsrett til stilling i staten i inntil tre år etter virksomhetsoverdragelsen, herunder rett til ventelønn, under henvisning til at tilsvarende regler var lovfestet ved tidligere utskilling av virksomheter fra staten.

Departementet viser til de nylig vedtatte endringene i tjenestemannsloven og lov om Statens pensjonskasse vedrørende utfasing av statens ventelønnsordning og vartpengeordningen (Prop. 2 L (2015–2016) og Innst. 89 L (2015–2016)). Det er her uttalt at man ikke skal gi noen nye lovbestemmelser av denne type.

Departementet viser videre til at tidligere særskilte bestemmelser om fortrinnsrett og rett til ventelønn i inntil tre år etter at virksomheten er

skilt ut, i hovedsak har vært knyttet til fristilling av virksomheter som er blitt konkurranseutsatt i et marked, eller hvor det av andre grunner har heftet vesentlig usikkerhet om stillinger som overføres, vil bli opprettholdt i en ny og konkurranseutsatt virksomhet. Departementet mener det ikke hefter en slik usikkerhet for de stillingene og ansatte som overføres fra staten til Den norske

kirke. Den virksomheten som føres ut av staten og til en selvstendiggjort kirke, vil være som før og finansiert av staten som før. Departementet er etter dette kommet til at det ikke bør fastsettes særlige regler om fortrinnsrett og ventelønn i forbindelse med den kirkelige virksomhetsoverdragelsen.

## 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatet 2. september 2014 og i høringsdokumentet til Kirkemøtet gjennomgikk departementet spørsmål som gjelder kirkens økonomiske stilling etter en utskilling og hvilke forutsetninger som departementet mente burde legges til grunn i denne sammenhengen. I det følgende er det gitt en oversikt over de økonomiske og administrative sidene ved en utskilling av Den norske kirke fra staten.

### 4.1 Oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser

#### 4.1.1 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 sentral 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 prestenes 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.

De økonomiske og administrative konsekvensene er særlig knyttet til at Den norske kirke, som en selvstendig rettslig enhet, selv må ta hånd om oppgaver som de kirkelige virksomhetene i dag får løst ved sin tilknytning til staten og statsforvaltningen. Særlig gjelder dette oppgaver innen regnskap, økonomi- og personalforvaltningen, siden statens fellessystemer blant annet innen lønn og regnskap, konsernkontoordningen i Norges Bank og statlige rammeavtaler ikke lenger vil kunne benyttes. Foruten kjøp av IKT-systemer innen lønn, regnskap og personalforvaltning, må også bank-, revisor og forsikrings-tjenester anskaffes.

Virksomhetenes tilgang til opplæring og rådgivning som er forbeholdt statens egne virksom-

heter, blant annet juridisk bistand innen arbeids- og forvaltningsrett (arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, offentleglova, arkivlova, anskaffelsesregelverket m.m.) vil ikke være tilgjengelig for Den norske kirke som før. Videre vil overgangen til nytt regnskapsprinsipp (regnskapsloven) medføre endrede oppgaver, og kirken må utvikle egne økonomiregelverk til erstatning for regelverket for økonomistyring i staten. Den bistanden som statsforvaltningen gir nå, både med hensyn til IKT-systemer, kompetanse og kapasitet, må kirken dels bygge opp selv, dels kjøpe i markedet, dels få gjennom et eventuelt medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon.

Det er relativt betydelige midler en selvstendig kirke i tilfelle vil få til disposisjon. I 2016 ville kirken hatt et brutto driftsbudsjett på rundt 1,4 mrd. kroner, fordelt på 15 drifts- eller organisasjonsenheter. I tillegg kommer tilskudd til andre kirkelige instanser med ca. 500 mill. kroner. Bank- og revisortjenester, økonomiregelverk, internkontroll m.m. må fastsettes i lys av at det er betydelige beløp som disponeres, med mange transaksjoner, konteringer og regnskapsbilag i løpet av året.

De kirkelige virksomhetene i staten hadde i 2014 rundt 120 mill. kroner i inntekter. Inntektene kommer for det meste fra folketrygden i form av refusjon av foreldre- og sykepenger, 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 som ligger under de kirkelige fellesrådene. Departementet ser ikke 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 bør det være adgang til, så fremt annen lovgivning ikke er til hinder. Departementet går likevel ut fra at Den norske kirke i praksis vil ha svært få inntektskilder utenom statstilskuddet. Spørsmålet om Den nor-



ske kirke etter utskillingen kommer inn under ordningen med skattefradrag for gaver, må Kirkerådet i tilfelle ta opp med skattemyndighetene. Ved utskillingen vil det ikke oppstå endringer i skatte- eller avgiftsmessige forhold, heller ikke med hensyn til merverdiavgift.

#### 4.1.2 Budsjettkonsekvenser 2016

Under Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2015 ble Kulturdepartementets forslag til bevilgninger til Den norske kirke styrket med 16 mill. kroner. I begrunnelsen, jf. Innst. S. nr. 12 (2014–2015), ble det vist til departementets høringsnotat høsten 2014 med forslag om et tydelig skille mellom staten og Den norske kirke. Det ble framholdt at en økning i kirkebudsjetten med 16 mill. kroner i omstillingsmidler vil bidra til omstillingsprosessen. Omstillingsmidlene ble foreslått videreført i bevilgningene til Den norske kirke i 2016, jf. Prop. 1 S (2015–2016).

Ved en selvstendigjøring av Den norske kirke fra 2017 må det på forhånd være anskaffet nye IKT-løsninger for kirken innen lønn, personal- og økonomiforvaltningen til erstatning for statsforvaltningens fellessystemer. Implementering, opplæring i og testing av nye systemløsninger må skje i 2016, slik at løsningene er operative fra 1. januar 2017.

Kirkerådet har i 2015 gjennomført anbudskonkurranse for anskaffelse av nye IKT-løsninger og bestemt at IKT-løsningene skal driftes av eksterne leverandører. Det er dermed ingen investeringsutgift forbundet med anskaffelsen.

I brev til departementet 17. november 2015 har Kirkerådet framholdt at budsjett-tildelingen til Kirkerådet for 2016 i henhold til forslaget i Prop. 1 S (2015–2016) ikke er tilstrekkelig til å dekke alle utgifter til tiltak som må gjennomføres før utskillingen finner sted. I sitt brev anmoder Kirkerådet om en samlet tilleggsbevilgning på 16,3 mill. kroner i 2016. Av dette er utgiftene til implementering av IKT-systemer anslått til 15 mill. kroner, mens anskaffelsesutgiftene til revisor- og forsikringstjenester er anslått til 1,3 mill. kroner i alt.

Departementet viser til at kap. 340 Den norske kirke, post 01 ble økt med 6 mill. kroner under Stortingets budsjettbehandling av Prop. 1 S (2015–2016), begrunnet i behovet for midler til omstilling, jf. Innst. 12 S (2015–2016). Fra samme post tar departementet sikte på å omdisponere og tildele Kirkerådet ytterligere 9 mill. kroner til implementering av IKT-tjenester og anskaffelse av revisor- og forsikringstjenester.

#### 4.1.3 Andre budsjettkonsekvenser

De øvrige budsjettmessige konsekvensene av denne saken vil departementet komme tilbake til i forslaget til statsbudsjett for 2017. Departementets utgangspunkt ved budsjetteringen av statens tilskudd til Den norske kirke ved utskillingen, er at gjeldende nivå på statens bevilgninger til Den norske kirke skal legges til grunn.

Etter en utskilling, der de kirkelige virksomhetene er organisert i én selvstendig økonomisk enhet, vil det etter departementets syn foreligge et potensial for kostnadsbesparelser 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. I dag er likeartede oppgaver fordelt på 15 adskilte virksomheter. Mulighetene for en mer rasjonell oppgaveløsning enn i dag synes særlig å være til stede innen økonomiforvaltningen. Departementet vil vurdere omfanget av en slik forventet kostnadseffektivisering under forberedelsene av statsbudsjettet for 2017.

I pensjonsspørsmålet, jf. omtalen under pkt. 3.9.2, legger departementet til grunn at statspensjonister eller andre tidligere kirkelig ansatte i staten som har gått over i annet arbeid, ikke skal medregnes i pensjonsforpliktelsene for Den norske kirke etter utskillingen. Pensjonspremie til Statens pensjonskasse og endringene i pensjonsforpliktelsene overfor disse vil da være et ansvar for staten.

Ved utskillingstidspunktet vil pensjonsforpliktelsene for Den norske kirke omfatte de som da er tilsatt i kirken. De som tilsettes etter utskillingstidspunktet vil også bli omfattet av ordningen dersom de fyller de vanlige vilkårene og Den norske kirke fortsatt har medlemskap i SPK. Departementet tar sikte på å innarbeide kirkens beregnede pensjonspremie til SPK ved utskillingstidspunktet i forslaget til rammetilskudd til Den norske kirke for 2017. Dette er en budsjettneutrale endring, da pensjonspremien i dag inngår i en fellesbevilgning under Arbeids- og sosialdepartementet for statlige virksomheter, jf. kap. 612 Tilskudd til Statens pensjonskasse. SPK har estimert den årlige premien til 260 mill. kroner, basert på de aktuarielle og økonomiske forutsetningene 1. januar 2016.

Som følge av kirkens selvstendigjøring, legger departementet generelt til grunn at endringer i pensjonsforpliktelser og pensjonspremie etter utskillingen vil være kirkens ansvar. Dette vil alltid gjelde når endringen skyldes vedtak kirken selv gjør (inngåelse av tariffavtaler, vedtak om bemanningsendringer m.m.). Etter departementets syn kan kirken heller ikke skjermes fra ansvaret for den usikkerheten for framtidige pensjons-

forpliktelser som følger av selve valget av pensjonsordning.

Den regnskapsmessige behandlingen av kirkens pensjonsforpliktelser vil departementet komme tilbake til ved forslaget til åpningsbalanse for det nye rettssubjektet i statsbudsjettet for 2017. På dette området kan det være aktuelt å gi særlige bestemmelser i forskrift (unntak fra regnskapsloven) i medhold av forslaget til kirkeloven § 25 fjerde ledd.

Tilskuddet til egenkapital for Den norske kirke vil departementet komme tilbake til i statsbudsjettet 2017. Departementet legger til grunn at egenkapitalen skal være forsvarlig, gitt de særlige betingelser som vil gjelde for Den norske kirke. Viktige hensyn i denne sammenhengen er kirkens finansieringsordning gjennom årlige statstilskudd, kirkens likviditetsbehov og den lovbestemte begrensningen i kirkens låneadgang.

Øvrige budsjettkonsekvenser i 2017 som departementet vil komme tilbake til i statsbudsjettet for 2017, er særlig knyttet til oppgaver som Den norske kirke selv må ta hånd om etter en utskilling fra statsforvaltningen (IKT-tjenester innen lønn, personal og økonomi, bank-, revisjons- og forsikringstjenester), jf. ovenfor.

Budsjettkonsekvensene av denne saken for tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke vil departementet komme også tilbake til i statsbudsjettet for 2017.

## 4.2 Særskilte spørsmål

### 4.2.1 Opplysningsvesenets fond

I høringsdokumentene i denne saken framholdt departementet at det verken var nødvendig eller hensiktsmessig å foreta en nærmere vurdering av spørsmålet om den underliggende eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Om fondet tilhører staten eller kirken, har vært et omstridt spørsmål siden fondet ble dannet i 1821. I høringsnotatet 2. september 2014 uttalte departementet:

«Om det er kirken eller staten som bør utøve eierrettighetene til fondet, har vært gjenstand for juridisk og politisk diskusjon opp gjennom årene og er fortsatt omstridt. Ved en rettslig selvstendigjøring av kirken kunne det være naturlig nå å ta stilling til den underliggende eiendomsretten til fondet. Etter departementets syn er det ikke nødvendig å ta stilling til spørsmålet i forbindelse med de foreslåtte lovendingene. 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 uttalte samtidig at fondets tilskudd til Den norske kirke for framtiden ville bli overført til Kirkemøtets disposisjon.

*Kirkemøtet 2015 uttalte:*

«Kirkemøtet støtter at Opplysningsvesenets fonds bidrag til Den norske kirke blir overført til Kirkemøtets disposisjon. Kirkemøtet viser til Kirkemøtets uttalelse fra 2006: «Kirkemøtet betrakter Opplysningsvesenets fond som et kirkelig fond som overføres til Den norske kirke» (sak KM 08/06). Kirkemøtet deler likevel departementets vurdering av at det ikke er nødvendig og heller ikke hensiktsmessig, å ta følgene av dette nå.»

Departementet viser til dette. I arbeidet med en helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn og finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, jf. pkt. 2.6, tar departementet sikte på å ta opp eierskaps spørsmålet vedrørende Opplysningsvesenets fond.

### 4.2.2 Den norske kirkes landsfond

Under okkupasjonstiden 1940–1945 avsto prester i Den norske kirke fra å motta lønn fra staten. Prestene ble i stedet lønnet ved gaver fra menighetene og andre innsamlede midler. De oppsparte prestelønningene ble ved stortingsvedtak 13. desember 1956 omdannet til Den norske kirkes landsfond. Vedtektene for Landsfondet ble fastsatt i stortingsvedtaket.

Fondet har et styre på tre medlemmer. Departementet, Kirkerådet og Bispemøtet utpeker ett medlem hver. Etter vedtektene er styrets oppgave

begrenset til å disponere fondets nettoavkastning (bruttoavkastning fratrukket styrehonorar og sekretærgodtgjørelse) til følgende formål:

- a. styrking av prestedtjenesten i økonomisk vanskelige områder
- b. oppføring av kapeller i avsidesliggende strøk
- c. bispedømmerådets arbeid
- d. andre formål til beste for kirken, menighetene og prestene

Tildelingen av tilskudd fra Landsfondet foretas av styret en gang i året på bakgrunn av innkomne søknader etter forutgående kunngjøring. I senere tid har de årlige tilskuddene i hovedsak vært til formål nevnt under bokstav d) over. Departementet har ansvaret for å forvalte og administrere fondet.

Fondets grunnkapital i 1956 var på ca. 8 mill. kroner. Fondets kapital er i dag på ca. 20 mill. kroner. De seneste årene har det av avkastningen årlig vært utdelt i alt ca. kr 400 000 i snitt, fordelt på 5–10 tilskuddsmottakere. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp har vært på ca. kr 60 000, varierende fra kr 10 000 til så mye som kr 200 000 i sjeldne tilfeller.

Landsfondet har begrenset betydning som finansieringskilde for kirken. Samtidig er administrasjonen og forvaltningen av fondet, søknadsbehandlingen og tilhørende tilskuddsforvaltning med rapportering og kontroll i ettertid relativt omfattende. Dessuten bør tilskuddsordningen gjennom Landsfondet ses i sammenheng med at det fra Opplysningsvesenets fond blir gitt tilskudd til kirkelige formål hvert år. Formålet med tilskuddet fra Landsfondet og fra Opplysningsvesenets fond er i praksis sammenfallende.

I høringsnotatet 2. september 2014 uttalte departementet følgende:

«Departementet (...) mener at Den norske kirkes landsfond bør avvikles dersom kirken blir fristilt fra staten. Departementet kan ikke se noen grunn til at staten da bør ha noe ansvar for Landsfondet, eller at det bør beholdes som et særskilt regulert fond. Det omtalte stortingsvedtaket fra 1956 kan i så fall oppheves, og ansvaret for forvaltningen og disponeringen av Landsfondets midler kan legges til Kirkemøtet. I tråd med dette foreslår departementet at Landsfondets kapital blir tilført en selvstendiggjort kirke som egenkapital til fri benyttelse av Kirkemøtet.»

*Kirkemøtet 2015 uttalte:*

«Kirkemøtet støtter også at Den norske kirkes landsfond avvikles som et statlig styrt fond og at kapitalen tilføres det nye rettssubjektet.»

Departementet viser til dette. Forslag om å oppheve stortingsvedtaket fra 1956 vil departementet ta opp i forslaget til statsbudsjett for 2017.

#### **4.2.3 Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningscenter i nord**

Med bakgrunn i forslaget om at Det praktisk-teologiske seminar organiseres ved Det teologiske fakultet, Universitetet i Oslo, mens Kirkelig utdanningscenter i nord overdras til Den norske kirke, tar departementet sikte på at Kulturdepartementets bevilgning til seminaret dels rammeoverføres til Kunnskapsdepartementet, dels innarbeides i rammetilskuddet til Den norske kirke v/Kirkemøtet. Departementet kommer tilbake til forslag om dette i statsbudsjettet for 2017.

Bevilgningen til Det praktisk-teologiske seminar inklusive Kirkelig utdanningscenter i nord er i 2016 på 12,8 mill. kroner.

#### **4.2.4 Konsekvenser mot annen lovgivning**

##### *Arkivlova*

Av forslaget til § 38 i kirkeloven følger det at regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for den virksomheten som skilles ut. Som følge av utskillingen kan det bli aktuelt at Riksarkivaren bestemmer at tidligere arkivmateriale skal avleveres. Dette har i tilfelle budsjettkonsekvenser som departementet vil vurdere i sammenheng med statsbudsjettet for 2017.

##### *Sameloven*

I henhold til sameloven § 3-6 har enhver rett til individuelle kirkelige tjenester på samisk i Den norske kirkes menigheter i forvaltningsområdet for samisk språk. Departementet foreslår ingen endringer i dette. Departementet legger for øvrig til grunn at de foreslåtte lovendringene i praksis ikke vil medføre endringer i anvendelsen av sameovens språkregler på det kirkelige området selv om kirkelige organer ikke lenger vil være organer for staten og prestene ikke lenger vil være stats-tjenestemenn.

##### *Andre lover*

Ved en utskilling vil forvaltningsloven og offentliglova fortsatt gjelde for kirkens nasjonale og regionale organer, se kirkeloven § 38. Det er lagt til grunn at lov om offentlige anskaffelser vil gjelde for Den norske kirke etter utskillingen.

## 5 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### *Til § 2 Kirkelig inndeling*

Paragrafen omhandler Den norske kirkes inndeling i sokn, prostier og bispedømmer og fastsetter soknenes og kirkens rettslige handleevne.

*Første ledd* viderefører gjeldende rett om at soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke. Også den begrensningen og de forutsetningene som ligger i at et sokn ikke kan løses fra Den norske kirke, gjelder fortsatt. Et sokn kan ikke nedlegges på annen måte enn ved å bli en del av ett eller flere andre sokn. Heller ikke kan et sokn opprettes på annen måte enn ved å skilles ut fra allerede eksisterende sokn.

De organene som opptrer på soknets vegne, kan ikke treffe noe gyldig vedtak om at soknet skal søke tilknytning til et annet trossamfunn eller etablere seg som et nytt og selvstendig trossamfunn. Det følger 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.

Forbudet mot å løse soknet fra Den norske kirke innebærer at sokn ikke kan omgjøres til foreninger, selskaper, stiftelser eller liknende juridiske innretninger. Bestemmelsen skal også forstås slik at det å tappe et sokn for midler ved å overføre soknets midler til slike uavhengige innretninger, vil være i strid med den lojaliteten med kirkefelleskapet 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 liturgi og ordningene, herunder kirkelige bøker, som fastsettes av Kirkemøtet i kraft av rollen som kirkens øverste representative organ. Tilsvarende skal soknets kirker bare kunne benyttes til virksomhet som faller inn under de formålene som Kirkemøtet har bestemt.

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.

*Annet ledd* fastsetter soknets, så vel som Den norske kirkes, rettslige handleevne. Formålet med bestemmelsen her er todelt. Dels sikter den mot å videreføre soknets nåværende rettslige selvstendighet. Dels sikter bestemmelsen mot å gi Den norske kirke rettigheter og plikter av et slikt omfang og karakter at også den kan betegnes som et eget rettssubjekt. Den norske kirke kan etter dette inneha privatrettslige rettigheter og plikter, den kan stå som hjemmelshaver til fast eiendom, den kan opptre som arbeidsgiver og den vil ha både aktiv og passiv søksmålskompetanse. Den samme rettslige handleevnen har fortsatt det enkelte sokn.

Annet ledd annet punktum fastsetter at rettssubjektet Den norske kirke ikke kan ta opp lån, garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld. Bakgrunnen for bestemmelsen er at Den norske kirke så godt som fullt ut vil være finansiert av staten gjennom det årlige rammetilskuddet. Rammetilskuddet kan ikke dimensjoneres for betaling av renter og avdrag på lån. Finansieringsgrunnlaget for låneopptak vil da i utgangspunktet være svakt og kan innebære en risiko for at staten regnes som en sikkerhet mot betalingsproblemer. Det er i leddets tredje punktum klargjort at bestemmelsen ikke er til hinder for låneopptak i Opplysningsvesenets fond. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at soknet kan ta opp lån. Adgangen til dette er særskilt regulert i kirkeloven § 16.

Det nye rettssubjektet for Den norske kirke vil ikke være ansvarlig for soknets økonomiske disposisjoner eller hvordan soknet ivaretar sine oppgaver som arbeidsgiver.

Bestemmelser om hvilke organer som opptrer på rettssubjektenes vegne er gitt i § 5 annet ledd (soknet) og § 24 nytt fjerde ledd (Den norske kirke).

*Tredje ledd* viderefører uforandret bestemmelsen fra tidligere første ledd tredje og fjerde punktum. Her bestemmes hvordan de ulike geografiske enhetene i kirken er organisert i forhold til hverandre. Prosti og bispedømme har ikke rettslig selvstendighet slik soknene har, men er kun administrative enheter.

*Fjerde ledd* tydeliggjør at hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av en biskop. Flere bestemmelser i kirkeloven bygger på den underliggende forutsetningen at det skal være prestedtjeneste i hvert sokn. Bestemmelsen her bekrefter de kirkelige organenes ansvar for dette, men uten at formuleringen uttrykker en presis angivelse av prestestillingenes størrelse eller antall. Det skal imidlertid holdes jevnlig gudstjenester i soknet, og medlemmene skal ha tilgang til kirkelige handlinger, sjelsorg og trosopplæring, jf. kirkeloven § 15 annet ledd og tjenesteordningen for menighetsprester § 2.

*Femte ledd* viderefører bestemmelsene i tidligere annet ledd om at det ligger til Kongen å treffe vedtak om endringer i den kirkelige inndelingen. I tredje punktum er det tatt inn en bestemmelse som innebærer at Kongen og departementet vil kunne videreføre gjeldende delegasjon av myndighet vedrørende kirkelig inndeling, selv om den alminnelige delegasjonsadgangen er opphevet, jf. § 23 tidligere syvende ledd. Det er ikke lovfestet særskilte regler for behandlingen av slike saker, ut over bestemmelsen i § 11 annet ledd om at menighetsmøtet skal gis anledning til å uttale seg om soknereguleringer. Dette er ellers et område Kirkemøtet vil kunne foreslå retningslinjer for, jf. § 24 tredje ledd bokstav e. For øvrig følger det av god forvaltningsskikk at berørte instanser gis anledning til å uttale seg før det gjøres vedtak om endringer i kirkelig inndeling.

*Sjette ledd* viderefører bestemmelsen fra tidligere tredje ledd, men slik at regler for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter nå fastsettes av Kirkemøtet. Bestemmelsen gir ikke Kirkemøtet hjemmel for å påføre staten eller kommunen nye økonomiske forpliktelser.

#### *Til § 2 a Staten økonomiske ansvar*

I ny § 2 a gis bestemmelse om statens økonomiske ansvar for Den norske kirke. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at ansvaret for finansiering av Den norske kirke er delt mellom stat og kommune. Kommunenes økonomiske ansvar er regulert i kirkeloven § 15. Formålet med bestemmelsen i § 2 a er å angi de overordnede rammene for ansvarsdelingen mellom staten og kommunen. Bestemmelsen innebærer at den kirkelige virksomheten som fram til reformen har vært finansiert av staten, forblir et statlig finansieringsansvar. Det omfatter for det første prestedtjenesten, herunder prostenes og biskopenes virksomhet. For det andre omfattes kirkens virksomhet regionalt

og nasjonalt, dvs. biskopenes og bispedømmenes administrasjoner, Kirkerådets sekretariat og de administrative støttefunksjoner knyttet til øvrige sentralkirkelige organer som blant annet Bispemøtet, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og Samisk kirkeråd. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål, som i dag omfatter blant annet tilskudd til trosopplæring og diakonitjeneste i menighetene og kirkens arbeid blant døve. Statstilskuddet til Den norske kirke skal gis på grunnlag av budsjettsøknad fra Kirkemøtet, og tilskuddet vil bli fastsatt gjennom de årlige statsbudsjettene.

#### *Til § 3 Tilhørighet og medlemskap*

Bestemmelsene om tilhørighet og medlemskap i § 3 er i hovedsak en videreføring av gjeldende ordninger. For at Kirkemøtet eventuelt skal kunne legge til rette for mer omfattende bruk av elektroniske løsninger ved innmelding og utmelding av Den norske kirke er det foretatt noen mindre justeringer i paragrafens nummer 8 første ledd.

Med sikte på økt kirkelig selvstendighet er myndighet til å treffe vedtak på noen saksområder flyttet fra departementet til Kirkemøtet eller Kirkerådet. Det gjelder paragrafens nummer 8 første ledd tredje punktum (Kirkerådet beslutter om sted for utmelding) og nummer 8 fjerde ledd (Kirkemøtet gir regler om fremgangsmåten ved innmelding og utmelding). Sammenhengen mellom føring av medlemsregister og regler for inn- og utmelding tilsier at Kirkemøtet også bør ha myndighet til å gi nærmere regler om føring av medlemsregisteret. Dette er fastsatt i nummer 10 annet punktum.

#### *Til § 4 Stemmerett og valg*

Bestemmelsen om stemmerett innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende ordninger. Med sikte på økt kirkelig selvstendighet er det i femte ledd fastsatt at Kirkemøtet gir regler om kirkelig manntall og om innføring i dette. Myndigheten lå tidligere til departementet. Endringen innebærer at det ikke lenger vil være behov for å avklare forholdet mellom kompetanse etter denne bestemmelsen og Kirkemøtets myndighet til å fastsette regler for de kirkelige valgene, jf. § 6 første ledd, § 12 fjerde ledd og § 23 andre ledd.

#### *Til § 9 Menighetsrådets oppgaver*

I paragrafen om menighetsrådets oppgaver videreføres i all hovedsak gjeldende rett.

*Fjerde ledd* er språklig revidert som følge av at det ikke lenger finnes kirkelige embeter som menighetsrådet medvirker ved utnevning til.

*Attende ledd* er endret slik at departementet ikke lenger kan pålegge menighetsrådet å skaffe til veie opplysninger, gi uttalelser eller utføre oppgaver. Endringen er begrunnet i at departementet ikke lenger ivaretar oppgaver i den kirkelige forvaltningen som forutsetter en slik hjemmel. Det innføres ikke en tilsvarende hjemmel for Kirkemøtet til å delegere myndighet og pålegge menighetsrådets oppgaver, se merknaden til § 14.

#### *Til § 11 Menighetsmøtets oppgaver*

*Første ledd* er språklig endret slik at formuleringene om menighetsmøtets avgjørelsesmyndighet ved innføring av ny liturgi mv. er justert i samsvar med ordlyden i § 24 annet ledd annet punktum. Med «gudstjenstlige bøker» menes det samme som den tidligere formuleringen «godkjent salmebok og liturgi». Formålet med endringen i paragrafens første ledd er å klargjøre at menighetsmøtets myndighet er begrenset til å gjelde innføring av slike liturgiske ordninger og bøker som Kirkemøtet til enhver tid har godkjent for bruk i menighetene.

*Tredje ledd* er endret slik at menighetsmøtet ikke lenger vil ha plikt til å avgi uttalelse når departementet ber om det. Begrunnelsen er den samme som for tilsvarende endringer i §§ 9 og 14.

#### *Til § 14 Kirkelig fellesråds oppgaver*

*Femte ledd* er endret slik at verken Kongen eller departementet lenger kan pålegge kirkelig fellesråd å utføre oppgaver. Tidligere bestemmelse har gitt hjemmel for delegasjon, men denne adgangen har ikke vært benyttet. Det innføres ikke en tilsvarende hjemmel for Kirkemøtet til å delegere myndighet og pålegge kirkelig fellesråd oppgaver, jf. merknaden til § 9.

#### *Til § 21 Oppføring av ny kirke mv.*

Bestemmelsene i § 21 er i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Etter de tidligere kirkerettslige bestemmelsene har departementet ved brev 15. april 2000 gitt biskopene fullmakt til å godkjenne ombygging og utvidelse av kirke, og til å tillate bebyggelse nærmere enn 60 meter fra kirke i spredtbygd område. Før biskopen treffer vedtak i medhold av denne fullmakten skal saken forelegges Riksantikvaren til uttalelse dersom kirken er bygget før 1850 eller oppført på Riksanti-

kvarens liste over særlig verneverdige kirker bygget etter 1850.

Riksantikvaren kan påklage biskopens vedtak til departementet.

Alle kirker oppført før 1650 er automatisk fredet, og det er forbud mot inngrep etter kulturminneloven §§ 3 og 15 fjerde ledd.

Anskaffelse og avhendelse av kirkens inventar og utstyr skal godkjennes av biskopen, jf. kirkeloven § 18 tredje ledd, jf. også Retningslinjer for bruk av liturgiske klær, fastsatt av Kirkemøtet 11. november 1988 (KM 20/88).

Departementet ønsker å videreføre den omtalte delegasjonen av sin myndighet til biskopene. Det er begrunnet i ønsket om kirkelig selvråderett på området, men også i behovet for en best mulig samordning mellom myndighetsutøvelse etter kulturminneloven, departementets myndighet etter kirkeloven § 21 og biskopenes myndighet etter kirkeloven § 18.

Når biskopene ikke lenger er statlige embets- eller tjenestemenn, kan departementet bare gi biskopene fullmakt til å treffe vedtak når det har særlig lovhjemmel for det. Slik hjemmel er gitt i paragrafens nye sjette ledd.

#### *Til § 22 Prostiråd*

Paragrafen inneholdt tidligere bestemmelser om prostiråd og prostimøte. Disse bestemmelsene oppheves.

De tidligere bestemmelsene innebar ingen plikt til å opprette slike organer i prostiet. Dersom man valgte å danne prostiråd og avholde prostimøte, kunne disse organene likevel ikke treffe vedtak som var bindende for det enkelte menighetsrådet eller andre organer. Det vil fortsatt uten hjemmel i lov kunne opprettes utvalg og holdes møter i prostiet dersom det er ønskelig. Kirkemøtet har i medhold av tidligere § 22 fastsatt regler for valg av prostiråd og formene for deres virksomhet (15. november 1996 (KM 18C/96)). Bestemmelsene vil i all hovedsak, om ønskelig, kunne videreføres på annet grunnlag.

#### *Til § 23 Bispedømmeråd*

Bispedømmerådene vil som regionale organer fortsatt utøve myndighet som er hjemlet i lov. Det gjelder i særlig grad godkjennings- og klagemyndighet etter gravferdsloven, jf. lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser kremasjon og gravferd § 4 første ledd, § 21 første ledd og § 24 første ledd. Også i medhold av kirkeloven vil bispedømmerådet fortsatt på en del punkter utøve blant annet god-

kjenningsmyndighet, jf. kirkeloven § 16 første og fjerde ledd, § 18 tredje ledd, § 19 første og annet ledd, § 20 annet ledd og § 38 annet ledd.

I praksis vil likevel bispedømmerrådet nå hovedsakelig opptre på vegne av det rettssubjektet for Den norske kirke som er etablert ved endringene i § 2. Rådenes myndighet til dette vil bli fastsatt av Kirkemøtet, som er rettssubjektets øverste organ, jf. merknadene til §§ 2 og 24.

Lovbestemmelsen om bispedømmerråd i kirkeloven § 23 er på denne bakgrunnen kortet ned. Paragrafens tidligere fjerde ledd (om avholdelse av bispedømmemøter), femte ledd (om fordeling av statlige tilskudd) og sjette ledd (om tilsetting av prester og proster) er opphevet. Det vil etter dette være opp til Kirkemøtet å beslutte om bispedømmerrådet fortsatt skal ivareta slike oppgaver, eller gis andre funksjoner.

*Annet ledd* er endret med sikte på å overlate til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om hvor mange varamedlemmer som skal velges for de ulike kategoriene medlemmer.

*Fjerde ledd* klargjør at Kirkerådet kan pålegge bispedømmerrådene oppgaver og delegerer myndighet til dem, uten å gå veien om Kirkemøtet. Slike bestemmelser vil måtte holdes innenfor rammer som Kirkemøtet trekker opp. At Kirkerådet bør ha adgang til å bemyndige bispedømmerrådene direkte, er begrunnet i behovene for fleksibilitet og tilstrekkelig administrativt handlingsrom særlig innenfor personal- og økonomiforvaltningen. Kongen eller departementet vil ikke lenger kunne pålegge bispedømmerrådene oppgaver eller delegerer myndighet til dem uten særskilt hjemmel, jf. merknadene til §§ 9 og 14. I fjerde ledds siste punktum er det fastsatt at bispedømmerrådene i tillegg til å ivareta lovpålagt myndighet og oppgaver på vegne av Den norske kirke, også kan utføre oppgaver for ett eller flere sokn. Bestemmelsen gir ingen myndighet til å gripe inn i soknets selvstendighet, men omfatter bare oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsrådet eller kirkelige fellesrådet. En tilsvarende bestemmelse er gitt i § 14 femte ledd om kirkelig fellesråds adgang til å utføre oppgaver for menighetsråd. Bestemmelsene sikter mot å gi fleksible rammer for den lokale og regionale organiseringen av kirkelige oppgaver.

#### *Til § 24 Kirkemøtet*

Den helt sentrale endringen i forvaltningsreformen er at Den norske kirke gis rettslig selvstendig handleevne, og at den tidligere statskirkelige virksomheten ved det omdannes og framstår som

et selvstendig rettssubjekt med Kirkemøtet som øverste organ.

Fortsatt vil Kirkemøtet på en rekke områder kunne fastsette regler om den kirkelige virksomheten med hjemmel i lov, jf. kirkeloven § 2 sjette ledd, § 3 nummer 8 og 10, § 4 femte ledd, § 6 første ledd, § 8 tredje ledd, § 10 tredje ledd, § 11 første ledd, § 12 fjerde ledd, § 13 tredje ledd, § 20 tredje ledd, § 23 annet og fjerde ledd, § 26 tredje ledd, § 27 første ledd, § 29 første ledd, § 31 første, tredje og fjerde ledd og § 37 første og annet ledd.

Fortsatt skal Kirkemøtet etter annet ledd i § 24 ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter, vekke og nære det kristelige liv, fremme samarbeid i kirken, verne og fremme samisk kirkeliv og ivareta kirkens internasjonale og økumeniske oppgaver.

Det videreføres også at Kirkemøtet, på grunnlag av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ, skal fastsette alle gudstjenstlige bøker i kirken. Kirkemøtet har myndighet til å fastsette liturgier for gudstjenester og kirkelige handlinger, salmebok og liturgisk musikk, tekstbok for Den norske kirke og det regelverket som knytter seg til dette. Kompetansen omfatter ikke myndighet til å pålegge stat og kommune økonomiske eller administrative forpliktelser.

I det liturgiske regelverket er fra gammelt av også slike spørsmål som vilkår for dåp, godkjenning av faddere og spørsmål om utelukkelse fra nattverden inntatt, uten at relasjonen mellom kirkemedlemmet og trossamfunnet i slike saker har vært regulert som egentlige rettigheter og plikter i rettslig forstand. Heller ikke bestemmelsen i kirkeloven § 24 annet ledd sikter mot å gi hjemmel til å regulere kirkemedlemmenes rettigheter eller plikter i rettslig forstand.

*Tredje ledd* bokstav c annet punktum er opphevet. Den tidligere bestemmelsen fastsatte at Kirkemøtets vedtak om kvalifikasjonskrav og tjenesteordning for stillingstyper som også omfattet statlige stillinger, trengte godkjenning av departementet. Bestemmelsen oppheves som gjenstandsløs fordi det ikke lenger skal finnes statlige stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirke-musikk.

*Fjerde ledd* fastsetter at det er Kirkemøtet som treffer avgjørelser og opptre på Den norske kirkes vegne når det ikke er fastsatt i lov eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ. Kirkerådet ivaretar etter § 25 rollen som det utøvende organet for Kirkemøtet og dermed for det nye rettssubjektet. Også Bispemøtet, bispedømmerrådene, biskopene, prostene og even-

tuell nemnd oppnevnt i medhold av § 27 kan på nærmere angitte områder bemyndiges til å treffe avgjørelser på vegne av rettssubjektet, jf. § 24 nytt åttende ledd.

*Femte ledd* sier at 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. Bestemmelsen gjelder bare det nye rettssubjektet, og det er i § 35 annet ledd en lignende bestemmelse vedrørende tariffavtaler og kollektiv arbeidsoppsigelse for så vidt gjelder soknets arbeidsgiveransvar. I merknaden til den paragrafen het det at den «gir nødvendig hjemmel for at det kan inngås gjennomgående tariffavtaler der en fellessammenslutning opptrer på vegne av de enkelte menighetsråd og kirkelige fellesråd» (Ot.prp. nr. 64 (1994–95) side 61).

Det overordnede arbeidsgiveransvaret for tilsatte i rettssubjektet Den norske kirke ligger til Kirkemøtet som følge av at det i alminnelighet er Kirkemøtet som treffer avgjørelser og opptrer på Den norske kirkes vegne. I hovedsak vil Den norske kirkes arbeidsgivermyndighet være av privatrettslig karakter. Særskilt lovhjemmel for å kunne avstå råderett til en arbeidsgiverorganisasjon framtrer derfor ikke som like nødvendig her som det var for soknet. Det er likevel ansett som hensiktsmessig med en slik bestemmelse for å skape tydelighet.

Bestemmelsen krever at Kirkemøtet treffer vedtak om eventuell innmelding av rettssubjektet Den norske kirke i en arbeidsgiverorganisasjon. At Kirkemøtet må treffe et formelt vedtak om innmelding, er ikke til hinder for at Kirkerådet kan forberede og følge opp Kirkemøtets vedtak. Lovbestemmelsen sperrer for eksempel ikke for at Kirkerådet gjennomfører forhandlinger med aktuelle arbeidsgiverorganisasjoner og faktisk inngår en avtale med en arbeidsgiverorganisasjon. En forutsetning for det siste vil imidlertid være at Kirkemøtet treffer vedtak om innmelding. Et eventuelt vedtak i Kirkemøtet om innmelding av rettssubjektet Den norske kirke i en arbeidsgiverorganisasjon vil gripe inn i og begrense Kirkerådets alminnelige, utøvende arbeidsgivermyndighet i rettssubjektet.

*Åttende ledd* gir en bestemmelse om at Kirkemøtet kan delegere sin myndighet til Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene og prostene og eventuell nemnd oppnevnt i medhold av § 27. Det tydeliggjør at også biskopene og prostene vil omfattes av bestemmelsen i kirkeloven § 38 første ledd, altså slik at forvaltningsloven og offentlig-lova ville gjelde for deres virksomhet.

Den nye delegasjonsbestemmelsen omfatter offentlig myndighet som utøves med hjemmel i lov. Bestemmelsen gjelder også fullmakter som kirkelige organer gis på andre rettslige grunnlag, for eksempel privat autonomi, til å treffe beslutninger og opptre på vegne av rettssubjektet Den norske kirke.

#### *Til § 25 Kirkerådet*

*Første ledd* er endret slik at det ikke lenger er lovregulert når Kirkerådet skal velges, hvor mange medlemmer organet skal bestå av eller for hvor lang periode Kirkerådets medlemmer skal være i funksjon. Etter den nye bestemmelsen vil det være opp til Kirkemøtet å beslutte om dette. Paragrafens første ledd begrenser seg til å fastsette at Kirkemøtet skal velge medlemmer med personlige varamedlemmer til et Kirkeråd, og at en biskop med varamedlem valgt av Bispemøtet skal inngå i Kirkerådet. Bakgrunnen for endringen er at Kirkerådets rolle og ansvar er endret, og at det som følge av dette kan være behov for mer åpne lovbestemmelser om Kirkerådets sammensetning og valg. Formålet med endringen er å fjerne lovhindringer for at Kirkemøtet for eksempel kan ansvarliggjøre Kirkerådet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden.

*Tredje ledd* sikter mot å klargjøre Kirkerådets rolle som utøvende organ for Kirkemøtet, og dermed for rettssubjektet Den norske kirke. Bestemmelsen om at Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå erstatter den tidligere formuleringen i annet ledd om at Kirkerådet leder arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger.

*Fjerde ledd* fastsetter en særlig bestemmelse om Kirkerådets ansvar for at økonomiforvaltningen er forsvarlig. Det er Kirkerådet som fastsetter regnskapet for Den norske kirke. For regnskapet gjelder regnskapsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift. Bakgrunnen for bestemmelsen er at Kirkemøtet skal beslutte hvordan statens rammetilskudd på formål og oppgaver skal fordeles. Kirkemøtet er likevel ikke som organ egnet for økonomioppgaver ellers. Kirkerådet bestemmes derfor som det organet som har ansvar for økonomien i rettssubjektet Den norske kirke. Kirkerådet forpliktes gjennom denne lovbestemmelsen også til å følge opp tilskudd som er videreformidlet til andre instanser på vegne av Kirkemøtet. Det vil være Kirkemøtet som bestemmer hvilke formål og instanser som skal tilgodeses, og med hvilket beløp. Ansvar for den videre budsjett- og økonomioppfølgningen ligger etter bestemmelsen til



Kirkerådet. Det medfører at Kirkerådet kan stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende. Og det innebærer at det er Kirkerådet som har ansvar for å rapportere om bruken av midlene både overfor Kirkemøtet og overfor staten som bevilgende myndighet.

Den tidligere bestemmelsen i tredje ledd om tilsetting av daglig leder og øvrig personale i Kirkerådets sekretariat oppheves. Også den tidligere bestemmelse om at Kirkerådet tilsetter biskoper etter forskrift om fremgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet oppheves. Kirkemøtet vil etter dette kunne organisere utøvelse av arbeidsgiveransvaret overfor disse arbeidstakerne på et friere grunnlag, innenfor de begrensningene som følger av alminnelig arbeidsrett og avtalemessige forhold.

#### *Til § 26 Bispemøtet*

Bestemmelsen om Bispemøtet er endret slik at det er overlatt til Kirkemøtet å pålegge organet oppgaver og gi nærmere bestemmelser for møtene. Myndigheten lå tidligere til Kongen, og endringen er begrunnet i at biskopene ikke lenger utnevnes av Kongen som embetsmenn.

#### *Til § 27 Nemnd*

Den tidligere § 27 om Den norske kirkes lærenemnd oppheves. Når arbeidsgivermyndigheten nå er overført til det nye rettssubjektet for Den norske kirke, er det ikke lenger behov for lovregulering av en lærenemnd.

I stedet er det nå tatt inn en ny bestemmelse i § 27, som samtidig har fått ny overskrift, som fastsetter at Kirkemøtet kan oppnevne en særskilt nemnd. Kirkemøtet får myndighet til å fastsette hvilke saker nemnda skal avgjøre, og til å gi nærmere regler om nemndas arbeid. Medlemmer til nemnda skal oppnevnes av Kirkemøtet.

Bestemmelsens formål er å legge til rette for at Kirkemøtet kan etablere hensiktsmessige klageordninger for saker som normalt avgjøres av de regionale- og sentrale organene for Den norske kirke. Nemnda vil også kunne treffe førstehåndsvedtak i saker, for eksempel i disiplinærsaker vedrørende biskoper. Den viktigste begrensningen når det gjelder sakstyper er at nemnda ikke kan omgjøre vedtak truffet av soknets organer. Nemnda kan etter dette bare avgjøre klager på vedtak truffet av organer for rettssubjektet Den norske kirke, dvs. Kirkerådet og de organene som er opplistet i kirkeloven § 24 åttende ledd, med unntak for nemnda selv. Nemnda kan ikke avgjøre

klage på vedtak fattet av Kirkemøtet. Både lov- hjemlet myndighetsutøvelse og vedtak på mer privatrettslig grunnlag i disse organene kan Kirkemøtet beslutte at skal kunne overprøves i nemnda. Nemnda kan imidlertid bare tillegges å overprøve vedtak som er truffet av annet organ i medhold av lov når det er gitt særskilt hjemmel for klageadgang.

Dersom Kirkemøtet ønsker å fastsette særskilte klageregler for kirkelig behandling av saker som gjelder oppsigelse, suspensjon og avskjed for tilsatte i rettssubjektet Den norske kirke, må disse avstemmes mot arbeidsmiljølovens alminnelige prosessregler for slike saker, jf. arbeidsmiljølovens kapittel 15 og 17.

I tillegg til slike saker som faller inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser, antar departementet at Kirkemøtet særlig vil kunne vurdere å legge klagemyndighet til den omtalte nemnda i saker der det er truffet vedtak etter kirkeloven §§ 29 og 31 om henholdsvis dispensasjon fra krav om medlemskap i Den norske kirke og tap av presterettigheter.

#### *Til § 29 Krav om medlemskap. Politiattest*

*Første ledd* annet punktum er endret slik at det vil være opp til Kirkemøtet å bestemme hvem som skal kunne dispensere fra paragrafens medlemskapskrav, og hvilke regler som skal gjelde for saksbehandling og eventuell klage, jf. ovenfor om § 27.

#### *Til § 31 Prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste*

De bestemmelsene som tidligere var gitt i § 31 *Krav til praktisk-teologisk utdanning*, § 32 *Tap av presterettigheter* og § 34 *Tjenesteordninger* er nå samlet i en felles § 31 om prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste.

I hovedsak innebærer paragrafen at tidligere bestemmelser og praksis videreføres.

*Første ledd* overlater til Kirkemøtet å fastsette kvalifikasjonskrav for tilsetting og ordinasjon av prester. Slike krav var tidligere gitt i lovs form.

*Annet ledd* gir en ny bestemmelse som skal sikre at prester, proster og biskoper fortsatt kan utøve sin tjeneste på et så uavhengig grunnlag som deres ordinasjonsforpliktelse forutsetter. Bestemmelsen innebærer en viss begrensning på alle som organiserer prestedtjeneste med tilknytning til Den norske kirke, også Forsvaret og helseinstitusjoner. Bestemmelsen er gitt for å ivareta hensyn tilsvarende de som gjør seg gjeldende for enkelte andre profesjoner som for eksempel

helsepersonell, forskere og dommere, jf. helsepersonelloven § 16, universitetsloven § 1-5 og domstolloven kapittel 1.

*Tredje ledd* gir lovhjemmel for å frata en person som er ordinert til prestetjeneste i Den norske kirke de fullmaktene som ble gitt i ordinasjonen (presterettighetene). Følgen av et slikt vedtak er at vedkommende ikke lenger har de kvalifikasjonene som kreves for å være tilsatt som prest i Den norske kirke, og heller ikke kan forrette gudstjenester eller kirkelige handlinger. Vilkår som må være oppfylt for å treffe slikt vedtak er angitt i bestemmelsen. Presten må gjøre seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig brudd på ordinasjonsforpliktelsene for at det skal være grunnlag for å frata vedkommende retten til å utføre prestetjeneste. Formuleringen sikter mot å klargjøre at vilkårene som settes for tap av presterettigheter etter denne paragrafen, samsvarer med de materielle vilkårene for avskjed etter arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven § 15-14. Kirkemøtet gir nærmere regler om saksbehandling og klageadgang for slike saker, jf. merknaden til § 27.

*Fjerde ledd* gir Kirkemøtet den myndigheten som Kongen tidligere hadde til å fastsette tjenesteordning og gi nærmere regler om vilkår mv. for prester, proster og biskoper. Denne myndigheten går noe ut over det som følger av Kirkemøtets arbeidsgivermyndighet, blant annet ved at § 31 fjerde ledd et stykke på vei vil gjelde for alle ordinerte prester i Den norske kirke, uavhengig av ansettelsesforhold (for eksempel i private organisasjoner, helseforetak eller Forsvaret). En slik lovhjemmel gjør det mindre aktuelt å trekke klare grenser for hva som på den ene side faller inn under Kirkemøtets liturgimyndighet som øverste representative organ i Den norske kirke, og på den annen side hører under Kirkemøtets alminnelige overordnede arbeidsgivermyndighet for tilsatte i rettssubjektet Den norske kirke.

#### *Til § 32*

Paragrafen oppheves og de aktuelle bestemmelser videreføres i § 31 tredje ledd, se over om § 31.

#### *Til § 34*

Paragrafen oppheves og de aktuelle bestemmelser videreføres i § 31 fjerde ledd, se over om § 31.

#### *Til § 37 Kirkebokføring*

Første ledd viderefører bestemmelsen som gir hjemmel for føring av kirkebøker med registre

over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet, samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Registerne er etter personopplysningsloven § 33 unntatt fra konsesjonsplikt.

*Annet ledd* gir hjemmel for at den tidligere ordningen med papirbaserte kirkebøker kan erstattes av en ordning der informasjonen om utførte kirkelige handlinger registreres i medlemsregisteret for Den norske kirke. Som hovedregel legges til grunn at det da fortsatt skal registreres de opplysninger som kirkebøkene, slik de i dag er utformet, gir grunnlag for. Dette omfatter i tillegg til den personen som er gjenstand for den kirkelige handlingen, også foreldre og faddere ved dåp, foreldre ved konfirmasjon og forlovere ved ekteskapsinngåelse. Ved kgl.res. 8. juni 2012 ble tidligere bestemmelser om papirbasert kirkebokføring opphevet, noe som medførte at denne kunne erstattes av elektronisk registrering.

Myndighet til å treffe beslutning om hvilken måte elektronisk registrering skal skje på er nå lagt til Kirkemøtet. Kirkemøtet har også fått myndighet til å fastsette nærmere regler om den registerføringen som tidligere ble betegnet som kirkebokføring. Slike regler vil kunne omfatte oppgave- og ansvarfordeling mellom ulike kirkelige instanser, og også regler om hvilke opplysninger som skal registreres, dokumentasjonskrav etc.

#### *Til § 38 Saksbehandlingsregler*

*Første ledd* viderefører bestemmelsen om at forvaltningsloven og offentleglova gjelder for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer. I tillegg fastsettes det nå at også reglene om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for disse, jf. lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv, Kapittel II.

Det nye rettssubjektet for Den norske kirke vil være en særlig, lovregulert størrelse, slik også det enkelte soknet er. Det vil ikke være naturlig generelt å karakterisere de organene som opptrer på vegne av det nye rettssubjektet, som forvaltningsorganer, se forvaltningsloven § 1. Det er dette som er bakgrunnen for at det her er særskilt fastsatt at forvaltningsloven og offentleglova skal gjelde for virksomheten i de lovbestemte kirkelige organene, og ikke bare i saker hvor de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum.

Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd regnes avgjørelser som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann som enkeltvedtak. Det samme gjel-

der vedtak om ileggelse av ordensstraff eller tilståelse av pensjon. Det kan være noe uklart om dette også vil gjelde for tilsatte som har soknet eller rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver. Departementet legger til grunn at kirken som arbeidsgiver i hovedsak bør føres inn under den alminnelige arbeidsrettslige lovgivning, og at tjenestemannsloven og andre særlige regler for offentlige tjenestemenn ikke bør gjelde her. Med sikte på en slik klargjøring er det tatt inn et nytt annet punktum i § 38 første ledd som sier at «for saker om ansettelse, oppsigelse eller andre personalsaker kommer likevel bare forvaltningslovens kapittel II og III til anvendelse», jf. tilsvarende bestemmelse i helseforetaksloven § 5 første ledd.

Departementet antar at ulovfestede, forvaltningsrettslige regler, for eksempel det generelle prinsippet om forsvarlig saksbehandling og myndighetsmisbrukslæren, vil gjelde. Det innebærer blant annet at det ikke skal tas utenforliggende hensyn, at avgjørelser ikke skal være vilkårlige eller sterkt urimelige og det skal ikke være usaklig forskjellsbehandling. Det vil også være naturlig at de lovfestede og ulovfestede forvaltningsrettslige reglene vil 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 siste vil være liturgiske bestemmelser og andre kirkelige anordninger som ikke krever hjemmel i lov og ikke i rettslig forstand etablerer rettigheter eller plikter.

*Annet ledd* videreføres med en språklig korrigering av kortnavnet på offentleglova.

Begrensningen av klageadgangen følger blant annet av at den kirkelige rådsstrukturen ikke er hierarkisk i den forstand at de kirkelige rådene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre. Klageadgangen må derfor fastsettes særskilt. Dette er for eksempel gjort i bestemmelsens annet ledds annet og tredje punktum for så vidt gjelder klage på vedtak etter offentlighetslova.

I paragrafens tidligere fjerde ledd var det gitt særlige saksbehandlingsregler for Kongens og

departementets behandling av saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. 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. Når statens arbeidsgiveransvar for kirkelig tilsatte avvikles, vil det ikke lenger være samme behov for at Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som bestemmelsen gjelder for. Bestemmelsen blir derfor opphevet. Statlige organer som behandler kirkesaker, vil ellers på alle områder være omfattet av forvaltningslovens alminnelige bestemmelser, blant annet om utrednings- og informasjonsplikt, og av det generelle kravet om forsvarlig saksbehandling.

#### *Til § 39 Avgrensning av lovens virkeområde*

Etter § 39 tidligere annet punktum kunne Kongen gi bestemmelser om gudstjeneste og kirkelige handlinger og øvrig geistlig tjeneste på Svalbard. På bakgrunn av at Grunnlovens tidligere § 16 er opphevet, og Kongens kirkelige anordningsmyndighet med det avviklet, oppheves bestemmelsen i kirkeloven § 39 annet punktum.

#### *Til § 40 Overgangsregler ved omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt*

Nåværende § 40 blir ny § 41. I den nye § 40 inntas bestemmelser som regulerer omdanningen av Den norske kirke til eget rettssubjekt.

*Første ledd* gjelder overføring av forpliktelser til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Omdanningen av den statskirkelige virksomheten til et eget rettssubjekt for kirken foreslås skje ved at virksomhetens rettigheter og forpliktelser overføres til det nye rettssubjektet.

Bestemmelsen i første ledd annet punktum sikter mot å hindre kreditorer og andre rettighetshavere knyttet til den virksomheten som skal overføres til rettssubjektet, å motsette seg at Den norske kirke i forbindelse med omdanningen overtar statens forpliktelser. Forslaget har sammenheng med at det til den virksomheten som skal overføres, er knyttet løpende kontrakter av forskjellige typer. Dette kan dreie seg om kontrakter om leie av bygninger, innkjøp av varer og tjenester med videre. Ved omdanning til selvstendig rettssubjekt er det forutsatt at slike avtaler skal overføres til rettssubjektet.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med at statens forpliktelser etter vanlige formuerettslige regler ikke kan overføres til et selvstendig retts-

subjekt med frigjørende virkning for staten, uten medkontrahentens samtykke. For å avklare forholdet omkring overføring av forpliktelser til rettssubjektet og avskjære eventuelle innsigelser fra medkontrahentene, forslås en lovbestemmelse som innebærer en automatisk kontraktsovergang uten at kreditorene og eventuelle andre rettighetshavere kan motsette seg dette.

Det går fram av forslaget at staten er fritatt for ansvar når forpliktelsen er overført til rettssubjektet for Den norske kirke.

Bestemmelsen forutsetter at kreditors rettslige eller faktiske dekningsmuligheter som følge av overføringen ikke blir forringet.

*Annet ledd* inneholder en særregel om overføring av offentlige rettigheter mv. fra staten til Den norske kirke uten nærmere tillatelse fra vedkommende offentlige myndighet. Forslaget vil lette omdanningen, da man med hjemmel i den foreslåtte lovbestemmelsen kan overføre offentlige rettigheter mv. til rettssubjektet for Den norske kirke uten en individuell saksbehandling. Det vil blant annet kunne gjelde akkreditering av utdanning ved Kirkelig utdannings-senter i nord.

Tilsvarende bestemmelse har vært vanlig ved tidligere omdanninger av statlige virksomheter til selskaper.

*Tredje ledd* gir kirkelig tilsatte som overdras fra staten til Den norske kirke rett til uttak av avtalefestet pensjon (AFP) gjennom Statens pensjonskasse (SPK) i samsvar med det som gjelder for statlige tilsatte. Retten forutsetter medlemskap i SPK og gjelder fram til 1. januar 2021. Den som er tilstått AFP før 1. januar 2021, beholder AFP også etter denne datoen etter ellers gjeldende regler.

*Til § 41 Ikraftttredelse og opphevelse av andre lover m.v.*

I paragrafen videreføres bestemmelsene som tidligere var gitt i § 40.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.)

#### I

I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

#### § 2 *Kirkelig inndeling*

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

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

*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.

§ 2 a skal lyde:

#### § 2 a *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.*

§ 3 nummer 8 første ledd skal lyde:

Innmelding i, og utmelding av Den norske kirke skjer ved henvendelse til kirkebokføreren på bostedet eller til Kirkerådet. Utmelding kan

*alltid 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.*

§ 3 nummer 8 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 3 nummer 10 nytt annet punktum skal lyde:

*Regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.*

§ 4 femte ledd skal lyde:

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

§ 9 fjerde ledd skal lyde:

*Menighetsrådet medvirker ved tilsetting i kirkelige stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid.*

§ 9 åttende ledd skal lyde:

*Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som kirkelig myndighet ber om.*

§ 11 første ledd skal lyde:

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

§ 11 tredje ledd skal lyde:

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

§ 14 femte ledd skal lyde:

*Kirkelig fellestråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.*

§ 21 nytt sjette ledd skal lyde:

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

§ 22 oppheves.

§ 23 skal lyde:

§ 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 forholds- tallsvalg, 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 for fire år. Kirkemøtet gir nærmere regler om valget, herunder regler om antallet varamedlemmer og 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 utfører 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 skal lyde:

§ 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*,
- d) gir regler om kirkens inventar og utstyr,
- e) foreslår retningslinjer for kirkelig inndeling.

*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 bestemmelse i loven her godkjenne forsøk med valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fellesråd og bispedømmeråd. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

*Kirkemøtet kan delegerer sin myndighet til Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene, prostene og til eventuell nemnd opprettet i medhold av § 27.*

§ 25 skal lyde:

§ 25 *Kirkerådet*

*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 om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.*

Kirkerådet skal ha en daglig leder av virksomheten.

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

§ 26 annet ledd skal lyde:

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 Kirkemøtet.

§ 26 tredje ledd skal lyde:

*Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser for møtene.*

§ 27 skal lyde:

§ 27 *Nemnd*

*Kirkemøtet kan oppnevne en særskilt nemnd og overlate til denne å avgjøre saker og fastsette nærmere regler for nemndas arbeid.*

*Nemnda kan ikke omgjøre vedtak truffet av soknets organer.*

§ 29 første ledd annet punktum skal lyde:

*Det kan dispenseres fra kravet når særlige grunner tilsier det etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet.*

§ 31 skal lyde:

§ 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 som gjør seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig brudd på ordinasjonsforpliktelsen, 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 mv. for prester, proster og biskoper.*

§ 32 oppheves.

§ 34 oppheves.

§ 37 første ledd annet punktum skal lyde:  
Nærmere regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.

§ 37 annet ledd skal lyde:

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

§ 38 første ledd skal lyde:

Forvaltningsloven, *offentleglova* og *regler om offentlige organer i arkivlova* gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer. For saker om ansettelse, oppsigelse eller andre personalsaker kommer likevel bare forvaltningsloven kapittel II og III til anvendelse.

§ 38 annet ledd skal lyde:

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.

§ 38 fjerde ledd oppheves.

§ 39 første ledd annet punktum oppheves.

40 skal lyde:

§ 40 *Overgangsregler ved omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt*

*Ved omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt ved lov om endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.) har overdragelse til Den norske kirke av forpliktelser knyttet til den statskirkelige virksomheten frigjørende virkning for staten. Fordringshavere og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at overføringen utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.*

*Offentlige rettigheter, tillatelser mv. som gjelder for den virksomhet som skal omdannes, blir fra overdragelsestidspunktet overført til Den norske kirke. Omregistrering i grunnboken og andre offentlige registre i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen skjer ved navneendring.*

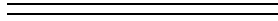
*Kirkelig tilsatte som overføres fra staten til Den norske kirke, gis rett til uttak av avtalefestet pensjon tilsvarende ordningen i Hovedtariffavtalen i staten,*

*i samsvar med det som er fastsatt i lov 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 og gjelder fram til 1. januar 2021.*

## II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Nåværende § 40 blir ny § 41.





## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS – 02/2016

