

del 55

200604669	021106
Ki-501	



Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep.
0030 Oslo

Vår dato:
01.november 2006

Vår ref.:
06-0472 -363

Deres dato:

Deres ref.:
2006/2706Ki

Saksbehandler:

Høring - NOU 2006: Staten og Den norske kirke

Vedlagt følger høringsuttalelse fra KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon.

Med hilsen
KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

Frank Grimstad
adm.dir.

KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon



STAT OG KIRKE

KAs høringssvar til NOU 2006:2

- vedtak fra Landsrådet

20. og 21. september 2006



Overordnede synspunkter

Den norske kirke er en viktig kulturbærende samfunnsinstitusjon som formidler verdier og livstolkning til store deler av det norske folk. For KA er det et overordnet mål at en framtidig revisjon av dagens kirkeordning bidrar til å styrke Den norske kirkes muligheter til å fungere som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke med bred oppslutning og en demokratisk forankret styringsstruktur. Det er også et mål å bidra til gode rammebetingelser for andre tros- og livssynssamfunn i Norge, og at eventuell urettmessig forskjellsbehandling mellom trossamfunn og mellom medlemmer av ulike trossamfunn blir opphevet.

Etter en samlet vurdering, vil KA anbefale en videreføring av den utvikling som ble påbegynt i forrige århundre som kjennetegnes av en gradvis organisatorisk løsrivelse mellom Den norske kirke og staten. Denne kirkepolitiske linje har vært retningsgivende for kirkelige reformer fra 1970-tallet, og ble videreført av et samlet Storting i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr 40 (1980-81) Om stat og kirke.

KA mener at det fortsatt vil være uheldig med for kategoriske tradisjonsbrudd på dette samfunnsområdet. Det vil samtidig være ønskelig å videreføre denne gradvise reformprosess i forhold til nåværende lovgivning. KA er uenig med utvalget i at vi har kommet til veis ende med å utvikle kirkeordningen innenfor en form for statskirkelig grunnkonstruksjon. Ved å kombinere en dynamisk forståelse av gjeldende kirkerett med noen konkrete endringer i lovverket, vil en kunne få en utvikling som er tjenlig både for Den norske kirke og for andre tros- og livssynssamfunn.

De områder som nå peker seg ut for reformer og økt kirkelig selvstendighet er først og fremst områder som knytter seg til ytre rammebetingelser; økonomi, tilsettingsordninger (biskoper og proster) og organisering (enheter og arbeidsgiverforhold). Disse forhold er samtidig områder som knytter seg tett opp til Stortingets lovgivende og bevilgende myndighet. Muligheten for delegasjon av myndighet fra staten til kirkelige organer på disse områder bør være tilstede dersom tidligere vedtatte kirkepolitiske målsetting om å gå til yttergrensene når det gjaldt delegasjon, står ved lag.

Lovrevisjonen av 1996 innebar at den lokale kirke fikk økt selvstendighet overfor kommunen. KA mener at det nå bør legges til rette for at kirken på nasjonalt nivå også gis status som selvstendig rettssubjekt. Etter KAs vurdering vil dette være mulig uten at statskirkeordningen defineres som opphevet. Forutsetningen for en slik utvikling vil imidlertid fra KAs side være at denne selvstendigjgjøring av kirken på sentralt og eventuelt også regionalt nivå ikke går på bekostning av den lokalkirkelig selvstendighet som ble juridisk definert i 1996. Det må fastsettes skranker for nasjonal- og regionalkirkelig beslutningsmyndighet overfor den lokale kirkes demokratisk valgte styringsorganer.

KA vil anbefale at Den norske kirke fortsatt gis en forankring i Grunnloven, men mener det bør gjøres noe mer vidtgående endringer av grunnlovsparagrafene enn i Gjønnesutvalgets modell 1. KA deler Gjønnesutvalgets religionspolitiske vurderinger som understreker prinsippet om likebehandling av tros- og livssynssamfunn, samtidig som det fastholdes at nåværende statskirkeordning ikke er i strid med dette. KA er også enig med utvalgets flertall om at det fortsatt finnes et forbedringspotensiale på dette området. KA mener dette kan imøtekommes ved en gjennomgang og justering av GL § 2, 12 og

16. Dette bør kunne gjøres uten at relasjonen til staten oppheves, men likevel mer omfattende endret enn Gjønnesutvalgets modell 1.

KA finner utvalgets behandling av Kongens rolle som kirkemedlem utilstrekkelig (§4). Betydningen av den nære forbindelse mellom konge og kirke bør belyses ytterligere, både når det gjelder konstitusjonelle og kultursosiologiske aspekter. Etter KAs mening bør utnevning av biskoper på sikt overføres til Den norske kirkes valgte styringsorganer. Inntil videre finner KA det imidlertid ønskelig at ordningen med utnevning av biskoper av Kongen i kirkelig statsråd videreføres. KA vil samtidig støtte forslaget om å foreta endringer i GL § 12. Medlemsplikten bør kunne begrenses til kirkestatsråden. Kirkelig statsråd kan bestå av de statsråder som til enhver tid er medlemmer i Den norske kirke. Det bør samtidig innføres en ordning der Kirkerådet, etter en kirkelig prosess, gis innstillingsrett på inntil tre kandidater overfor Kongen i statsråd. Gjeldende ordning for nominasjon og kirkelig avstemning på biskop bør for øvrig revideres i lys av de senere års erfaringer.

KA forutsetter at Kultur- og kirkedepartementet i forbindelse med arbeidet med Stortingsmeldingen får belyst de spørsmål som ikke er tilstrekkelig utredet i NOU 2006:2. Det dreier seg blant annet om Den norske kirkes fremtidige styringsmodell, organisering og finansierungsordning. Det vil også være nødvendig at staten utreder overgangsordninger ved en eventuell mer omfattende endring av nåværende kirkeordning. På disse områder er Gjønnesutvalgets utredning utilstrekkelig som beslutningsgrunnlag. Ettersom gjeldende kirkeordning hviler på Kongens forordningsrett og Stortingets lovgivende og bevilgende myndighet, forutsetter KA at staten tar ansvar for videre utredninger og konsekvensvurderinger på disse saksområder. Kirkesaker må forutsettes å bli behandlet i samsvar med alminnelig god forvaltningsskikk.

KA's hovedanliggender

I tillegg til disse overordnede synspunkter på stat-kirkespørsmålet, vil KA fremheve noen hovedanliggender når det gjelder Den norske kirke særskilt. Som nevnt innledningsvis er det for KA et overordnet mål at en framtidig revisjon av dagens kirkeordning bidrar til å styrke Den norske kirkes muligheter til å fungere som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke med bred oppslutning og en demokratisk forankret styringsstruktur.

KA ser det som en forutsetning at Den norske kirke kan videreføres som en landsdekkende folkekirke med lokal tilstedeværelse over hele landet, og med et tilgjengelig og fullverdig tjenestetilbud også i spredt bebygde områder. Geografiske sokn bør videreføres som grunnenhet i Den norske kirke med status som selvstendige rettssubjekt og med betydelig grad av lokalt selvstyre. Nåværende todeling av den kirkelige virksomhet bør oppheves, og det helhetlige ansvar for kirkens samlede virksomhet bør tillegges kirkens valgte styringsorganer. Kongens forordningsmyndighet over kirkelig virksomhet, som er hjemlet i GL § 16, bør derfor oppheves.

For å sikre en forsvarlig lokalkirkelig forvaltning bør dagens ordning med felles styringsorganer for flere sokn i én kommune utvikles videre til også å kunne omfatte sokn i flere kommuner. Modeller for interkommunalt kirkesamarbeid må utredes nærmere. KA mener at det vil være tilstrekkelig med ca 150-200 slike lokalkirkelige forvaltningsenheter på landsbasis.

KA ser det som en forutsetning for en framtidig, velfungerende kirkelig organisasjon at det etableres **et enhetlig arbeidsgiveransvar for alle lokalkirkelig tilsatte** på et nivå som er nær soknene, men samtidig stort nok til å sikre en profesjonell ivaretagelse av arbeidsgiveransvar og ledelse. Et slikt lokalkirkeligforvaltningsnivå å et nivå over soknet, vil kunne imøtekomme disse hensyn. Den kirkelige arbeidsgiverpolitikken må

videre tuftes på allmenne verdier som sikrer åpenhet, likebehandling og et trygt og utviklende arbeidsmiljø. KA vil advare mot en løsning slik Gjønnesutvalget antyder der arbeidsgiveransvaret legges nasjonalt. Selv om modellen åpner for at deler av arbeidsgiveransvaret kan delegeres til lavere nivå, mener KA at dette vil være en svært uheldig løsning. Å bli fratatt arbeidsgiveransvaret for de tilsatte vil i sterk grad svekke den lokale kirkes nåværende selvstendighet. For de tilsatte vil avstanden opp til den ansvarlige arbeidsgiver bli uhensiktsmessig lang. Dette vil både kunne skape store forsinkelser og bidra til pulverisering av ansvar i viktige personalmessige og arbeidsmiljørelaterte saker. Modellen antas også å være lite i tråd med den generelle utviklingen på dette området.

Hovedutfordringen for en fremtidig endret **finansieringsordning** er å få til en bedre sikring av Den norske kirkes driftsnivå over hele landet. Til tross for dagens statlige og kommunale forpliktelser overfor den kirkelige økonomi, er KA opptatt av at ressursituasjonen i deler av landet er så svak at det kan stilles spørsmål om det skjer en forsvarlig kirkelig drift. Dette rammer både forvaltningen av de enorme nasjonale kulturverdier som er under kirkelig forvaltning (kirkebygg og kirkegårder mv) og det kirkelige tjenestetilbud overfor kirkens medlemmer og samfunnet mer generelt. Det totale ressurstilfanget til Den norske kirke må derfor etter KAs mening økes og det offentlige finansielle forpliktelser innskjerpes i lovgivningen.

KA ser det som påkrevet at finansieringsmodeller og fordeling av ressurser utredes nærmere før det tas stilling til en eventuell ny finansieringsmodell for Den norske kirke. Som foreløpig vurdering vil KA anse det som naturlig at ordningen med en kombinasjon av statlige og kommunale tilskudd videreføres. Med visse endringer og presiseringer ser KA det som ønskelig at lokalsamfunnet ved kommunestyret fortsatt har et finansielt hovedansvar for kirkebyggene. For øvrig bør det være den lokale kirke som foretar den endelige og konkrete prioritering av stillinger og satsingsområder for den lokale kirke. KA ser det ikke som ønskelig med en sterk sentralkirkelig fastsetting av et felles stillingsmønster for alle menigheter. Behovene er ulike og det bør i størst mulig grad overlates til den lokale kirke å vurdere hva slags type stillinger som en ønsker prioritert for å få løst oppgavene. KA vil derfor se det som tjenlig at statlige tilskudd fordeles til en tjenlig enhet i den lokale kirke for å kunne bli sett i sammenheng med øvrige tilskudd.

KA er skeptisk til medlemsavgift. Hovedbegrunnelsen for dette er at KA er redd en avgift vil svekke folkekirken og påvirke Den norske kirke i retning av en "foreningskirke". KA er samtidig opptatt av ordninger som kan legge til rette for at det enkelte kirkemedlem kan gi økonomiske bidrag til kirkens virksomhet. Kirkens medlemmer utfordres allerede i dag til å bidra økonomisk til kirkens drift gjennom kollekt, givertjenester, dugnadsinnsats osv. Det er viktig at staten har et vedvarende fokus på ordninger og tiltak som kan legge best mulig til rette for denne type frivillige bidrag. Ordningen med skattefritak for gaver til Den norske kirke er et eksempel på et slikt tiltak.

Når det gjelder **kirkebyggene** legger KA til grunn at disse fortsatt skal være soknets eiendom og at kommunene fortsatt skal være finansielt hovedansvarlig. Ansvar for forvaltning og drift av kirkebygg bør legges til det over nevnte felles forvaltningsorgan for flere sokn. Staten bør ta et økonomisk helhetsansvar for middelalderkirker og et økonomisk delansvar for listeførte kirker.

KA mener at den lokale kirke fortsatt bør ha ansvar for **gravferdsdriften**. De kirkelige fellesrådene har i ti år hatt erfaring i å ha to ulike roller; både som et kirkelig organ med ansvar for kirkelige oppgaver, og en rolle der de på oppdrag fra lovgiver løser en offentlig og allmenn oppgave for alle innbyggere, uavhengig av medlemskap i Den norske kirke. Erfaringene med denne ordningen er hovedsak god og KA vil derfor anbefale at hovedtrekkene i dagens gravferdsforvaltning videreføres.

KA er opptatt av å styrke **det kirkelige demokrati** og øke valgdeltakelsen. Det kirkelige demokrati bygger på soknet som grunnenhet og ivaretas ved lokalt forankrede valg til styrende organer. Det bør fortsatt være direkte valg kun til menighetsråd. KA ser

det som nødvendig å gjennomtenke demokratiforståelsen og kritisk vurdere sammensetning av kirkelige råd i dag når det gjelder forholdet mellom tilsatte og demokratisk valgte. En styrking av den lokale kirkes handlekraft (blant annet gjennom større ansvar for ansatte og virksomhet) vil etter KAs oppfatning være det viktigste bidrag til å styrke valgdeltakelsen og den demokratiske forankring av Den norske kirke.

KA vil se det som selvsagt at **OVF** fortsatt skal være et kirkelig fond og at styret i fremtiden oppnevnes av sentralkirkelige aktører.

Utdypning av synspunkter

Generelt om utredningen

KA er glad for at en utredning om stat og kirke nå foreligger. Det har i Norge vært reist mange både prinsipielle og praktiske innvendinger mot statskirkeordningen. Det har også vært til dels stor utålmodighet internt i kirken i forhold til videre reformer. En langvarig usikkerhet omkring gjeldende kirkeordning er ikke noen ønskelig situasjon verken for Den norske kirke, andre tros- og livssynssamfunn eller samfunnet som helhet.

Utvalget har fremlagt en innstilling som bygger på grunnleggende respekt for og anerkjennelse av Den norske kirke som trossamfunn og som en viktig forvalter av den kristne kulturarv i dagens samfunn. Både flertall og mindretall har åpenbart forsøkt å finne fram til modeller som har som intensjon å fungere tjenlig både for Den norske kirke, for andre tros- og livssynssamfunn og for samfunnet.

Utvalgets innstilling representerer et langt stykke på vei et godt grunnlag for den videre beslutningsprosess. Men på noen viktige områder er innstillingen etter KAs oppfatning mangelfull. De to hovedsvakhetene kan begge føres tilbake til utvalgets forsøk på å avgrense sitt eget mandat. Først fastslår utvalget at å utrede premisser og innhold i en helhetlig statlig tros- og livssynspolitikkk ligger utenfor mandatet. Dette mener utvalget staten må sette i gang etter at forholdet til Den norske kirke er avklart. Derneft fastslår utvalget at å utrede forhold som omhandler interne forhold i Den norske kirke også faller utenfor utvalgets mandat. Dette mener utvalget kirken må ta ansvar for å utrede etter at forholdet til staten er avklart.

Det er ikke vanskelig å forstå behovet for å foreta avgrensninger i et mandat. KA mener likevel at de avgrensninger som her er foretatt er så vidt problematiske at de svekker utredningen som beslutningsgrunnlag. KA mener nok også at utredningens konklusjoner viser at man har lagt til grunn en rekke forutsetninger både av religionspolitisk og indrekirkelig karakter. Disse forutsetningene blir imidlertid i liten grad tematisert og synliggjort som diskutabile forutsetninger. Det medfører at utredningen fremstår som mindre gjennomslutning enn man kunne ønsket. Etter KAs oppfatning burde alle dimensjoner og aspekter ved statskirkeordningen vært mest mulig åpent belyst og offentlig drøftet.

De modellene som uttegnes – særlig modell 2 – lider under at det er vanskelig å se hva den konkret består i. Flere av intensjonene bak modellen er gode, men konkretiseringsgraden blir så lav at det er vanskelig å se konsekvensene av å støtte modellen på dette grunnlag. Særlig de manglende utredninger/konsekvenser av finansiering, organisering, demokrati og arbeidsgiveransvar bidrar til å svekke modell 2 som reelt alternativ å velge på dette tidspunkt i beslutningsprosessen.

Om religionspolitikk

Utvalget presiserer at det har ligget utenfor utvalgets mandat å utrede en eventuell ny plattform for en samordnet tros- og livssynspolitikkk for det norske samfunnet. Utvalgets

tolkning gir inntrykk av at det er mulig å avklare relasjonen til Den norske kirke uavhengig av en generell tros- og livssynspolitisk diskusjon og avklaring.

KA vil problematisere denne tolkningen. Statskirkeordningen er i seg selv uttrykk for en gitt tros- og livssynspolitikk. Premissene for å foreslå endringer av denne vil i stor grad være av religionspolitisk karakter noe utvalgets utredning også viser i praksis. Utredningen hadde derfor tjent på å tydeliggjøre at den faktisk har utredet et stort og viktig livssynspolitisk spørsmål gjennom å utrede statskirkeordningens framtid i det norske samfunn.

Når det gjelder utvalgets faktiske religionspolitiske refleksjoner og forslag, vil KA legge vekt på følgende:

Ingen bestrider i dag prinsippet om full tros- og livssynsfrihet som i dag forstås som en universell rettighet nedfelt i internasjonale menneskerettighetstraktater og i den norske grunnloven fra 1964. Tros- og livssynsfrihet forstås som en kompleks rettighet som inneholder en rekke underelementer som overlapper andre menneskerettigheter (likhet/frihet m.v.). Såkalt "full religionsfrihet" innebærer både å ha den troen man vil, til å gi uttrykk for den privat og offentlig og til å dyrke sin religion alene eller sammen med andre. Den innebærer også retten til ikke å bli diskriminert på grunn av sin tro, rett til å skifte tro og til ikke å ha tro. Ingen bestrider at norsk lovgivning før 1964 ikke sikret alle statsborgere en slik frihet og at det historisk sett har vært brudd på denne rettighet både fra den norske stats side og dermed også fra Den norske kirkes side.

KA konstaterer samtidig at det er enighet i utvalget om at *dagens* statskirkeordning ikke er i strid med rettslige krav til tros- og livssynsfrihet. Den norske stat anses derfor i dag å ha oppfylt de rettslige krav til tros- og livssynsfrihet for alle sine borgere. Utfordringen utvalget peker på er at forståelsen av dette prinsippet er i sterk utvikling internasjonalt og at utviklingen går i retning av å tolke prinsippet om tros- og livssynsfrihet utvidet og mer omfattende. Utvalget hevder derfor at statskirkeordningen, selv om den ikke er i strid med rettslige krav, representerer en "betydelig utfordring" for det norske samfunn i møte med kravet om tros- og livssynsfrihet.

KA støtter utvalget i at det er viktig å finne løsninger som på en bedre måte ivaretar denne mer utvidede forståelse av tros- og livssynsfrihet og at dette hensyn tilsier at det bør gjøres enkelte endringer i Grunnloven. Særlig gjelder dette GL § 2 oppdragelsesplikten og GL §12 annet ledd vedrørende kravet om kirkemedlemskap for halvparten av statsråd.

Utvalget drøfter også hvorvidt det er ønskelig å videreføre en religionspolitikk som innebærer en form for særbehandling av ett trossamfunn. Utvalget redegjør for ulike synspunkter på dette spørsmål og konkluderer med at det ut fra saklige hensyn kan forsvares å forskjellsbehandle ulike trossamfunn uten å komme i konflikt med prinsippene om tros- og livssynsfrihet. Bakgrunnen for dette er at forbudet mot diskriminering gjelder diskriminering på usaklig grunnlag. I et land der det historisk og faktisk eksisterer et stort, dominerende trossamfunn, vil det på mange områder og i mange sammenhenger være saklige grunner for myndighetene til å behandle dette samfunnet annerledes enn andre. Slik forskjellsbehandling forekommer i de fleste land der ett trossamfunn er mye større enn de andre (NOU 2006:71).

KA slutter seg til utvalgets forståelse på dette punktet og legger til grunn at det er legitimt for den norske stat å definere sitt forhold til Den norske kirke som majoritetskirke noe annerledes enn til andre trossamfunn uten å komme i strid med antidiskrimineringsbestemmelsene i menneskerettighetene. Dette må imidlertid kunne saklig begrunnes. KA vil også legge vekt på at dagens ordning sikrer økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og andre trossamfunn. Det forutsettes at prinsippet om likebehandling på dette området blir videreført.

Organiseringen av Den norske kirke

Utvalget presiserer at de har avgrenset seg i forhold til å utrede spørsmål om kirkens indre organisering. Ettersom dagens statskirkeordning ikke bare regulerer forholdet mellom stat og kirke, men betegner selve Den norske kirkes ordning, er dette forsøk på avgrensning problematisk i praksis. De fleste forslag om endringer i statskirkeordningen er direkte eller indirekte å forstå som forslag om å forandre bærende elementer i Den norske kirkes rettslig forankrede ordning. Utvalgets forslag kan derfor vanskelig vurderes uavhengig av hvilken betydning de vil få for Den norske kirkes struktur og organisering.

Det er forståelig at utvalget som statlig utvalg har funnet det utfordrende å utrede Den norske kirkes fremtidig kirkeordning dersom statens rolle i kirkestyret blir avviklet. Like fullt mener KA at det innenfor gjeldende statskirkeordning utvilsomt tilligger staten å ta fullt ansvar for denne form for utredningsarbeid på det kirkelige området. At *beslutninger* på det kirkelige området skal tas etter nøye samråd med kirkelige organer, er like utvilsomt og for øvrig også lovfestet gjennom kl § 24.

KA vil i det følgende fremme noen anliggender som bør legges til grunn for den fremtidige utvikling av Den norske kirke.

Et sterkt lokalkirkelig selvstyre

NOU 2006:2 etterlater som hovedinntrykk at det lokalkirkelige selvstyre ikke har stått sentralt i utvalgets arbeid. Innstillingen preges av et fokus på Den norske kirke, forstått som enhetlig nasjonalkirke, i sin relasjon til staten. Det som finnes av konkret forslag er i hovedsak forslag om overføring av statlig myndighet til det sentrale nivå i Den norske kirke.

KAs samlede vurdering av utvalgets forslag og mulige konsekvenser er at disse kan komme til å få langsiktige konsekvenser i form av et svekket lokalt kirkestyre. Da tenker vi særlig på følgende forslag:

- om å gi Den norske kirke status som rettssubjekt, men uten at det er foreslått tydelige rettslige skranker overfor de lokale rettssubjekt,
- om å overføre hele Kongens myndighet som kirkestyre til KM uten å drøfte en mulig tilbakeføring av deler av denne myndighet til lokale kirkelige organer,
- om å sentralisere større deler av kirkens økonomistyring,
- om å svekke den lokale kirkes virksomhetsansvar ved å anbefale kommunal kirkegårdsforvaltningen,
- om ingen andre tydelige forslag om økt ansvar for lokalkirken

På denne bakgrunn vil KA legge til grunn at et sterkt lokalkirkelig selvstyre må være ett av de bærende prinsipper for den fremtidige organisering av Den norske kirke. Oppmerksomheten omkring dette prinsipp har vokst gradvis utover på 1900-tallet. Inspirert både av offentlige reformer og av internasjonalt kirkeliv, understrekes fra kirkelig hold et kirkesyn og en menighetsforståelse som forankrer styringsmandatet i den lokale kirke. Følgende sitater kan nevnes for å illustrere dette:

... det primært er menighetene som har fått ordnings- og styringsmandatet i kirken (Birkelikommisjonen 1965)

... kirken bygger på lokalmenighetene, som i størst mulig utstrekning selv må kunne ta avgjørelser i det som angår deres ansvar og arbeid" (Kirkerådet 1976)

Også fra politisk hold anerkjennes det samme prinsipp: Menigheten er den sentrale og på flere måter den bærende kirkelige enhet. *Det vil [...] være generelt riktig og tjenlig for kirken at krefter og omtanke i særlig grad settes inn på å styrke kirken [...] slik at de kirkelige organer på disse plan i høyere grad enn hittil settes i stand til å fungere som organisatoriske bærebjelker i Den norske kirke innad og som kirkens ansikt, talerør og tillitsorgan utad i selve nærmiljøet (St.meld 40 (1980-81)).*

Tematikken ble kort tid etter gjort til gjenstand for et omfattende offentlig utredningsarbeid om den lokale kirkes ordning som ble ferdigstilt i 1989. Da Stortinget i 1996 fikk seg forelagt et forslag om å gi soknet status som selvstendig rettssubjekt, var dette verken kirkelig eller politisk kontroversielt. Noe av grunnen til dette var nok at lovforslaget lot være å røre de allerede etablerte indrekirkelige maktforhold. Forhold som angikk den geistlige tjeneste ble holdt utenfor lovens virkeområde og forholdet mellom Kongens kirkestyre og lokalkirkelig selvstendighet ble heller ikke utdypende berørt. Resultatet av lovarbeidene fra 1996 var derfor ikke en kirkeordning som ensidig vektla lokalmenighetens selvstendighet, men en begynnende, relativ styrking av det lokalkirkelige selvstyre. Fra å være en mer rent episkopal statskirke, ble Den norske kirke etter lovendringene i 1984 og 1996 en episkopal-synodal-kongregasjonalistisk statskirke¹.

En av grunnene til at det er viktig å få avklart forholdet mellom det "store" og det "lille" rettssubjekt, er utvalgets foreslag om å overføre hele Kongens nåværende myndighet som kirkestyre til det nasjonale rettssubjekt. Det var lokalkirken som ble fratatt viktige styringsoppgaver da ideologien om Kongen som kirkestyre vant fram på 1600-tallet. Dersom Kongens kirkestyre skal inn i en avviklingsprosess, burde spørsmålet om direkte tilbakeføring av myndighet til den lokale kirke, eller til andre organer på nivåer mellom lokalt og sentralt vært nærmere vurdert.

I tillegg burde utvalgets eget forslag om en så vidt sterk konsentrasjon av myndighet til ett organ – Kirkemøtet – vært konsekvensutredet. I dag har vi en bred spredning av makt på sentralt nivå i Den norske kirke. Makt er fordelt mellom Konge, Storting, Kirkemøte, Regjering og Kirkeråd. Få vil nok oppfatte dagens ordning som ideell på dette punkt, men en refleksjon omkring konsekvensene av en større maktkonsentrasjon i Kirkemøtet burde vært gjort.

Sammenligner vi med hvordan denne problemstillingen ble håndtert da relasjonene mellom stat og kirke ble forandret i Sverige, viser det seg at forholdet mellom det store og det lille rettssubjekt ble gjort til gjenstand for stor oppmerksomhet (Proposition 1997/98:116). Det ble åpent erkjent at det å etablere et nasjonalkirkelig rettssubjekt kunne komme til å gripe sterkt inn i det lokalkirkelige selvstyre – og nærmest kunne oppsluke dette. Derfor ble det i den nye svenske kirkeloven (vedtatt av Riksdagen etablert klare skranker for det nasjonalkirkelige rettssubjekt i forbindelse med nyordningen. Det ble også gjort en viktig presisering av de ulike nivåenes kirkelige "nødvendighet":

I § 1 heter det at Svenska kyrkan er et trossamfunn som "fremträder som församlingar och stift". Her nevnes ikke det nasjonale nivå i samme åndedrag. Men det føyes til at kirken "har också nationella organ".

I § 3 heter det Svenska kyrkan er rettssubjekt. "Samma rätt" har den enkelte menighet hver for seg samt sammenslutninger av disse og stift.

I § 6 heter det eksplisitt at KM er "högste beslutande organ". Samtidig slås det fast at "KM inte får besluta i sådana frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i".

¹ Den norske kirkes ordning er dermed en utpreget blandingsmodell når det gjelder styringssystem ettersom både staten, biskopene, synoden (Kirkemøtet) og lokalkirken har innflytelse både over kirkens rammevilkår og virksomhet.

I § 8 gis menighetene (eller et fellesråd) rett til å fastsette lokal kirkeavgift. Stiftet har rett til å fastsette regional kirkeavgift.

Oppsummerende heter det i Proposition 1997/98:116 om "Staten och trossamfunden":

För att trygga den lokala självstyrelsen, bör det klargöras att kyrkomötet inte får besluta i sådana enskilda frågor faller inom församlingarnas eller stiftens ansvarsområden. Detta bör komma till uttryck i lagen. Av en sådan bestämmelse följer dessutom indirekt att beslut inte skall fattas på en högre nivå än nödvändigt, dvs det skapas en subsidiaritetsprincip (s. 59).

KA er av den oppfatning at lokalkirkelig selvstyre er ett av de viktigste prinsipper for hvordan Den norske kirke bør organiseres. Dette prinsippet har gradvis fått gjennomslag i vår nåværende kirkeordning og det er viktig av denne utviklingen videreføres. Gjønnesutvalgets flertallsforslag (modell 2) vil etter vår oppfatning kunne føre utviklingen tilbake til en mer sentralstyrt kirkeordning.

Når det gjelder den mer konkrete uttegning av lokalkirkelige styringsorganer, vil det være nødvendig å gjennomtenke på nytt hvordan disse bør sammensettes. KA forutsetter at lokalkirkelige styringsorganer også for fremtiden bør forstås som soknets organer. KA mener samtidig at det må foretas en ansvarlig vurdering når det gjelder befolkningsgrunnlag og ressursnivå for slike enheter. KA mener at det vil være tilstrekkelig med ca 150-200 slike lokalkirkelige forvaltningsenheter på landsbasis. I lys av de oppgaver som vi mener bør tillegges de lokalkirkelige styringsorganer, vil det være nødvendig både med en opprustning av Den norske kirkes ressursnivå og en større bruk av samarbeidsmodeller evt. sammenslåinger av de minste lokalkirkelige styringsorganer. Dagens fellesrådsordning representerer allerede en løsning der ett styringsorgan opptrer på vegne av flere sokn. Denne modellen er under videreutvikling flere steder når det gjelder å omfatte sokn i flere kommuner og KA skal i løpet av 2006-2007 utrede slike modeller nærmere og mer konkret.

KA har så langt fokusert på prinsipper som etter vår oppfatning vil bidra til at den lokale kirke får best mulig rammevilkår for sitt arbeid i møte med kirkens medlemmer og den øvrige befolkning i lokalsamfunnet.

KA mener samtidig at tiden er inne til å gi Den norske kirke en større grad av selvstendighet på nasjonalt nivå. Slik soknet ble selvstendiggjort overfor kommunen gjennom lovrevisjonen i 1996, bør det gjøres lignende endringer for Den norske kirke sentralt. KA støtter derfor utvalgets flertall i spørsmålet om å gjøre Den norske kirke til nasjonalt rettssubjekt. Dette må kunne gjøres uten at man dermed endrer forståelsen av Den norske kirkes ordning som en form for statskirkelig grunnkonstruksjon. Forståelsen av hva en statskirke er har endret seg opp gjennom historien i takt med hvordan samfunnet og kirken har ønsket å definere statskirkebegrepet.

En klar forutsetning for å etablere Den norske kirke som et eget rettssubjekt, er imidlertid at denne selvstendigjøringen av Den norske kirke på nasjonalt nivå ikke skjer på bekostning av den lokale kirkes lenge tilkjempede selvstendighet. Det må, som i Sverige, fastsettes tydelige skranker for det nasjonalkirkelige rettssubjekt og hvilket mandat dette har overfor de lokale "små" rettssubjekt. Dette bør fastsettes ved lov – og ikke på et senere tidspunkt av det nasjonalkirkelige rettssubjekt selv.

En annen viktig forutsetning vil være å sikre en sterkere grad av lokalkirkelig (gjennomgående) representasjon i Den norske kirkes nasjonale styringsorganer.

Helhetlig virksomhetsansvar

Den norske kirke er i dag rettslig organisert som to selvstendige virksomheter. Gudstjenester og kirkelige handlinger (vigsler, begravelse mv) forstås som virksomhet

forordnet i medhold av GL § 16 og er definert som et overordnet ansvar for biskopen og den øvrige prestatjeneste. Utgiftene til denne virksomhet dekkes dels over statsbudsjettet og dels gjennom tilskudd fra kommunene. Øvrig menighetsarbeid (trosopplæring, diakoni, kirkemusikk mv), men også ansvaret for kirkebygg og kirkegårdsdrift er i kirke – og gravferdslov definert som et ansvar for de valgte kirkelige styringsorganer. Utgiftene til denne virksomhet dekkes i hovedsak gjennom tilskudd fra den enkelte kommune med bakgrunn i bestemmelser i kl § 15. Staten har de senere år tatt et noe større økonomisk ansvar også for denne virksomheten særlig i tilknytning til innføringen av trosopplæringsreformen.

KA er av den oppfatning at Den norske kirke for fremtiden lokalt bør organiseres som en samlet virksomhet uavhengig av finansieringsordning/kilder. De rettslige bestemmelser som ligger til grunn for denne todelingen bør oppheves og det bør utvikles et rettslig rammeverk som bygger opp omkring forståelsen av menigheten som et organisk hele. Denne forståelsen er både bedre i samsvar med luthersk kirkeforståelse og med det praktiske kirkeliv.

KA legger til grunn at ansvaret for den samlede kirkelige virksomhet tilligger kirkens medlemmer og bør forankres i valgte styringsorganer for soknene. KA legger også til grunn at det i disse styringsorganer for fremtiden vil sitte prester med teologisk kompetanse og en personlig lojalitetsforpliktelse overfor kirkens læregrunnlag. KA mener at disse styringsorganer vil være skikket til å ivareta det helhetlige virksomhetsansvar for den lokale kirkes virksomhet.

KA mener likevel at en slik nyordning vil skape behov for mer systematisk og regelmessig tilsyn. KA foreslår derfor at det innføres en lignende ordning i Den norske kirke som Svenska Kyrkan har etablert gjennom sin "församlingsinstruksjon". Poenget med en slik ordning er å gi biskopen ansvar for å føre tilsyn med de overordnede prioriteringer som foretas av de lokale kirkelige styringsorganer.

KA mener også at det på nasjonalt kirkelig hold bør fastsettes overordnede satsningsområder, policylignende føringer og eventuelle nasjonale minimumskrav på kjerneområder av den kirkelige virksomhet.

Samlet arbeidsgiveransvar

Kirkeloven av 1996 tydeliggjorde soknets selvstendig rettslig status, og ga menighetsrådet og fellesrådet myndighet til å opptre på soknets vegne i forholdet til soknets oppgaver og ansvar, inkludert arbeidsgiveransvaret. KAs erfaring er at dette var et riktig valg, som har gitt ny giv til den lokale kirkelige aktivitet, og bidratt til at det lokale kirkestyret har fått en sterkere identitet som selvstendig virksomhet. KA understreker viktigheten av at denne lokale selvstendigheten videreføres i en framtidig kirkeordning.

Den største utfordring i nåværende kirkelovgivning når det gjelder organiseringen av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke, er det oppdelte virksomhetsansvar og dermed det oppdelte arbeidsgiveransvar for ulike grupper tilsatte. KA har i lengre tid gitt uttrykk for at denne ordningen ikke er tilfredsstillende. Begrunnelsene for dette er i hovedsak knyttet til strategiske, personalpolitiske og arbeidsmiljømessige forhold. Denne vurderingen må etter Kirkemøtebehandlingen i 2005 sies å være representativt for hovedoppfatningen av disse spørsmål i Den norske kirke.

Etter KAs oppfatning vil en samling av arbeidsgiveransvaret for samtlige ansatte i ett og samme organ representere en struktur med åpenbare fordeler:

- Mulighet for å drive et samlet strategisk arbeid og et helhetlig planarbeid for den kirkelige virksomheten.

- En samlet ledelse av personressursene i menighetene.
- Hensynet til arbeidsmiljøet, som tilsier en enkel og tydelig organisering.

Innenfor en slik samlet arbeidsgiverlinje vil det bli stilt større krav til de kirkelige arbeidsgiveres helhetlige kompetanse både innenfor økonomi/administrasjon, styring og på det kirkefaglige/teologiske området. Ansvarsforholdet mellom de valgte råd og den kirkelige profesjonsutøvelse/prestetjenesten vil også kreve nærmere klargjøring når prestene blir organisert inn under et lokalkirkelig styringsorgan. Mer konkrete ledelsesmodeller vil derfor måtte utvikles og prøves ut med sikte på en best mulig ivaretagelse av det helhetlige ledelsesansvar i den lokale kirke.

NOU 2006:2 har ikke utredet disse spørsmål utdypende. Utvalget antyder (pkt 5.4.5) at arbeidsgiveransvaret – slik KA mener - bør samles. Utvalgets modell avviker imidlertid fra KAs tenkning på ett vesentlig punkt ettersom det i utredningen skisseres en modell der dette samlede arbeidsgiveransvar tenkes lagt til Den norske kirke som nytt nasjonalt rettssubjekt. For å imøtekomme behovet for større nærhet til menighetene og de tilsatte, skisseres en ordning der tilsettingsmyndighet og ulike arbeidsgiverfunksjoner kan delegeres til forskjellige nivåer for ulike arbeidstakergrupper.

KA mener at en forankring av arbeidsgiveransvaret på sentralt nivå vil være meget uheldig. Både ut fra en rekke personalpolitiske og arbeidsmiljømessige hensyn og ut fra ønsket om et fortsatt sterkt lokalkirkelig selvstyre, vil en slik ordning slå negativt ut. En utstrakt delegering av arbeidsgiverfunksjoner til ulike nivåer vil gi et brokete og uoversiktlig bilde som blir vanskelig å håndtere i praksis med potensial i seg til å skape vansker for arbeidsmiljøet.

Innenfor gjeldende rettsoppfatning, forstås virksomhetsbegrepet normalt som sammenfallende med arbeidsgiverbegrepet. En annen praksis har vært lagt til grunn for staten som arbeidsgiver, en praksis som ikke er grundig prøvd rettslig, men som neppe kan overføres uten videre til Den norske kirke som nytt rettssubjekt. Det betyr i så fall at de kirkelig ansatte vil ha sine rettigheter knyttet til Den norske kirke som nasjonal størrelse selv om tilsetting og ledelse er delegert. Dette vil kunne gi store problemer når det gjelder alminnelige styringsoppgaver i forhold til arbeidstid/overtid mv, håndtering av fortrinnsrett til stilling mv, mulig ansvarspulverisering mht arbeidsmiljøet, uklar saksgang mht avgjørelse av tariffrettslige tvister og komplisert saksbehandling i saker som gjelder oppsigelse/avskjed.

Trenden i arbeidslivet for øvrig, både i privat og offentlig sektor, er at det samlede arbeidsgiveransvaret ligger hos virksomhetsledelsen og at denne enheten ikke bør være for stor. På den måten kan beslutninger knyttet til utøvelsen av arbeidsgiveransvaret treffes nærmest mulig dem som beslutningen berører, fordi det er på dette nivået en har best kunnskap om virksomheten. På det lokalkirkelige området har vi erfaringer med at å dele opp arbeidsgiveransvar og virksomhetsansvar til to organer kan være utfordrende nok (fellesråd og menighetsråd). Å tenke seg arbeidsgiveransvaret flyttet helt opp på nasjonalt nivå, vil etter vår mening skape nye og helt nødvendige problemer.

KA erkjenner samtidig at prinsippet om størst mulig lokal selvstendighet inneholder noen dilemmaer som må løses bedre i en framtidig ordning. Mange av dagens lokale styringsorganer er for små og for svakt bemannet til å ivareta oppgavene som profesjonelle arbeidsgivere på en god nok måte. Dette vanskeliggjør håndteringen av god personalbehandling, muligheten for å skape kreative fagmiljøer som kan rekruttere kvalifisert arbeidskraft, gi grunnlag for kvalitativ ledelse som kan ivareta en god personalpolitikk og sørge for kvalitetssikring av arbeidsmiljøet. Kirken trenger lokale forvaltningsorganer som er robuste nok til å møte kravene i et moderne arbeidsliv samtidig som nærheten til det lokale menighetsliv blir bevart. Her må det foretas en avveining mellom ulike hensyn. Også på dette området er det nødvendig med et videre utredningsarbeid.

Økte ressurser og helhetlig økonomistyring

Den norske kirke må, uansett hvilken relasjon kirken har til staten, ha en finansieringsordning som sikrer at kirken fortsatt kan være landsdekkende. Det må videre tilstrebes at en unngår en utvikling der finansieringsordningen medvirker til at mennesker av økonomiske grunner unnlater å bruke kirkens tjenester.

KA mener at disse hensyn i hovedsak er sikret ved nåværende finansieringsordning. Dagens ordning inneholder likevel problematiske element ved at den totale ressurstilgang er for liten og ved at ulikheter i kommunenes økonomiske evne og/eller vilje til å prioritere kirken skaper uakseptable forhold for den kirkelige virksomhet i en del lokalmiljø.

KA er også opptatt av at kirken må få en mer samordnet økonomi. Med det forstås primært at samme styringsorgan må ha forvaltningsmyndighet i forhold til alle ressurser som brukes innenfor den virksomheten de har ansvar for. Det vil da være av underordnet betydning om ressursene kommer fra ulike finansieringskilder.

Finansieringskilder

KA mener at en fortsatt offentlig finansiering av Den norske kirkes grunnleggende virksomhet bør beholdes, primært ut fra behovet for å sikre en landsdekkende kirke og samtidig forhindre at økonomiske motiv holder mennesker borte fra kirkens tjenester. Det er ut fra økonomisk teori lett å argumentere for offentlig finansiering av religionsutøvelse ut fra forståelsen av religion som et samfunnsmessig fellesgode. Så lenge det legges vekt på at alle trossamfunn tilgodeses ut fra likebehandlingshensyn, mener KA at det offentlige fortsatt bør ha hovedansvar for å finansiere Den norske kirkes virksomhet.

Spørsmålet om hvordan fordelingen mellom statens og kommunenes finansieringsansvar skal være, er etter KAs oppfatning det viktigste tema som det må arbeides videre med når det gjelder finansieringskilder. KA støtter Gjønnesutvalgets forslag om at kommunene fortsatt skal finansiere kirkegårdene og kirkebyggene, men understreker at det er avgjørende at en får på plass bedre og mer omfattende statlige tilskuddsordninger til kirkebyggene. Disse spørsmål forventes å få bred oppmerksomhet i den kommende stortingsmelding om NOU 2006:2.

KA finner det vanskelig å ta nærmere stilling til ansvarsfordelingen mellom kommune og stat før det er utredet nærmere forslag. KA er imidlertid opptatt av at finansieringsordningen må tilrettelegges for at en fortsatt kan få kommunal finansiering av oppgaver som kommune og lokalkirke er enige om å prioritere og som går utover det pålagte minstekrav. KA ser også at det er mye som taler for at staten bør sterkere inn i finansieringen av kirkelig virksomhet (i tillegg til ansvaret for den geistlige virksomhet, bør statlig forpliktelse overfor trosopplæring, diakoni og kirkemusikk styrkes), men denne forpliktelsen bør innrettes slik at det fortsatt stimuleres til supplerende innsats fra kommune og kirke.

KA er også opptatt av at Den norske kirke alltid har hatt inntekter ut over offentlige tilskudd. Årlig samles det inn betydelige gaveinntekter til kirkelig arbeid gjennom ofringer og andre former for givertjeneste. Dette er en god tradisjon som bør oppmuntres og organiseres på best mulig måte. Kirken vil også i framtida ha behov for mer ressurser enn det som bevilges over offentlige budsjetter.

KA er imidlertid skeptisk til innføring av en obligatorisk medlemsavgift til delfinansiering av kirkelig virksomhet da dette kan komme til å bidra til en utvikling der Den norske kirke blir forstått som en "foreningskirke" og ikke en folkekirke.

Fordeling av ressurser

Dagens finansieringsordning kjennetegnes av at ansvar for økonomistyring er fordelt mellom mange organer. Staten fastsetter fordeling av sine midler mellom sentralt og regionalt nivå og mellom de ulike bispedømmer. Bispedømmerådene fastsetter innenfor gjeldene bestemmelser og regelverk hvordan ressursene fordeles internt i bispedømmet. Kommunene vedtar bevilgningsnivå til det enkelte fellesråd. Fellesrådet fastsetter innenfor gjeldene bestemmelser og regelverk hvordan ressursene fordeles innenfor fellesrådets område.

KA mener at ansvaret for fordelingen av kirkens samlede ressurser, bør legges til det samme lokalkirkelige organ som har arbeidsgiver- og økonomiansvar for den lokalkirkelige virksomhet. Disse organer må gis størst mulig frihet til å disponere ressursene i samsvar med de mål og planer som blir fastsatt for virksomheten. I praksis vil det bety at statlige tilskuddsmidler ikke bør knyttes opp mot det enkelte sokn. Videre bør kommunale tilskuddsmidler stilles til disposisjon for det lokalkirkelige styringsorgan som har ansvar for den kirkelige virksomhet i kommunen.

Når det gjelder midler til regional- og sentralkirkelig virksomhet, bør dette fortsatt inngå som del av de statlige bidrag. Det viktigste å arbeide videre med når det gjelder fordeling, blir hvordan statlige midler skal fordeles mellom sentralt nivå, et evt. regionalt nivå og internt mellom de lokale styringsorgan. KA anbefaler at KKD iverksetter en utredning av disse fordelingsspørsmålene før det blir besluttet hvem som har myndighet til å fastsette fordelingen.

KA antar at det også i fremtiden vil være slik at staten ivaretar den overordnede fordeling av de statlige tilskudd ut fra alminnelige politiske prioriteringer og vedtatt lov og regelverk (f.eks.: prestatjeneste tilgjengelig i alle sokn, rett til trosopplæring for alle døpte med mer.). Mye taler også for at staten bør fastsette hvor store ressurser som skal knyttes opp mot sentralt nivået i kirken. Vurderingen av hvem som bør fastsette den interne fordeling mellom de lokale styringsorgan, bør sees i sammenheng med hvilke bindinger og hvilken frihet som blir gitt i forhold til bruken av ressursene.

Bruk av ressurser

KA mener som tidligere nevnt, at de organ som har arbeidsgiveransvar og økonomiansvar, bør ha størst mulig frihet til å disponere ressursene slik de mener de er hensiktsmessig i forhold til vedtatte mål og planer for virksomheten. Det vil likevel være nødvendig med noen bestemmelser knyttet til bruk av ressurser. Det bør utredes nærmere hvem som skal ha myndighet til å fatte slike bestemmelser og på hvilke områder.

I den grad statlig og kommunal bevilgningsplikt er knyttet opp mot bestemte formål; prestatjeneste, trosopplæring, kirker, kirkegårder mm., er det selvsagt at de som forvalter midlene, må sørge for at disse formål blir ivaretatt. Det bør imidlertid sikres at styringsorganet får handlingsfrihet når det gjelder prioriteringer både mellom hovedområder og innenfor de enkelte områder, og det må unngås at en får detaljregulering av hvilke stillinger som skal opprettes. Det bør utvikles gode rapporteringssystem slik at det er mulig å følge utviklingen når det gjelder ressursbruk.

Ressurnivå

KA støtter Gjønnesutvalgets flertall som mener det er behov for økt ressurstilgang til Den norske kirke. Det er behov for at en justering av kirkens finansieringsordning – i kombinasjon med justering av organisasjonsstrukturen – innrettes slik at alle kirkelige styringsorgan får mulighet til å ivareta sine forpliktelser.

Behovet for et vedlikeholdsløft på kirkene er grundig dokumentert. Ressurnivå hos de små fellesrådene er også dokumentert til å være kritisk lavt. Ellers finnes det med

dagens finansieringsordning, fellesråd innenfor alle kommunestørrelser som ikke har mulighet for å ivareta sine forpliktelser.

Kirkebygg og eiendomsforhold

Eiendomsrett til kirker og kirkegård

KA merker seg at utredningen så klart bekrefter og understreker soknenes eiendomsrett til kirker og kirkegårder. Disse eiendommene har helt siden middelalderen vært knyttet til soknene. Spørsmålet om eiendomsretten til kirker og kirkegårder ble grundig utredet av kirkelovutvalget (NOU 1989:7), og Stortinget behandling av ny kirkelov og gravferdslov i 1996 avklarte langt på vei de lokale eiendomsforholdene knyttet til kirke og kirkegård. KA mener at det ikke er grunnlag for å endre vesentlig på dette selv om det gjennomføres eventuelle endringer relasjonen mellom staten og Den norske kirke.

KA vil sterkt understreke det lokale eierskapet til kirkebyggene, og vil derfor klart gå mot modeller som åpner for endringer i dette. Kirkens medlemmer i hvert sokn har i om lag tusen år vært ansvarlig for å finansiere, bygge og vedlikeholde kirkehus i Norge. Den rettslige selvstendiggjørelsen av soknet i 1996, og den tilhørende juridiske klargjøring av kirkebygget som soknets eiendom, må forstås som en rettslig kodifisering av en århundrelang tradisjon.

Lokalt eierskap inngår også som viktig element i Den norske kirke som folkekirke. Gjennom eierskap bekreftes kirkebygget som de lokale kirkemedlemmenes eiendom og ansvar. Lokalt eierskap og forvaltning av kirkene er også et viktig bidrag i det lokalkirkelige demokrati. Menighetsrådet, som demokratisk valgt organ for soknet, bør også i framtida avgjøre saker som omhandler bruk og utleie av kirken.

KA har merket seg at departementet i sitt høringsbrev har oppgitt et svaralternativ som åpner for kommunalt eierskap av kirker. Dette er en løsning som ikke er drøftet i innstillingen, og både religionspolitiske og juridiske hensyn gjør at KA finner det helt uaktuelt å vurdere kommunalt eierskap av kirkebyggene.

Vi legger til grunn at utredningens forslag om fortsatt kommunalt finansieringsansvar for kirkebyggene baserer seg på en positiv vurdering av kommunene som aktiv offentlig aktør overfor det sivile samfunn – herunder på det religionspolitiske området. Forsatt kommunalt finansieringsansvar overfor kirkebyggene vil selvsagt innebære at kommunen får en styrende rolle overfor den lokale kirke, men kommunene må samtidig legge til grunn en respekt for kirkens egenart og de kirkelige eiendomsforhold. En logikk som innebærer at kommunen kun bør finansiere kommunale eiendommer vil etter KAs oppfatning kunne innebære en tilbaketrekning av kommunen som bred og strategisk samfunnsaktør i lokalsamfunnet.

KA ser at et eventuell omlegging fra kirkelig til kommunal gravferdsforvaltning vil reise spørsmål ved soknet som eier av gravferdsarealene. Det er imidlertid viktig å peke på at kirkebygg og kirkegård ofte er så nært knyttet sammen at det både drifts- og eiendomsmessig vil være store utfordringer knyttet til en gjennomgående deling mellom kirke og kommune på disse arealene. Vi finner det derfor positivt at utredningen åpner for at soknet fortsatt kan stå som eier av arealene ved en kommunal gravferdsforvaltning. Vi legger til grunn at et det er behov for grundige utredninger og særskilte vedtak om eiendomsforholdene for kirkegårdene ved en eventuell forvaltningsreform på gravferdssektoren.

Forvaltning og finansiering av kirkebyggene

Den norske kirke har til sammen ca 1600 kirkebygg. Som samlingssted for gudstjenester og menighetens arbeid og symbolbygg for medlemmene, er kirkebyggene helt avgjørende. Kirkebyggene representerer store økonomiske verdier, og er samtidig noen av våre viktigste kulturminner. Kirkene med inventar og omgivelse synliggjør vesentlige sider ved norsk historie og kultur gjennom mange hundre år. Det vil være avgjørende å utvikle en forvaltning av kirkene som både utvikler byggene som menighetenes møtested for opplevelse og fellesskap, som seremonirom og helligsted, og som samtidig sikrer at kulturminneverdiene blir tatt vare på.

Kirkebyggforvaltning krever kompetanse og fagmiljø som det ikke er realistisk å etablere på soknenivå. Lokalt eierskap forhindrer ikke at drifts- og vedlikeholdsansvaret for kirkebygget kan forvaltes av fellesorgan for flere sokn. KA har positive erfaringer med dagens modell der kirkelig fellesråd har forvaltningsansvaret for kirkebyggene. De mange små fellesråd med lite faglige og økonomiske ressurser representerer imidlertid også på dette området en stor utfordring. Det bør derfor åpnes for lokale forsøk med andre forvaltningsmodeller for kirkebyggene for bl.a. å ivareta de spesielle utfordringene knyttet til kirkebyggene som kulturminner.

KA er positive til utredningens forslag om fortsatt kommunalt finansieringsansvar for kirkebyggene. En slik modell vil bl.a. bidra til å videreføre den nære forbindelsen det har vært mellom kommune og kirke siden kommunene ble opprettet i 1837. Fortsatt kommunalt finansieringsansvar for kirkebyggene vil også understreke kirkebyggenes spesielle og allmenne tilknytning langt utenfor de mest aktive brukerne. Kirkebyggene er blant de viktigste offentlige rom i nærmiljøet med en sentral plass i lokal kulturhistorie og kulturlandskap. Et fortsatt kommunalt finansieringsansvar vil bidra til å videreføre det verdifulle samspillet mellom kirke og lokalsamfunn.

Et fortsatt kommunalt ansvar for deler av Den norske kirkes virksomhet vil også åpne for at kommunen utfordres til et bredere engasjement overfor andre trossamfunnene som er aktive på stedet. Kommunene har etter vår oppfatning en viktig rolle både på det kulturminnepolitiske og religionspolitiske området.

Kommunalt finansielt ansvar kirkebyggene vil forutsette at staten fastsetter rammer for kommunens ansvar på feltet. En slik modell vil likevel medføre lokale variasjoner når det gjelder kommunal prioritering av f.eks. drift og vedlikehold av kirker. Selv om det mange steder etableres et kirkelig forvaltningsnivå over dagens kommunenivå, vil det måtte bli en klar sammenheng mellom bevilgningene fra den enkelte kommune og ressursinnsatsen på kirkebyggene i denne kommunen. Det vil være nødvendig å etablere et samarbeidsorgan mellom kommune og kirke i slike kommuner der bl.a. drøfting av ressursbehovene på kirkebyggområdet vil stå sentralt.

Den norske kirke ivaretar gjennom kirkebyggene sentrale nasjonale kulturverdier på vegne av hele samfunnet. Kirkebyggene er underlagt sterke offentlige reguleringer, og forvaltningen av disse gir store merkostnader til drift og vedlikehold. KA mener at det bør etableres statlige støtteordninger som tar ansvar for den antikvariske merkostnaden som vedlikehold og drift av disse byggene representerer. En slik modell vil ikke innebære statlig overtakelse, men underbygging av det lokale forvaltningsansvaret. KA vil anbefale at det utredes en modell der statlig tilskudd til vedlikehold graderes i forhold til merkostnader og verneverdi for ulike kategorier kirker. Dette er en modell som vil være hensiktsmessig både innenfor et system med kommunalt finansieringsansvar og innenfor eventuelt andre finansieringsmodeller.

Eierskap og forvaltning av Opplysningsvesenets fond

KA støtter i hovedsak utvalgets flertallsforslag når det gjelder framtidig eierskap og forvaltningen av Opplysningsvesenets fond (OVF). Ved en endret kirkeordning er det klare historiske og juridiske argumenter for å overføre verdiene i OVF til Den norske

kirke. Fondets særlige historie og rettslige status tilsier at rammer for forvaltningen av fondet bør vedtas i egen lov i tråd med dagens lovgivning på området. Styret i fremtiden oppnevnes av sentralkirkelige aktører.

Styringsorganer

Lokalkirkelige styringsorganer

De oppgaver og det ansvar som for fremtiden bør ivaretas av den lokale kirke, medfører behov for en fornyet gjennomtenkning av den lokale kirkes styringsstruktur. En utvikling langs de linjer som KA har trukket opp, stiller økte krav til den lokale kirkeforvaltning. KA mener derfor at det mange steder blir nødvendig å bygge opp større forvaltningsenheter enn i dag. Særlig gjelder dette dagens ettsoknskommuner som har meget begrensede administrative ressurser. Slike større forvaltningsenheter kan utvikles med utgangspunkt i erfaringer fra dagens kirkelige fellesråd supplert med de erfaringer som er under utprøving når det gjelder interkommunalt og/eller prostibasert kirkesamarbeid. Poenget er å finne fram til naturlige og geografisk overkommelige samarbeidsenheter på det enkelte sted (heretter kalt *det lokale kirkestyre*). Det forutsettes at dette nivå (heretter kalt *mellomnivået*) opptrer på vegne av soknene og at enhetene underlegges demokratisk styring (valgte medlemmer). KA er åpen for at samarbeidsområdenes konkrete geografiske utforming utover kommunegrensene fastsettes på basis av lokale avtaler og ikke av overordnet myndighet. Det bør imidlertid fastsettes sentrale krav til enhetenes minstestørrelse og det bør etableres økonomiske stimuleringsmidler for samarbeidende enheter.

Menighetsrådets mandat og myndighet må i lys av en slik utvikling nyformuleres. Det er avgjørende at menighetsrådenes innflytelse over kirkelig/kulturell profil, uttrykksformer og satsningsområder i det lokale menighetsarbeid styrkes. Uttalte ønsker fra den enkelte menighet må forutsettes å bli tillagt stor vekt ved personaldisposisjoner og i annen forvaltning som angår den enkelte menighet. KA mener samtidig at det er tjenlig med en kraftig forenkling av regelverket omkring menighetsrådenes virksomhet slik at disse i størst mulig grad kan fungere som lokale knutepunkt for et bredt folkelig engasjement i Den norske kirke, og ikke som byråkratiske forvaltningsorganer.

KA vil også reise spørsmål om ikke prinsippene for sammensetning av menighetsrådene bør tas opp til ny vurdering. Mange menighetsrådsmedlemmer og tilsatte forstår seg i større grad som deler av samme arbeidslag enn som tilhørende ulike nivåer (politikk-administrasjon/styre-tilsatte). At en av prestene er medlem av rådet, mens øvrige medarbeidere i staben ikke er det, oppleves også som en uklar ordning. Mer fleksible modeller for sammensetning av menighetsråd bør derfor vurderes.

Regionalt nivå

Konsekvensene av den modell som her er skissert, vil være at behovet for et valgt styrings- og forvaltningsorgan på bispedømmenivå vil bortfalle. Det vil kunne argumenteres for at det likevel er behov for et strategi- og samordningsorgan, uten forvaltningsoppgaver på bispedømmenivå. Dette kan sammensettes av en representant fra hvert av de lokalkirkelige styringsorganer og ha som oppgave å legge til rette for eventuelle fellessatsninger innenfor bispedømmet som helhet. Bispedømmenivået egner seg blant annet godt som nivå for etterutdanning, kursvirksomhet og inspirasjonssamlinger for kirkelig tilsatte.

Biskopens tilsynsansvar vil bli tillagt et utvidet innhold etter den modell som her er skissert. Særlig vil oppfølgingen av de lokalkirkelige virksomhetsplaner (forsamlingsinstruksjoner) kunne medføre en tettere og mer jevnlig oppfølging av det lokalkirkelige arbeid enn dagens visitasordning. Biskopens tilsynsansvar må etter en slik

tenkning nærmere beskrives. Det forutsettes videre at det må stilles tilstrekkelig med personellmessige og økonomiske ressurser til disposisjon for biskopens gjøremål.

Sentralt nivå

Ordningen med et Kirkemøte som kan opptre samlet på vegne av Den norske kirke bør videreføres. Kirkemøtet vil få et mer tydelig mandat dersom Den norske kirke får status som selvstendig rettssubjekt og det må nærmere beskrives på hvilke områder dette rettssubjekt har rettigheter og plikter. Grensedragningen mellom det lokale rettssubjekt og det nasjonale må som nevnt tidligere gås opp.

Når det gjelder sammensetning, foreslår KA en sterkere grad av lokalkirkelig forankring av Kirkemøtet. Dette kan skje ved å innføre en ordning med gjennomgående representasjon samt en utvidelse av Kirkemøtets samlede antall. Hvert lokalkirkelig styringsorgan på mellomnivået(felles for flere sokn) kan dermed sikres en plass i Kirkemøtet. Det bør samtidig vurderes hvorvidt det bør innføres en ordning med direkte valg til Kirkemøtet.

Ordningen med et valgt Kirkeråd som opptrer mellom Kirkemøtets samlinger med nærmere definerte oppgaver innenfor Kirkemøtets myndighetsområde, videreføres.

Bispemøtet videreføres etter dagens modell som et kollegialt organ for samordning av biskopenes gjøremål.

Gravferdsforvaltningen – fortsatt et kirkelig samfunnsansvar

Erfaringer fra dagens ordning

Gjennom gravferdsloven fra 1996 ble det den lokale kirkes ansvar for den offentlige gravferdsforvaltningen bekreftet og tydeliggjort. Dette gir et godt grunnlag til å vurdere erfaringene med dagens forvaltningsordning. KA trekker særlig fram følgende forhold:

- Vi erfarer at den lokale gravferdsforvaltning jevnt over er preget av kvalitet og bred kompetanse, og dette er en sektor med gjennomgående høye krav til å yte gode tjenester for de pårørende på tvers av livssynsmessige og kulturelle forskjeller.
- Vi kjenner til få klager på den lokale gravferdsforvaltningen.
- Gravferdsloven åpner for at kirkelig fellesråd kan overlate hele gravferdsansvaret til kommunen. Dette er blitt gjennomført i kun 4 kommuner. Dette vitner om stor motivasjon fra kirkens side til å påta seg dette ansvaret, og vi registrerer lite ønske fra kommune om å overta denne forvaltningen.
- I et stort antall kommuner er det gjort avtaler mellom kommune og kirke om kommunal tjenesteyting innenfor gravferdsarbeidet. Dette er et av flere tegn på gjennomgående godt samarbeid mellom kirke og kommune på sektoren.
- Signaler fra bl.a. arbeidstakerorganisasjonene på sektoren innebærer at det kirkelige hovedansvar for gravferdsforvaltningen fra og med 1997 har medført et styrket fokus og økt synlighet for denne virksomheten med bl.a. økt satsning på kompetanse- og fagutvikling.

I 2004 gjennomførte TNS Gallup på oppdrag fra bl.a. KA en undersøkelse om den brukeropplevde kvaliteten på gravferdstjenestene. Målgruppen for undersøkelsen var et tilfeldig utvalg pårørende som har vært ansvarlig for gravferd og/eller gravfestere de siste 3 - 4 årene. I en omregnet kvalitetsindeks i skala fra 0 til 100 ga denne

undersøkelsen en totalscore på 80 poeng. I følge TNS Gallup er dette den høyeste brukertilfredshet de hadde målt på noen offentlig tjeneste.

Flertallet i denne undersøkelsen mener at alle har likeverdige muligheter til en verdig gravferd, uavhengig av tradisjon og livssyn, og flertallet opplever det ikke problematisk at Den norske kirke har hovedansvar for kirkegårder og gravlunder.

Sammenlignet med utgiftene til gravferdsforvaltningen i de andre nordiske landene så er gravferdsforvaltningen i Norge svært effektiv med relativt lave driftskostnader pr. innbygger. Vi erfarer at dette bl.a. skyldes en rasjonell drift som muliggjøres gjennom kombinasjonsstillinger og andre kostnadseffektive løsninger utviklet lokalt.

Prinsipielle hensyn

KA registrerer at utvalgets flertall mener at hensynet til bedre likestilling mellom livssyn gjør at kommunen i prinsippet må ha ansvar for organisering og stell av en gravplass. Vi synes utredningen her i liten grad begrunner sin konklusjon, og utredningen forsøker i liten grad å beskrive hva i dagens forvaltningspraksis som er prinsipielt problematisk. Vi finner det også påfallende at de argumenterer prinsipielt mot kirkelig gravferdsansvar, samtidig som det åpnes for at kommunene lokalt kan inngå avtaler om å overføre ansvaret til kirkelige organer når det er hensiktsmessig.

Spørsmålet om kirkelig eller kommunalt gravferdsansvar var gjenstand for omfattende utredningsarbeid og høringer i forbindelse med utviklingen av gravferdslov i 1980- og 1990-årene. KA synes derfor det er oppsiktsvekkende at utvalgets innstilling på dette punkt ikke reflekterer den grundige prosess som der fant sted, og kun med henvisning til prinsippet om likestilling mellom tros- og livssynsamfunn foreslår å avvike dagens forvaltningspraksis. KA vil be om at dette spørsmålet utredes nærmere, og ønsker bl.a. at erfaringene fra representanter fra ulike trossamfunn/livssyn, begravelsesbyråene og andre instanser aktivt trekkes inn i vurderingene. Vi tror at det på dette området er nødvendig å skjelne klarere mellom innspill som kan bidra til forbedringer i dagens regelverk og forvaltning, og hvilke sider ved kirkelig gravferdsforvaltning som i seg selv kan representere manglende respekt for livssynsminoriteter og andre kulturer.

KA legger til grunn at det også i framtida vil være en statlig oppgave å fastsette hvilke tjenester som befolkningen skal være sikret på gravferdsområdet. Vi antar også at det fortsatt vil være en statlig oppgave å fastsette sentrale føringer og rammer for sektoren, og at staten kan opprette ulike ordninger for å sikre at både saksbehandling og tjenestetilbudet er i tråd med forutsetningene for alle innbyggere (f.eks. gjennom forskrifter, tilsyn og ombud). Kirkelig gravferdsansvar innebærer derfor at kirkelige organer utfører lokale drifts- og forvaltningsoppgaver innenfor statlige fastsatte rammer. Staten kan bl.a. fastsette særlige bestemmelser som sikrer at livssynsminoritetene tilbys gravferdstjenester i tråd med egne tradisjoner og skikker.

Etter KAs oppfatning har statlige myndigheter fram til nå i for liten grad utviklet retningslinjer eller standarder for å møte det økende livssynsmessige og kulturelle mangfold på sektoren. Den kirkelige gravferdsforvaltningen har selv i stor grad løst disse utfordringene i møte med ønsker og nye forventninger fra de pårørende. Vi erfarer at den lokale kirke i hovedsak har møtt de pårørende med verdighet og respekt for personlig tro/livssyn. Vi erfarer også at den lokale kirke har gått langt i å forsøke å imøtekomme ønsker om ulike gravferdsskikker og -tradisjoner, selv om dette innebærer å yte tjenester som ligger godt utenfor de tilbud som i dag skal tilbys i tråd med gjeldende lover og forskrifter. KA mener derfor det er grunnlag for å si at den lokale kirke har vært initiativtagere og pådrivere for å sikre at gravferden i størst mulig grad kan skje i overensstemmelse med de regler og tradisjoner som den enkelte religion eller kultur forutsetter.